UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA – PROLAM – USP

MILTON LINHARES

Políticas públicas de inclusão social na América Latina:
ações afirmativas no Brasil e México

SÃO PAULO
2010

MILTON LINHARES

Políticas públicas de inclusão social na América Latina:
ações afirmativas no Brasil e México

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de concentração: Integração da América Latina

Orientador: Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani

SÃO PAULO
2010

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Documentação da
Universidade de São Paulo

Linhares, Milton.

Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México / Milton Linhares; orientador: Afrânio Mendes Catani. – São Paulo, 2010.
489f.: il.

Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2010.

1. Políticas públicas. 2. Ações afirmativas. 3. Igualdade. 4. Multiculturalismo. 5. Justiça distributiva.

CDD

LINHARES, Milton.

Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

À minha esposa **Mônica**, com amor, admiração e gratidão por sua compreensão, carinho e incansável apoio durante a elaboração da presente pesquisa.

Às minhas filhas **Marília** e **Mariana**, cujas existências adoráveis me fazem compreender a importância do amor em tudo o que fazemos.

Ao **“Seu” Paulo** e à **“Dona” Odette**, meus queridos e saudosos pais, hoje ausentes, mas eternamente comigo.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. **Afrânio Mendes Catani**, meu paciente orientador, por suas aulas, discussões e publicações que consolidaram a presente pesquisa.

Aos professores doutores, membros de minha banca examinadora: Dra. **Gladys Beatriz Barreyro**, Dra. **Celia Maria Haas**, Dr. **João dos Reis Silva Júnior** e Dr. **Ricardo Musse**, pelas importantes indicações, críticas e luzes lançadas no momento de minha qualificação e na defesa do trabalho.

Aos professores doutores **Leonel Itaussu de Almeida Mello** e **Renato Seixas**, pelo livre ambiente de reflexões em suas aulas.

Aos colegas **conselheiros e conselheiras do Conselho Nacional de Educação – CNE/MEC**, que mantiveram saudável “vigilância” sobre mim durante todo o doutorado, perguntando e me incentivando a cada reunião, em Brasília.

À **Vitória Dione Carvalho Pereira**, verdadeira “memória viva” dentro do Conselho Nacional de Educação, pela importante colaboração na busca de fontes durante toda a pesquisa.

Ao **Sérgio Luiz D’Alessio Santos** (*in memoriam*), inesquecível amigo, que nos deixou precocemente.

À **Maria Inês Guimarães Faria** pela ininterrupta disponibilidade em revisar os capítulos deste trabalho.

À **Luciana Chamma Dillon Soares**, escudeira assessora e profissional zelosa.

Vencer a desigualdade racial é, também, lutar por soberania. Não a soberania baseada na dominação de um povo sobre o outro. Mas aquela baseada no estreitamento de relações comerciais, políticas e culturais com aqueles povos e continentes, que aspiram, como nós, a um futuro de independência e dignidade. Sinto-me de alma lavada por ter sido o presidente da República que, no primeiro ano de mandato, decidiu saldar uma dívida antiga do Brasil: acabamos de percorrer uma parte do imenso continente africano para dizer e ouvir em cinco países: somos irmãos, somos parceiros, temos desafios comuns, temos lições a trocar. Vamos caminhar juntos. Vamos acelerar o nosso passo, conscientes de que não é possível superar, em quatro anos, o que se estabeleceu em quatro séculos nos dois continentes. Mas essa é a verdadeira globalização humanitária; essa é uma forma de desenvolvimento pela qual vale a pena viver e lutar: aquela na qual a cor de um ser humano não define o seu caráter, a sua inteligência, os seus sentimentos e a sua capacidade, mas apenas expressa a maravilhosa diversidade racial e cultural da qual somos feitos.

Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República, em pronunciamento durante as comemorações do Dia Nacional da Consciência Negra, Serra da Barriga, Alagoas, 2003.

Um bom governo envolve duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar o objetivo.

James Madison, *The Federalist Papers*, nº 62.

RESUMO

LINHARES, Milton. **Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México.** 2010. 489f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

A presente tese de doutorado propõe-se a viabilizar um estudo comparativo entre as políticas públicas voltadas à inclusão social, particularmente, aquelas denominadas de ações afirmativas em dois países da América Latina: Brasil e México. Por meio de metodologia comparativa e adotando-se uma metodologia de cunho interdisciplinar, bem como de abordagem dos processos históricos desses países, e análise das bases de construção de suas sociedades, delimitando-se, especificamente, a presente pesquisa dessas políticas nos países Brasil e México. A investigação foca-se na situação de grupos discriminados por questões de raça e/ou etnia; e que, como consequência disso, situam-se à margem do direito social, fundamental para o pleno exercício da cidadania – a educação. Analisa-se a questão conceitual, teórica e empírica da implantação das políticas públicas de inclusão social sob a modalidade de ações afirmativas, caracterizando sua finalidade, elementos e conteúdos. Apresenta-se um breve histórico da implantação dessas políticas no contexto norte-americano, onde, aliás, essas políticas têm seu nascedouro. Analisa-se comparativamente a validade e a pertinência da adoção dessas políticas e a necessidade de maior permuta internacional, que tenha por objetivo a integração e o estudo comparativo das políticas públicas de ações afirmativas. O trabalho indica e propõe questões que devem ser levadas em conta na intervenção do Estado para garantir, de maneira substancial, o princípio da igualdade de oportunidades. Defende-se a tese do multiculturalismo e da justiça distributiva como fundamento das políticas públicas de ações afirmativas nos países analisados.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ações afirmativas. Igualdade. Multiculturalismo. Justiça distributiva.

ABSTRACT

LINHARES, Milton. **Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México.** 2010. 489f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The Doctoral thesis herein is proposed to present a comparative study amongst the public policies aimed at social inclusion, particularly those known as affirmative actions, in two Latin American countries: Brazil and Mexico. The delimitation of this research is established by the analysis of same policies aforementioned countries, through comparative methodology and of interdisciplinary nature, as well as through the approach on their historical and normative processes and the analysis of the foundations of their societies. The research is focused on the situation of groups that are discriminated due to racial and/or etnia issues and, as a consequence, they are deprived of their social rights which guarantee them the full exercise of citizenship – education. Analyses the conceptual issue regarding public policies for social inclusion under the way of affirmative actions by characterizing their purpose, components, contents, and species. It also presents a brief historical of the implant of such policies in the North American context, where, by the way, they were born. Analyses the public policies issue of affirmative actions. Presents a case study on the implement of these policies both in Brazilian and in Mexican universities. Analyses, in a comparative way, the validity and relevance of adopting these policies and the necessity for a broader international exchange having as an objective the integration and the comparative study of the public policies of affirmative actions. This study indicates and proposes issues that must be taken into account regarding the State and Society's interventions in order to guarantee, in a substantial manner, the principle of equality of opportunities, through the implement of these policies for social inclusion. Finally, the study defends the thesis of multiculturalism and distributive justice as the foundation of the public policies of affirmative actions in the under countries analysis.

Keywords: Public policies. Affirmative actions. Equality. Multiculturalism. Distributive justice.

RESUMEN

LINHARES, Milton. **Políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas no Brasil e México.** 2010. 489f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

La presente tesis de doctorado se propone a viabilizar un estudio comparativo entre las políticas públicas volcadas a la inclusión social, particularmente aquellas llamadas acciones afirmativas, en dos países de América Latina: Brasil y México. La delimitación del presente estudio se establece por el análisis de esas políticas en los países citados, por medio de metodología comparativa y de naturaleza interdisciplinaria, así como también por el enfoque de sus procesos históricos y normativos y análisis de las bases de construcción de sus sociedades. El estudio se foca en la situación de grupos discriminados por cuestiones de raza y/o etnia; y que, como consecuencia, se encuentran al margen del derecho social fundamental para el pleno ejercicio de la ciudadanía – la educación. Se analiza la cuestión conceptual de las políticas públicas de inclusión social bajo la modalidad de acciones afirmativas, caracterizando su finalidad, elementos, contenidos y especies. Se expone también un breve histórico de la implantación de tales políticas en el contexto norte-americano, en donde, por cierto, fue su lugar de nacimiento. Se analiza la cuestión de las políticas públicas de acciones afirmativas. Se presenta estudio de caso de la implementación de tales políticas en una universidad brasileña y una universidad mexicana. En el cuarto y último capítulo se analiza comparativamente la validez y la pertinencia de la adopción de esas políticas bien como la necesidad de una mayor permuta internacional que tenga como objetivo la integración y el estudio comparativo de las políticas de acciones afirmativas. Este trabajo indica y propone cuestiones que deben llevarse en cuenta en la intervención del Estado y de la sociedad para garantizar, de manera substancial, el principio de la igualdad de oportunidades, mediante la implementación de esas políticas de inclusión social. Finalmente, se defiende la tesis del multiculturalismo y de la justicia distributiva como fundamento de las políticas públicas de acciones afirmativas en los países analizados.

Palabras-clave: Políticas públicas. Acciones afirmativas. Igualdad. Multiculturalismo. Justicia distributiva.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível educativo (%) da população brasileira, em taxa de escolaridade.....	171
Tabela 2 - Compromisso dos Estados com a educação na despesa pública.....	172
Tabela 3 - Número total de matrículas (Nº) nos sistemas educacionais, brasileiro e mexicano (público e privado) e porcentagem de participação do ensino particular (% P), 1980-2000.....	173
Tabela 4 - Levantamento de propostas de ação afirmativa no Brasil (período de setembro de 2001 a junho de 2002)	260
Tabela 5 - Levantamento das universidades públicas brasileiras que implementaram políticas públicas de ações afirmativas	262

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Pesquisa bibliográfica em periódicos indexados pelo <i>Scielo Brasil</i>	49
Quadro 2	- Objetivos, metas e indicadores de desenvolvimento do milênio a serem alcançados – situação do Brasil e México.....	55
Quadro 3	- Pobreza e privação humana, pelos indicadores utilizados para o cálculo do índice de pobreza humana (IPH-1)	59
Quadro 4	- Desigualdade na Renda e na Educação entre 1990 e 2002	71
Quadro 5	- Nível educativo (%) da população brasileira, em taxa de escolaridade.....	73
Quadro 6	- Tendências predominantes nas orientações de políticas públicas educacionais e a participação de atores sociais	142
Quadro 7	- Coeficientes de Gini ao longo do tempo por região.....	150
Quadro 8	- Posições no <i>ranking</i> de países, segundo o <i>índice de desenvolvimento humano</i> (IDH), 1998-2002	155
Quadro 9	- Pobreza e privação humana, pelos indicadores utilizados para o cálculo do índice de pobreza humana (IPH-1)	157
Quadro 10	- Taxa de escolarização bruta na educação superior de países selecionados – 1999/2000	167
Quadro 11	- Taxa de matrícula em educação superior	168
Quadro 12	- Indicadores socioeconômicos – 2001	286
Quadro 13	- Estratificação das entidades federativas do México pelos graus do “índice de marginalização”, início da década de 1980	287
Quadro 14	- Média da escolaridade da população indígena de 15 ou mais	289
Quadro 15	- Distribuição da população mexicana de acordo com seu acesso a diferentes níveis de escolaridade.....	289
Quadro 16	- Porcentagem de nível de escolaridade da população mexicana de 15 e mais anos.....	293
Quadro 17	- Oferta e demanda em universidade pública no México – 2000	310

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nível educativo da população mexicana idade 0-45 anos – (período 1970-2000).....	170
Gráfico 2 - Proporção da população pobre no México.....	284
Gráfico 3 - Evolução da distribuição de renda, coeficiente de Gini*.....	285
Gráfico 4 - Nº de pessoas matriculadas em cursos de graduação no setor público – México.....	304
Gráfico 5 - Dados comparativos da população indígena em nível nacional e a representação desta população na universidade.....	313
Gráfico 6 - Estatística de jovens no ensino superior mexicano – 2003.....	313

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escudo oficial da Universidade do Estado do Rio de Janeiro	264
Figura 2 - Escudo oficial da Universidade Nacional Autónoma do México.....	322

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEIDAS	Centro de Estudos em Desenvolvimento e Assistência Social
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CGEIB	Coordenação Geral de Educação Intercultural Bilíngue do México
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMIPEMS	Comissão Metropolitana de Instituições Públicas de Educação Média Superior
CONAQ	Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSU	Conselho Universitário
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAI	Declaração Anual de Isento

DEM	Democratas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIPES	Diretoria de Pesquisa do IPEA
EDUCAFRO	Educação e Cidadania para Afrodescendentes e Carentes
EGEL	Exame Geral de Conclusão dos Estudos Superiores
ENC	Exame Nacional de Cursos
EUA	Estados Unidos da América
EXANI	Exame Nacional de Ingresso
EXANI-I	Exame Nacional de Ingresso para acesso à Educação Média Superior
EXANI-II	Exame Nacional de Ingresso para acesso à Educação Superior
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
GLBT TT	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros
GERES	Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INCT	Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa do CNPq
INEGI-CEPAL	Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Indicadores de Privação Humana
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC	Ministério da Educação
MNU	Movimento Negro Unificado
NEABS	Núcleos de Estudos Afro-brasileiros
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OI	Organismo Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLPED	Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organización Panamericana de La Salud
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCOR	Programa de Políticas da Cor
PPP	Parcerias Público-Privadas
PROCRED	Programa de Crédito Educativo do Estado do Rio Grande do Sul
PRONABES	Programa Nacional de Bolsas do Ensino Superior
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
QSE	Questionário de Informações Socioeconômicas
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

REUNI	Reestruturação e expansão das universidades federais
RVOE	Reconhecimento de Validade Oficial dos Estudos
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEAFRO	Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-brasileiras
SECAD	Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDESOL	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEP	Secretaria de Educação Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação
SPM-PR	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNTE	Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TEN	Teatro Experimental Negro
TLC	Tratado de Livre Comércio
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UN	Nações Unidas
UnB	Universidade de Brasília
UNAM	Universidade Nacional Autônoma do México
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIAFRO	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas Para a Mulher
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América

USP	Universidade de São Paulo
ZMCM	Zona Metropolitana da Cidade do México

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO A** – Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 18.836/GB na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2858-8/600-RJ, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, em face da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.524/20 e da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.708/01478
- ANEXO B** – Convocação de Audiência Pública sobre Políticas de Ação de Reserva de Vagas no Ensino Superior.....486

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL	42
1.1 Conceito de Políticas Públicas.....	42
1.2 Políticas Públicas como Campo de Estudos Específico	48
1.3 Dimensão do Termo Política: <i>polity, politics, policy</i>	50
1.4 Finalidade das Políticas Públicas e a Problemática da Pobreza e da Desigualdade	52
1.5 Espécies de Políticas Públicas.....	62
1.6 Políticas Públicas e as Minorias.....	65
1.7 Formulando Políticas Públicas Sociais	74
1.8 Sistematização da Política Pública Social.....	76
1.9 Fases das Políticas Públicas	77
1.9.1 Percepção e definição de problemas das políticas públicas	79
1.9.2 Inserção das políticas públicas na agenda política.....	81
1.9.3 Processo de formulação da política pública	82
1.9.4 Implementação da política pública	85
1.9.5 Avaliação da política pública	88
1.10 Principais Elementos e Características das Políticas Públicas	91
1.11 Políticas Públicas, Igualdade e Equidade	92
1.12 O Estado como Agente das Políticas Públicas.....	108
1.13 Participação de Outros Atores Sociais na Construção de Políticas Públicas.....	141
2 POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA (BRASIL E MÉXICO)	144
2.1 Políticas Públicas na América Latina e a Questão da Pobreza e da Desigualdade Educacional	144
2.2 Desigualdades na Educação da América Latina (Brasil – México)	158
2.3 Desigualdades na Educação Superior da América Latina (Brasil e México)	166
3 AÇÃO AFIRMATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA	177
3.1 Conceito de Ação Afirmativa	177
3.2 A Ação Afirmativa sob a Perspectiva Jurídica.....	182
3.3 Histórico e Fundamentação das Ações Afirmativas	190

3.4	Finalidade e Aplicação das Ações Afirmativas como Política Pública.....	200
3.5	Espécies de Ações Afirmativas.....	202
3.6	O Debate Polêmico das Cotas como Modalidade de Ações Afirmativas e o Conceito de Raça	205
4	POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL	215
4.1	Linha do Tempo do Movimento Negro em Defesa das Políticas de Ações Afirmativas no Brasil	215
4.2	Características das Políticas de Ações Afirmativas no Brasil	220
4.3	A Situação dos Negros Vista por Alguns Indicadores Socioeconômicos	224
4.4	Constitucionalidade das Ações Afirmativas no Brasil	250
4.5	Síntese dos Argumentos sobre as Políticas de Ações Afirmativas	254
4.6	Levantamento de Propostas de Ações Afirmativas no Brasil – setembro de 2001 a junho de 2002.....	259
4.7	Levantamento das Universidades Públicas Brasileiras que Implementaram Políticas Públicas de Ações Afirmativas	262
4.8	A Experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e as Políticas de Ações Afirmativas de Acesso ao Ensino Superior pelo Sistema de Cotas.....	264
4.8.1	Contexto acadêmico da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).....	264
4.8.2	Cotas e a questão do mérito.....	274
5	POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO MÉXICO	279
5.1	A Desigualdade Social e Educacional no México	279
5.2	Ampliação da Oferta Universitária aos Estudantes Indígenas	290
5.3	A Organização do Ensino no México	298
5.4	O Sistema de Educação Superior no México	299
5.4.1	O acesso ao ensino superior no México: ingresso e seleção	304
5.4.2	A demanda por educação superior no México	308
5.4.3	Quem frequenta o nível superior no México?	312
5.5	Levantamento de Políticas de Ações Afirmativas no México.....	314
5.5.1	Espécies de políticas ações afirmativas no México	315
5.5.1.1	<i>Políticas de auxílio econômico a setores sociais desfavorecidos.....</i>	<i>315</i>

5.5.1.2	<i>Programa nacional de bolsas para a excelência acadêmica e o aproveitamento escolar</i>	<i>317</i>
5.5.1.3	<i>Programa FONABEC.....</i>	<i>318</i>
5.5.1.4	<i>Programas de bolsas de auxílio econômico</i>	<i>318</i>
5.5.1.5	<i>Estratégias de auxílio econômico e modificações nas IES.....</i>	<i>320</i>
5.6	A Experiência de Implementação de Políticas Públicas na Universidade Autônoma do México (UNAM)	321
5.6.1	Aspectos históricos e sociais da Universidade Nacional do México (UNAM)	322
5.6.2	Aspectos estatísticos da Universidade Nacional do México (UNAM)	325
5.6.3	Quem são os estudantes da UNAM?	326
5.6.4	Sistema de ingresso misto	328
5.6.5	Sistema de ingresso nos cursos de graduação na UNAM.....	331
5.6.6	As políticas públicas de ações afirmativas na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM)	332
5.6.6.1	<i>Bolsas da Fundação UNAM AC ensino médio e cursos técnicos.....</i>	<i>332</i>
5.6.6.2	<i>Programa Fundação UNAM de auxílio econômico para alunos de alto desempenho acadêmico.....</i>	<i>333</i>
5.6.6.3	<i>Programa de bolsas alimentação</i>	<i>333</i>
5.6.6.4	<i>PRONABES.....</i>	<i>333</i>
6	OS FUNDAMENTOS E OS PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS: A CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE; A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS; A TESE DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E EQUITATIVA E O MULTICULTURALISMO UNIVERSITÁRIO.....	335
6.1	Ações Afirmativas e o Princípio da Igualdade Formal <i>versus</i> o Princípio da Igualdade Substancial ou Material.....	335
6.2	Discriminações Positivas e Discriminações Odiosas	359
6.3	Princípio da Redistribuição com Equidade.....	362
6.4	Ações Afirmativas ou Discriminações Positivas	365
6.5	A Igualdade como Princípio Fundamental no Ordenamento Jurídico Brasileiro e Mexicano	366
6.6	O Caráter Distributivo e Reparatório das Ações Afirmativas	371

6.7	A Justiça Comutativa/Compensatória como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas	372
6.8	A Tese da “Justiça Distributiva” e a “Justiça Como Equidade” como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas	388
6.9	Ações Afirmativas e os Direitos Sociais como Direitos Humanos Fundamentais	402
6.10	Em Defesa do Multiculturalismo Universitário como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas.....	404
CONCLUSÃO		425
REFERÊNCIAS.....		443
ANEXOS		478

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende investigar, por meio de análise teórica e comparativa, as políticas de ações afirmativas implementadas no Brasil e no México, que visam favorecer o acesso e a inclusão de grupos discriminados à educação superior.¹

O trabalho delimita-se a analisar a investigação de políticas públicas de inclusão social, no nível da educação superior, no Brasil e no México.

Sob a perspectiva ampla, o tema se enquadra no bojo das reformas do Estado e torna-se central, por exemplo, na defesa do multiculturalismo, da justiça distributiva e equitativa como fator relevante em defesa da tese do desenvolvimentismo para os países da América Latina e do Caribe.

A equidade em matéria de educação, tanto para pesquisadores quanto para pedagogos, tem-se constituído nos eixos básicos da reflexão sobre o combate às desigualdades sociais. Cabe registrar que diversas disciplinas na área acadêmica vêm trabalhando sobre esse tema: a ciência política, a sociologia, a antropologia, as ciências sociais aplicadas, a educação e o direito participam ativamente dos debates sobre as políticas públicas.

No entanto, não há uma ênfase sobre como as decisões são tomadas e como são as técnicas usadas para resolver os graves problemas sociais de desigualdade e de exclusão escolar, especialmente no âmbito das instituições públicas de ensino superior.

¹O Programa Universidade para Todos (Prouni), criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior. O programa prevê uma política de acesso ao ensino superior para afrodescendentes e indígenas, seguindo critérios de proporcionalidade das vagas em relação à população de cada Estado. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos. Embora os autores Oliveira, Catani, Hey e Azevedo (2008, p. 71-88) entendam que o ProUni, por ser uma política afirmativa dirigida aos menos favorecidos, pode, possivelmente, alterar, dentro do seu alcance, essa composição social, optou-se por não incluir o Programa Universidade para Todos na presente pesquisa, por tratar-se de um programa de governo e não de uma política permanente de estado que vise à inclusão social de minorias historicamente excluídas do acesso à educação. Por ser programa, pode ser eliminado a qualquer tempo, por qualquer governo, especialmente por ter em seu escopo a renúncia fiscal – isenção de impostos – e não imunidade tributária (que é a vedação ao poder de tributar). Segundo o Ministério da Educação, as instituições particulares de educação superior que contam com o subsídio do ProUni implicaram em renúncia fiscal de quase R\$ 400 milhões, em 2009, aos cofres públicos.

A importância da presente tese de doutorado sobre *políticas públicas de inclusão social na América Latina e ações afirmativas*, nos países *Brasil e México*, pode ser colocada tanto sob a perspectiva prática como também sob a ótica acadêmica.

Do ponto de vista acadêmico, o interesse pelos resultados das ações governamentais deve suscitar a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas, denominada *análise de políticas*.²

Define-se análise de políticas como “um conjunto de conhecimentos, proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizadas para buscar e resolver ou analisar problemas concretos em política (policy) pública”.³

Se, contudo, essa área de estudos tem uma tradição importante nos Estados Unidos e na Europa, desde a década de 1960, no Brasil, ao contrário, o seu desenvolvimento deu-se somente a partir da década de 1980.

Hoje, no entanto, multiplicam-se as teses e dissertações; disciplinas específicas são inseridas nos cursos de pós-graduação; linhas de pesquisa são criadas para a pesquisa nessa área. Desconsidera-se, porém, que essa ação seja uma *política social*, e, como tal, sujeita à orientação do Estado.

A partir da dívida externa, novas políticas sociais foram impostas aos governos da América Latina, por meio da dupla condicionalidade dos créditos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Essas políticas foram experimentadas na região e tiveram de sofrer adaptações como consequência de seus efeitos sociais regressivos.⁴

A despeito da *ausência de políticas públicas* que dêem continuidade a projetos de superação gradativa do analfabetismo e promovam a sedimentação de programas e ações de combate à exclusão ao ensino superior e aos déficits na

²Cf. SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2.308.

³Cf. DAGNINO, Renato *et alii*. **Gestão estratégica da inovação**: metodologia para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. p.160.

⁴Cf. CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 31.

formação básica das crianças e adolescentes, mantêm-se bastante elevados os índices de evasão e de repetência escolar nos países da América Latina.

A escolha do México se faz aqui, pois, por sua condição econômica e social semelhante à do Brasil. A situação educacional observada nesse país não se mostra radicalmente diferente da realidade educacional brasileira.⁵

No México, onde 20% da população é de indivíduos brancos ou de ascendência européia, 3% indígenas e a parte restante de mestiços, essas condições têm imposto ao país problemas culturais muito complexos, que se refletem na organização da vida econômica e da educação.⁶

Nesse país, os indicadores⁷ recentes sobre educação apontam uma taxa nacional de reprovação de 25% e uma taxa de evasão em torno de 9% para o ensino médio regular, enquanto para o ensino médio profissionalizante essas taxas alcançam 30% e 31%, respectivamente.

Contudo, mais preocupante que o diagnóstico atual dos dois sistemas educacionais latino-americanos analisados (Brasil-México) é o prognóstico pouco otimista quanto as suas possibilidades de melhoria em médio prazo. As estimativas de reversão imediata dessas tendências gerais parecem pouco prováveis diante da estabilidade e generalidade com que o fenômeno do fracasso escolar se apresenta na cultura latino-americana e, principalmente, ainda dos graves problemas sociais e econômicos que ainda enfrentam.

A discussão sobre a necessidade, legalidade, constitucionalidade, pertinência e validade de *políticas públicas de inclusão social*, em especial, aquelas denominadas *políticas de ações afirmativas*, voltadas a grupos minoritários discriminados por razões raciais e/ou etnia, vem, atualmente, ocupando, cada vez mais centralidade no debate sobre os caminhos de um projeto modernizador e democrático para o continente latino-americano.

⁵Veja-se, nesse sentido, SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPED) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 6.

⁶Cf. LOURENÇO FILHO; Manoel Bergström. **Educação comparada**. 3. ed. Brasília: Inep/MEC, 2004. p. 127.

⁷Ibid.

A problemática que ora nos desafia, seja do ponto de vista pessoal ou social, pode ser enunciada, em síntese, pelas seguintes problematizações⁸ que poderão contribuir para compreender o significado e o alcance desse dispositivo de inclusão social:

No Brasil e no México, será que a implantação de políticas públicas de ações afirmativas – voltadas à inclusão social e à democratização do acesso à educação superior, podem contribuir para a diminuição das desigualdades sociais e educacionais para esses dois países?

Ainda, qual é o processo pela qual essas políticas são discutidas, aprovadas e implantadas? Como ocorre o processo de elaboração dessas políticas? Será que a implantação de políticas públicas de ações afirmativas respeitará os limites constitucionais de cada país?

Como medidas temporárias, e/ou compensatórias, terão o poder de eliminar as desigualdades históricas? A adoção, nesses países latino-americanos, de uma política de ação afirmativa deve levar em consideração a situação econômica e financeira do indivíduo discriminado ou pertencente a grupos de excluídos?

Além disso, a adoção dessas políticas públicas deve levar em consideração a tese do *desenvolvimentismo*? Ou, *contrario sensu*, a tese do *multiculturalismo* e da fundamentação no princípio da *justiça distributiva*?

Essas controvérsias apontam para a necessidade de se discutir o próprio conteúdo da noção de ação afirmativa e o fato de que não se pode entendê-la de forma geral, mas, sempre, de forma contextualizada.

Se a importância de se colocar em foco e trazer à luz a discriminação parece uma unanimidade – e as estratégias para erradicá-la são objeto de discórdia –, é porque uma política de ação afirmativa exige mais reflexões.

⁸Por problematização, Robert Castel entende “a existência de um feixe unificado de questões (que é preciso definir as características comuns) que têm emergido num dado momento (que é preciso datar), que são muitas vezes reformuladas pelas crises, integrando novos dados (e é preciso periodicizar essas transformações), sendo vivas ainda hoje. É porque esse questionamento é vivo que impõe o retorno sobre sua própria história a fim de constituir a história do presente” (**Les métamorphoses de la question sociale**. Paris: Fayard, 1995. p. 7).

Para elucidar a centralidade dessas questões é preciso inserir o tema investigado em uma *abordagem*: (1) do contexto *interdisciplinar* (teoria do conhecimento); (2) *educacional* (formação humana) e (3) *jurídico nacional e internacional* (modo de organização normativa). Compreende-se, no entanto, que essas dimensões são conexas e interdependentes.

É imperioso considerar, também, que o tema relaciona-se com o *princípio constitucional da igualdade*, pois requer, primeiramente, uma mesma condição jurídica e, em segundo lugar, a efetiva realização de oportunidades na vida.

Embora esse primeiro princípio esteja garantido tanto na constituição nacional brasileira quanto na constituição mexicana e demais textos constitucionais internacionais e ainda esteja presente explicitamente na adesão aos pactos e tratados internacionais, isso não acontece com as condições concretas de vida, visto que não são similares para todos e que não existem níveis mínimos garantidos para cada indivíduo.

Cabe o registro de que, nessa investigação, opta-se por não adentrar no debate sobre as questões antropológicas, a história do negro, do índio e da mulher na sociedade e na educação brasileira, visto que vários estudos vêm se debruçando sobre esses temas importantes e vêm ganhando fôlego.

Correr-se-ia o risco de, no limite, elaborar uma tese com enfoque muito panorâmico, além do que está sendo analisado, ou, de outro modo, de fazer uma análise superficial.

Parte-se do pressuposto de que todas as pessoas, cidadãos brasileiros ou mexicano, sejam negros, índios, afrodescendentes, índios-descendentes, quilombolas ou deficientes, merecem o *direito à educação*.

Por essas razões, busca-se ao longo da pesquisa não reduzir a argumentação científica a uma visão simplista, maniqueísta, cética ou idealista de defesa ou reprovação da adoção política de ações afirmativas, particularmente da reserva de vagas/cotas nas universidades públicas.

Objetiva-se, por isso mesmo, estabelecer um consenso em torno dessas políticas de promoção da igualdade de oportunidades, destacando-se as ações

afirmativas. O que não quer dizer, entretanto, que se comunga com a concepção de neutralidade da ciência. Tem-se uma posição metodológica, mas que não nos impede de tentar explicar o fenômeno na sua totalidade e nas suas contradições.

Não se trata, portanto, de uma questão moral ou da posição dos indivíduos, mas de procurar compreender como essas políticas se inserem no contexto social, jurídico e educacional no Brasil e no México.

Nesse sentido, é preciso refletir: quais os fundamentos das políticas de ações afirmativas? Qual a sua finalidade, conteúdo e aplicação? Quais suas características? Por que se tornam centrais? A quem servem?

A metodologia adotada para desenvolver a presente pesquisa será a comparativa.⁹

Cabe observar ainda que o referencial teórico que confere sustentação à presente investigação é:

- a) a teoria dos *direitos humanos fundamentais*;
- b) a teoria do *multiculturalismo*;
- c) a teoria da *justiça distributiva e equitativa*.

Ressalta-se que a investigação focará a inclusão na educação por via dessas políticas nos países latino-americanos estudados. Adotar-se-á, por essa razão, a

⁹Segundo aponta Taylor, o *método comparativo* considera o estudo de semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos e contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano. Com efeito, esse método realiza comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. O método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, ou entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento. Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi apontam que esse método é empregado em estudos de largo alcance (desenvolvimento da sociedade capitalista) e de setores concretos (comparação de tipos específicos de eleição), assim como estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e quantitativos (taxa de escolarização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos). Pode ser utilizado em todas as fases de investigação: num estado descritivo, pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura (regime presidencialista americano e francês); nas classificações, permite a construção de tipologias (cultura de *folk* e civilização); finalmente, em nível de explicação, pode até certo ponto apontar vínculos causais entre os fatores presentes e ausentes, citando-se como exemplos da aplicação do método comparativo na pesquisa científica, o modo de vida urbano de São Paulo; as características sociais no Brasil, na época colonial e atualmente; a organização de empresas norte-americanas e japonesas; a educação entre os povos ágrafos e os tecnologicamente desenvolvidos (LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 35). Optou-se, portanto, pelo método comparativo, visto que este ocupa-se da explicação dos fenômenos permitindo analisar o dado concreto, deduzindo deste os elementos constantes, abstratos e gerais. Constituindo-se, dessa maneira, uma verdadeira “experimentação indireta”.

metodologia comparativa, de abordagem interdisciplinar e dos processos históricos e culturais, bem como de análise das bases de construção da complexidade das sociedades ora analisadas.

Especificamente, é a situação de grupos discriminados por questões de raça ou etnia e que, por via de consequência, situam-se à margem dos direitos sociais e fundamentais para o pleno exercício da cidadania.

A delimitação do objeto do presente estudo recai sob o recorte epistemológico da educação superior, considerando-a como base da estrutura em que uma sociedade contemporânea se desenvolve.

É nessa instância que o discurso da democracia racial se sustenta, no sentido de arranjar “razões sociais” para a exclusão da população negra do ensino formal (a escola).

O tema é importante não somente para a Educação, mas, também, para toda a comunidade acadêmica e para as diversas áreas do conhecimento, como as Ciências Sociais, o Direito, a Sociologia, a Política, a Ciência, a Filosofia e a Economia. Apontam-se, assim, pelo menos, três relevantes razões para a escolha do objeto do presente estudo:

Primeiro, por incidir diretamente sobre aquele que é, provavelmente, o mais grave de todos os problemas sociais e sobre o qual, como afirma GOMES (2003, p. 16), todos nós fingimos ignorar que está na raiz das nossas mazelas e do gritante e vergonhoso quadro social, ou seja, os diversos mecanismos pelos quais, ao longo da história, a sociedade brasileira procedeu mediante as mais variadas formas de discriminação, de exclusão e alijamento dos negros do processo educativo e, conseqüentemente, da vida social digna.

Em segundo lugar, por abordar um tema relevante de Direito Constitucional comparado, especialmente de Direito Público Internacional, mas que é curiosamente negligenciado pelas ciências jurídicas nacionais e internacionais, especialmente no âmbito do Direito Constitucional Brasileiro.

Em terceiro, porque no contexto de propostas de políticas públicas por direitos humanos conexos, as ações e medidas deveriam existir para garantir, minimamente, o exercício de um direito próprio à educação.

Não se trata de incluir e incorporar mais direitos e sim de revisar os direitos já estabelecidos e reconhecidos nos instrumentos internacionais e na legislação interna, verificando se atendem aos padrões mínimos em matéria de direitos sociais.

Por essas razões, seria importante revisar as normas reguladoras sancionadas ou os direitos a elas associados e verificar se cumprem os requisitos estabelecidos. Esse tipo de controle de legalidade é importante para fiscalizar diversas políticas, programas e ações que concedem direitos.

Como importante meio de difusão da cultura, a educação é uma das principais áreas desse debate. A implementação de políticas públicas fundamentadas na concretização de justiça distributiva e de uma educação multicultural ou pluricultural surge como alternativa ao eurocentrismo.

Por isso, defende-se, nesta pesquisa, a tese do *multiculturalismo* e da concretização da *justiça distributiva* como fundamento das políticas públicas de ações afirmativas.

Nesse sentido, a inclusão social modula seu enfrentamento das persistentes e gritantes desigualdades, na compreensão de que pobreza, miséria, discriminação e violência não podem ser enfrentadas sem que se leve em consideração aspectos culturais e identitários.

A opção por esse tema de pesquisa surge no meio de inúmeros questionamentos sobre os rumos que vem tomando a Reforma da Educação Superior, no Brasil, especificamente quanto ao polêmico debate da reserva de vagas nas universidades públicas brasileiras, por meio de sistema de cotas e da propaganda democratização do acesso à educação superior e a permanência nela.

Ao longo dessa pesquisa não se quer dizer que algumas razões são mais relevantes que outras, mas que a questão das políticas públicas de ações afirmativas esteja imbricada com outras.

A fragmentação e a polarização da discussão sobre a adequação, a justiça e a validade dessas políticas é que podem se constituir em um equívoco. Considera-se, portanto, como questão de extrema relevância, tanto que nos dispusemos a pesquisá-la, não sendo possível desprezar a dimensão da mobilização na sociedade para discutir, seja expressando posicionamentos favoráveis ou contrários, e os desdobramentos nas políticas públicas, especialmente nos movimentos sociais, nas relações institucionais e humanas.

Justificativa

A presente tese de doutorado surgiu a partir de depoimentos e análises de pesquisadores nacionais e internacionais, entre outras questões, sobre a relevância relativa à validade e à pertinência de políticas de ações afirmativas como ponto fundamental para a definição das suas perspectivas de desenvolvimento de estratégias antidiscriminatórias. É a tônica de forte controvérsia desse debate que aponta para a necessidade de uma investigação mais aprofundada do tema.

Percebe-se o quanto são complexos e polêmicos os problemas suscitados pelas propostas e práticas de ação afirmativa e de sistema de cotas, independentemente do país onde se debatem essas questões.

Percebe-se, além disso, a necessidade de uma maior permuta internacional que tenha por objetivo a integração e o estudo comparativo das diversas políticas de ações afirmativas em países em desenvolvimento, tais como Brasil e México.

De modo geral, o debate centra-se na afirmativa de que esses sistemas antidiscriminatórios apenas criam novos grupos elitistas e não resolveriam o problema da exclusão social de maneira eficaz. No entanto, o principal alvo das críticas tem sido a política de cotas. Apesar das críticas severas às políticas antidiscriminatórias, os debates sugerem a possibilidade de diálogo entre o Estado, os integrantes dos movimentos sociais e outras entidades representativas da sociedade organizada.

Registre-se que o sistema de cotas nas políticas de ações afirmativas pode impor-se em países da América Latina cujas sociedades possam ter se deixado

arranhar por práticas discriminatórias, mas deve também atentar para as questões de fundo, que talvez passem sem ser tocadas.

No caso brasileiro, o tema entrou definitivamente na pauta nacional das questões sobre Educação Superior a partir do momento em que o governo federal, em posição corajosa, assumiu perante a comunidade internacional a existência de discriminação contra os negros, passando a instituir, desde então, a modalidade específica de ação afirmativa (cotas) visando propiciar maior acesso de negros ao ensino superior no nosso país.

O tema relaciona-se, ainda, no caso brasileiro, com a questão das reformas universitárias¹⁰ pretendidas pelo atual governo federal, que visam efetivar políticas públicas voltadas para a elaboração de ações afirmativas específicas de inclusão, nomeadamente da população negra e indígena, no ensino superior.

No caso mexicano, ao contrário, o governo parece não ter encampado a questão racial como uma questão de Estado e o debate¹¹ é impulsionado, naquele país, pelo movimento social.

Conforme assevera Andréia Lisboa de Souza (2009, p. 4),

A sociedade civil mexicana veio atuando em múltiplas frentes em paralelo com ou fora do governo. Além disso, tudo indica que são recentes os esforços por participar e incidir de forma explícita em temas de política educativa nacional. Estes esforços que procuram articular-se não datam de mais de quatro anos.

Nas pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Prevenção à Discriminação – instituição responsável por formular políticas antidiscriminatórias e pela implementação da *Lei de Prevenção e Eliminação da Discriminação*, no México –, não há, por exemplo, aprofundamento de pesquisa ou indicadores que apontem

¹⁰Registre-se que, em 6 de dezembro de 2004, o governo federal brasileiro, por intermédio do MEC, apresentou versão preliminar, de anteprojeto de lei da reforma do ensino superior, visando a uma nova regulamentação do Sistema Federal de Educação Superior, no País; e em cuja seção III, apresenta propostas de “políticas e ações afirmativas” a serem implantadas pelas instituições federais de ensino, *ex vi*, dos art. 47 a 50, do referido anteprojeto de lei.

¹¹Registre-se ainda que a *Campaña latinoamericana por el derecho a la Educación* - CLADE tem como um dos pontos prioritários de sua agenda política o aprofundamento das reflexões, debates e ações no campo das desigualdades e exclusões que marcam a realidade da educação na América Latina. Veja-se a esse propósito também o estudo de Andréia Lisboa de Souza, publicado em 2009: *Educação e igualdade na América Latina e Caribe: a questão da discriminação racial. Uma contribuição para o processo de revisão da Conferência de Durban*. São Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2009. 58 p. Disponível em: <<http://www.campanaderechoeducacion.org>>. Acesso em: out. 2009. p. 4.

para uma estimativa da população afrodescendente com recortes de gênero, raça e/ou etnia nas políticas, de modo geral, e no âmbito educacional, mais especificamente.

O que se pode notar é que, do ponto de vista da organização educacional, não há muitas estruturas ou órgãos de governo específicos, nem mesmo programas que desenvolvam uma política educacional voltada para a população afromexicana.¹²

De maneira geral, a centralidade em torno desse tema sugere comparações sobre a validade dessas ações no Brasil e no México. Tais comparações chamam a atenção, desde logo, não só para o atraso das tentativas de implementação de políticas de ações afirmativas no Brasil e no México, mas também para o fato de que aqui as propostas já surgem como objeto de sérias controvérsias.

A questão de fundo diz respeito à dúvida sobre se políticas de ações afirmativas são compatíveis com a tradição cultural brasileira.

Finalmente, o tema relaciona-se, também, com Princípio da Igualdade – inculcado, aliás, e como demonstraremos adiante, na Carta Constitucional de ambos os países latino-americanos ora analisados. No debate político moderno constitui-se em um dos valores fundamentais em que se inspiraram filosofias e ideologias.

Objetivos

A presente tese de doutorado tem como escopo o levantamento de informações, a investigação bibliográfica específica sobre o tema e o acompanhamento de iniciativas de ações afirmativas, que possam servir de paradigma, no sentido de contribuir para a definição de estratégias de políticas públicas antidiscriminatórias pertinentes ao contexto social, econômico e cultural de Brasil e México. Para tanto, objetiva-se, de maneira geral, uma abordagem mais densa e aprofundada dos caminhos eficazes para as políticas antidiscriminatórias, no Brasil e no México.

¹²Cf. Dados do CONAPRED (2009). Disponível em: <<http://www.conapred.org.mx>>. Acesso em: 10 out. 2009.

Exige, primeiramente, uma análise avaliativa das experiências já tentadas e em andamento nesses países e implantadas por instituições de natureza distinta, tais como o Estado, os movimentos sociais, as organizações não-governamentais e setores da iniciativa privada.

Ressalte-se, porém, que uma comparação com experiências de outros contextos, que se situam além da América Latina, particularmente, os Estados Unidos, será também indispensável para a presente investigação, tendo em vista que a ideia de ação afirmativa lá se origina.

Os objetivos específicos da presente tese são:

- a) analisar o levantamento bibliográfico e de informações sobre o tema das ações afirmativas que possam servir de paradigma, no sentido de contribuir para a definição de estratégias de políticas públicas antidiscriminatórias pertinentes ao contexto socioeconômico e cultural de Brasil e México;
- b) elaborar uma comparação baseada em experiências de outros contextos, primordialmente os Estados Unidos, de onde se origina a ideia de ação afirmativa e cujo exemplo tem sido o modelo predominante para o Brasil;
- c) comparar os entendimentos manifestados pelos tribunais sobre o tema, considerando que tanto Brasil quanto México já adotaram políticas compensatórias de ações afirmativas e foram alvo de ações judiciais movidas por cidadãos ou setores organizados da sociedade civil, que não pertencem aos grupo contemplados por essas ações;
- d) buscar uma conceituação mais abrangente e contextualizada do conceito de ações afirmativas, passível de incluir, além do sistema de cotas, outras medidas, como as voltadas para a promoção de maior igualdade de oportunidades prévias ao processo competitivo na educação;
- e) analisar e avaliar os resultados de algumas experiências governamentais e não governamentais como mecanismo de combate à discriminação no Brasil e México, no sentido de propor caminhos estratégicos para a definição de políticas públicas de ação afirmativa pertinentes ao contexto de cada um desses países.

Essas são, em síntese, as justificativas e o objetivo principal do presente trabalho.

Hipótese do trabalho

A hipótese de trabalho é a de que o *acesso à educação* é um *direito de todos* e sua reivindicação mediante a elaboração e implementação de políticas de ações afirmativas específicas de inclusão, como *direito social e fundamental*, é, além de legal, justa e urgente.

Contudo, tanto no caso mexicano das políticas públicas de ações afirmativas, como no caso brasileiro, algumas políticas não incluem os critérios normativos e de justiça distributivas nem os métodos e instrumentos institucionais e multiculturais que possibilitem:

- 1) avaliação em relação à implementação e à eficácia e eficiência da ação afirmativa em contextos específicos;
- 2) definição de prioridades para o uso dessas políticas, tendo em vista os escassos recursos institucionais, financeiros e humanos;
- 3) planejamento e implementação de vínculos institucionais entre políticas de ações afirmativas e outros programas e políticas de desenvolvimento regionais e/ou nacionais;
- 4) experiências internacionais, tendo em vista a ausência de estudos comparativos entre essas políticas, especificamente das relativas às ações afirmativas voltadas ao acesso à educação superior nas universidades públicas nos países em análise;
- 5) maior integração das políticas de ações afirmativas e estratégias de consolidação nacional nos respectivos países.

Delineamento da tese

Demonstrar-se-á, durante o transcorrer dessa investigação, que a ausência desses mecanismos interativos e de baixo custo, nos dois países da América Latina

ora investigados, inviabiliza o diálogo analítico e a implementação a respeito de políticas de ações afirmativas. Em especial, aquelas que visam à inclusão de grupos discriminados por questões de raça e etnia, particularmente aquelas que dizem respeito à educação superior.

Pretende-se demonstrar que as ações afirmativas são políticas públicas imprescindíveis que englobam, pelo menos, três significados:

1. simbolizam medidas compensatórias, destinadas a aliviar o peso de um passado discriminatório;
2. significam uma alternativa para enfrentar a perspectiva da desigualdade estrutural que corrói a realidade brasileira e a mexicana;
3. permitem a concretização da justiça em sua dupla dimensão: redistribuição (mediante a justiça social) e reconhecimento multicultural (mediante o direito à visibilidade de grupos excluídos).

Referencial teórico-metodológico

Será utilizado o método analítico-comparativo nesta investigação visando analisar e comparar a implantação de políticas de ações afirmativas no Brasil e no México, seu significado e alcance na educação e para a sociedade de cada um desses países. Será necessário o entendimento e a compreensão de repertório teórico conceitual a fim dar coesão para a pesquisa.

Os seguintes procedimentos metodológicos e de abordagens foram utilizados:

- a) análise de fontes doutrinárias e documentais;
- b) análise de instrumentos normativos oriundos da legislação constitucional e infraconstitucional, especialmente:
 - b.1) no caso brasileiro: a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988; a Lei nº 4.024, de 20/12/1961; a Lei nº 5.540, de 28/11/1968; a Lei nº 9.394 (LDB), de 20/12/1996; a Lei nº 9.131, de 24/11/1995, bem como, decretos e portarias ministeriais;
 - b.2) no lado mexicano: a *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 5/2/1917 e respectivas reformas a ela incorporadas;

- c) abordagem interdisciplinar, tendo em vista a riqueza de contribuição dos diversos ramos do conhecimento, além da Educação para a contribuição da presente investigação;
- d) método analítico e comparativo, relativamente à implantação das políticas de ações afirmativas entre Brasil e México;

No Brasil, valemo-nos de coleta e análise de dados estatísticos em centros de pesquisa e documentação, bancos de dados, consulta à produção científica a partir de trabalhos publicados, investigação bibliográfica, consultas em bibliotecas, pesquisa na internet, bem como pesquisa *in locu*:

- d.1) no Banco de Dados da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹³;
- d.2) na Biblioteca Nadir Gouvêa Kfour, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC¹⁴;
- d.3) na Biblioteca da Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo – USP¹⁵;
- d.4) no Programa de Políticas da Cor – (PPCOR), do Laboratório de Políticas Educacionais (OLPED) de Buenos Aires, contudo, restringem-se ao ano de 2005¹⁶;
- d.5) no Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.¹⁷

¹³Este banco de dados foi escolhido justamente por tratar-se do maior e mais organizado banco de dados de uma agência pública de fomento à pesquisa. Este banco de dados encontra-se em Brasília, local onde efetuamos duas visitas, no período de agosto e setembro de 2008, para formulação do presente trabalho, situando-se no setor bancário Norte, Quadra 2, Bloco L, Lote 06, CEP 70040-020 - Brasília, DF. Disponível em: <http://www.capes.org.br>. Acesso em: 10 de agosto de 2008.

¹⁴A Biblioteca Nadir Gouvêa Kfour encontra-se localizada na Sala 51 - Térreo – Prédio Novo (11) 3670-8265. Disponível em: <http://www.pucsp.br/paginas/contato/outros.htm>. Acesso em 10, 11 e 12 de agosto de 2008.

¹⁵A Biblioteca da Faculdade de Educação (FE) encontra-se localizada na Av. da Universidade, 308 – 05508-040 – Cid. Universitária, São Paulo, SP – Cid. Universitária, São Paulo, SP – Disponível em: http://www.usp.br/sibi/sobre/bibli_humanas.htm. Acesso em: 10, 11, 12, 13, 14 agosto de 2008 e no período de abril e maio de 2009.

¹⁶MÉXICO. Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais – OLPEd.net. Disponível em: http://152.92.152.60/web/olped/politicas_acao_paises_mexico.asp. Acesso em: 24 mai. 2009.

¹⁷BRASIL. Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.lppuerj.net/olped/AcoesAfirmativas/universidades_com_cotas.asp. Acesso em: 5 set. 2009.

d.6) Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI), organismo responsável por integrar os sistemas de informação estatística e geográfica do País.

No México, vale ressaltar a dificuldade para encontrarmos dados quantitativos sobre a variedade de questões conectadas à educação superior e a outros indicadores sociais; em particular, os relacionados à população indígena, os quais não se encontram disponíveis em sites oficiais. Contudo, os disponíveis em sites oficiais são os que constam.

Além da pesquisa historiográfica, realizou-se também um levantamento estatístico a partir de documentos publicados por instituições nacionais e internacionais diversas, que abordam central ou periféricamente a problemática das políticas de ações afirmativas nos países examinados.

Privilegiou-se o uso de bancos de dados estatísticos oficiais de instituições governamentais brasileiras e mexicanas. Com base nos dados e nas estatísticas dos programas acima referidos nos servimos para nortear a presente investigação sobre políticas públicas de ações afirmativas.

Para comprovação das hipóteses desta tese e cumprimento dos objetivos apontados, estrutura-se o trabalho da seguinte maneira:

- No capítulo 1, apresentam-se os aspectos gerais sobre o conceito de política pública, as suas espécies, dimensão, finalidade, fases, processo de formulação e os principais elementos e características das políticas, bem como a questão da importância do Estado na configuração e implementação das políticas públicas.
- No capítulo 2, analisam-se aquelas políticas com fundamento em análises comparativas a pobreza, desigualdades educacionais e que orientam o recorte teórico da discussão das políticas públicas de inclusão social na América Latina (Brasil e México).

- No capítulo 3, apresentam-se a conceituação teórica e histórica das ações afirmativas como política pública.

- No capítulo 4, analisam-se especificamente as políticas de ações afirmativas no Brasil, apresenta-se o levantamento das universidades públicas brasileiras que implementaram políticas públicas de ações afirmativas, a experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e as políticas de ações afirmativas de acesso ao ensino superior pelo sistema de cotas.

- No capítulo 5, analisam-se especificamente as políticas de ações afirmativas no México e a experimentação de políticas de ações afirmativas na Universidade do México (UNAM).

- No capítulo 6, apresenta-se a tese final do trabalho, as políticas públicas e ações afirmativas na América Latina (Brasil e México), em defesa dessas políticas como direitos sociais e direitos humanos fundamentais e como fundamento de justiça equitativa e do multiculturalismo cultural.

Ao final, apresentam-se as conclusões do trabalho.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Sem sonho, utopia e esperança, não há vida humana, história, futuro, educação, produção do diferente, não sendo possível pensar e construir uma sociedade em que a exploração, a miséria, a fome, o desemprego e a exclusão sejam coisas do passado.

Ildéu Côelho

1.1 Conceito de Políticas Públicas

O conceito de política pública é complexo e exige abordagem interdisciplinar¹⁸, na qual gravitam dados jurídicos, políticos e sociológicos. No campo jurídico, por exemplo, a locução ainda reclama uma maior precisão técnica.

Segundo a atual Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação – MEC, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 239), que embora defina política pública como:

Um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O termo política pública é ainda, comumente, usado na sociologia e na ciência política (BUCCI, 2006, p. 10).

Bucci (2006) afirma, no entanto, que não existe propriamente um conceito jurídico de política pública, pois as categorias que a estruturam pertencem à ciência política ou à ciência da administração pública (p. 1 e 38).

Para Bucci (2006, p. 1), a importação do uso do conceito de políticas públicas no campo estritamente jurídico é, portanto, fruto da interdisciplinaridade cada vez mais presente na compreensão das ciências.

¹⁸Hilton Japiassú e Danilo Marcondes afirmam que a *interdisciplinaridade* corresponde a uma nova etapa do desenvolvimento do conhecimento científico e de sua visão epistemológica, que exige que as disciplinas científicas, em seu processo constante e desejável de interpenetração fecundem-se cada vez mais reciprocamente. A interdisciplinaridade é um método de pesquisa e de ensino suscetível de fazer com que as disciplinas interajam entre si. JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p.145.

O primeiro passo a ser dado quando um pesquisador se propõe a trabalhar com políticas públicas deve ser a definição do que ele entende por política pública, pois a política pública é uma categoria analítica (BUCCI, 2002, p. 251-252).

Ademais, o conceito de política pública é mais afeto à ciência política, existindo poucos estudos especificamente educacionais ou jurídicos sobre o tema.

Sob a perspectiva clássica tem-se que *“toda política pública é uma intervenção governamental que visa solucionar uma situação problemática na vida social”* (...) *“As políticas públicas decorrem de um confronto entre um novo problema e uma velha solução”* (DI GIOVANNI, p. 1).

O estudo das políticas públicas engloba, pois, *a ciência do Estado em ação* (MÜLLER, apud BERCOVICI, 2003, p. 173).

No Brasil, o tema emergiu com a Carta Constitucional de 1988¹⁹, visto que as políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o direito há aproximadamente 20 anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas.

Não é um tema ontologicamente jurídico, mas é originário da ciência política, na qual sobressai o caráter eminentemente dinâmico e funcional, que contrasta com a estabilidade e a generalidade jurídicas.²⁰

A noção de políticas públicas emergiu como tema de interesse para o direito com a configuração *prestacional* do Estado. Contudo, não existe no Brasil doutrina ou jurisprudência sedimentando um regime jurídico próprio às políticas públicas.

No entanto, como é o Direito Administrativo o responsável pela racionalização formal das funções de governo por meio da Administração Pública, foi nesse ramo que surgiram as primeiras reflexões sobre o tema.

A política pública foi introduzida no universo do Direito Público como um *programa de ação*.

¹⁹Veja-se, nesse sentido, BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

²⁰Em sentido contrário e restritivo –, ou seja, de que a política pública deriva exclusivamente de uma construção normativa, veja-se DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

Corroborar esse entendimento o posicionamento de Bucci (2002, p. 267), para quem o estudo das políticas públicas encontra-se assim no âmbito do Direito Administrativo, tendo em vista que é nesse ramo que o Estado é analisado em seu viés executivo. Ainda, para Bucci (2002, p. 267-268), as políticas públicas seriam, portanto, instrumentos de ação dos governos, redirecionando, assim, o conceito de *governo das leis* para o *governo das políticas*. Impulsionado pelo modelo do Estado social, a legitimidade do Estado passou a fundar-se na realização de finalidades coletivas e não na antiga expressão legislativa da soberania popular (isso não implica o abandono da lei como elemento legitimador da ação estatal).

Para Fábio Konder Comparato (1997, p. 343-359), o conceito operacional de política pública transcenderia os atos e normas que a compõem, se aproximando mais de uma atividade, “*um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado*”. No entanto, para Comparato (1997, p. 351), as políticas públicas adquiriram centralidade promovendo um aumento da importância do Poder Executivo.

Esse novo modelo de fazer política procura superar a concepção de norma geral e abstrata como ponto gravitacional do aparelho burocrático do Estado, no qual as técnicas de decisão administrativa partem preponderantemente de *regras*. Superado esse modelo, procura-se enfatizar a importância dos princípios, objetivos e prioridades constitucionais.

Pois, segundo Bucci (2002, p. 253):

A crise do modelo normativista e dedutivo, em certa medida reducionista, leva a novos modelos de representação do direito, em que as técnicas de legislação e decisão não se baseiam mais exclusivamente em regras, mas também em princípios e objetivos.

A racionalidade administrativa do Estado social altera a lógica do Estado liberal conduzida pelo esquema normativo condicional “*se – então*”, para um esquema “*meio – fim*”. Sendo assim, a Administração Pública passa a se pautar pelo problema, pela finalidade, pelo fim perseguido, pelos princípios em cena e pelas prioridades (BUCCI, 2002, p. 254).

Registre-se, no entanto, que o modelo de políticas públicas não exclui o modelo da legalidade, mas convive com ele. As políticas públicas se circunscrevem

dentro do espaço delimitado pela legalidade e, sobretudo, pela constitucionalidade, gerando efeitos jurídicos.²¹ De maneira geral, define-se políticas públicas como as *ações ou um conjunto de ações desenvolvidas pelos governos e poderes políticos constituídos que irão produzir efeitos específicos*.²²

Mas, podem ainda ser traduzidas em programas, organizações e ações orientadas pelo Poder Público, abrangendo executivo, legislativo e judiciário.²³

Da leitura e análise de autores brasileiros, como Potyara Amazoneida Pereira (1994); Alysson Carvalho (2002); Fátima Salles (2002); Marília Guimarães (2002), Walter Ude (2002); Patrícia Villela (2009); Claudio Tenorio Figueiredo Aguiar (2009); Denise Tarin (2009); Robson Renault Godinho (2009); Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006), depreende-se que as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação em uma determinada área em longo prazo.

Registre-se, além dessa literatura específica, os múltiplos conceitos de política pública lançados pela doutrina pátria e internacional, a seguir explicitados.

Para B.G. Peters (1986, p. 27), por exemplo, política pública “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que

²¹ Sobre a dimensão jurídica; da legalidade e dos efeitos jurídicos gerados pelas políticas públicas, veja-se o artigo de Patrícia Helena Massa-Arzabe. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

²² Nesse sentido, veja-se a conceituação de políticas públicas na literatura brasileira específica: PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências**. Brasília: EPPOS/CEAM/UnB, 1994; CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; Proex, 2002; GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.

²³ Na perspectiva mais ampla, encontram-se, na literatura brasileira específica, os seguintes autores: VILLELA, Patrícia. (Org.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009; AGUIAR, Claudio Tenorio Figueiredo. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas: dever constitucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Humanos Fundamentais. In: VILLELA, Patrícia. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1-22; TARIN, Denise. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas: dever constitucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Humanos Fundamentais, 2009. In: VILLELA, Patrícia. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 47-72; GODINHO (2009); MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

influenciam a vida dos cidadãos”. Ou ainda, no dizer de Thomas Dye (1984 p. 51), *“tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer”*.

Antoni Fernández (2006) afirma, no entanto, que o termo política pública é utilizado com significados distintos, ora indicando um campo de atividades, ora um propósito político bem concreto, ora um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa.

Para Rodolfo de Camargo Mancuso (2001, p. 730-731), a política pública seria:

Uma conduta comissiva ou omissiva da administração pública, em sentido amplo, voltada à consecução de programas ou metas previstos em norma constitucional ou legal, sujeitando-se a um controle jurisdicional amplo notadamente na eficiência dos meios empregados e na avaliação dos resultados alcançados.

Nesse sentido, entretanto, não haveria fundamento técnico-jurídico para sustentar a assimilação entre políticas públicas e atos exclusivamente políticos ou puramente discricionários, tendo em vista que a política pública não se figura como mero ato de gestão ou governo, mas sim como um programa voltado à implementação de direitos fundamentais e em função de normas constitucionais, possibilitando uma cognição judicial plena e exauriente da política pública.

Josiane Rose Petry Veronese (1999, p. 193) define política pública como um *“conjunto de ações formulando uma rede complexa, endereçada sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania”*.

Pereira (1994, p. 59 e 60) salienta, por outro lado, que embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam *“preferências, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos”*.

José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 110-111) conceitua política pública como sendo as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades.

Para Naura Syria Carapeto Ferreira (2006, p. 57-58), a política pública deve ser *entendida como o conjunto de metas, diretrizes ou objetivos que direcionam a atividade estatal. Portanto, evidenciaria a escolha de prioridades do governo, expressando o planejamento estatal que tem por finalidade o atingimento do interesse público.*

Entretanto, esse último deve ser lido, não como um conceito vazio, discricionariamente preenchido pelo administrador público, mas como um objetivo pautado pela concreção das opções estabelecidas na Constituição.

O conceito, da maneira como se encontra, é impreciso, sendo necessário, portanto, distinguir-se: *diretrizes, estratégias, prioridades e metas* que direcionam a atividade do Estado.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 111) distingue:

- *Diretrizes* são os pontos básicos dos quais se originara a atuação dos órgãos; *estratégias* correspondem ao *modus faciendi*, isto é, aos meios mais convenientes e adequados para a consecução das metas;
- *Prioridades* são as metas obtidas mediante processo de opção ou escolha, cuja execução antecederá à exigida para outros objetivos;
- *Ações* constituem a efetiva atuação dos órgãos para alcançar seus fins;
- *Metas* constituem-se nos objetivos a serem alcançados, decorrendo das propostas que nortearam a fixação das diretrizes.

Dessa maneira, as políticas públicas podem se materializar em *diretrizes, programas, prioridades, projetos, ações e atividades* que visam resolver problemas e demandas da sociedade.²⁴

²⁴Em sentido contrário ao nosso entendimento, veja-se: MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'Analyse des politiques publiques**. Montchrestien: Poche, out. 2000. p. 31. Para esses autores, fazer uma política não significa "resolver" um problema, mas construir uma nova representação dos problemas, dando lugar assim às condições sociopolíticas para seu tratamento pela sociedade e uma nova estrutura, por meio da ação do Estado.

1.2 Políticas Públicas como Campo de Estudos Específico

Conforme aponta Maria Hermínia Tavares de Almeida, a área de estudos de políticas públicas, no Brasil, nasceu com a transição do autoritarismo para a democracia, entre o fim da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980. Este é também um momento importante no processo de institucionalização das ciências sociais, com a criação de um verdadeiro sistema de pós-graduação e fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 1972 (ALMEIDA, 2007, p. 1).

No entanto, os dois processos deram à área suas feições específicas. Os desafios da democratização definiriam a agenda de pesquisa, que se desenvolveu em estreita ligação com as atividades de pós-graduação e ganhou densidade acadêmica promovidos por associações científicas e, em especial, pelo Grupo de Trabalho de Políticas Públicas.²⁵

Registre-se que, antes disso, as políticas de governo já despertavam a atenção de analistas dentro e fora do mundo acadêmico, dando origem a estudos que hoje são considerados clássicos. Marcantes para definir as formas de pensar a decisão e a ação governamental, eram obras isoladas que não se multiplicaram a ponto de constituir uma área de estudos específicos. Isso só ocorreu quando da confluência da democratização com a institucionalização das ciências sociais.

Atualmente, tornou-se um termo cada vez mais comum no debate cotidiano sobre políticas públicas. Contudo, como ocorre com termos de ampla utilização, na literatura específica, apresenta-se de modo polissêmico e com contornos pouco definidos (SCHMIDT, 2008, p. 2.307).

Há razões que favorecem o interesse pelas políticas públicas e por seu estudo. Uma primeira razão de ordem prática, como aponta João Pedro Schmidt (2008, p. 2.308), é o fato de que a crescente intervenção do Estado e a complexidade dos governos nos dias atuais colocam problemas aos responsáveis pelas decisões, seja no setor público, seja na sociedade civil e na iniciativa privada.

²⁵ Atualmente, integram o Grupo de Trabalho de Política de Educação Superior – GT11 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, os seguintes professores doutores: Gladys Beatriz Barreyro e João dos Reis Silva Júnior.

Ocorre, no entanto, que os assuntos públicos não são simples, as soluções para as graves dificuldades enfrentadas, sobretudo, na área social – em especial, da desigualdade e da exclusão educacional –, são multifacetados e não se resolvem apenas pela boa vontade dos governantes ou mediante fórmulas simplistas e rápidas, ou por alguma solução mágica.

Outra razão de ordem mais acadêmica é que as políticas públicas de inclusão social de grupos excluídos têm sido analisadas sob a perspectiva das estruturas, mais do que os resultados nas instituições onde são efetivamente implementadas.

Nesse diapasão, cabe salientar, em face da multiplicidade de modelos políticos e ante a constatação de que nenhum modelo se aplica universalmente, aliás, pela comprovação do fracasso das tentativas de exportar paradigmas dos países desenvolvidos para os demais, houve pouca atenção aos resultados da ação política.

No Brasil, a pesquisa bibliográfica realizada para a presente investigação sobre o recorte de ações afirmativas e ensino superior com os periódicos indexados pelo *Scielo* demonstrou-se a seguinte produção científica, acerca do tema:

Quadro 1 - Pesquisa bibliográfica em periódicos* indexados pelo *Scielo Brasil*.
Área: Ensino Superior

Autor	Instituição	Periódicos
DURHAM, Eunice	USP (NUPPS)	Cad. Pesq.
SGUISSARDI, Valdemar	UNIMEP	Rev. Bras. Ed., Ed. Soc.
CUNHA, Luís Antônio	UFRJ	Ed.Soc.
LEHER, Roberto	UFRJ	Rev. Bras. Ed., Ed. Soc.
SILVA JÚNIOR, João dos Reis	UFSCAR	Rev. Bras. Ed.
MANCEBO, DEISE	UERJ	Ed. Soc.

Fonte: Disponível em: <<http://www.scielo.org/php/index.php>>. Acesso em: 10, 20 nov. de 2009.

Na América Latina sobre a discussão do tema destacam-se os trabalhos de Aguiar (2009), Durham (2003), Oliveira (2008), Trindade (1999), Sánchez (1996), Chauí (2003), Catani (1996), dentre outros.

No Brasil, ressaltam-se ainda os estudos de Catani (2004), Pimenta (2002), Moehlecke (2000, 2004), Silva (2001), Catani e Oliveira (2008), Ranieri (2000), Bucci (2006), Maggie (2002), Da Matta (1997), Gonçalves (2003), Fry (2002), Ribeiro (2009), Reis (2000), dentre outros autores que participam do debate.

No México merecem destaque, dentre outros, os trabalhos de Rimes e Bendesky (2000), Munõz Cruz (1999), Madison et al. (1993), Concha Malo (1991), Fuentes Molinar (1990, 1991) e Ovalle Fernandez (1985), dentre outros.

1.3 Dimensão do Termo Política: *polity*, *politics*, *policy*

O estudo da política abrange uma ampla dimensão de aspectos do termo política, sendo apropriado, portanto, explicitar qual recorte epistemológico desse vasto campo que está sob análise.

Para a literatura em inglês, por exemplo, as dimensões da política são: *polity*, *politics*, *policy*, que designam, respectivamente; a dimensão institucional da política, a processual e a material (MICHAELIS, 2001, p. 761).

A *polity* refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216).

A análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal está compreendida nesse âmbito e vem sendo desenvolvida ao longo do tempo pela Filosofia, o Direito e as Ciências Sociais.

Segundo Schmidt (2008, p. 2.310-2.313), à dimensão da *polity*, por outro lado, podem também pertencer aspectos estruturantes da política institucional, tais como: sistemas de governo, estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário; ou ainda, o aparato burocrático, a máquina administrativa, etc.

Cláudio G. Couto (2005, p. 38) denomina essa dimensão de “*política constitucional*” e enfatiza que o arcabouço constitucional conforma, em todos os

casos, *politics* e as *policies*, mas que numa democracia a normatividade propriamente constitucional não deve incluir questões que “*são objeto da controvérsia política cotidiana dos partidos nas arenas eleitoral e parlamentar*”. Ou seja, questões atinentes às políticas públicas.

Para Schmidt (2008), no entanto, a *politics* abrange a dimensão dos processos que compõem a dinâmica política e da competição pelo poder, que lhe é inerente.

Ainda, segundo o mesmo autor a análise dos processos procura captar o relacionamento dinâmico dos atores políticos. A competição pelo poder e pelos recursos do Estado é marcada tanto por conflitos como por cooperação entre forças políticas e sociais, dependendo dos assuntos e dos interesses em jogo (SCHMIDT, (2008, p. 2.309).

Pertencem à dimensão da *politics* questões como as relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, o processo de tomada de decisão nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade, a competição eleitoral, parlamentar, a atuação e a relação dos partidos e das forças políticas com os governos, etc. (SCHMIDT, 2008, p. 2.310).

A *policy*, por sua vez, compreende os conteúdos concretos da política, as políticas públicas propriamente ditas. Elas são, nas expressões de Schimidt (2008, p. 2.311) e MÜLLER (apud BERCOVICI, 2003, p. 173), o “*Estado em ação*”, o resultado da política institucional e processual.

Para Ronald Dworkin (2002, p. 36), a *política* é um conceito contraposto à noção de *princípio*. A política seria uma espécie de padrão que estabelece um fim a ser alcançado, no sentido de alguma melhoria econômica, política ou social, direcionando as ações do governo a essas metas, inclusive metas negativas, no sentido de “*estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas*”.

Considera-se, porém, que o termo “*público*”, associado ao termo “*política*”, não é uma referência exclusiva ao Estado, mas sim à coisa pública – *res publicae*, ou seja, de todos, com o amparo de uma mesma lei, porém vinculados a uma comunidade de interesses.

Nesse sentido, a *política pública* expressa a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.

1.4 Finalidade das Políticas Públicas e a Problemática da Pobreza e da Desigualdade

O objetivo principal da política pública é alcançar o *bem comum*²⁶ visados pelo Estado. Nesse sentido, encontra-se a serviço dos assuntos públicos e nessa medida busca cumprir uma agenda pública. A política pública deve, nesse sentido, expressar uma visão de sociedade, bem como o papel do Estado em relação à sociedade.

Aponta Dias (2008, p. 262), no entanto, que objetivos específicos de uma política pública devem estar relacionados com as seguintes alternativas, que não se excluem: transformações estruturais, soluções de problemas setoriais ou temáticos, destinação de recursos e otimização de situações.

Frequentemente, conforme indica Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006, p. 54), a concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a algum aspecto da vida social que passa a ser percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado. Essa “descoberta” de um novo problema social usualmente relaciona-se a informações anteriormente não disponíveis ou, se disponíveis, não reconhecidas.²⁷

Assim, ao oferecer respostas institucionais ou, antes, caminhos para solucionar os problemas identificados, o direito das políticas públicas abre espaço para o aprimoramento das condições de vida e para a consecução do ideal de vida boa (*good life*) para as pessoas em dada sociedade.²⁸

Indaga-se: como obter o bem-estar assegurando o que se convencionou chamar desde Aristóteles²⁹ de realização de um ideal de *vida boa*, se fenômenos

²⁶Segundo Reinaldo Dias, *bem comum* é como o conjunto de condições sociais proporcionadas pelo Estado, que permitam e favoreçam nos seres humanos o desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade (**Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 260).

²⁷Cf. HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Cambridge: Polity, 1997.

²⁸Nesse sentido aponta HUNT, Alan. Law as a constitutive mode of regulation. In: _____. (Org.). **Explorations in law society: towards a constitutive theory of law**. London: Routledge, 1993. p. 316.

²⁹ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Édson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2007.

como a pobreza e a desigualdade se acentuam no mundo e, em diversos países latino-americanos, a *exclusão social*³⁰?

Especialmente a exclusão de certos indivíduos ou *grupos sociais marginalizados*³¹ que são postos de lado da educação superior e marginalizados da cadeia produtiva global. De fato, a pobreza e as desigualdades têm, no entanto, estado presente na história da humanidade sob diferentes formas e intensidades, produzindo diversos efeitos sobre o conjunto da sociedade, especialmente a exclusão e a marginalização social. Daí a insistência de que:

[...] aumentar as oportunidades para que as pessoas dos países pobres possam ter uma vida longa e saudável, darem aos filhos uma educação adequada e escaparem à pobreza, não diminuirá o bem-estar das pessoas dos países ricos. Pelo contrário, ajudará a construir uma prosperidade partilhada e a reforçar a nossa segurança coletiva. No nosso mundo interligado, um futuro construído sobre as bases de pobreza maciça no meio da abundância é economicamente ineficiente, politicamente insustentável e moralmente indefensável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 17).

Os últimos anos do século 20 e os primeiros do século 21 mostraram haver um crescente consenso – pelo menos retórico – sobre a necessidade de reduzir a pobreza e chegou-se, inclusive, a falar-se em eliminá-la (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 1995).³²

Isso é possível? Certamente, é possível reduzir os níveis de pobreza e desigualdade e eliminar suas expressões extremas em seus vários aspectos, de

³⁰Maria José Galleno de Souza Oliveira assevera que conceituar *exclusão social* é um processo difícil, devido ao caráter subjetivo que a expressão carrega. Levando em consideração os atuais patamares de desenvolvimento econômico e social da sociedade capitalista, pode-se entender a exclusão social como um processo pelo qual certos indivíduos ou grupos sociais, com ativa capacidade de consumo, são postos de lado e para fora, afastados e marginalizados da cadeia produtiva global, sem direitos a ter direitos e com poucas possibilidades de reintegrar a complexa sociedade de consumo ocidental (**A globalização da pobreza: impactos das políticas sociais do estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos**. Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2004. p.1-16).

³¹Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade, a questão da *marginalização e exclusão social* se encontra diretamente relacionada à observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que “o declínio das condições de vida de amplos segmentos da população requer que os instrumentos internacionais de proteção vigentes, acrescidos de novas iniciativas, se voltem às questões das necessidades básicas dos seres humanos e de sua capacitação. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **Tratado Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999. v. II, p. 275.

³²Veja-se, nesse sentido: ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Informe de La cumbre mundial sobre el desarrollo social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas. Nueva York, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

maneira a permitir e a favorecer a inclusão de certos indivíduos e ou grupos sociais excluídos da educação superior e marginalizados socialmente da complexa sociedade de consumo ocidental?

Existe recurso material para tanto, assim como um consenso em nível discursivo por parte de governos, organizações internacionais e diversos grupos sociais e econômicos (DEAN, CIMADAMORE et al. 2005).

Estratégias e políticas públicas de redução da pobreza e redução e/ou eliminação das diversas formas de desigualdade – especialmente *as educacionais* são implementadas com mais ou menos êxito em diversas partes do mundo, porém, existem sérias dúvidas sobre se alcançarão os modestos objetivos do milênio, pelo menos na América Latina.

Registre-se um informe publicado pela CEPAL, no ano de 2005, relativo aos avanços dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM)³³, que aponta que em vários países da região podem se observar progressos significativos em matéria de redução da pobreza.³⁴

Esse documento reconhece, entretanto, que tais avanços são insuficientes para gerarem progresso e bem-estar humano, porque continuam as desigualdades especialmente quanto ao *acesso à educação* (CEPAL, 2005).

³³Em setembro de 2000, as Nações Unidas organizou uma reunião com os 189 países-membros que foi denominada de Cúpula do Milênio. Nesse encontro, o tema central foi: quais são os desafios sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais que deveriam dominar as agendas de países, instituições, organismos internacionais, ONGs e sociedade civil no limiar do século que se iniciava? Os debates foram embasados num documento preparado por Kofi Annan, secretário geral da ONU, intitulado *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século 21*. Os debates sobre violações dos direitos humanos, guerras, degradação ambiental, má distribuição de renda, epidemias, crime organizado, fome, entre outros, levaram à formulação de um documento – *Declaração do Milênio* – que serviu como norte para a sistematização dos ODMs. Assim, os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) foram estabelecidos pela ONU como meta a serem alcançadas pelos países membros até o ano de 2015. Segundo o Relatório de Desenvolvimento do PNUD de 2002, são cinco estes objetivos, passíveis de serem atingidos por metas determinadas por meio de ações políticas. O quadro 3 sintetiza os objetivos e as metas traçadas, e apresenta os resultados parciais de análises de avaliação do progresso em direção aos objetivos, com base na interpolação linear de tendências dos anos de 1990. Cada um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio inclui várias metas. Os *Objetivos do Milênio* são: 1)- erradicar a pobreza extrema e a fome; 2)- atingir o ensino básico universal; 3)- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4)- redução da mortalidade infantil; 5)- melhorar a saúde materna; 6)- combater o HIV/Aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças; 7)- Garantir sustentabilidade ambiental; 8)- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (Uma visão a partir da América Latina e do Caribe, apud **Folha Informativa ODM**, PNUD/CEPAL, 2005). A seleção dos objetivos e metas para cumprimento do Brasil e México, baseia-se, principalmente, na disponibilidade de dados sobre esses países.

³⁴Veja-se, nesse sentido, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM). Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>>. Acesso em: 15 de agosto de 2009.

O quadro abaixo especifica alguns desses objetivos, metas e indicadores de desenvolvimento do milênio a serem alcançados na redução da pobreza e da desigualdade, especialmente quanto ao acesso à educação, no Brasil e México:

Quadro 2 - Objetivos, metas e indicadores de desenvolvimento do milênio a serem alcançados – situação do Brasil e México

Objetivos	Metas e Indicadores	Situação do Brasil	Situação do México
1. Erradicar a pobreza extrema e a fome	<i>Reduzir a proporção das pessoas que sofrem de fome (pessoas subalimentadas em % da população total)*</i>	A caminho	A caminho
2. Alcançar o ensino primário universal	<i>Garantir que todas as crianças possam completar o ensino primário (taxa de escolarização primária e % das crianças que atingem o 5º ano)</i>	—	Realizado em relação à escolarização primária e a caminho em relação às crianças que atingem o 5º ano de instrução
3. Alcançar a igualdade sexual e dar poder às mulheres	<i>Eliminar as disparidades sexuais em todos os níveis de ensino** (taxa de escolarização primária e secundária feminina em % da masculina)</i>	—	A caminho em relação à escolarização primária feminina e realizado em relação à escolarização secundária
4. Reduzir a mortalidade Juvenil	<i>Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil e de menores de cinco anos (taxa de mortalidade de menores de cinco anos por mil nascidos vivos)</i>	A caminho	A caminho
5. Garantir a sustentabilidade do ambiente	<i>Reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso a fontes de água tratada (% da população que usa fontes de água tratada)</i>	A caminho	A caminho

Fonte: PNUD (2002). Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 e 2003, p. 46-49.

Nota: *(Um indicador complementar para monitorizar a fome e a prevalência de crianças com peso insuficiente, mas os dados disponíveis para análise de tendências são muito limitados. **Os objetivos da igualdade sexual no ensino primário e secundário deveriam ser alcançados até 2005 e, o mais tardar, até 2015. O progresso em direção aos objetivos foi avaliado com base na meta de 2015).

As propostas de ações das Nações Unidas para o cumprimento dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODMs) estão assentadas na busca de formas de mobilização da capacidade individual, institucional e social.

O que tudo isso significa em relação às *políticas públicas de inclusão social*?

Significa que a construção de bases que visam combater as exclusões e a pobreza absoluta só pode se fazer, segundo a ONU, com ações que mobilizem indivíduos, Estados, instituições privadas e sociedade civil, ao mesmo tempo. Isso porque há formas de reprodução das exclusões e das desigualdades que dependem, além das ações das instituições e dos organismos da sociedade civil, da redefinição de práticas e de atitudes individuais (REZENDE, 2008, p. 01).

Entre as políticas públicas sociais, a educação ocupa posição especial, não só de acordo com as teorias do capital humano, que atribuem à educação um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, como também pela constatação mais recente e muito bem documentada, no Brasil, de que as desigualdades educacionais são o principal correlato das desigualdades de renda, oportunidades e condições de vida. Apesar do consenso que existe a respeito da importância da educação, há muitas dúvidas sobre o que fazer nessa área, tanto ao que se refere à educação formal convencional, na escola fundamental e média, quanto, sobretudo, a outras modalidades, como a educação pré-escolar, a educação de jovens e adultos, a educação continuada e o uso de novas tecnologias para a transmissão de conhecimentos; existe também muita controvérsia a respeito do que fazer em relação à educação superior (BAKER, 2004, DE FERRANTI, PERRY, GILL, GUASCH, SCHADY, 2002; HUSEMANN, HEIKKINEM, 2004; SCHWARTZMAN, 2004).

Conforme aponta María José Resende, no que concerne à equalização da educação básica entre meninos e meninas é necessário, evidentemente, mobilizar formas de combater tanto a pobreza e a exclusão no âmbito macrosocial quanto os processos de subordinação e de domínio inscritos no âmbito dos valores, da cultura e das práticas sociais e individuais (REZENDE, 2008, p. 187).

A responsabilidade sobre esses fenômenos deve assim ser compartilhada. Nesse sentido, aliás, são também as disposições da *Declaração Mundial sobre Educação Para Todos* (1990) que determina expressamente:

As autoridades nacionais, regionais 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 entre os Ministérios de 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 (...) (UNESCO, 1998).

Considerando essas metas e estatísticas, no entanto, é preciso indagar-se: será possível alcançar o desenvolvimento pleno, que consiste não apenas na diminuição do número de pobres, como também na superação das desigualdades educacionais e a exclusão existentes em todos os âmbitos da vida humana? Sejam elas referentes ao acesso à saúde, ao trabalho e, especialmente, ao acesso à educação de qualidade, sobretudo, na *educação superior*³⁵?

No Brasil e no México, *Políticas Públicas de Inclusão Social*, no nível da educação superior, onde, embora sucessivas ondas de reforma nos seus respectivos sistemas de educação superior tenham implicado numa paulatina ampliação do acesso – com exceção, talvez, da reforma de 1990 e dos períodos ditatoriais, que foram particularmente restritivos, a massificação da matrícula não

³⁵A educação superior é o nível mais elevado dos sistemas educativos. No Brasil, a educação superior é composta por cinco modalidades: 1) cursos sequenciais, os quais podem ser de formação específica, que conferem diploma, ou de complementação de estudos, que oferecem certificado de conclusão; 2) graduação, que compreende: bacharelado; licenciatura; 3) graduação tecnológica, a qual faz parte ensino superior e confere grau de tecnólogo ao concluinte; 4) pós-graduação, composta pelos níveis de especialização (pós-graduação *lato sensu*), mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*); 5) extensão, representada por cursos livres e abertos a candidatos que atendam aos requisitos determinados pelas instituições de ensino. Esses cinco tipos de cursos superiores são ministrados em instituições diversas, como as universidades, os centros universitários e as faculdades. Existe ainda outras denominações, como institutos superiores, escolas superiores e faculdades integradas, por exemplo. As instituições de ensino superior são públicas ou privadas. As instituições públicas são criadas e mantidas pelo poder público nas três esferas – federal, estadual e municipal. As instituições privadas são criadas e mantidas por pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos. Nas instituições públicas, no Brasil, o ensino superior de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* é gratuito, por força de norma constitucional. Já em relação à pós-graduação *lato sensu*, diversas dessas instituições cobram mensalidades de seus alunos, o que é objeto de crítica por parte de profissionais da educação, além de constituir prática de duvidosa legalidade. No que se refere às instituições privadas, há cobrança de mensalidades tanto na graduação como na pós-graduação. Considerando a existência de uma grande amplitude de valores, alunos de diferentes classes econômicas têm acesso ao ensino superior oferecido por essas instituições.

implicou, ainda, em uma relação causal vinculada à democratização desse nível de educação nos países indigitados (SVERDLICK, FERRARI, JAIMOVICH, 2005, p. 5-6).

No cenário das políticas públicas voltadas para a inclusão educacional e, em escala mais específica, para a inclusão na educação³⁶ superior, a inclusão deve ser vista como um direito a ser preservado pelo Estado Democrático de Direito.

O discurso da inclusão social modula o enfrentamento da persistente e gritante pobreza e desigualdade.

Ao analisar a pobreza e as diversas formas de desigualdade, especialmente as educacionais, no contexto das políticas de produção de pobreza e desigualdade, na América Latina, os autores Alberto Cimdamore e Antonio David Cattani, com pertinência e propriedade assim indagam-se:

Se for logicamente possível reduzir-se substancialmente (senão eliminar) a pobreza extrema, se existem os recursos para fazê-lo, se fizeram declarações e assinaram-se compromissos, por que isso não acontece?
(CIMADAMORE, CATTANI, 2007, p. 15, 16).

Indubitavelmente, as Ciências Sociais têm uma grande responsabilidade em responder a essa pergunta. Contudo, grande parte das respostas de especialistas, acadêmicos e governos fixa-se nas *deficiências das políticas e programas de redução de pobreza e desigualdade – especialmente as educacionais*.

Suas referências situam-se, habitualmente, em níveis de análises nacionais e locais, salientando-se, em muitos casos, o papel discursivo e efetivo do Estado, das instituições públicas e privadas e de organizações internacionais que trabalham com o tema da redução da pobreza e desigualdade (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p. 17).

³⁶O conceito de *educação* é mais compreensivo e abrangente do que simplesmente o conceito de instrução. A educação objetiva, contudo, propicia a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (i) qualificar o educando para o trabalho; e (ii) prepará-lo para o exercício da cidadania. O acesso à educação é dessa maneira a realização concreta do ideal democrático. Segundo Piaget: “A educação como direito de todos, portanto, não se limita em assegurar a possibilidade da leitura, da escrita e do cálculo. A rigor, deve garantir a todos o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondem ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual” (PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?** Tradução de Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973. p. 40).

Relaciona-se, assim, o tema com a implementação de políticas públicas que visem reduzir, superar ou ainda eliminar a pobreza e a desigualdade em seus vários aspectos, de maneira a favorecer ou permitir a inclusão de certos indivíduos e/ou grupos sociais marginalizados excluídos socialmente da complexa sociedade de consumo ocidental.

A América Latina e o Caribe constituem uma região caracterizada por enorme pobreza e desigualdade social e econômica, que resistem à ação do tempo e às diversas políticas públicas construídas e desenvolvidas com o propósito de superá-las ou, pelo menos, minorá-las (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p. 17).

Isso se demonstra pelo quadro comparativo entre Brasil e México de indicadores de pobreza e privação humana a seguir apresentado:

Quadro 3 – Pobreza e privação humana, pelos indicadores utilizados para o cálculo do índice de pobreza humana (IPH-1)

Indicador	IPH - 1 Ordem (posição no ranking de países)		IPH-1 Valor (%)		Pessoas que não devem ultrapassar os 40 anos (%) *		Taxa de analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)		População sem acesso à água potável (%) **	População sem acesso a serviços de saúde (%)*		Crianças com peso deficiente menores de 5 anos (%)**	
	1998	2000	1998	2000	1990-98	2000	1990-98	1995-00	1990-98	2000	1981-93	1990-98	1995-00
Brasil	21	17	15,6	12,6	24	13	6	6	24	13	25***	6	6
México	12	11	10,4	9,4	15	14	14****	8	15	14	9	14****	8

Fonte: PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2002. Queluz: Mensagem, 2004, p. 157-159. NARITA (2004).

Notas: *Os dados referem-se à probabilidade, ao nascimento, do indivíduo não ultrapassar os 40 anos, vezes 100. **Os dados referem-se aos anos mais recentes disponíveis durante o período indicados no título da coluna. ***Com o fim de calcular o IPH-1 foi utilizada uma estimativa de 25%, a média não ponderada dos 97 países com dados disponíveis. ****Os dados dizem respeito a apenas uma parte do país.

Embora a posição no *ranking* de países como Brasil e México apontem que a posição dos indicadores acima registrados nesses países tenham caído no que tange à pobreza e a privação humana – IPH entre 1998/2000, conforme apresentado no quadro acima, verifica-se que os atuais níveis de pobreza e desigualdade permanecem significativos.

Tais índices contrastantes com os da enorme riqueza acumulada em algumas mãos colocam hoje a necessidade de se passar das medições e descrições, que estão contribuindo para a reprodução desse fenômeno, para a busca de ações concretas mediante políticas mais eficazes sobre a redução e diminuição desses fatores.

Porém, apesar das melhorias experimentadas em alguns países, durante a segunda metade do século 20, ainda persiste o ceticismo sobre a possibilidade de a América Latina chegar, um dia, a ser um continente desenvolvido (BAHIA; LEAL, 2006, p. 30-34)

As estatísticas demonstram resultados medíocres, na América Latina, na última década do século 20 – apenas 3% do crescimento do PIB, só um ponto a mais do que durante a década perdida dos anos 80; 44% da população vivendo em condições de pobreza; 19% em condições de indigência e com a pior distribuição de renda entre as regiões do mundo, conforme se demonstra dos dados estatísticos do Anuário Estatístico da Comissão Econômica para a América Latina³⁷ – CEPAL (2002).

Constata-se, no entanto, que as desigualdades que assolam a região são dos mais variados tipos: entre países, entre regiões de um mesmo país, de renda, de acesso a bens de consumo e culturais, de possibilidades de trabalho, entre gêneros, entre cidadãos pertencentes a diferentes etnias ou com cor de pele distintas, etc.

Boa parte dessas desigualdades se vincula, de uma maneira ou de outra, às diferenças de renda familiar. Nos países da região, os 10% mais ricos da população geralmente registram renda que é, pelo menos, dez vezes superior àquela associada aos 10% mais pobres (CINDA, 2007).

Segundo estatísticas mais atuais do CEPAL (2007), na América Latina, a soma de pobres e indigentes na região alcançava a 40,5%, em 1980, passando a ser de 49,8%, em 2007 (CEPAL, 2006).

Nesse contexto de pobreza e desigualdade, dentre os países da América Latina, destacam-se o Brasil e o México, países onde as políticas públicas (econômicas e sociais), sob o projeto neoliberal, durante as duas últimas décadas e segundo posicionamento de Stella Narita (2004, p. 32), *“não viabilizaram o acesso de amplos setores da população aos direitos sociais – dentre eles, destacando-se o direito à educação superior”*.

³⁷Conforme esclarece José Luis Coraggio em sua obra pioneira sobre desenvolvimento humano e educação na América Latina, cada organismo internacional (OI) tem sua própria história, seu próprio campo de atuação. Assim, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) é um organismo regional da ONU cujo sentido constituinte é precisamente o desenvolvimento da América Latina (**Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 88).

Registre-se por oportuno, que uma das questões mais complexas das políticas públicas tem sido o objetivo de conciliar os valores abstratos da igualdade e da justiça social³⁸ com a desigualdade inerente às economias de mercado (PINTO; CLEMENTE JÚNIOR, 2009, p. 3).

Sob a perspectiva teórico-acadêmica, segundo Pinto e Clemente Júnior (2009, p. 3), são inumeráveis as experiências tanto de reformulação teórica dos conceitos de igualdade, direitos e justiça social, quanto de operacionalização desses princípios em políticas públicas efetivas.

Destaca-se, dentre elas, a *noção de ação afirmativa*, principalmente a partir do movimento pelos direitos civis nos EUA, na década de 1960, e de sua adoção generalizada e multiforme naquele país.

Na última década, o Estado brasileiro vem incorporando a noção de “ação afirmativa” como um dos princípios organizadores de algumas de suas políticas sociais visando ao acesso à educação superior (ZONINSEIN, 2004, p. 108-107).

Conforme asseveram Pinto e Clemente Júnior (2009, p. 3), embora seja possível encontrar a ação afirmativa como tópico de discussão desde a década de 1960, o tema só ganha espaço acadêmico e político digno de menção a partir de meados da década de 1990 e, a partir de então, uma série de ações pontuais em todos os níveis e políticas públicas mais permanentes são implementadas, acompanhadas de um intenso debate político e acadêmico, tendo como marco final a adoção de cotas para negros e alunos de escolas públicas em universidades, no Brasil, como a UERJ e a UnB, por exemplo.

A necessidade da discussão sobre direitos, cidadania e políticas de inclusão social no Brasil passa cada vez mais pelo debate acerca de ações afirmativas como possíveis canais por meio de implementação de políticas públicas específicas de

³⁸Aponta Rosalba Maria Cardoso Garcia que discussão sobre o conceito de *justiça social* favorece a percepção de que um “mundo inclusivo” é um mundo sem pobreza e que uma “sociedade inclusiva” é justa, competitiva e produtiva. Nessa direção, percebe-se uma redefinição de pobreza numa concepção multidimensional, na qual é compreendida como mais que renda e propriedade, uma vez que enfatiza as oportunidades e capacidades que as pessoas possam desenvolver (Discursos políticos sobre a inclusão: questões para políticas públicas de educação especial no Brasil. **GT: Educação Especial**, n. 15, p. 9, 2009. Saliente-se, ainda, que o termo “*incluir*” significa “*pôr dentro de, abranger, envolver, inserir, integrar*”. Dicionário Houaiss: sinônimos e antônimos. Instituto Antônio Houaiss. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 289. [Verbetes: Incluir].

acesso a bens, recursos e instrumentos de mobilidade social para indivíduos e grupos potencialmente *excluídos*.³⁹

Assim, a ação do Estado por políticas de inclusão se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais e/ou infraconstitucionais, de forma que, ainda quando aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política.⁴⁰

1.5 Espécies de Políticas Públicas

Usualmente distingue-se *políticas públicas de Estado* e *políticas públicas de governo*. Assim, quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública, ela poderá ser considerada política de Estado.

Dentro desse quadro, pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para execução de políticas de promoção e proteção dos *direitos humanos*.⁴¹

³⁹O conceito de *exclusão* é problematizado por diversos autores, dadas as diferentes abordagens com que é usado. Longe de indicar uma relação pétrea, o conceito de exclusão faz referência a um modelo social que, pautado na globalização econômica e cultural, distancia cada dia com maior intensidade os ideais de igualdade anunciados pelo Estado liberal burguês. Ao mesmo tempo em que a exclusão social indica processos de discriminação institucional, demarcadores das diferenças, implicando também em movimentos que estas propiciam, não no sentido de excluí-las do cenário político e social, mas de reverter as condições produtoras das diferenças e de afirmar a possibilidade da coexistência do plural como direito SCHEINVAR, Estela. **O feitiço da política pública**: escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009. p. 31. Para aprofundamento desse debate, ver CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 17-50. RIBEIRO, Matilde. As políticas de igualdade racial no Brasil. Disponível em: <<http://livraria.fes.de/pdf-files/bueros/brasilen/06429.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2009.

⁴⁰Nesse sentido, é o posicionamento de DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Massachusetts: Harvard University p., 1978. p. 294.

⁴¹Em seu conceito, embora os termos “*direitos humanos*”, “*direitos civis*” e “*liberdades civis*” sejam utilizados como sinônimos há diferenças de enfoque. A expressão “*direitos humanos*” é utilizada em direito internacional para indicar os direitos de todos os seres humanos da face da terra. Mas, geralmente, são divididos em “*direitos civis e políticos*”, que não devem ser restringidos pelos governos e “*direitos econômicos, sociais e culturais*”, que os governos deveriam oferecer e dar a liberdade ao povo de seu país. Pois, “*direitos civis*” e “*liberdades civis*” são expressões usadas com mais frequência para descrever liberdades protegidas pelas “*leis*” de um determinado país. A

Quando, de outro modo, os objetivos das políticas públicas forem os de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos nos textos constitucionais, pode-se falar em políticas de governo.

Nesse sentido, Aith (2006, p. 234-241) afirma que essa distinção deve levar em conta três fatores principais: a) os objetivos da política pública; b) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; c) a forma de financiamento da política pública.

Segundo Aith (2006), a conjugação desses fatores é que dará a clareza necessária para se diferenciar as *políticas públicas de Estado* e as *políticas públicas de governo*.

Para esse autor, a política de Estado deve ser analisada, portanto, a partir do enfoque sobre quais finalidades que se buscam com sua implementação. Se forem finalidades essenciais do Estado, ligadas à sua organização (política e social), estrutura e desenvolvimento, estaremos diante de uma política de Estado. Exemplificando, políticas que visem à consolidação do Estado Democrático de Direito, tais como as políticas de organização estrutural dos poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), são políticas que devem ser consideradas políticas de Estado (AITH, p. 234-241).

concepção de direitos humanos aponta para uma pluralidade de significados. No dizer de Goffredo Telles Júnior, um dos significados de “direitos humanos” liga-se à noção de bens almejados pelo ser humano que são soberanos, ou seja, aqueles bens que “a generalidade dos seres humanos atribui máximo valor, para nosso corpo e nosso espírito”. Do nosso corpo e do nosso espírito, são bens soberanos acima de quaisquer outros, e.g.: a vida, a incolumidade física e moral, a saúde, a liberdade de ir e vir e ficar. Do nosso espírito, são bens soberanos: a dignidade humana, a honra, a justiça, a igualdade essencial das pessoas; a privacidade, o domicílio inviolável, a liberdade de manifestação do pensamento e da fé, a liberdade de trabalho; a liberdade de reunião e associação, a educação. Evidentemente, este rol não é taxativo, é uma simplificação extrema do conjunto complexo de bens soberanos, existentes no nosso coração e na nossa inteligência (TELLES JÚNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 341). A história da civilização demonstra que as sociedades se aperfeiçoaram à medida que incorporaram estes bens soberanos ao seu patrimônio cultural. Com efeito, para a ciência do direito, os direitos humanos são os direitos humanos positivados nas constituições, nas leis e nos tratados internacionais. Na nossa Constituição de 1988, o rol de direitos fundamentais são enumerados no artigo 5º da Constituição Federal, mas é importante salientar que este rol não é taxativo. A questão envolve, além dos direitos fundamentais constantes do corpo da Constituição, os direitos enunciados nos Tratados Internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro, *ex vi*, do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988. É, na lição de José Joaquim Gomes Canotilho, que os direitos fundamentais podem ser compreendidos em duas fases: “uma, anterior ao *Virginia Bill of Rights* (1776) e à *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, (1789), caracterizada por uma relativa cegueira em relação à ideia dos direitos do homem; outra, posterior a esses documentos, fundamentalmente marcada pela chamada constitucionalização ou positivação dos direitos do homem nos documentos constitucionais” (**Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 500).

Ainda, segundo Aith (2006, p. 237), as políticas de Estado podem se diferenciar da política de governo, na medida em que uma política de Estado exige uma continuidade, devendo ser perene e não pode ser quebrada ao sabor dos governantes. Já as políticas de governo destinam-se à consecução de objetivos constitucionais mais diversos, podendo variar de governo para governo, desde que dentro de limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Por outro lado, afirma Aith (2006), que as políticas de governo podem ser delegadas ou terceirizadas, até mesmo integralmente. As políticas de governo podem, inclusive, ser interrompidas e substituídas por outro tipo de política voltada à consecução do mesmo objetivo anterior, podendo ser políticas pontuais, o que não é admitido para as políticas de Estado (AITH, p. 237, 238).

As políticas públicas também apresentam diferentes espécies.

Segundo Schmidt (2008, p. 2.313), uma classificação das espécies das políticas públicas, mais usual, é a que distingue *políticas sociais* de *políticas econômicas* ou *macroeconômicas*. Contudo, é possível encontrar-se outras espécies, além das citadas por esse autor.

Veja-se a seguinte classificação apontada por Reinaldo Dias (2008, p. 262):

- a) Políticas sociais: que englobam, por exemplo, a saúde, a educação, a habitação, a previdência, a seguridade e a assistência social;
- b) Políticas econômicas ou macroeconômicas: que incluem, fundamentalmente, a política fiscal e a política monetária, abarcando questões como o controle da inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, os incentivos a determinados setores da economia, o comércio internacional, dentre outros.
- c) Políticas administrativas: que envolvem a democracia, descentralização, participação social;
- d) Políticas específicas ou setoriais: que englobam, por exemplo, meio ambiente, direitos humanos, turismo, etc.

Da classificação acima indicada são, justamente, as *políticas sociais de ações afirmativas* as que interessam ao presente trabalho, tendo em vista o *direito à*

inclusão de acesso às minorias no âmbito do ensino superior, que são consideradas lato sensu políticas sociais.

Abordar-se-á aqui somente a *política social* que diz respeito ao recorte *políticas de ações afirmativas*, voltadas a *grupos minoritários discriminados por razões raciais*⁴² e/ou *etnia*.⁴³

1.6 Políticas Públicas e as Minorias

Remillard (1986, p. 14) ensina que a história moderna da proteção internacional dos direitos das minorias começou nos séculos 16 e 17, em relação à proteção das minorias religiosas. Desse modo, o Tratado de Westphalia, de 1648, que declarou o princípio da igualdade entre católicos e protestantes, pode ser mencionado como o primeiro documento que previu direitos a um grupo minoritário.

⁴²O termo *raça*, segundo Hédio Silva Júnior, é uma categoria da biologia e designa um conjunto de aspectos biofisiológicos cambiantes, que diferenciam elementos da mesma espécie. Por exemplo, na espécie dos felinos ou dos caninos, tem-se as raças de gatos ou cães com aspectos biofisiologicamente variáveis, porém, isolados nas suas raças e reciprocamente hostis em ambientes comuns. Um leão não viveria nem se reproduziria senão por meios artificiais com um gato da mesma espécie – felinos – mas racialmente diferentes. Desde os anos 50, após estudos realizados pela Organização das Nações Humanas, num empreendimento mundial desenvolvido por geneticistas, antropólogos, cientistas sociais, biólogos, e biofisiologistas, o termo *raça* é considerado, ao menos sob o prisma científico, inaplicável aos seres humanos. A conclusão desses estudos é de que seres humanos formam um *continuum* de variações da aparência, no interior da mesma espécie, sem que estas variações afetem a possibilidade de convivência e reprodução de outros seres humanos. Desse modo, as variações biofísicas na espécie humana estão circunscritas ao plano da aparência física – os fenótipos que derivam dos inúmeros cruzamentos entre grupos, desde a pré-história. Os fenótipos tendem a se alterar ou se manter, no decorrer das gerações, conforme as barreiras naturais ou sociais que lhes sejam impostas (SILVA JÚNIOR, Hédio. **Direito de igualdade racial**: aspectos constitucionais civis e penais – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 14).

⁴³O termo *etnia*, segundo Hédio Silva Júnior, é uma categoria antropológica, refere-se a um conjunto de dados culturais – língua, religião, costumes alimentares, comportamentos sociais – mantidos por grupos humanos não muito distantes em sua aparência, os quais preservaram e reproduzem seus aspectos culturais no interior do próprio grupo, sem que estejam necessariamente vinculados por nacionalidade comum, ainda que compartilhem um território comum e se organizem, em determinados casos, como população geral desse território. É o caso, por exemplo, dos sérvios, croatas e húngaros minoritários, os quais, até bem pouco tempo reunidos no território comum da Iugoslávia, podiam se declarar iugoslavos, sem que seus fenótipos os divisassem por cor. Entretanto, a herança cultural de cada um desses grupos os mantém isolados enquanto etnias, secundarizando valores nacionais, especialmente quando *etnia* preponderante – politicamente mais poderosa – se impõe a outras. Ainda, adverte-nos o autor, nos confrontos armados para conquistas territoriais, as práticas de extermínio, banição ou *apartheid*, são frequentemente empregadas, e um vocábulo racista não é dispensado. No Brasil, japoneses, ciganos e índios conformam exemplos típicos de grupos étnicos. Por último, assinala-se que a constituição brasileira menciona ainda o adjetivo afro-brasileiro, o qual tem por característica acentuar a origem, o continente de origem dos membros da população negra brasileira (**Direito de igualdade racial**: aspectos constitucionais civis e penais – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 18).

Nos anos seguintes, outros tratados, garantindo especialmente a liberdade religiosa, foram surgindo. Contudo, é importante assinalar que em todos esses casos o principal objetivo dos tratados era a celebração da paz e não exatamente a proteção direta de uma determinada minoria (LOPES, 2006, p. 54-59).

Talvez o primeiro momento mais específico de proteção das minorias possa ser considerado a Conferência da Paz (Paris 1919), que expressamente declarou a igualdade de todas as pessoas perante a lei, a igualdade dos direitos civis e políticos, a igualdade de trato e a segurança das minorias.

Cabe, sem dúvida, à Sociedade das Nações⁴⁴ o mérito de ter sido a primeira organização internacional que buscou proteger universalmente os direitos de todas as pessoas.

A partir daí, o grande salto foi dado apenas em 1966 com o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966*⁴⁵, no qual em seu art. 27, estabeleceu-se a proteção das minorias étnicas, linguísticas e religiosas.

A *Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948*⁴⁶ não continha nenhuma menção expressa a esse tipo de direitos. A demora na regulação de tão essenciais direitos pode ter sido consequência da dificuldade em definir o *termo minoria*.

⁴⁴Nesse sentido, vejam-se inúmeros instrumentos normativos e tratados internacionais em que o Brasil é signatário, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Projeto de Documento Final da Conferência da América Latina e Caribe, Preparatória à Conferência de Exame de Durban (17 a 19 jun. de 2008). Brasília, 2008. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração e Programa de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, à Discriminação Racial, à Xenofobia e às Formas Conexas de Intolerância. Nova Iorque, 2002. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Conferência Regional das Américas – Preparativos para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (5 a 7 de dez. de 2000). Santiago, 2000. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração da Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Declaração de Viena, 1993). Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 6 de ago. de 2009. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing' 95. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pequim95.htm>. Acesso em: ago. de 2009.

⁴⁵Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos Humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003. p.78-116.

⁴⁶Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos Humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003. p. 65-69.

O Direito Internacional relacionado à proteção das minorias conhece condições para a participação política delas nos Estados onde vivem. O art. 15 da Convenção-Modelo⁴⁷ sobre a Proteção das Minorias pode servir de exemplo:

As partes devem criar as condições necessárias para a efetiva participação de pessoas pertencentes às minorias nacionais na vida cultural, social e econômica e nos negócios públicos, particularmente naqueles que as afetem.

Francesco Capotorti (1979, p. 1-8), membro especial da subcomissão da ONU, destaca a existência de dois tipos de critérios⁴⁸ para definir as *minorias*:

a) critérios objetivos, que compreendem:

- a existência, no interior da população de um Estado, de um grupo de pessoas com características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes ou distintas do resto da população;
- a diferença numérica do grupo minoritário em relação ao resto da população;
- a posição não dominante desse grupo minoritário.

b) critério subjetivo, que abrange:

- desejo das minorias de preservarem os elementos particulares que os caracterizam, ou seja, a vontade comum de todo o grupo de conservar seus rasgos distintivos.

Aponta Capotorti (1979, p. 1-8) que o termo minoria pode ser conceituado como “um grupo numericamente inferior ao resto da população de um Estado, em posição não dominante”. No entanto, devemos chamar a atenção para o fato de que certas minorias são maiorias numéricas, como sucedia na África do Sul no tempo do *apartheid*⁴⁹, em relação à população negra.

⁴⁷Convenção-Modelo Sobre a Proteção das Minorias Nacionais. MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos Humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

⁴⁸Em função desses critérios, CAPOTORTI, Francesco. **Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities**. Geneva: UN Publication E 78. XIV. p. 1-8, 1979, define as *minorias* como sendo: *un groupe numériquement inférieur au resto de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue*.

⁴⁹*Apartheid* (“separação” em africânder) é uma palavra de origem *afrikaans*, adotada legalmente em 1948 na África do Sul para designar um regime segundo o qual os brancos detinham o poder e os povos restantes eram obrigados a viver separados dos brancos, de acordo com regras que os

Nesse sentido, o critério objetivo numérico pode ser insuficiente para determinar o conceito de minoria, sendo a exclusão social e a falta de participação nas decisões políticas dos grupos minoritários o melhor critério objetivo de definição (WUCHER, 2000, p. 46).

No entanto, Marilena Chauí (2003) afirma que pode parecer estranho falar em "minorias" para referir-se a mulheres, negros, idosos, crianças, pois quantitativamente formam a maioria.

Para Chauí (2003), no entanto, a expressão minorias:

[...] não é usada no sentido quantitativo, mas qualitativo. Quando o pensamento político liberal definiu os que teriam direito à cidadania, usou como critério a ideia de maioria social: seriam cidadãos aqueles que tivessem alcançado o pleno uso da razão. Alcançaram o pleno uso da razão ou a maioria racional os que são independentes, isto é, não dependem de outros para viver. São independentes os proprietários dos meios privados de produção e os profissionais liberais. São dependentes, e, portanto, em estado de minoria racional: as mulheres, as crianças, os adolescentes, os trabalhadores e os "selvagens primitivos" (africanos e índios) formam a minoria. Como há outros grupos cujos direitos não são reconhecidos (por exemplo, os homossexuais), fala-se em "minorias". A "maioria" liberal refere-se, pois, ao homem adulto branco proprietário ou profissional liberal.

De qualquer forma, o tradicional conceito de minoria tem se limitado a considerar apenas as características linguísticas, religiosas ou étnicas de um grupo para sua definição como minoritário, enfoque que hoje está sendo praticamente superado.

Para Andrea Semprini (1999), além de criticar esse conceito restritivo de minorias, assinala a importância de considerar outras características passíveis de serem aplicadas na definição, levando-se em consideração a cultura e a realidade de cada sociedade.

Desse modo, todo grupo humano, cujos membros tenham direitos limitados ou negados apenas pelo fato de pertencerem a esse grupo deve ser considerado um grupo minoritário. Portanto, o termo minorias indica quem deve ser protegido pelas ações afirmativas ou os sujeitos a serem protegidos por tais medidas.

impediam de ser verdadeiros cidadãos. Esse regime foi abolido por Frederik de Klerk em 1990 e, finalmente, em 1994 eleições livres foram realizadas. Veja-se a esse respeito: VILLA, Mariano Moreno. (Org.). **Dicionário de pensamento contemporâneo**. Tradução de Honório Dalbosco. São Paulo: Paulus, 2000. p. 631-633.

De fato, não se deve tomar a expressão minoria no sentido quantitativo, a não ser que no de qualificação jurídica dos grupos a serem contemplados ou aceitos com um cabedal de direitos, efetivamente assegurados, que outros que detêm o poder já possuem.

Os negros brasileiros, por exemplo, fazem parte dessa pretensa minoria, pois, segundo dados do último censo do IBGE, negros e pardos constituem por volta de 47% da população brasileira. O critério usado pelo IBGE foi o de autoidentificação; como recai sobre os negros um estigma negativo, muitos deles não se assumem enquanto tal. Contudo, é de supor que a população negra seja ainda maior do que a apontada pelas estatísticas (Cf. dados IPEA, PNAD, IBGE, 2008).

O termo minoria, no direito democraticamente concebido e praticado, teria que representar o número menor de pessoas, vez que a maioria é a base de cidadãos que compreenda o maior número tomado da totalidade dos membros da sociedade política. Todavia, a maioria é determinada por aquele que detém o poder político, econômico e inclusive social em determinada base de pesquisa.

Ao contrário do que se apura, por exemplo, no regime da representação democrática nas instituições governamentais, em que o número é que determina a maioria (cada cidadão faz-se representar por um voto, que é o seu, e da soma dos votos é que se contam os representados e representantes para se conhecer a maioria) em termos de direitos efetivamente havidos e respeitados na sociedade, a minoria, na prática de direitos, nem sempre significa o número menor de pessoas.

Conforme indica Carmen Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 86), antes, nesse caso, uma minoria pode bem compreender um contingente que supera em número (mas não na prática, no respeito, etc.) o que é tido por maioria.

Assim é o caso de negros no Brasil, que são tidos como minorias, mas que representam maior número de pessoas da globalidade dos que compõem a sociedade brasileira.

Portanto, ao tratar-se de grupos sociais prejudicados por posicionamentos históricos de determinada nação, minoria pode não representar quantidade de cidadãos em menor número. Como exemplo, o extinto regime de *apartheid* que vigorava na África do Sul, onde a absoluta maioria da população negra representava

a essência do segregacionismo racial em todos os setores de atividades daquele país, caracterizando-a como reconhecida minoria.

Resta claro, porém, que para as ações afirmativas e para o sistema de cotas, o termo “*minoría*” não guarda parâmetro com a quantidade, mas sim, com a discriminação sofrida por certo grupo vulnerável que foi de alguma forma marginalizado e discriminado, a quem deve ser aplicado um tratamento diferenciado.

Por outro lado, assevera Sabrina Moehlecke (2004, p. 88), que:

[...] as políticas de ação afirmativas sensíveis à raça e à etnia, na educação superior, abrangeram, de maneira geral, programas sociais compensatórios existentes que passaram a incluir a população negra; ações mais específicas como medidas legais para desagregar instituições de ensino superior, “de jure” ou “de facto”; a implementação de centros de pesquisa de estudos negros; a contratação de professores negros; e alteração nos processos de admissão de estudantes. Sendo certo que, os novos estudantes beneficiados com a expansão do ensino superior foram aqueles em situação de desvantagem socioeconômica, quanto pessoas antes excluídas por suas características raciais e étnicas.

No Brasil, apenas para ilustrar as diferenças quanto às desigualdades econômicas e educacionais, trabalho realizado pelos pesquisadores Maurício Cortez Reis e Anna Risi Crespo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, reproduz o abismo salarial que separa brancos e negros no nosso país, embora com discreta diminuição no período pesquisado, conforme Gois (2005, p. B-4).

Quadro 4 - Desigualdade na Renda e na Educação entre 1990 e 2002

Média dos rendimentos	– Trabalhadores brancos com idade entre 24 e 26 anos – em R\$	– Trabalhadores negros com idade entre 24 e 26 anos – em R\$
1990	R\$ 753,00	R\$ 465,00
2002	R\$ 611,00	R\$ 394,00
Média dos rendimentos	Trabalhadores brancos com idade entre 48 e 50 anos – em R\$	Trabalhadores negros com idade entre 48 e 50 anos
1990	R\$ 1.306,00	R\$ 567,00
2002	R\$ 1.231,00	R\$ 649,00
Média de anos de estudo	Trabalhadores brancos com idade entre 24 e 26 anos	Trabalhadores negros com idade entre 24 e 26 anos
1990	7,9 anos	5,9 anos
2002	9,0 anos	7,0 anos
Média de anos de estudo	Trabalhadores brancos com idade entre 48 e 50 anos	Trabalhadores negros com idade entre 48 e 50 anos
1990	6,0 anos	3,0 anos
2002	7,9 anos	5,4 anos

Fonte: IPEA/IBGE.

*Nota: B – Brancos e Afrodescendentes; N – Negros.

Nas estatísticas relativas à educação – fator mais importante de mobilidade social –, a diferença entre brancos e negros existe e há significativa quantidade de estudos que comprovam a demanda por políticas corretivas raciais na educação brasileira.

Conclui-se pela análise desses dados para os anos, 1990: B-753,00 N-465,00, (B +62%); 2002: B-611,00 N-394,00 (B +55%); 1990: B-1.306,00 N-567,00 (B +130%); 2002: B-1.231,00 N-649,00 (B +90%); 1990: B-7,9 anos N-5,9 anos (B +2,0 anos); 2002: B-9,0 anos N-7,0 anos (B +2,0 anos); 1990: B-6,0 anos N-3,0 anos (B +3,0 anos); 2002: B-7,8 anos N-5,4 anos (B +2,4 anos).

O trabalho de Henriques, pesquisador do IPEA, identifica e mapeia essa necessidade, pois a escolaridade de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos de estudo.

As diferenças mais expressivas, entretanto, no que se refere à desigualdade do acesso à educação conforme a renda familiar são observadas, para a faixa de 20-24 anos; ou seja, essencialmente no caso do *ensino superior*.⁵⁰

Nos países da América Latina para o quintil mais rico da população, por exemplo, o acesso tende a apresentar proporções típicas de alguns países da Europa Ocidental, como Portugal, Espanha, Itália ou Inglaterra. Já, no caso dos mais pobres, o acesso à educação dessa faixa etária corresponde àquele observado nos países árabes, ou é, até mesmo, inferior a isso (CEPAL, 2006).

⁵⁰No Brasil, no campo educacional, definiu-se sistema de ensino como “a organização de serviço público constituída pelas atividades e instituições educacionais de cada Estado ou Distrito Federal”. Por sua vez, a lei constitucional e ordinária emprega o termo sistema de ensino para designar os grandes conjuntos organizados pela União (sistema federal de ensino) e pelos Estados e Distrito Federal (sistemas estaduais ou locais) tendo em conta o atendimento das respectivas necessidades no campo educacional. Com efeito, a atual Carta Magna estabelece, no seu artigo 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seu sistema de ensino”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). No caso brasileiro, na Lei nº 9.394/96 (LDB), o sistema de educação compreende: Educação Infantil (antigo pré-escolar) Ensino Fundamental (antigo primeiro grau); Ensino Médio (antigo segundo grau); Ensino Superior; Educação de Jovens e adultos (antigo supletivo); Ensino Técnico. No caso brasileiro, especialmente quanto à educação superior, o artigo 45 da LDB assim dispõe: a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência. No Brasil, a educação superior é ministrada em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas ou privadas, com *variados graus de abrangência*, conforme dispõe o artigo 45 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Para regulamentar o que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional denominou em seu artigo 45 de “*variados graus de abrangência*”, o Governo Federal editou o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, o qual, por sua vez, regulamentava, para o sistema federal de ensino, a classificação e as atribuições mantenedoras de instituições de ensino superior, bem como a organização acadêmica das instituições, decreto que, posteriormente, foi revogado pelo de nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Este último foi revogado pelo Decreto nº 5.773/2006, que, em seu art. 12, dispõe sobre a classificação das IES. Assim sendo, no Brasil, as *instituições de ensino superior* do Sistema Federal de Ensino quanto à sua organização acadêmica, classificam-se em: I – Universidades; II – Centros Universitários; e III – Faculdades. BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases – LDB (1996). Porém, embora a legislação faça a distinção entre essas categorias de ensino superior, somente as Universidades e os institutos de pesquisa científica e tecnológica, por força do artigo 207 da Constituição Federal brasileira, de 1988, gozam de autonomia. No México, segundo fonte da *Secretariat of Public Education no México* (SEP), o sistema de educação é dividido na modalidade pré-primária (3 a 5 anos), ensino de 1º grau, a partir dos 6 anos, ensino de 2º grau e educação superior, sendo a educação primária e secundária gratuitas e compulsórias, durando 9 anos. Mesmo que diferentes programas de educação bilíngue existam desde a década de 1960 para as comunidades indígenas, depois da reforma constitucional no fim da década de 1990, esses programas receberam um novo incentivo, e textos e livros gratuitos são produzidos em mais de uma dúzia de línguas indígenas. Na década de 1970, o México estabeleceu um sistema de “ensino a distância” por comunicações de satélite para atingir pequenas comunidades rurais e indígenas inacessíveis por outros meios. Escolas que usam esse sistema são conhecidas no México como *telesecundarias*. O ensino a distância da educação secundária no México também é transmitido para alguns países da América Central e para a Colômbia e é usado em algumas regiões do sul dos Estados Unidos como um método de educação bilíngue. Há aproximadamente 30 mil *telesecundarias* e aproximadamente um milhão de estudantes de *telesecundaria* no país. O ensino superior no México é ministrado em universidades, institutos tecnológicos, escolas normais, universidades tecnológicas, como demonstraremos com maior detalhamento no capítulo 5 da presente investigação.

No contexto dos países da América Latina, Brasil e México, apresentam taxas bem inferiores àquelas que se poderia esperar em função de seu PIB. Ao contrário, Cuba e, especialmente, Bolívia e Panamá registram taxas muito elevadas, comparadas ao seu PIB (CEPAL, 2006).

Em realidade, o percentual da população com formação de terceiro grau, nos mais diversos países, não alcança 20%, mesmo no caso das gerações mais jovens, que se beneficiaram da expansão verificada na última década (CEPAL, 2006).

Dentro desse cenário, registre-se que, no Brasil e no México, nas últimas duas décadas, sob o projeto neoliberal, as políticas (econômicas e sociais) não viabilizaram o acesso das “minorias” aos direitos sociais. Isso porque, dentro da concepção neoliberal de Estado, a perspectiva não é de realização do bem-estar social e do enfrentamento das desigualdades.⁵¹

No Brasil, entre os anos de 1996-1999, pode-se constatar o seguinte quadro no nível educativo da população brasileira:

Quadro 5 - Nível educativo (%) da população brasileira, em taxa de escolaridade

Tempo de Escolaridade	Menos de 1 ano de estudo	1 a 3 anos de estudo	4 a 7 anos de estudo	8 mais anos de estudo
1996	16,66	15,88	32,83	34,62
1997	15,97	16,07	32,74	35,22
1998	15,1	15,57	31,99	37,34
1999	14,6	14,97	31,69	38,74

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (1996-1999).

Nota: Informações não disponíveis para a área rural de RO, AC, AM, RR, PA, E AP.

Portanto, no Brasil e no México, diante da constatação da discriminação como elemento originário da exclusão social, econômica e da redução do nível de escolaridade, se faz necessária a atuação positiva por parte desses Estados, na implantação efetiva dos comandos constitucionais a respeito da igualdade material, objetivando que o princípio da igualdade formal tenha efetividade e que se concretize na realidade brasileira e mexicana.

⁵¹Cf. NARITA, Stella. **Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México):** políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado neoliberal. 2004. 238 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 32).

1.7 Formulando Políticas Públicas Sociais

A política social pode ser contextualizada do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais.

Corroborando esse entendimento Pedro Demo (1996, p. 26), ao afirmar que por trás da política social existe a questão social definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente e a maioria marginalizada que a sustenta.

Segundo Bordenave (1980), Caldeira (1984) e Covre (1983), toda política social de origem “superior” (pública, empresarial, acadêmica, religiosa) corre o risco intrínseco de ser estratégia de controle social e desmobilização dos desiguais, segundo a lógica do poder.

É árdua a discussão sobre o caráter *apenas histórico* ou ainda *histórico-estrutural* ou *apenas estrutural* da *desigualdade social*.

Na primeira postura, desigualdade foi algo historicamente inventado, a partir da introdução da propriedade privada e em seguida do trabalho assalariado, por meio dos quais os donos dos meios de produção reduzem os outros a mero instrumento de acumulação de riqueza, expropriando a maior parte do valor gerado pelo trabalhador (ENGELS, 1971; SANDRONI, 1985).

A força de trabalho torna-se mercadoria, cristalizando forma de submissão severamente desigual, visto que o bem-estar de alguns se funda na espoliação do esforço da maioria (ENGELS, 1971; SANDRONI, 1985).

É preciso ressaltar, contudo, que políticas públicas, em particular, as políticas sociais, não podem ser compreendidas como sinônimo de assistencialismo e muito menos de paternalismo. Tampouco as políticas públicas podem também ser confundidas com ajuda, piedade ou voluntariado.

Nesse sentido, deve ser um processo de consciência em que o sujeito se reconhece no seu direito, sendo a condição fundamental de enfrentamento à desigualdade sua própria atuação organizada.

Nas palavras de Pedro Demo (1996, p. 26),

A política social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores. O processo de emancipação histórica conhece, sobretudo, duas vias mais típicas: a via econômica, traduzida pelo trabalho e produção, que pode garantir auto-sustentação e; pela via política, traduzida pela formação da cidadania organizada, que pode garantir autogestão.

Segundo Laura Tavares Ribeiro Soares (1999, p. 350), as **políticas sociais** podem ser classificadas como *preventivas, compensatórias e redistributivas*.⁵²

Soares (1999, p. 350-352) compreende por:

a) *Política social preventiva* é qualquer política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave, como por exemplo, saúde pública, saneamento básico, educação, nutrição, habitação, emprego e salário.

b) *Política compensatória* por aqueles programas sociais que remediaram problemas gerados, em larga medida, por deficiências de políticas preventivas anteriores ou de outras políticas setoriais que interferem com o social (como políticas de emprego e renda, entre outras). Exemplo de política compensatória seria o sistema previdenciário.

c) *Políticas redistributivas* são aqueles programas que implicam em efetiva transferência de renda, por exemplo, o Funrural e o Pis/Pasep, e o programa bolsa-família adotados no Brasil.

Registre-se que as políticas de ações afirmativas compreendem e tensionam, em parte, essa classificação.

⁵²Em acréscimo à classificação ora apresentada, registre-se que a literatura especializada apresenta ainda outras tipologias baseadas em diferentes critérios. A mais conhecida é a de Theodor Lowi, proposta na década de 1960, que identifica quatro tipos de políticas, cujas linhas gerais são recuperadas por autores como Klaus Frey (2000), Souza (2009), Valles (2001) e Fernández (2006), a saber: *políticas distributivas, redistributivas, regulatórias, constitutivas ou estruturadoras*.

1.8 Sistematização da Política Pública Social

Do ponto de vista metodológico, a política pública social deve ter origem e ser formulada de forma sistemática⁵³ e coerente; ter uma localização espacial (internacional, nacional, regional, municipal), uma definição temporal (curto, médio, ou longo prazo) e uma avaliação de sua viabilidade política e financeira.

As políticas públicas tratam da gestão de grandes áreas de problemas ou demandas sociais, com adoção de critérios de racionalidade na utilização de recursos, planejamento e estabelecimento de prioridades, objetivos e metas⁵⁴. Entretanto, é preciso considerar que as políticas públicas não são neutras.

Por isso que se compreende, nessa investigação, seja preciso indagar também o modo como essas políticas são construídas e a quem beneficiam, além de observar a lógica tradicional do Estado que tende à fragmentação dessas ações.

Ignácio Lahera (2002, p. 13) concebe as políticas públicas de dois modos distintos, a saber: *o primeiro de forma tradicional, na qual a “política pública é um programa de ação de uma autoridade ou o resultado de uma entidade investida de poder público e de legitimidade governamental”*.

Essa definição, no entanto, prioriza o caráter centralizador do Estado, excluindo outros atores.⁵⁵

⁵³ Não se pode deixar aqui de ressaltar a ligação entre ciência e a questão da *sistematicidade*. Para o jurfilósofo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, por exemplo, a *sistematicidade* é um forte argumento de cientificidade (**Conceito de sistema no direito**: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask. São Paulo: Universidade de São Paulo; Revista dos Tribunais, 1976. p. 69).

⁵⁴ DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 133-136.

⁵⁵ Em *Ciências Sociais* chama-se *ator* de um processo (ou de uma organização ou instituição) os elementos desse processo, organização ou instituição, cuja ação tem efeitos relevantes nesse processo (ou organização ou instituição). Por exemplo, na política doméstica os atores são “naturais” e “concretos”, pois, o Estado é constituído essencialmente por uma população em um território determinado. Esses atores podem ser indivíduos, grupos de indivíduos, organizações partidárias ou sindicais: o que torna atores políticos é que os resultados de sua ação tenham efeitos relevantes na política doméstica, isto é, sejam partes integrantes das relações de poder no âmbito doméstico. Na política doméstica os indivíduos, grupos e instituições agem em busca de exercer poder, mas não visando garantir, por si só, sua própria sobrevivência, liberdade e propriedade, e sim, visando à garantia da ordem politicamente estável, na qual a garantia da vida, dos bens e da liberdade são dadas a todos igualmente pelo Estado. Contudo, na política internacional, os *atores* são os Estados e, portanto, são atores artificiais e abstratos, por oposição aos atores “naturais” e “concretos” do sistema político doméstico (ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas**: a ordem mundial depois da Guerra Fria. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 16,17).

O segundo modo – levando-se em consideração os avanços da sociedade de informação, os mecanismos de produção de informação e o acesso do público –, é o que considera a ocorrência de uma mudança de ênfase, em que o resultado torna-se mais importante que o processo e as “políticas públicas podem se referir a cursos de informação” relacionados com um objetivo público definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e o setor privado (LAHERA, 2002).

Lahera (2002, p. 13) indica, ainda, que uma política pública de qualidade incluirá *“orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão de seus resultados”*.

Entende-se, porém, que o conteúdo das políticas públicas e seus limites devem ser definidos de forma democrática adotando-se o princípio da participação social. Ademais, deve-se considerar que há vinculação direta entre políticas públicas e direitos fundamentais da pessoa.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser consideradas ferramentas para concretização dos direitos à saúde, à habitação, ao lazer, à educação, etc.

1.9 Fases das Políticas Públicas

As políticas públicas sociais, para serem analisadas num contexto local de um determinado país, devem ser entendidas primeiramente, no contexto mais geral da política e da sociedade.

Sendo, pois, a política um conjunto dinâmico, em permanente movimento, é importante que a análise das políticas identifique os principais momentos dos processos político-administrativos, que compõem o que se denomina de ciclo político.

Schmidt (2008, p. 2.315-2.321) identifica cinco fases, no ciclo das políticas públicas, assim configuradas: a) percepção e definição de problemas; b) inserção na agenda política; c) formulação; d) implementação; e) avaliação.

Há, no entanto, variações entre autores com relação à denominação das fases, sem alterar o sentido geral.

Fernández (2006, p. 504 et seq.), por exemplo, elenca as seguintes fases das políticas públicas: a) identificação do problema; b) formulação de uma solução; c) tomada da decisão; d) aplicação da ação; e) avaliação dos resultados.

Há, ainda, aqueles que contestam a relevância da análise das políticas a partir do ciclo ora apontado, argumentando que o mundo real da política é mais complicado do que a divisão em estágios ou fases.

A tais críticas, Parsons responde, no entanto, que a divisão em fases é um modo de reduzir a complexidade em formas manejáveis, didáticas.

Segundo Parsons (2003, p. 78), o enfoque “estagista” continua sendo a base da análise do processo das políticas.

Por outro lado, Dias (2008), de forma restritiva, afirma, no entanto, que “uma vez estabelecido qual será o objetivo da política pública, somente três etapas macro são estritamente necessárias: a) diagnóstico; b) planejamento; e c) avaliação.

Segundo Dias (2008, p. 263-265), o diagnóstico visa à avaliação das condições e à dimensão atual do problema a ser enfrentado. O planejamento por sua vez, tem, como primeiro passo, estabelecer claramente os objetivos que se pretende alcançar com a política pública, que se referem a determinado quadro esperado no final de determinado ciclo.

Esses objetivos, mais gerais, no entanto, devem estar de acordo com resultados concretos esperados em determinados períodos, que são as metas. Assim sendo, a avaliação permanente da execução das políticas públicas é fundamental não só para medir seus avanços, mas também para facilitar a adoção de correções que sejam necessárias ao longo do processo de implantação.⁵⁶

Ou seja, a avaliação de uma política pública deve ser realizada ao longo de todo o processo e não ao seu final.

⁵⁶ Compactua com esse entendimento o relatório elaborado por Marchesi (2002) sobre a avaliação de políticas educacionais. MARCHESI, Álvaro. Mudanças sociais e mudanças educacionais na América Latina. In: **Educação na América Latina: análise de perspectivas**. Brasília: UNESCO; OREALC, 2002. p. 97-112.

Ressalte-se, ainda, que a avaliação de uma política pública não pode se limitar a aspectos quantitativos, devendo-se realizar uma verificação qualitativa do que foi alcançado ou não.

Há, portanto, inúmeras variáveis que podem ser deixadas de lado se a avaliação for somente quantitativa, como falta de apoio da comunidade envolvida, ausência de participação de algum grupo social ao longo do processo, ausência ou escassez de recursos ou, ainda, sua má aplicação, resistências políticas que podem condicionar de modo significativo seus resultados.

Segundo E.P. Cunha e E.S. Cunha (2002, p. 12), isso ocorre porque na medida em que o Estado toma para si a responsabilidade pela formulação e execução de tais políticas, sejam elas econômicas ou sociais, acaba criando “*arena de disputas por acesso à riqueza social*”, uma vez que as políticas públicas envolvem “*conflitos de interesses entre as classes sociais*”.

Na medida do possível, a avaliação deve incluir a participação de todos os atores envolvidos, evitando, desse modo, o otimismo ou a crítica excessiva, estabelecendo-se na realidade novos espaços de negociação de prioridades.

Conforme ensina Pierre Bourdieu, é preciso considerar, por outro lado, que as práticas sociais estão inscritas em espaços sociais. Pela construção do espaço social são organizadas as práticas, as posições e as disposições (*habitus*). Assim, a mudança de práticas sociais é extremamente complexa, visto que depende de múltiplos processos capazes de alterar substancialmente o modo como o espaço social é construído (BORDIEU, 1996, p. 22).

Adota-se aqui a classificação didática formulada por Schmidt (2008, p. 2.315, 2.321), para quem, as fases das políticas públicas são divididas em:

1.9.1 Percepção e definição de problemas das políticas públicas

Segundo Schmidt (2008, p. 2.315-2.316), transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma questão possa gerar uma política pública.

Assim sendo, o número de situações problemáticas em um ambiente social é praticamente infinito. Mas, somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo e entram na agenda política.

As dificuldades dos negros e índios, por exemplo, são seculares no Brasil, mas só nas últimas décadas passaram a ser objeto de políticas específicas de inclusão social.⁵⁷

Conforme assevera Schmidt (2008, p. 2.316), o fato, “*de um governo não colocar um problema relevante na agenda política não se explica necessariamente pela falta de interesse dos governantes*”. Assim, é possível que “não tenham força suficiente para fazê-lo ou que outras prioridades já definidas requeiram toda a energia política disponível”.

É preciso considerar, também, o fato de que não se governa apenas com base na boa vontade. Os governantes precisam levar em conta a força que possuem, tanto no interior do governo como nas instâncias do Estado e na própria sociedade, para enfrentar as tarefas a que se propõem.

Na sociedade contemporânea, a mídia é um ator com grande força para chamar a atenção sobre os problemas sociais e influenciar na sua inclusão na agenda política. Entretanto, há problemas que o governo pode entender como importantes e tente incluí-los na agenda, mas a oposição dos meios de comunicação ao debate sobre os mesmos pode impedir tal intento.

No Brasil, por exemplo, uma ilustração desse fenômeno é a grande dificuldade de elaborar uma política pública clara e transparente sobre os próprios meios de comunicação (outorgas, compromissos com a sociedade, financiamento, limites da programação).

⁵⁷No Brasil, no que se refere, ao ensino superior, a maior parte dos negros sempre esteve alijada da universidade, mas apenas nos últimos anos foi desencadeada uma ação governamental pertinente para combater a exclusão social desses grupos marginalizados. No México, o processo de exclusão social ocorre em relação à população indígena, como será demonstrado no capítulo 5 do presente trabalho.

1.9.2 Inserção das políticas públicas na agenda política

Schmidt (2008, p. 2.316) entende que a agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

Não se trata de um documento formal ou escrito, e sim do rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública.

Nesse sentido, entretanto, a agenda nunca está dada. Não há uma agenda “natural”. Portanto, trata-se de uma construção política, pois as instituições governamentais atuam de forma estruturada e só agem sobre os assuntos nela constantes.

Viana (1996, p. 40), ao distinguir a tipologia das agendas, afirma que é possível diferenciar três tipos de agenda política, quais sejam:

- Agenda sistêmica: compreende os assuntos que preocupam a sociedade, mas não estão obtendo atenção do governo.
- Agenda governamental ou institucional: compreende os problemas que estão merecendo atenção do governo.
- Agenda de decisão: compreende os problemas em fase de decisão.

Fernández (2006, p. 506) afirma que os assuntos que ingressam na agenda pública apresentam algumas qualidades: alcançaram a proporção de crise; adquiriram alguma particularidade e têm aspectos emotivos; parecem ter grande impacto; tocam a assuntos vinculados ao poder e à legitimidade; são temas de moda.

Schmidt (2008, p. 2.316) salienta, no entanto, que entre os agentes que influenciam a construção da agenda governamental destacam-se os atores governamentais e não governamentais.

Esses atores podem, entretanto, ser visíveis (políticos, mídia, partidos) ou invisíveis (pesquisadores, consultores, funcionários). São os denominados, segundo Schmidt (2008, p. 2.316), de os “*guardiões da agenda pública*” (*agenda setters*) que

trabalham para que alguns temas sejam incluídos na agenda e outros não o sejam, bem como para que nela se mantenham ou não.

A inserção das políticas na agenda governamental é, todavia, um processo constante de disputa política, que envolve além do Estado e do governo, o congresso, partidos políticos, a sociedade e instituição escolar e diversos atores sociais.⁵⁸ Saliente-se que a agenda governamental permanece a mesma, estando os mesmos assuntos em cena. Mas, em cada conjuntura específica, há temas que se tornam epicentro das atenções.

Segundo Schmidt (2008, p. 2.316-2.317), a origem de uma política pública é a agenda pública, ou seja, o conjunto de temas que são objeto de discussão pública.

A agenda é determinada em um processo vinculado à dinâmica das relações de poder, às características do sistema político e ao tipo de relações existentes entre o Estado e a sociedade civil.⁵⁹

1.9.3 Processo de formulação da política pública

A formulação da política pública passa por um processo no qual se define como e por quê da inclusão na agenda do governo de certos problemas, da escolha de determinadas ações no lugar de outras, e da adoção de padrões de implantação e critérios de avaliação de suas políticas.

Corroborar esse entendimento o posicionamento firmado por Schmidt (2008, p. 2.317-2.318). Segundo esse autor, *política pública* é um instrumento de trabalho utilizado pelo Estado, de forma sistemática e coerente, com o qual se pretende

⁵⁸ Especificamente sobre a *inserção de políticas públicas de ações afirmativas na agenda política brasileira*, afirmam Otilia Maria Lúcia Barbosa Seiffert e Salomão Mufarej Hage (Políticas de ações afirmativas para a educação superior no Brasil: da intenção à realidade. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Costa. **Educação superior no Brasil** – 10 Anos pós-LDB. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2008. p. 139) que no período mais recente, as políticas de ações afirmativas têm estado em evidência na agenda e debate nacional, na legislação, na mídia e nas políticas públicas, assumidas enquanto estratégias importantes de enfrentamento das desigualdades sociais historicamente construídas.

⁵⁹ SEIFFERT, Otilia Maria Lúcia Barbosa; HAGE, Salomão Mufarej. Políticas de ações afirmativas para a educação superior no Brasil: da intenção à realidade. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Costa. **Educação superior no Brasil** – 10 Anos pós-LDB. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2008. p. 139.

alcançar determinados objetivos que são de interesse comum de toda a sociedade civil.

Especificamente sobre a formulação de uma política social, Cunha e Cunha (2002, p. 15), afirmam que o processo de sua formulação envolve:

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

Nesse sentido, as necessidades e objetivos da política pública devem ser identificados por um processo que permita ampla participação social. Ressalte-se, contudo, que toda política pública deve estar sustentada num corpo teórico (filosofia) que oriente os cursos da ação à que se propõe, bem como à tomada de decisões, ao estabelecimento de prioridades e à destinação dos recursos financeiros públicos.

Por isso que a intervenção em determinada área, como a educação, via política pública, não deve ser uma decisão de cima para baixo, limitada tão somente às expectativas de quem detém o poder político momentaneamente.

No que tange a educação superior nos países da América Latina, constata-se uma tendência não só do aumento de fiscalização de atores, os ditos “visíveis e/ou invisíveis” sobre a agenda, mas, sobretudo, uma maior participação de outros atores na agenda política educacional.

Os Dados do *Relatório de 2006 sobre políticas públicas e Progresso Econômico e Social, na América Latina*, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo David Rockefeller Center for Latin American Studies da Harvard University⁶⁰, aponta, por exemplo, para uma maior participação de atores sociais nas fases do processo de **formulação das políticas públicas**, tais como: a participação de organizações sociais não governamentais – ONGs, de entidades privadas, de associações locais, das igrejas e de organizações de peso como, por exemplo, o sindicato de professores.

⁶⁰Conforme dados apontados pelo BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas:** progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006/2007. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

Por outro lado, afirma Schmidt (2008, p. 2.318) que a formulação da política pública é o momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas, que se processam na esfera do Legislativo e do Executivo. É um momento que envolve conflitos, negociação e acordos entre os agentes com capacidade de decisão (*decision-makers*) e os grupos sociais interessados.

A formulação de uma política nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências, e apenas parcialmente orientada por critérios técnicos. Cada um dos atores exibe suas preferências e recursos de poder (SCHMIDT, 2008, p. 2.318).

Como anteriormente apontou-se, a formulação de uma política compreende o estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos, bem como a atribuição de responsabilidades. Contudo, as políticas adquirem concretude pelos *Planos* ou *Programas*, os quais originam *Projetos*, que se desdobram em *Ações*.

No Brasil, um exemplo dessa sequência, em políticas públicas, na área de Educação Superior é⁶¹: *Política* – Plano Nacional de Educação – PNE; *Programa* – Programa de Acessibilidade na Educação Superior – INCLUIR; Programa de Assistência estudantil a alunos de cursos de graduação das universidades federais – PNAES; Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, que visa auxiliar economicamente por meio de concessão de créditos, com taxa de juros de aproximadamente 9% ao ano, estudantes em situação econômica desfavorecida para realização de estudos de graduação em Instituições de Educação Superior não gratuitas; nos critérios de seleção dos beneficiários considera-se a renda total familiar, o fato de ter ou não realizado os estudos da Educação Básica em escola pública e a raça do candidato, entre outros elementos. O FIES, por exemplo, é um programa federal, mas existem outros programas similares, em nível estadual, como o Procred, no Estado do Rio Grande do Sul.

Outros programas se baseiam, fundamentalmente, na determinação de vagas específicas para minorias. Entre esses programas pode-se citar, no Estado do Rio de Janeiro, o sistema de vagas criado pela Lei nº 3708, de 9.11.2001, que institui

⁶¹Conforme indica o site do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php/>>. Acesso em: 5 jul. 2009.

reserva de até 40% das vagas para a população negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

No Brasil, ainda como exemplos de *projetos* de políticas públicas aponta-se a reestruturação e expansão das universidades federais – REUNI.

1.9.4 Implementação da política pública

Schmidt (2008, p. 2.318) entende que a implementação é a fase da concretização da formulação, por meio de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos e, predominantemente estão ao encargo do aparelho burocrático, ou seja, da administração.

Todavia, essa fase não é um momento apenas prático de execução do que foi planejado anteriormente, pois, nesse momento processual das políticas novas, são requeridas decisões e, portanto, são comuns as redefinições acerca de determinados aspectos da formulação inicial.

Ainda, é importante salientar que um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação.

O posicionamento de Fernández (2006) corrobora o entendimento acima exposto quando afirma que:

O entendimento compartilhado dos objetivos e das metas das políticas depende do entrosamento e de conhecimentos comuns entre os formuladores e implementadores, bem como da participação dos implementadores no momento da formulação. Essa visão integradora representa e supera a concepção weberiana de que os políticos formulam e os burocratas executam.

Segundo Fernández (2006, p. 495-517), os estudos sobre a fase da implementação de políticas apontam para a existência de dois enfoques sobre o processo decisório nessa fase.

Conforme assevera Schmidt (2008, p. 2.319), o enfoque “*top down*” descreve a implementação como um processo de cima (nível político) para baixo (nível técnico). As análises empíricas evidenciaram que esse modelo não é viável na

prática. Entre a decisão política e a sua aplicação na ponta há inúmeros atores envolvidos, requerendo uma série de acordos e mediações, que resultam em alterações significativas em relação ao inicialmente previsto.

O enfoque oposto é denominado de “*botton up*”, de baixo para cima, que enfatiza exatamente os atores, suas relações e negociações, o peso dos interesses locais e dos funcionários que trabalham diretamente com os cidadãos, as necessidades, adaptações ao longo do processo.

Sob a perspectiva crítica, Fernández (2006) aponta que o exagero apontado nesse enfoque é o privilégio dos acordos negociados, que podem estar acima da legitimidade hierárquica.

Em sentido contrário, entende Schmidt (2008, p. 2.319) que, ao invés da tradicional visão segmentada entre formulação e implementação, é o entendimento que vem ganhando força nos dias atuais e se inclina para a noção de redes (*policy networks*).

Outra questão importante nos estudos sobre a implementação é o caso das preocupações quanto à autonomia dos burocratas, ou seja, o controle da ação dos funcionários por parte dos governantes.

É o que Adam Przeworski (1999) denomina de problema do principal agente ou teoria da agência. O problema consiste na dificuldade de exercer uma supervisão e controle adequado por parte do “principal” (a sociedade, representada pelo governo) sobre o “agente” (o burocrata), diante do risco da perda de controle sobre a Máquina estatal.

Como argumenta Silva (2006, p.174), mesmo considerando que os burocratas sejam, em princípio,

[...] agentes que buscam maximizar seus esforços altruisticamente, visando ao bem comum, deve-se supor que os funcionários públicos e contratados têm suas ações motivadas por interesse próprio (legítimo) e nem sempre pelo suposto interesse coletivo.

Segundo Silva (2006, p. 175) o homem público não é um agente perfeito, imune aos seus próprios interesses privados.

Discute-se, atualmente, a substituição dos controles por incentivos, de forma a responsabilizar os agentes por seus atos, estabelecendo contratos de gestão com metas e bonificações, tendo em vista a impossibilidade de fiscalizar e controlar todos os atos dos servidores públicos. A partir das reformas administrativas, vários países europeus vêm colocando em prática o contrato de gestão.

No Brasil, também há iniciativas no mesmo sentido, sobre as quais não é possível emitir juízo geral, cabe analisá-los caso a caso.

Nancy Birdsall (2003) sugere uma cronologia de *quatro estágios ou gerações, na implementação de políticas sociais na América Latina*, que se constitui da seguinte maneira:

O *primeiro período* coincide com a expansão econômica até a década de 1970 e as políticas consistiam principalmente em fornecer subsídios para bens e serviços, que beneficiaram mais os setores médios da população.

Para Birdsall (2003) foi também um período de expansão do setor público para o fornecimento gratuito de serviços de saúde e educação. Esse período se encerrou com a crise da década de 1980, e o *segundo período* foi de retração e ausência de políticas.

O *terceiro período*, que ela situa em meados e fim da década de 1980, ocorreu quando os governos e as agências internacionais começaram a reconhecer a persistência e, em alguns casos, o agravamento das condições de pobreza, e a promover propostas de políticas compensatórias, por meio da criação de redes de segurança e mecanismos de distribuição de renda e do direcionamento dos recursos existentes para os segmentos mais pobres da população.

O programa brasileiro de “bolsa-família” seria um exemplo retardatário desse estágio.

O *quarto período*, que data de meados da década de 1990 em diante, é descrito como uma série de esforços não somente para distribuir recursos aos pobres, mas também para fornecer a eles condições para que cuidem de si próprios.

Segundo Birdsall (2003, p. 13):

Ter um exército de trabalhadores não-qualificados com baixos salários não era mais visto como a base para a competitividade global. A ênfase em satisfazer as necessidades dos pobres continuou, mas com muito mais atenção em desenvolver sua capacidade produtiva, o que era consistente com a visão de que a competitividade nas economias abertas requer investimentos muito maiores em capital humano.

Parte importante dessa fase são os esforços de melhorar o acesso à educação e a preocupação com sua qualidade e também as tentativas de expandir o microcrédito e desenvolver a capacidade empreendedora das populações de baixa renda, mencionadas acima.

1.9.5 Avaliação da política pública

Conforme aponta Dias (2008, p. 264), a avaliação permanente da execução das políticas públicas é fundamental, não só para medir seus avanços, mas também para facilitar a adoção de correções que sejam necessárias ao longo do processo de implantação.

Segundo Schmidt (2008, p. 2.320), a avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas de sua implementação (*feedback*) e que pode determinar a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, centros e consultores).

Manuel Ramiro Munóz (2006, p. 2) afirma, no entanto, que a avaliação nunca é neutra ou puramente técnica, pois se trata de um julgamento baseado em valores.

Mesmo que seu recorte seja econômico, o modelo avaliativo deve considerar as características gerais do governo, do programa proposto, dos valores que orientam os políticos gestores, das relações estabelecidas interna e externamente.

Em política, por exemplo, a principal avaliação é a eleitoral. Nas sociedades democráticas, a mais importante avaliação da qualidade dos governos é realizada pelos cidadãos com seus votos (RAMIRO MUNÓZ, 2006, p. 3).

Essa avaliação não é, todavia, suficiente. É imprescindível uma prática regular e continuada de aferição da efetivação das políticas públicas, dos resultados

obtidos, do seu custo e da aceitação pelo cidadão, elementos esses que configuram na credibilidade da política pública.

No Brasil, há pouca tradição de avaliações⁶² criteriosas acerca das políticas públicas. As avaliações internas costumam ter pouca credibilidade na sociedade, por sua suspeita de comprometimento político com o grupo governante. As avaliações externas, por outro lado, são contratadas por vezes pelos governantes na expectativa de receberem um aval acerca de suas realizações, um testado de boa conduta e competência que possa ser apresentado à opinião pública.

Carlos Matus (2005, p. 34-40) enfatiza que,

O planejamento e a avaliação constante são indispensáveis, não apenas para o êxito das políticas públicas, mas do próprio exercício do poder. Um governante que não tem mecanismos apropriados de acompanhar as ações do seu governo, capazes de detectar até que ponto o governo está conectado com as expectativas dos cidadãos e até que ponto sua energia política está sendo canalizada para a resolução de problemas importantes da sociedade, está fadado ao fracasso.

No Brasil, somente a título de exemplo, na área da Educação, no que tange ao setor da Educação Superior, a avaliação das Instituições de Ensino Superior foi objeto, na última década, de diversas leis, decretos, medidas provisórias, pareceres do Conselho Nacional de Educação – CNE, portarias ministeriais, além de infindável número de instrumentos regulatórios, tais como⁶³:

- PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária, em 1983;
- GERES – Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior, em 1985;
- PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, em 1993;

⁶² Conforme salienta Patrícia Helena Massa-Arzabe (Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 70), a *avaliação*, que se dá por vários métodos, vai verificar o impacto da política, se os objetivos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado, isto é, irá aferir a adequação dos meios a fins, promovendo a relegitimação ou a deslegitimação da ação pública e também fornecerá elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de conta. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____.i. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

⁶³ Cf. LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: Segmento, 2005.

- ENC – Exame Nacional de Cursos (PROVÃO), acompanhado de outros meios avaliativos de questionário socioeconômico do aluno; ACE – Avaliação das Condições de Ensino; ACO – Avaliação das Condições de Oferta.
- SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – criado pela lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.⁶⁴

Segundo indica Schmidt (2008, p. 2.321), os aspectos comumente considerados na avaliação de ações, programas, em especial, de políticas públicas são:

- a eficácia (resultados obtidos);
- a eficiência (relação entre resultados e custos);
- a efetividade; e
- a legitimidade.

Ainda, segundo Schmidt (2008, p. 2.321), as perguntas centrais na avaliação de políticas públicas devem ser:

- *avaliação de efetividade*: a política formulada foi de fato implementada?
- *avaliação da eficácia*: os resultados esperados foram alcançados?
- *avaliação da eficiência*: qual o montante dos recursos despendidos para alcançar os resultados?
- *avaliação de legitimidade*: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

É importante destacar que a avaliação de uma política pública não pode se limitar a aspectos quantitativos, devendo-se realizar uma verificação qualitativa do que foi alcançado ou não.⁶⁵

Entende-se que há, contudo, inúmeras variáveis que podem ser deixadas de lado se a avaliação for somente quantitativa, como falta de apoio da comunidade envolvida, ausência de participação de algum grupo social ao longo do processo,

⁶⁴BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, nº 72, 15 de abril de 2004. Seção 1, p. 3-4.

⁶⁵Cf. DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 264.

falta de recursos ou sua má aplicação, resistências políticas, etc., que podem condicionar de modo significativo os resultados.⁶⁶

Por outro lado, entende-se que na medida do possível a avaliação deve incluir a participação de todos os atores envolvidos, evitando desse modo o otimismo ou a crítica excessiva, estabelecendo-se na realidade novos espaços de negociação de prioridades.

Entende-se, ainda, que a avaliação de uma política pública deve ser realizada ao longo de todo o processo e não ao seu final. Portanto, a avaliação é um instrumento democrático, que capacita o cidadão a exercer o princípio do controle sobre a ação dos governantes.

1.10 Principais Elementos e Características das Políticas Públicas

Dias (2008, p. 261) afirma que os principais elementos de uma política pública são: “*a definição clara do objeto, o planejamento e mecanismos de avaliação*”.

Uma política pública deve implicar o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social.

Percebe-se, no entanto, que o impacto das políticas públicas depende não só do conteúdo específico ou de sua orientação concreta, mas também de alguns de seus principais elementos genéricos e características.

Segundo o *Relatório de 2006 do Banco de Desenvolvimento Interamericano de Desenvolvimento*⁶⁷, esses elementos se caracterizam pela:

- a) Estabilidade – em que medidas as políticas são estáveis no tempo;
- b) Adaptabilidade – em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam;

⁶⁶Cf. DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 264.

⁶⁷Veja-se a esse propósito a obra: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006/2007**. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

- c) Coerência e coordenação – em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implantação;
- d) Qualidade da implantação e da aplicação efetiva;
- e) Consideração do interesse público – em que grau as políticas tendem ao interesse público;
- f) Eficiência – em que medida as políticas refletem em alocação de recursos que assegurem retornos sociais significativos.

As políticas públicas podem, ainda, advir de um processo de decisão surgido no seio do governo, com a participação da sociedade civil, em que são estabelecidos meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Porém, para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação, normas, planos, previsões orçamentárias, humanas e materiais, podendo ser incluídas também as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, dentre outras.

1.11 Políticas Públicas, Igualdade e Equidade

Nos últimos 15 anos, a América Latina experimentou uma ampla gama de políticas e reformas.⁶⁸ Não obstante, o sucesso dessas reformas e a qualidade das políticas públicas variaram acentuadamente.

⁶⁸No que se refere especificamente às Reformas no Ensino Superior brasileiro, os doutores Afrânio Mendes Catani e Ana Paula Hey apontam, em estudo comparativo sobre políticas de educação superior na América Latina, que profundas transformações ocorreram no que se refere às reformas no ensino superior no Brasil, notadamente a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006) e, também, no início do segundo, a partir de 2007. Segundo os autores, tais mudanças se fazem notar, quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, e de uma série de medidas provisórias desencadeadas pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Tais medidas desencadearam o que os autores, incluindo OLIVEIRA (2002), denominaram de movimento de metamorfose das universidades públicas. CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. Confluências e disjunções nas políticas de educação superior na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México – ou 4 funerais e 1 união consensual. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. SP: Alínea, 2004. (Coleção Políticas Universitárias). Capítulo 4, p. 103-125.

A partir da década de 1970, organismos multilaterais passaram a influir sobre os governos dos países em desenvolvimento oferecendo recursos financeiros para investimento em políticas educacionais e assessoria para formulação dessas políticas visando, segundo seus próprios documentos, contribuir para redução dos níveis de pobreza no mundo (LIMA; RODRIGUEZ, 2007, p. 30).

Considerando as políticas sociais e consequentemente as políticas educacionais como “*estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social*” (BIANCHETTI, 2001, p. 88), a análise da concepção que permeia a formulação das políticas, no nosso país e no México, é relevante para o entendimento dessas sociedades contemporâneas, visando a uma formação social organizada de forma mais justa.

Há uma estreita dependência entre política e economia na formulação das políticas educacionais e, como em qualquer política social, o teor econômico predomina.

Segundo Martins (1994) essa relação se evidenciou a partir da Revolução Francesa que consolidou a formação capitalista proclamando a igualdade entre os homens perante a lei e a obrigatoriedade do ensino laico e gratuito. Dessa forma, a condição de igualdade foi associada à educação e sua organização e formulação fizeram surgir os primeiros sinais da política educacional na modernidade. Daí, o porquê da política educacional ter relação com liberalismo, visto que esta ideologia motivou a Revolução Francesa.

Aponta Silva (1998) que as políticas sociais que têm como primazia atender às necessidades sociais estão interligadas às políticas econômicas, que por sua vez têm como objeto central assegurar a rentabilidade dos negócios na economia de mercado.

Ambas, no entanto, são a expressão de conflitos de interesses das camadas e classes sociais, em que os fenômenos que se passam em uma área repercutem direta ou indiretamente na outra.

Sob as lentes da ideologia liberal a educação sempre foi vista como um agente de ascensão social fundamentalmente alicerçada na ideia de que esta possibilita o ingresso no mercado de trabalho, a geração de renda e a conquista da

qualidade de vida. Ao Estado caberia, portanto, proporcionar as condições para a formação do cidadão.

Como lembra Saviani (1998), para os liberais, a educação era a condição para a realização da igualdade entre os cidadãos.

A igualdade é um dos princípios fundamentais do liberalismo. Para o liberalismo clássico, aqui expresso por John Locke, os homens são iguais, livres e independentes, devendo por meio do trabalho conseguir as condições de manter a vida e a liberdade, as quais são consideradas, por este, como direitos naturais.

Ao Estado, que só existe a partir do contrato social, compete garantir ao cidadão o direito à propriedade “isto é, à vida, à liberdade e às posses” (LOCKE, 2005, p. 69).

Locke (2005) entende como cidadão o indivíduo livre e proprietário. Os não proprietários, logo os pobres, estão nessa condição por serem perdulários ou preguiçosos. Embora a terra e todos os seus frutos sejam propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo.

Ainda, segundo Locke (2005, p. 38), o trabalho de seus braços e a obra de suas mãos, pode-se afirmar, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire da natureza no estado em que lho forneceu e no qual o deixou, mistura-se e superpõe-se ao próprio trabalho, acrescentando-lhe algo que pertence ao homem e, por isso mesmo, torna-o propriedade dele.

A ordem dada por Deus ao homem de que dominasse a terra associada à condição humana “que exige trabalho e material com que trabalhar” (Locke, 2005, p. 42), originou a propriedade privada. Esta por sua vez é mais produtiva para a humanidade, pois “as provisões para o sustento da vida humana produzidas em um acre de terra cercada e cultivada – na pior das hipóteses – são dez vezes mais do que pode produzir um acre de terreno de igual fertilidade aberto e comunitário” (LOCKE, 2005, p. 43).

O mundo foi dado em comum aos homens “*para desfrute do diligente e racional – cujo trabalho seria alicerce para o direito de posse – não à fantasia e ambição dos agressores e altercadores*” (LOCKE, 2005, p. 41).

Nesse contexto, Locke (2005) justifica a origem do uso do dinheiro porque este possibilita a expansão da propriedade privada, impulsionada pela produção comercial. Visto que “o trabalho causa a diferença de valor nas coisas” (Locke, 2005, p. 45), os homens “*concordaram com a posse desigual e assimétrica da terra, trocando-a por dinheiro (ouro e prata), que pode ser guardado, ampliando cada vez mais as posses “daqueles que trabalham”*”.

Segundo Aranha e Martins (2009, p. 57), Locke considerava que apenas aqueles que eram proprietários de bens e fortunas tinham o direito a cidadania, pois só eles eram capazes da vida racional, sendo esta um requisito necessário para participação na sociedade civil. A classe operária estava submetida à sociedade civil, podendo ser governada pelos proprietários, mas não governar.

Locke (2005, p. 52) alerta que ao adotar o princípio de que os homens são iguais por natureza não se refere a “*toda espécie de igualdade*”, pois admite a desigualdade social entre os homens decorrente de mérito, dotes, nascimentos e outros.

Sendo assim, o conceito de igualdade defendido por Locke restringe-se à igualdade formal, pois os governantes deverão “*governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, que não poderão variar em certos casos, valendo a mesma regra para ricos e pobres...*”.

Olinda Maria Noronha (2006) explica que a partir do século 18 e 19, a ideologia liberal é difundida, pois o ensino moderno se estruturou disseminando a ideia burguesa da educação por meio da escola obrigatória. Gradativamente a burguesia se consolidou no poder, excluindo os setores oprimidos da antiga ordem feudal que apoiaram a vitória da nova classe, dos ideais de justiça e participação real na nova sociedade.

Segundo Noronha (2006, p. 44-45), cria-se uma nova concepção formal, jurídica e política de igualdade, de liberdade e de justiça, mediada pelo papel do Estado, visando substituir a igualdade real. O Estado burguês, nesse processo, toma

a si a tarefa de instruir o povo como forma de se legitimar no poder. A gênese da instrução pública está intimamente ligada a esse fato. Era preciso tornar a sociedade coesa, difundindo uma concepção única de mundo, produzir certo tipo de senso comum articulando os interesses das camadas subalternas aos interesses que se organizavam como dominantes.

No interior dessa concepção formal e jurídica de direito, a instrução pública constitui um direito de todos, porque a luta pela ruptura e superação da ordem feudal trouxe junto o capitalismo e este institui a instrução pública como direito formal de todos.

É nesse processo que o discurso da igualdade se torna abstrato, escamoteando as desigualdades reais e atribuindo ao indivíduo a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso. Assim, o conceito de igualdade fica reduzido à igualdade formal ou jurídica, no qual todos são iguais perante a lei, pois como explica Norberto Bobbio (2000, p. 604):

O liberalismo clássico afirmava que a Igualdade de oportunidades é possível mediante a *igual* atribuição dos direitos fundamentais “à vida, à liberdade e à propriedade”. Abolidos os privilégios e estabelecida a Igualdade de direitos, não haverá tropeços no caminho de ninguém para a *busca* da felicidade, isto é, para que cada um com sua habilidade alcance a posição apropriada à sua máxima capacidade.

Não se trata, pois, de igualdade material originada da distribuição dos bens produzidos pela sociedade, pois o modo de produção capitalista só é viabilizado na desigualdade real entre os seres humanos e, para mantê-lo, a competição é primordial. Esse tipo de igualdade pertence ao ideal marxista, no qual as pessoas gozariam de igualdade social ou substancial, que significam condições socioeconômicas iguais.

Bobbio (2000, p. 600) destaca que o princípio liberal difere do ideal marxiano expresso na máxima “*a cada um conforme a sua necessidade*”, pois este confere à sociedade e ao governo o dever de satisfazer as necessidades de cada um.

Porém, mesmo o liberalismo acaba reconhecendo que a igualdade de direitos não garante oportunidades iguais para os menos favorecidos e os mais favorecidos socialmente: “*Há necessidade de distribuições desiguais para colocar os primeiros*

ao mesmo nível de partida; são necessários privilégios jurídicos e benefícios materiais para os economicamente não privilegiados” (BOBBIO, 2000, p. 604).

Destarte, o conceito de igualdade, definido pelo *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*⁶⁹ como “*qualidade ou estado de igual*” e no sentido matemático “*expressão de uma relação entre seres matemáticos iguais*”, assume diferente conotação, a depender do ideário que o adota.

Dessa maneira, enquanto os liberais defendem ora a igualdade de direitos, ora a igualdade de oportunidades, os marxistas lutam pela igualdade social. Nas sociedades de modelo neoliberal a política educacional deve assegurar o direito à educação “básica geral, liberando os outros níveis do sistema às leis de mercado” (BIANCHETTI, 2001, p. 112) proporcionando, teoricamente, condições mais equânimes de vida aos cidadãos. Isso, porém, dependerá do esforço, da competência e da sorte individual.

Semelhante ao liberalismo, a escola deverá ser diferenciada de acordo com as aptidões naturais de cada um. Contudo, enquanto para o liberalismo o Estado deve garantir o acesso à educação, para o neoliberalismo, este acesso restringe-se a educação básica, cabendo ao mercado a realização das políticas sociais, atendendo aqueles que puderem pagar por elas.

Para Milton Friedman⁷⁰, equidade significa igualdade de resultados e por isso contraria os princípios do liberalismo. Na obra “*Liberdade de escolher*”, Friedman (1979, p. 134), explica que nas primeiras décadas da República dos Estados Unidos, igualdade significava igualdade perante Deus: “*a de fazer cada um o que quisesse com a própria vida*”, reinando o conflito entre a Declaração da Independência e a instituição da escravidão, o qual foi resolvido pela guerra civil.

Porém, após a guerra civil, igualdade passou a ser interpretada como igualdade de oportunidade, no sentido de que todos poderiam utilizar suas

⁶⁹Registre-se que, o termo igual, segundo o mesmo dicionário AURÉLIO significa: “1. Que tem a mesma aparência, estrutura, proporção; idêntico. 2. Que tem o mesmo nível; plano. 3. Que tem a mesma grandeza, valor, quantidade, quantia ou número; equivalente. 4. Da mesma condição, categoria, natureza, etc.”. **Novo Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. p. 915. [Verbete igual].

⁷⁰Milton Friedman, pensador neoliberal, que critica as concepções liberais e marxistas de intervenção estatal e cujas ideias, somadas a de Friederich August Von Hayek, tiveram grande influência no processo de reestruturação capitalista.

capacidades para conseguir seus objetivos sem estarem sujeitos a arbitrariedades. Segundo ele, *“para a maioria dos cidadãos dos Estados Unidos, esse continua sendo o sentido básico”* (FRIEDMAN, 1979, p. 134).

Para esse autor, em ambos os sentidos dados ao conceito, não há conflito, pois não contrariam a liberdade de fazer o que bem se pretende com a própria vida. Contudo, o autor Friedman, pensador neoliberal, que critica as concepções liberais e marxistas de intervenção estatal e cujas ideias, somadas a de Friederich HAYEK, com grande influência no processo de reestruturação capitalista, critica o sentido de igualdade de resultados que o conceito passou a significar, em evidente inspiração marxista, pois, este *“acabará com a igualdade e com a liberdade”* (Id., 1979, p.152).

Sobre a equidade, Friedman (1979, p. 142) afirma: *“A vida não é equitativa. É tentador pensar que o governo pode retificar o que a natureza produziu. Mas é importante reconhecer também o quanto nos beneficiamos com a própria iniquidade que deploramos”*.

Criticando Friedman (1980), Bianchetti (2001) explica que para esse autor a educação deveria ser garantida por meio de “cupons” adquiridos com fundos públicos, os quais deveriam ser distribuídos entre aqueles que os solicitassem, podendo com isso comprar no mercado a melhor oferta de acordo com suas possibilidades. Dentro dessa lógica, a educação é reduzida a uma simples mercadoria.

Bianchetti (2001, p. 94) afirma que o neoliberalismo, somado a teoria do capital humano, *“reduz à formação dos ‘recursos humanos’ para a estrutura de produção”*. Assim, a articulação entre o sistema educativo e o produtivo é imprescindível, visto que a educação está em função do mercado e este é “auto-regulador”, equilibrando as necessidades do mercado com as ofertas das instituições educacionais.

O mercado para os neoliberais é fundamental, pois é ele quem dita não só as relações econômicas como as sociais. Por esse motivo, para Friedman, os resultados das relações de mercado não podem ser avaliados de forma moral, como justos ou injustos, pois não são orientados para esse fim. Dessa forma, as ações

que buscam a equidade restringem a liberdade, visto que a busca de igualdade de resultados é contrária à natureza da vida (BIANCHETTI, 2001).

Dessa maneira, sem deixar de perceber a complexidade existente nos conflitos de interesse, podemos supor que talvez, no mínimo, para evitar qualquer interpretação inadequada dos objetivos propostos pelos organismos multilaterais atuantes na América Latina, em especial a partir da década de 1990, estes passaram a substituir o conceito de igualdade por equidade na formulação das políticas educacionais.

Passa-se agora a refletir sobre a equidade como princípio norteador das políticas educacionais utilizadas no nosso país, buscando seu significado na história.

O *conceito de equidade* aparece na Grécia Antiga, nos escritos de Aristóteles.

Para o filósofo, o conceito de equidade está interligado ao conceito de justiça a qual é definida como:

[...] a qualidade que nos permite dizer que uma pessoa está predisposta a fazer, por sua própria escolha, aquilo que é justo, e, quando se trata de repartir alguma coisa entre si mesma e a outra pessoa, ou entre duas pessoas, está disposta a não dar demais a si mesma e muito pouco à outra pessoa do que é nocivo, e sim dar a cada pessoa o que é proporcionalmente igual, agindo de maneira idêntica em relação a duas outras pessoas. A justiça, por outro lado, está relacionada identicamente com o injusto, que é excesso e falta, contrário à proporcionalidade, do útil ou do nocivo. (...) No ato injusto, ter muito pouco é ser tratado injustamente, e ter demais é agir injustamente (ARISTÓTELES, 1999, p. 101).

Equidade e justiça são definidas por Aristóteles (1999, p. 109) como “a *mesma coisa, embora a equidade seja melhor*”. Para ele o equitativo é considerado justo, mas não de acordo com a lei e sim como uma correção da justiça legal, quando esta não prevê particularidades, deixando lacunas.

A aplicação universalizada da lei pode acarretar injustiças, cabendo nesses casos a eliminação do erro onde esta é omissa dada a sua generalidade. “*Por isto o equitativo é justo, e melhor que uma simples espécie de justiça, embora não seja melhor que a justiça irrestrita (mas é melhor que o erro oriundo da natureza irrestrita de seus ditames)*” (ARISTÓTELES, 1999, p. 109).

Observa-se que para Aristóteles o conceito de justiça está intimamente ligado ao conceito de equidade, identificando esta “*como o julgamento compreensivo*

acerca de certos fatos. E julgamento compreensivo é o julgamento no qual está presente a percepção do que é equitativo, e de maneira acertada; e julgar acertadamente é julgar segundo a verdade” (ARISTÓTELES, 1999, p. 123).

Assim, para Aristóteles, o princípio da equidade exige o reconhecimento das desigualdades existentes na *polis*, e o tratamento desigual aos desiguais na busca da igualdade entre os homens (considerando aqui apenas os que eram livres). Caso contrário bastaria aplicar a lei de forma generalizada, tratando de forma igual os desiguais.

Marilena Chauí (2001, p. 382) explica que, para Aristóteles, há dois tipos de justiça: a justiça distributiva e a justiça participativa, em que a primeira consiste em dar a cada um o que lhe é de direito, tendo como função “*dar desigualmente aos desiguais para torná-los iguais*” e a segunda consiste em respeitar a forma como a comunidade definiu sua participação no poder.

A função ou finalidade da justiça distributiva é a de igualar os desiguais, dando-lhes desigualmente os bens, implicando afirmar que em uma cidade onde a diferença entre ricos e pobres é muito grande vigora a injustiça, pois não dá a todos o que lhe é devido como seres humanos (CHAUÍ, 2001, p. 382).

Dermeval Saviani, conceituado educador progressista, no artigo “*Equidad o igualdad en educación?*” (1998, p. 27-31), destaca que do ponto de vista *histórico* esse princípio era utilizado pelos juristas romanos para abrandar o rigor do direito, por meio de uma interpretação benigna, favorecendo certa margem de arbitrariedade nas decisões daqueles que detêm o poder.

A equidade é entendida como *um equilíbrio entre o mérito e a recompensa*, o que para o autor justifica a prioridade dada a esse conceito na atualidade, uma vez que há o endeusamento do mercado e, por isso, o aumento da concorrência e competitividade.

Dessa forma questiona a substituição do conceito de igualdade pelo o de equidade na formulação das políticas educacionais, refletindo sobre a complexidade do conceito e salientando que:

[...] es justamente el recurso al concepto de equidad lo que viene a justificar las desigualdades al permitir la introducción de reglas utilitarias de conducta que corresponden a la desregulación del Derecho, posibilitando tratamientos diferenciados y ampliando en una escala sin precedentes, el margen de arbitrio de los que detentan el poder de decisión (SAVIANI, 1998, p. 28).

Saviani (1998, p. 56) critica ainda a reforma educacional instituída pelo Decreto nº 2.208 de 1997, em evidente desagrado com termo em questão, definindo-o com base no dicionário Aurélio, verificando que dentre os diversos sentidos atribuídos a este, se pode concluir que equidade implica o reconhecimento e legitimação das desigualdades, conduzindo ao “*tratamento igual dos desiguais*”.

Contudo, é comum encontrar-se palavras que assumem diversos significados, dependendo de como são utilizadas. “*Se as palavras tivessem sempre um sentido óbvio e único, não haveria literatura, não haveria mal-entendido e controvérsia*”. (CHAUÍ, 2001, p. 96).

Observe-se a fala de Friedrich August von Hayek (1990, p. 92), ferrenho defensor do neoliberalismo sobre o conceito em questão.

Hayek (1990, p. 92), condenando a planificação do Estado defendida pelos socialistas, sugere:

Se quisermos pôr a prova à utilidade do princípio de ‘equidade’ ao decidir as questões decorrentes do planejamento econômico, devemos aplicá-lo a algum caso em que ganhos e prejuízos sejam identificados com igual clareza. Em tais casos logo se percebe que nenhum princípio geral como o da equidade pode ser satisfatório. Quando temos de escolher entre salários mais elevados para enfermeiras ou médicos e uma aplicação dos serviços prestados aos doentes, entre mais leite para as crianças e melhor remuneração para os trabalhadores agrícolas, ou entre emprego para os desempregados e melhores salários para os que já têm trabalho, a solução exige nada menos que um sistema completo de valores em que cada necessidade de cada pessoa ou grupo tenha uma posição definida (HAYEK, 1990, p. 90).

E, prossegue afirmando que o

Estado de Direito produz desigualdade econômica, mas protege a igualdade perante a lei, sendo a antítese do governo arbitrário. Esta igualdade formal é incompatível com qualquer atividade de governo que vise à igualdade material entre os diferentes indivíduos, pois “qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de Direito. Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente (HAYEK, 1990, p. 91).

O autor utiliza-se de enciclopédias e dicionários para estudo dos conceitos pois, estes tendem, segundo ele, a sedimentar aquilo que, de certo modo, já tem consenso.

Hayek (1990, p. 86) defende assim a supremacia do mercado em detrimento ao Estado, que deve ser mínimo. Recusa a ideia de contrato social e propõe uma “*democracia limitada*”.

Segundo Hayek (1990, p. 86), no Estado de Direito todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas permitindo ao cidadão conhecer de que modo a autoridade usará seus poderes coercitivos, possibilitando assim o planejamento de suas atividades individuais com base nesse conhecimento.

Observe-se que o conceito de equidade que Saviani (1998) critica não é o mesmo que Hayek (1990) combate. O sentido que Saviani (1998) atribui à equidade, dentro do contexto das sociedades capitalistas, leva à perpetuação da desigualdade, pois tratar de forma igual os desiguais não contribui para construção de uma sociedade igualitária.

Como afirma o próprio Hayek (1990, p. 91), “dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva”.

Em contrapartida, no sentido atribuído por Hayek (1990) ao princípio de equidade, pode contribuir para a construção da igualdade e este é um dos motivos que o torna improdutivo para a concepção de Estado Mínimo.

Como lembra Bianchetti (2001, p. 72), a desigualdade dos homens é o pressuposto fundamental da concepção neoliberal, sendo esta “(...) uma necessidade social, visto que permite o equilíbrio e a complementação de funções”.

Destaca-se, ainda, a seguinte concepção de Hayek (1990, p. 89):

Se quisermos criar novas oportunidades que estejam ao alcance de todos, oportunidades estas que as pessoas possam utilizar da forma que entenderem, os resultados exatos não poderão ser previstos. As normas gerais, as verdadeiras leis, em contraposição às determinações específicas, devem, portanto, ser configuradas de modo a atuar em circunstâncias que não podem ser previstas em detalhe, não sendo assim possível conhecer

de antemão o seu efeito sobre as pessoas ou objetivos determinados. Só assim o legislador será imparcial.

Note-se com isso que apesar da imensa diferença ideológica entre Saviani e Hayek, ambos criticam a possibilidade de arbitrariedades na aplicação do princípio, bem como seu caráter utilitário, causando a desregulamentação do Direito.

O objetivo de se legitimar teoricamente a problemática das políticas públicas com a *desigualdade* e sua parceira, a pobreza, são condições naturais de o ser humano alcançar seu maior grau de abstração na filosofia.

John Rawls (2008) afirma que uma sociedade equitativa deve resolver os conflitos entre igualdade e liberdade.

Para Rawls (2008), com seu liberalismo social e contratualista, defendido na obra que se tornou clássica *Uma Teoria da Justiça* (1971), o princípio da *liberdade* somado ao de *equidade*, compõe o conceito de *justiça*.

Segundo Rawls (2008), a justiça é a atribuição de direitos e liberdades fundamentais às pessoas, assim como a existência real da igualdade de oportunidades econômicas e de condições sociais nos vários segmentos da sociedade.

Ainda segundo Rawls (2008), o princípio da liberdade consiste na liberdade referente a: política, de expressão e de reunião, de consciência e de pensamento, de possuir propriedade e em relação à prisão arbitrária. E o segundo – princípio da equidade ou de justiça –, é composto por outros dois princípios: o da diferença e o da igualdade, o qual ele interpreta desta maneira: “as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo: (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2003, p. 88).

Esse conflito se expressa nos paradoxos implícitos ao pacto social de união que foram enunciados mais acima e implica que, para gerar igualdade, o Estado deva intervir concedendo substâncias aos cidadãos pobres, mas, com isso, introduzir regulações que minem a liberdade.

Rawls (2008) resolve o dilema eliminando um de seus polos: o da igualdade. O filósofo sustenta que a *desigualdade* é intrínseca à ordem humana, mais ainda, que ela é necessária como incentivo para a produção. A *desigualdade* remete aos recursos com os quais os membros da relação contam, e isso reenvia à distinção entre o *dado* e o *adquirido*.

O primeiro – o *dado* – é estabelecido pela *natureza* e, em todo caso, constitui *diferenças* que não poderiam se considerar justas ou injustas, partindo-se do pressuposto de que a natureza é cega e, portanto, não está sujeita à livre escolha.

O segundo – o *adquirido* – depende do lugar onde se tenha nascido, da sorte e da vontade individual. Porém, como assevera Rawls (2008), as *diferenças* podem se transformar (e, de fato, transformam-se) graças à *intervenção de instituições*. Estas, em seu funcionamento efetivo, são aquelas que podem colaborar para mudar o *mínimo necessário de desigualdade* (relação) para um excesso que se transforma em obstáculo para a propriedade (substância) e a liberdade, pois desbaratam a governabilidade das populações e a governabilidade dos sujeitos, ou pelo contrário, podem impulsionar a construção de *relações* que fortalecem o capital social dos cidadãos (a relação) (BANCO MUNDIAL, 1997, 2000, 2002a, 2002b, 2003a, 2004a, 2004b, 2004d).

No entanto, como registra Susana Murillo (2007, p. 67), não se pode alcançar tudo isso sem a “vontade individual” dos pobres e indigentes.

Nesse sentido, a justiça como igualdade supõe uma distribuição equitativa dos bens. Em relação a esse aspecto distributivo, a sociedade é justa quando respeita as expectativas legítimas dos cidadãos acompanhadas por confirmações obtidas.

Por outro lado, indica Murillo (2007, p. 67), não é aceitável uma *justiça outorgante*, que conceda algo aos cidadãos que não cooperarem para a produção. Nos fatos concretos, isso significa que os desocupados o são por vontade própria e não podem pretender proteção estatal. No entanto, essa condição isolada não resolve o conflito entre igualdade e liberdade.

A história moderna assim o demonstrou, de modo que, para que a justiça se realize, além de reconhecer os méritos diversos dos cidadãos, uma sociedade bem ordenada deveria:

a) *Autorizar as desigualdades sociais e econômicas necessárias ou, pelo menos, as mais eficazes para o bom funcionamento de uma economia industrial num Estado moderno. Ditas desigualdades [...] cobrem os custos de formação e educação, atuando como incentivos, etc.*

b) *Expressar um princípio de reciprocidade, pois a sociedade civil é pensada como um sistema equitativo de cooperação e visto que a política é pensada como aplicável à estrutura básica que regula a justiça de fundo.*

c) *Administrar convenientemente as desigualdades mais sérias do ponto de vista da justiça política [...]. Estas são as desigualdades que provavelmente surgem entre os diferentes níveis de renda na sociedade, níveis que se vêem afetados pela posição social na qual nascem os indivíduos (RAWLS, 2008, p. 113).*

Potyara Amazoneida Pereira (1994, p. 92) discorre que Rawls (2008) procura “compatibilizar a liberdade individual com a igualdade (de oportunidades) e a equidade (dar mais a quem tem menos)”.

Contudo, o princípio de liberdade é prioritário ao de equidade, não havendo riscos “ao poder e à riqueza dos estratos sociais mais abastados, em nome de uma igualdade socioeconômica, pois de fato se persegue como prioridade são *oportunidades iguais*”.

Na verdade, o autor prefere que o segundo princípio seja entendido como “o *princípio liberal da igualdade equitativa de oportunidades*” (RAWLS, 2008, p. 89).

Assim, para Rawls (1971), à semelhança de Aristóteles (1999), o conceito de equidade está ligado ao de justiça, cabendo ao Estado a garantia da satisfação das necessidades fundamentais dos indivíduos mesmo que por ação preventiva ou curativa em função de sequelas produzidas pelo mercado.

Dessa forma observa-se que o conteúdo do mencionado conceito é abordado de maneira paradoxal por ideólogos de diferentes correntes filosóficas, ou não, assumindo sentidos divergentes a depender da forma como é utilizado.

Aristóteles (1999) para o qual o princípio de equidade representa uma correção da justiça legal; Saviani (1998), que reflete sobre o conceito fundamentar-se em razões utilitárias; Rawls (2003), que por meio do conceito “justiça como equidade” reforça o sentido de igualdade de oportunidade; Friedman (1979), que o apresenta como igualdade de resultados e Hayek (1990) para o qual o princípio citado quando posto à prova da utilidade torna-se insatisfatório.

Nessa análise parece-nos pacífico que, no sentido *histórico*, o conceito traz implícito o sentido de flexibilidade ou, como afirma Saviani (1998, p. 30), “maleabilidade” na aplicação do direito ou, ainda, nas palavras de Aristóteles (2003, p. 125), “[...] uma correção da lei quando essa é deficiente em razão da sua generalidade”.

Transformando isso em uma máxima poderíamos resumir o conceito em “tratar de forma desigual os desiguais”, na busca da justiça, ou melhor, da igualdade.

Nota-se que ora o conceito é entendido como em tratar de forma igual os desiguais (igualdade de oportunidade, por exemplo) ora em tratar de forma desigual os desiguais (dar mais a quem tem menos). Atente-se que não se trata de um jogo de palavras, mas de conceitos que devem orientar as políticas públicas que se implementam referenciadas nessas concepções.

A aplicação prática de “tratar de forma igual os desiguais” produz resultados diferentes de “tratar de forma desigual os desiguais” e este é o conceito de equidade⁷¹ que consideramos correto, pois de alguma forma isso pode contribuir para resultados mais igualitários.

⁷¹Japiassú e Marcondes distinguem o conceito de equidade e igualdade da seguinte forma: equidade para esses autores é o sentimento de equilíbrio moral, de atitude intuitiva, que permite a alguém discernir entre o que lhe parece justo e injusto, conforme o exigido por uma justiça mais ou menos ideal; igualdade é um termo que tem várias acepções: (a) igualdade jurídica ou civil, que significa que a lei é a mesma para todos; (b) igualdade política, que significa que todos os cidadãos têm acesso a todos os cargos públicos, sendo escolhidos em função de sua competência; (c) igualdade material, que significa que todos os homens dispõem dos mesmos recursos. As duas primeiras igualdades constituem a base das democracias; de fato, as desigualdades materiais geram desigualdades políticas e jurídicas; essa situação foi descrita pelo socialismo do século 19, como democracia formal. Segundo JAPIASSÚ e MARCONDES, é questionável a expressão igualdade natural ou biológica, pois por natureza não somos idênticos uns aos outros. JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 85, 137.

Para o senso comum, equidade confunde-se muitas vezes com igualdade. Talvez porque, no sentido genérico, tratar de forma desigual possa trazer igualdades de resultados (LIMA; RODRÍGUEZ, 2008).

Saliente-se que a igualdade de resultado entendida como equidade e rejeitada por Friedman, difere da igualdade de oportunidades também entendida e defendida por Rawls (2003, 2008).

Para Hayek (1990), a equidade é um princípio improdutivo para o contexto das sociedades capitalistas, pois para proporcionar resultados iguais a pessoas diferentes é preciso tratá-las de maneira diferente.

Contudo, apesar de os pais do neoliberalismo criticarem o conceito, ele acabou adotado e disseminado com o sentido de igualdade de oportunidades, na aproximação proposta por Rawls (2003, 2008), influenciando fortemente a formulação das políticas sociais na América Latina.

Conforme salientam Lima e Rodríguez (2008), é fato que as políticas educacionais são formuladas e implementadas buscando construir um modelo social. Seu principal objetivo é promover uma aceitação da sociedade tanto na forma como ela se organiza quanto nas relações sociais e é por esse motivo que a compreensão de suas concepções é importante.

Nesse sentido, compreender que tipo de homens e mulheres são formados e para qual sociedade são formados é relevante, sobretudo, para nortear nossa atuação como parcela na construção dessa mesma sociedade.

Assim sendo e não desprezando o risco de arbitrariedades salientado por Saviani (1998), em uma sociedade marcada pela desigualdade como é o caso do Brasil e do México, onde a concentração de renda e as desigualdades educacionais são uma das maiores do mundo⁷², o entendimento de políticas, inclusões educacionais formuladas e a concepção que as permeiam, visando à construção de

⁷²Vejamos alguns números. No Brasil, segundo aponta José Jorge de Carvalho (**Inclusão étnica e racial no Brasil e a questão das cotas no ensino superior**. São Paulo: Attar, 2005. p. 22), a população do Brasil é de aproximadamente 180 milhões de pessoas, e 47% da população brasileira (84,6 milhões) são pessoas negras (7% de pretos e 40% de pardos); 25 milhões de seres humanos no Brasil vivem abaixo da linha da pobreza, condição definida como daqueles que não consomem o nível mínimo de calorias recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Desses 25 milhões, 70% são negros. 58 milhões de brasileiros vivem na pobreza (um mínimo de duzentos reais por mês); desses 63% são negros.

uma sociedade igualitária, devem ser embasadas no princípio da equidade, no sentido de Rawls (2003, 2008), este último na esteira de Aristóteles.

Nas sociedades capitalistas, não obstante o risco de arbitrariedade, políticas de cunho equitativo podem ser, assim, uma forma de buscar igualdade.

Observar-se-á, neste trabalho, por exemplo, o caso da política de cotas para negros nas universidades brasileiras. Embora não esteja regulamentada, tem sido utilizada por diversas Instituições de Ensino Superior (IES) como ações afirmativas, que será demonstrado no capítulo 3 da presente pesquisa.

1.12 O Estado como Agente das Políticas Públicas

Segundo Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; Gianfrancesco Pasquino (2000, p. 401-430), o Estado é um ente soberano⁷³ em sua esfera territorial, com organização político-administrativa, cuja finalidade principal é promover o bem comum social.

No sentido ora apontado, o Estado tem um fim⁷⁴, ou seja, uma finalidade.

O Estado tem como fim último oferecer, portanto, condições para que todas as pessoas que integrem a comunidade política realizem seus desejos. Tendo em vista essa finalidade, o Estado é uma entidade politicamente organizada, sendo responsável pela administração de recursos da sua população. É quem deve coordenar os esforços públicos, privados e especialmente sociais para o bem de toda a sociedade, ou seja, o *bem comum*.⁷⁵

Pondera Cocurutto (2008, p. 17), considerando tal finalidade – promoção do bem geral da coletividade que a integra –, emerge a necessidade de que o Estado

⁷³*Soberania* é fundamento do próprio conceito de Estado e significa poder político supremo e independente. Supremo porque não está limitado e, independente, em relação à ordem internacional. A independência é a base nas relações internacionais (COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 20).

⁷⁴Aristóteles, na sua obra **Política**, afirma que a finalidade do Estado é “*a felicidade na vida*”. A cidade é uma reunião de famílias e pequenos burgos que se associam para desfrutarem juntos uma “existência inteiramente feliz e independente”. Para o filósofo, bem viver é viver venturoso e com virtude. É necessário, portanto, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não apenas a vida comum, são a finalidade da sociedade política (ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 2005. p. 94).

⁷⁵Tratamos do conceito de *bem comum*, na nota de rodapé nº 26 da presente investigação.

garanta a todos, sem qualquer distinção ou formas de privilégios, a efetiva inclusão social de cada indivíduo, conferindo a toda e qualquer pessoa, ampla oportunidade para a subsistência e o desenvolvimento próprio, familiar e coletivo, segundo uma ordem jurídica social.

O Estado é, portanto, responsável, pela ordem, pela justiça e o bem comum da sociedade. Para tanto, deve legislar (criar e manter em dia uma ordem jurídica eficaz); administrar (prover, por meio de diversos mecanismos legais e executar os serviços públicos, as necessidades da comunidade) e julgar (resolver, pacificamente e de acordo com a lei) os conflitos de interesses que possam surgir e decidir qual a norma aplicável ao caso concreto em caso de dúvida.

O Estado – como estrutura hierárquica na qual existe formalmente o monopólio do uso legítimo da força, uma ordem constitucional que estabelece funções diferenciadas para os agentes e um princípio de soberania com base territorial que tem capacidade para aplicar “*justiça distributiva*”⁷⁶ – é, teoricamente, a única unidade que pode condicionar a influência simultânea de agentes que operam sob a influência de outras estruturas cujos princípios ordenadores são anárquicos (mercados e estrutura internacional).

Para a teoria da *justiça distributiva* há três tipos de bens que são relevantes: bens que são passíveis de distribuição, como a renda, riqueza, e ocupacionais, como a provisão de serviços e o acesso a oportunidades educacionais; bens ainda que não podem ser distribuídos diretamente, mas que são afetados pela distribuição dos primeiros, como o conhecimento e o autorrespeito; e bens que não podem ser afetados pela distribuição de outros bens, como capacidades físicas e mentais de cada pessoa.

A teoria de Rawls tem implicações claras para os dois primeiros tipos de bens. A realização dos dois princípios de justiça pela estrutura básica da sociedade cria as bases sociais do autorrespeito, que Rawls entende ser o bem primário mais importante. Assim, disparidades muito grandes de renda e riqueza, ainda que

⁷⁶Nesse sentido, reporta-se aqui, além da obra clássica, **Uma Teoria da Justiça**, de John Rawls (1971), as obras de Álvaro de Vita, professor livre-docente de Ciência Política na Universidade de São Paulo, que analisam em profundidade a obra rawlsiana. Veja-se nesse sentido: VITA, Álvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007; **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

pudessem ser justas, teriam um impacto negativo sobre o autorrespeito dos mais desprivilegiados. A discussão do autorrespeito e a prioridade das liberdades fundamentais, onde se encontra a igualdade, tem o sentido de exprimir, na estrutura básica da sociedade, o respeito mútuo que os cidadãos devem ter pelas formas de vida e pelas concepções de bem uns dos outros. Importa nessa teoria relevar o princípio da diferença, que se apoia, em larga medida, na ideia de propiciar as condições institucionais que permitiriam a cada um desenvolver um sentido do valor dos próprios objetivos, sentimento este que está na base da noção de autorrespeito. Assim, uma distribuição equitativa do primeiro tipo de bens mencionado acima tem somente um valor instrumental para a realização daquilo que tem um valor intrínseco – o autorrespeito (RAWLS, 1971, p. 442, 179).

Rawls (1971) diz que “as pessoas mostram o respeito que têm umas pelas outras na própria constituição de sua sociedade, quando fazem as desigualdades reverterem para o benefício recíproco, se abstendo, dentro de um quadro de liberdade igual, de tirar proveito de contingências naturais e sociais”.

Rawls (1971) sugere ser razoável as “pessoas” (o que parece ser, sobretudo, as mais privilegiadas), abrirem mão de parte dos benefícios que obteriam explorando as contingências naturais e sociais que as favorecem, porque assim mostram nos arranjos básicos da sociedade o respeito que têm pelos que se encontram na extremidade inferior. Em uma sociedade cujas instituições básicas tratassem seus cidadãos como iguais, ainda restariam formas significativas de injustiça que não são passíveis de ser captadas pela linguagem dos direitos iguais.

Para os proponentes da “política da diferença” ou do “multiculturalismo”, entendido como uma posição normativa específica, há minorias culturais em quase todas as sociedades liberais que não demandam somente direitos iguais de cidadania para seus membros, mas também o reconhecimento de direitos específicos, como no caso da adoção de ações afirmativas para grupos ou minorias excluídas da educação.

Entende-se que uma sociedade justa deve ser comprometida com a garantia efetiva e substancial de direitos básicos escassos – tais como a renda, a riqueza e, sobretudo, as oportunidades educacionais – a todos os seus cidadãos.

Nesse sentido, cabe não só a responsabilidade ao Estado, mas também à sociedade e a seus membros individuais de dar forma a uma estrutura institucional que propicie direitos e oportunidades a todos, sem distinção de qualquer tipo, de raça, étnica, sexo, religião.⁷⁷

Conforme assevera Alberto D. Cimaradmore e Antonio David Cattani (2007, p. 22), sem o Estado os agentes⁷⁸ nacionais e internacionais que operem sob os estímulos dos mercados nacionais ou internacionais estão destinados a gerar pobreza e desigualdades.

Isso acontece, segundo o referido autor, porque a combinação de estímulos que essas estruturas anárquicas oferecem (que premiam a maximização de ganhos, a busca de controle monopólico dos mercados, a acumulação ilimitada de poder e lucro, entre muitos outros efeitos da concorrência e socialização que promovem) ignora o objetivo de distribuição de renda, capacidades e direitos tendentes a limitar ou evitar a produção de pobreza e desigualdades.

Isso pode ser feito somente em presença de estruturas cujo princípio ordenador seja hierárquico (Estado), mas que, efetivamente, promovam uma justiça distributiva que limite a lógica de acumulação do mercado capitalista.

No entanto, é necessário sublinhar que, embora os Estados tenham histórica e logicamente capacidade para limitar ou eliminar a produção de pobreza (por exemplo, no caso da Noruega ou Suécia), é fácil argumentar, para a América Latina e outras partes do mundo, que são precisamente essas as estruturas que facilitam a produção de pobreza e das desigualdades.

⁷⁷TAYLOR, Charles. The politics of recognition. In: Charles Taylor et al. **Multiculturalism – examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 39-40, 43-44, 60-61) salienta que o liberalismo igualitário, entretanto, é “cego” a essas diferenças.

⁷⁸Um sistema é composto basicamente por *estruturas* e *agentes*. Waltz (1988) afirma que os sistemas são compostos por estruturas e unidades (que, por sua vez, podem ser estruturas, como os Estados). No sistema internacional, as unidades constitutivas são principalmente os Estados. Uma estrutura internacional é uma noção caracterizada por um princípio ordenador (a anarquia é definida como ausência de um superior comum), unidades com funções similares (“*like units*”) e distribuição de capacidades entre as unidades (que permite posicioná-las no sistema). Pensadas dessa forma, as estruturas são o componente sistêmico que permite perceber o sistema como um todo. Embora Waltz proporcione as bases do debate “estrutural” na disciplina das Relações Internacionais, existindo outras definições de sistemas que incluem, além das estruturas e unidades, outras noções dinâmicas que se centram em processos e capacidades interativas não contempladas por aquele autor (WALTZ, Kenneth N. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988). Veja-se, nesse sentido, BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The logic of anarchy: neorealism to structural realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

Salientam Bobbio; Matteucci; Pasquino (2000, p. 401), no entanto, que é preciso distinguir a utilização da palavra *Estado* quando utilizada para referir-se à totalidade da sociedade política (o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre determinado território), da palavra *governo*, que se refere somente à organização específica de poder a serviço do Estado.

No Brasil, o governo⁷⁹ pode ser modificado de quatro em quatro anos nos níveis federal, estadual e municipal. O governo atua em nome do Estado, é a parte mais visível da organização estatal e tem a capacidade de induzir mudanças no âmbito do aparato estatal (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008).

No México, o presidente⁸⁰ é eleito para um mandato de seis anos. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917).

Entretanto, no que tange a configuração das políticas públicas, além da questão do tipo de governo desses países latino-americanos, é preciso considerar a

⁷⁹O Brasil, oficialmente *República Federativa do Brasil*, é uma república federativa presidencialista, localizada na América do Sul, formada pela união de 26 Estados federados e pelo Distrito Federal. O País conta com 5.565 municípios, 191.480.630 habitantes, bem como uma área de 8.514.876,599 km², equivalente a 47% do território sul-americano. Em comparação com os demais países do globo, dispõe do quinto maior contingente populacional e da quinta maior área. No Brasil, o atual presidente é Luiz Inácio Lula da Silva (Caetés, 27 de outubro de 1945) é um político e ex-sindicalista brasileiro, trigésimo quinto e atual presidente da República Federativa do Brasil, cargo que exerce desde o dia 1º de janeiro de 2003.

⁸⁰O México, oficialmente denominado *Estados Unidos Mexicanos*, é uma república democrática, representativa e federal integrada por 32 entidades federais que ocupa a parte meridional da América do Norte. De acordo com a Constituição, a sede dos poderes da federação é a Cidade do México, cujo território foi designado como Distrito Federal. Limita-se ao norte com os Estados Unidos da América; ao leste com o Golfo do México e o Mar do Caribe, ao sudoeste com Belize e Guatemala e ao oeste com o Oceano Pacífico. A superfície mexicana ocupa uma extensão cerca de 2 milhões de km², que o coloca na décima quarta posição dos países do mundo ordenados por área. Além do território continental e ilhas adjacentes à costa, o México inclui também as Ilhas Revillagigedo, localizadas no Oceano Pacífico, a mais de 400 km a sul do Cabo San Lucas, na Baja California Sur. Nesse território, existem mais de 107 milhões de pessoas, o que a coloca como a maior nação hispano-falante. Por outro lado, o espanhol convive com muitas línguas indígenas, reconhecidas oficialmente como nacionais pelo Estado mexicano. No México, o atual presidente (2010) é Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (Morelia, 18 de agosto de 1962) é um advogado e político mexicano. É o sexagésimo quinto e atual presidente do México, desde 2006. Calderón é advogado da Escola Livre de Direito na Cidade do México (1987). Fez estudos de mestrado em Economia, no Instituto Tecnológico Autônomo de México (ITAM) e em Administração Pública (MPA), pela Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Durante a campanha, seu principal adversário foi o centro-esquerdista Andrés Manuel López Obrador do Partido da Revolução Democrática (PRD). A apuração concedeu vitória apertada de Calderón, mas López Obrador não aceitou o resultado e prometeu contestá-lo judicialmente. Mesmo assim, Calderón foi empossado na presidência em 1º de dezembro de 2006. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mexico#cite_note-4>. Acesso em: 10 jan. 2009.

nova realidade econômica mundial, que tem levado os Estados a se modificarem considerando os novos espaços em que estão inseridos, alternando suas práticas tradicionais e reformulando inclusive o próprio conceito de soberania.⁸¹

Se por um lado, os Estados brasileiro e mexicano ora analisados na presente investigação, embora sejam soberanos, constitucionalmente republicanos, democráticos e de direito, por outro, como bem aponta Narita (2004, p. 10):

Não são públicos, democráticos, nem tampouco realizam os direitos sociais, de modo que grandes parcelas populacionais no Brasil e no México vivem uma realidade de não-cidadania, dentro de um contrato social excludente e, de fato, sob um não-Estado de direito.

De qualquer modo, Brasil e México, certamente, têm obrigações constitucionais e compromissos internacionais com a implementação de políticas públicas que dêem eficácia e concretude aos *direitos sociais*, especialmente o *direito à educação*, mas é evidente que o ritmo e o grau de efetivação desses direitos depende da correlação de forças sociais em determinado momento histórico.

No México, vários estudos indicam que foi no governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) que se começou a impulsionar com maior intensidade (no âmbito educacional) uma lógica política bastante diferente daquela que foi característica desde a Revolução Mexicana, lógica que vai ter implicações substantivas no *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* – ANMEB, assinado em maio de 1992, entre o governo da República, as administrações das 31 entidades federativas e o Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação – SNTE. Esse pacto deu lugar, um ano mais tarde, à promulgação da nova Lei Geral de Educação e foi a base para a Reforma Educacional posterior (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 1-17).

A assinatura desse acordo significou uma ruptura na história do país e a culminação de um longo e difícil processo de negociação entre os atores envolvidos. O ANMEB inaugurou uma política de modernização da educação básica em duas

⁸¹Segundo Paulo Bonavides, do ponto de vista externo, soberania é apenas a qualidade do poder, que a organização estatal poderá ostentar ou deixar de ostentar. Do ponto de vista interno, porém, a soberania se apresenta menos controvertida, pois faz que o poder do Estado se sobreponha incontestavelmente aos demais poderes sociais, que lhe ficam subordinados. Onde houver Estado haverá, pois, soberania (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 132-133).

direções: uma reforma educativa e uma político-administrativa. Com essa determinação se dava início a um processo de descentralização dos principais serviços educacionais prestados pela Secretaria de Educação Pública – SEP, conhecido como federalização (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 4).

No caso do México, a educação básica parece ser um pouco mais resistente à privatização e esse processo de “modernização” deu-se mais cedo no âmbito da educação superior, devido às condições impostas pelo Tratado de Livre Comércio – TLC. Este, que reúne o Canadá, EUA, México, foi assinado em 1994, tendo sido precedido de um período de debate, preparação e comparações da situação dos países membros.

Nesse sentido, em 1991, um grupo de pesquisadores reuniu-se para analisar e discutir os temas da educação e da cultura em face do TLC, centrados em saber se a educação mexicana estava em condições de preparar a população para o ingresso no mercado internacional e que mudanças poderia sofrer a educação e a cultura a partir da abertura econômica (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 4).

De fato, o México embarcou em uma grande transformação do seu sistema educativo, visando modernizar-se e alcançar maior acesso ao ensino e à *equidade educacional* (CORAGGIO, 2002, p. 121)

Nesse país, o Programa para a Modernização Educativa (PME) propôs, por exemplo, no nível pré-escolar e primário, dar andamento a uma reforma no modelo educativo e pedagógico, incluindo, entre outros, revisão e mudanças profundas nos planos, programas, organização e controle escolares, funcionamento dos conselhos técnicos, de diretores e docentes e criação ou renovação de mecanismos de participação social (CORAGGIO, 2002, p. 122).

O referido programa de educação popular sofreu críticas severas, sobretudo, pelos curtos prazos previstos para seu planejamento e execução e, em 1992, o PME foi abruptamente suspenso e desmanteladas suas estruturas e substituído por novos programas e propostas (CORAGGIO, 2002, p. 123).

No entanto, a crítica de Moacir Gadotti, elaborada no Prefácio da obra “*Desenvolvimento Humano e Educação*”, de autoria de José Luis Coraggio⁸² indica que:

Estão equivocadas as atuais políticas sociais educacionais da América Latina que desprezam a educação de jovens e adultos e a educação da comunidade insistindo, com base nas teses do Banco Mundial, que basta desenvolver a educação escolar na idade adequada (7 a 14) anos. (GADOTTI, 1992, p. 17).

Segundo Moacir Gadotti (1992, p. 18), a “*educação é uma totalidade*” e não dá para priorizar apenas uma parte. Nesse sentido, é necessário um investimento simultâneo e em despesas públicas na educação da comunidade de adultos, que com os meios de comunicação social podem desempenhar um papel decisivo: um contexto participativo, chegando a todos os segmentos da sociedade, do desenvolvimento com equidade e não apenas aos que estão dentro da escola.

Depreende-se desse entendimento que a educação deve deixar de ser concebida, nos países ora analisados, setorialmente para se transformar em uma política social global.

Conforme analisam Nora Rut Krawczyk e Vera Lúcia Vieira (2003, p. 1-17), a nova lógica que orienta as políticas educacionais na América Latina tem delineado, na última década, também novos rumos da ação política para a educação básica que reduzem a presença do Estado e passam a priorizar o caráter compensatório dos programas governamentais, deixando clara a preferência pelas estratégias de focalização nos grupos de extrema pobreza.

No México, nos últimos anos o mais importante investimento educacional do governo federal tem se concentrado principalmente na implementação de programas compensatórios que, na atualidade, abarcam todos os Estados do país. Essa tendência de comportamento do governo federal está legitimada pelas competências que lhe são definidas na Lei Geral de Educação (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p.1-17).

Antes das reformas da década de 1990, no entanto, já existiam no México programas federais que, objetivando melhorar a equidade educacional, criaram

⁸²Refere-se à obra de CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 2002. v. 1. (Coleção Prospectiva).

subsistemas paralelos para poder estender a cobertura nas zonas rurais por meio de desenhos alternativos, como, por exemplo, os Cursos Comunitários do Conafe, que operam desde 1973 e cobrem atualmente 1% da matrícula primária, e a Telesecundária, que se iniciou em 1966 e representa hoje 10% das matrículas no nível. Existem bastantes estudos e avaliações desses projetos; no entanto, aparentemente, não foram levados em conta na elaboração e na implementação dos novos programas compensatórios (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p.1-17).

No Brasil, o direito à educação aparece na Carta brasileira nos artigos 6º e 205⁸³, em que é afirmado como direito fundamental e *dever* do Estado. Também o artigo 205 da Constituição explicita o titular do direito (todos) e a quem cabe a obrigação (o Estado); já o artigo 206 da Constituição⁸⁴ fixa os princípios norteadores para as *políticas públicas voltadas à educação*.

Analisando os artigos em comento, leciona Silva (2001, p. 316):

O Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização.

Quanto à natureza jurídica do direito à educação, Jorge da Silva (2001) conclui categoricamente que se trata de direito público subjetivo de aplicabilidade imediata, portanto, plenamente justificável.

Igualmente, a Constituição brasileira elevou a educação à categoria de serviço público essencial, devendo o Estado possibilitá-la a todos (SILVA, 2001, p. 316).

Por outro lado, no Brasil, a Lei nº 9.394/96⁸⁵ reforça a natureza de direito público subjetivo e inclusive a justicialidade do direito à educação fundamental.

⁸³BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

⁸⁴BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

⁸⁵BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (LDBN) Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833.

É importante mencionar que no ordenamento pátrio a educação escolar é composta pela *educação básica*, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e médio; e a *educação superior* (art. 21 da Lei nº 9.394/96).

Devem ser afastados, no tocante ao direito à educação, os habituais argumentos que se ancoram na ausência de recursos financeiros e na incompetência do Judiciário para decidir a destinação dos recursos públicos.

O constituinte procurou garantir o direito à educação, nomeadamente o ensino fundamental, determinando investimentos mínimos. Tal postura retrata a importância atribuída à educação.

Tudo isso demonstra inequivocamente a impertinência, no que diz com um direito subjetivo ao ensino fundamental público gratuito, também dos argumentos relativos à reserva do possível e da incompetência dos tribunais para decidir sobre a matéria.

As regras sobre as competências na esfera do ensino, a origem e destinação das verbas, bem como as prioridades e metas da política de ensino já estão inequivocamente contidas na própria Constituição (SARLET, 2003, p. 322).

Nesse diapasão, Barroso (2000, p. 151) afirma a possibilidade do poder público, no âmbito de uma demanda cominatória, ser condenado judicialmente a uma obrigação de fazer, determinando a construção de uma escola, salas de aula ou a contratação de professores.

Convém registrar que a concepção dos direitos à educação não encontram unanimidade na doutrina no que tange ao seu *status* de direito público subjetivo.

Nota-se que os direitos fundamentais à educação foram concebidos pela Constituição brasileira de 1988⁸⁶ como direitos públicos subjetivos e como serviços públicos essenciais.

⁸⁶ Nesse sentido, reporta-se aos art. 205 e 208 da Constituição brasileira de 1988. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Outrossim, foi dedicado um tratamento orçamentário privilegiado a esses direitos, fixando-se montantes mínimos para a alocação orçamentária, visando a sua satisfação, proteção e ampliação.⁸⁷

Tal tratamento dado pela Constituição brasileira, na esteira garantidora, além de afirmar o caráter vinculante desses direitos – representando temas que não podem deixar de ser decididos – confere aos direitos fundamentais à educação uma exigência, conseqüentemente, um dever de observância prioritária no rol dos direitos sociais.

Por força do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)⁸⁸, o Estado brasileiro está obrigado a garantir níveis mínimos de satisfação no tocante aos direitos à educação, bem como deve promover progressividade e evitar o retrocesso desses direitos.

Sendo assim, as políticas públicas voltadas aos direitos à educação devem direcionar-se não apenas a garantir níveis mínimos de satisfação, mas em promover progressividade e pautar-se pela proibição do retrocesso.

Por fim, é forçoso mencionar as esferas de competência em matéria de direito à educação. O *critério da extensão* é uma forma para se classificar as competências entre os entes políticos. Esse critério procura definir a participação de uma ou mais entidades federativas no que tange à normatização ou à realização material de determinados interesses. Sendo assim, a competência pode ser exclusiva, privativa ou comum.

⁸⁷Veja-se nesse sentido, especialmente o art. 212 da Constituição brasileira de 1988. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Sobre esse dispositivo, embora a CF tenha previsto que 18% dos recursos dos impostos devem ser destinados à educação, quantia que deveria ser suficiente para manter a educação pública e de qualidade, desde a época de FHC o governo brasileiro burla isso ao criar contribuições e taxas sobre as quais não incide a vinculação e a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que retira até 20% destas vinculações constitucionais. Com isso, os governos neoliberais brasileiros sabotam as áreas sociais para financiar a política de superávit primário. Felizmente para o Brasil, a EC nº 59, aprovada em 2009, começa a eliminar gradualmente a DRU nos próximos anos, até eliminá-la.

⁸⁸Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) foi adotado pela Assembléia Geral da ONU, em dezembro de 1966. Ocorre que as 35 ratificações necessárias para sua entrada em vigor na ordem internacional só foram conseguidas dez anos depois, em janeiro de 1976. O PIDESC foi ratificado pelo Brasil em 12 de dezembro de 1991 e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 592/92, passando assim a integrar o ordenamento jurídico pátrio. MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos: coletânea de legislação**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003. p. 73.

Leciona Silva (2001, p. 483) que as competências em tela circunscrevem um campo de atuação comum aos diferentes entes políticos, podendo ser exercidas cumulativamente. Representam, portanto, faculdades de legislar ou praticar atos materiais em determinadas esferas, juntamente e em pé de igualdade, com outro ente federativo.

Ainda, sob a perspectiva constitucional, a educação, no Brasil, é compreendida como um direito social e dever do Estado e da família, assegurada pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988)⁸⁹, no Capítulo III – *Da Educação, da Cultura e do Desporto* –, Seção I, *Da Educação*, em seu artigo 205, assim dispõe:

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.

Dispõe ainda, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988)⁹⁰, no seu artigo 206, inciso I e IV, a “*igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*” e a “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*”, que são considerados princípios que fundamentam o ensino no Brasil.

Por outro lado, ao analisar a Constituição Mexicana⁹¹, constata-se em seu texto normativo que esse país também assegura a educação como um direito do cidadão e um dever do Estado e estabelece a obrigatoriedade da educação primária; concebe um sistema educativo laico, desenhado para induzir um “*espírito nacionalista e democrático*”.

A referida Carta Magna do México assinala, por exemplo, explicitamente a obrigatoriedade da educação primária para todos os mexicanos, no Capítulo I, Artigo 3º, fração VI, e no Capítulo II, Artigo 31, fração I.

⁸⁹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

⁹⁰BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

⁹¹MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porrúa, 2001.

Os critérios que regem a educação mexicana estão expressos ainda no artigo 3º e seus preceitos devem estar contemplados nos programas educativos das instituições de educação pública e particular.

Assim sendo, pode-se constatar que em ambas as constituições há determinação normativa de que a educação deve ser proporcionada pelo Estado, devendo ser gratuita e relativamente às instituições privadas; no entanto, deve-se necessitar de autorização do Estado, nesses países, para o oferecimento do ensino.

Contudo, a despeito de expressa determinação legal em ambos os textos constitucionais, relativamente à educação como um direito do cidadão e um dever do Estado e à expressa determinação nos textos constitucionais dos países latino americanos, analisados nessa pesquisa (Brasil-México), em prol do princípio da igualdade e à vedação constitucional e infraconstitucional à discriminação, constata-se profunda desigualdade de acesso e de oportunidade à educação superior a determinados grupos excluídos sociais discriminados por razões raciais e/ou de gênero.

Por essas razões, analisar a amplitude do acesso à educação requer sua inserção no contexto da sociedade da qual faz parte e das políticas públicas em geral e educacionais, em particular, cuja incidência recai diretamente sobre o sistema educacional. Portanto, é preciso considerar as políticas de Estado, e institucionais que podem ser determinantes para o acesso de diversos setores sociais aos níveis educacionais mais altos.

No Brasil, as *políticas neoliberais*⁹² foram adotadas a partir da década de 1990, tendo como ponto principal a reforma do Estado, e, particularmente na área da

⁹²O termo *neoliberalismo* é um termo que foi usado em duas épocas diferentes com dois significados semelhantes, porém distintos: a) na primeira metade do século 20, significou a doutrina proposta por economistas franceses, alemães e norte-americanos voltada para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista; b) a partir da década de 1960, passou a significar a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim em um grau mínimo (minarquia). É nesse segundo sentido que o termo é mais usado hoje em dia. Sem embargo, autores da filosofia econômica e comentaristas de economia que se alinham com as postulações liberais rejeitam a alcunha "neoliberal", preferindo adotar o termo liberal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a denominação neoliberalismo é mais uma denominação elaborada pelos críticos dos pressupostos do liberalismo que uma reivindicação terminológica por parte dos precursores de sua doutrina; c) a partir da década de 1930 o ordoliberalismo tornou-se a variante alemã do neoliberalismo. Segundo Moraes (2001, p. 6), o neoliberalismo é: 1. uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar

Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN, 1996)⁹³ e o Plano Nacional de Educação (PNE, 2001)⁹⁴ foram aprovados no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Tais dispositivos legais apontam para a flexibilização do controle do Estado no setor educacional, tanto com relação à educação superior pública quanto à expansão da participação do setor privado na oferta desse nível de ensino.

Em decorrência da adoção dessas políticas na Educação Superior, as universidades públicas sofreram duros golpes em sua estrutura organizacional, observados, principalmente, por causa dos seguintes fatores: cortes no orçamento federal; não abertura de concursos públicos para professores e funcionários técnico-administrativos; expansão da oferta de ensino superior privado e das matrículas dela decorrentes; multiplicação das fundações de apoio; intensificação da jornada de trabalho do docente sem reposição salarial compatível e ausência de uma política efetiva de assistência estudantil (FIGUEIREDO, 2008, p. 14).

É nesse contexto brasileiro que, em meados da década de 1990, durante o primeiro mandato de FHC, é iniciado o debate sobre as políticas de ações afirmativas no Brasil.

Em 1996, foi constituído grupo de trabalho interministerial (GTI), composto pelo governo e por representantes dos movimentos sociais, que definiu as *ações afirmativas como: medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas* (BRASIL, 1996).

o mundo social; 2. um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think tanks*, isto é centros de geração de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos; 3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1970, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O termo *neoliberalismo*, para os liberais, possui uma conotação pejorativa e recobre análises de escolas muito diferentes. Sua utilização para designar este conjunto de análises não faz assim consenso. Ele é usualmente utilizado pelas correntes críticas ao liberalismo contemporâneo, enquanto a maioria dos analistas designados por este termo rejeitam se reconhecer como tais. Cf. MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001. p. 6.

⁹³BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (LDBN) Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833.

⁹⁴BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (PNE) Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 10 jan. 2001.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, a experiência de algumas IES públicas, tanto federais (ex. UnB) quanto estaduais (ex. UERJ) provocou o Poder Executivo a propor ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.200⁹⁵ chamado de Reforma Universitária, no qual há previsão de reserva de vagas no ensino superior público por meio de cotas para estudantes negros e para egressos do ensino médio da rede pública.

Nesse contexto, se encontram inseridas as políticas de inclusão, especialmente denominadas por ações afirmativas, definidas pelo Ministério da Educação (MEC) como sendo:

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar as desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras – historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização (MEC, 2006).

No campo da Educação, as ações afirmativas aparecem como uma das principais iniciativas e ganham o centro do debate com a reserva de vagas/cotas para estudantes da escola pública, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas e índios descendentes nas universidades públicas.

A presente análise do tema sobre políticas públicas de ações afirmativas, abarcando desde seu planejamento até sua implantação, pretende conduzir nessa tese ao entendimento de que essas políticas visam corrigir uma situação de discriminação e desigualdade de certos grupos sociais historicamente discriminados, além de promover a inclusão de grupos excluídos na educação.

Tradicionalmente, o Estado desempenhou uma função social como agente econômico destinado a realocar os recursos escassos e amenizar as contradições inerentes ao próprio desenvolvimento das forças de reprodução do capital – como o

⁹⁵Projeto de Lei nº 7.200, chamado de Reforma Universitária, é um Projeto de Lei de autoria do Ministério da Educação que foi elaborado gradativamente durante os primeiros anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva. A proposta original sofreu alterações a partir de sugestões de diversos setores da sociedade que podem ser verificadas por 4 anteprojatos. Em seguida foi enviado para discussão no Congresso Nacional, onde recebeu diversas proposas de emendas. A primeira versão tem 35 páginas, a segunda 23, a terceira 57 e a quarta tem 23 páginas e ainda faz referências a outras leis durante o seu texto, demandando assim uma atenção especial para a devida compreensão. Outras leis e projetos estão relacionados à Reforma Universitária, entre eles, o Prouni, o Enade, a Lei de Inovação Tecnológica, o Decreto das Fundações e a Universidade Nova.

aumento da desigualdade social e regional, dentre outras características, esta acentuada na configuração do *Estado de Bem-Estar Social*.⁹⁶

É usual, porém, afirmar que, uma vez iniciada a interferência do Estado na regulação social, deflagra-se a inexorável tendência à expansão do escopo dessa interferência, ainda que em ordem e ritmo variáveis de país para país, levando a uma convergência na produção estatal, mais ou menos uniforme de uma política de bem-estar, independente dos atributos políticos dos diversos países, embora vinculada à variação em seus respectivos níveis de riqueza (SANTOS, 1994, p. 13-14).

Por outro, lado, o Estado possui acesso a um número limitado de recursos que devem ser utilizados para atender um número significativo de demandas da sociedade e das novas exigências e problemas decorrentes disso.

Desse modo, as funções estatais, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), para serem exercidas, necessitam de um mínimo de planejamento com a adoção de critérios de racionalidade para que as metas e objetivos sejam alcançadas, de forma eficiente, para produzir resultados com os limitados recursos.

Na atualidade, os Estados passam por um processo de redefinição de suas funções, mas devem continuar exercendo seu papel social, embora em novas bases e com outro conteúdo.

Com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que inclui maior diversidade das demandas da sociedade, tornou-se necessário implantar novas ações em termos de *políticas públicas de inclusão* que ampliem sua necessidade de intervenção na realidade social.

Como exemplos de novas áreas de atuação em termos de políticas públicas citam-se compromissos, despesas e ações voltadas para a educação superior⁹⁷.

⁹⁶Segundo Vieira, o *Estado de Bem-Estar Social*, designado, também, por “*Estado Provedor*”, ou ainda, “*Estado Bem-Feitor*”, toma para si a responsabilidade sobre a organização e integração social, assumindo o controle da promoção de bem-estar para seus integrantes por meio de formulações de políticas de caráter social, garantidoras da prestação de benefícios mínimos para todos (KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. A reforma educacional no México e no Chile: apontamentos sobre as rupturas e continuidades. **Educar Revista**, Curitiba, n. 22, p. 77-98, 2003.p. 92).

Do ponto de vista jurídico-constitucional brasileiro, Gilberto Bercovici (2003, p. 57) e Guilherme Amorim Campos da Silva (2004, p. 17), percebem as *políticas públicas* como instrumentos de ação do Estado, em especial, do Executivo e do Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que devem permitir divisar etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins do Estado Democrático de Direito, passíveis de reexame de mérito pelo Poder Judiciário.

Sob a perspectiva do Direito, é preciso considerar, no entanto, que toda política pública como programa de ação implica, portanto, em uma *meta a ser alcançada e em um conjunto ordenado de meios ou instrumentos* – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. São assim: leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução. São, também, atos ou contratos administrativos da mais variada espécie. Entretanto, o que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode ser eleita pelos Poderes Públicos ou a eles imposta pela constituição ou pelas leis.

Nesse sentido, conforme assevera Massa-Arzabe (2006, p. 65):

As Constituições de cada Estado, evidentemente, referem às políticas públicas, mas a legislação infraconstitucional, também, por sua vez, consagra uma certa positivação de políticas, encontrando-se em vários textos normativos a especificação de elementos bem definidos, a saber: a) a finalidade da política, b) seus princípios reitores, c) as diretrizes, d) a forma de organização e gestão, e) as ações governamentais, f) com atribuição de deveres e competências, g) a identificação das fontes de recursos financeiros.

Ainda, sob a perspectiva da normatividade, é preciso registrar que as políticas públicas inserem-se na esfera do Direito Constitucional porque consistem na

⁹⁷ No Estado brasileiro a Educação Superior é tratada especificamente na Lei n° 9.394/96, no Capítulo IV do Título V e em disposições esparsas nos Títulos I, II, III, VII e VIII. Ocorre que a Lei em apreço ora usa a denominação “Ensino Superior” ora “Educação Superior”, podendo-se com isso indicar uma imprecisão terminológica do ponto de vista filosófico, visto que a restrição ontológica do termo **ensino** (derivado do latim *insignare*), que significa instrução ou ação de ensinar, em detrimento do termo **educação**, do latim *educatio*, que é empregado para indicar ação de desenvolver todas as faculdades físicas, morais, e intelectuais dos indivíduos, resgata a antiga e clássica noção de *Padéia*. Ora, somente pela análise etimológica do termo “Educação” é possível concluir se esse termo é muito mais abrangente do que o termo “Ensino”. Não se vê, na crítica ora apontada, nenhuma conotação ideológica, ao contrário do que pensa Nina Ranieri, para quem essa crítica é de ordem ideológica (RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**: na lei de diretrizes e bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: EdUSP; FApesp, 2000. p. 167). De fato, essa imprecisão prejudica o exegeta na sua interpretação mais segura.

atuação do Estado para implantar escolhas políticas que são feitas, em sua maioria, pelo Poder Legislativo.

É preciso que se diga, entretanto, que embora o tema das *políticas públicas* tenha emergido, no Brasil, com a Carta Constitucional de 1988⁹⁸, as políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o direito há aproximadamente 20 anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas.

Ademais, não é um tema ontologicamente jurídico, mas é originário da ciência política, em que sobressai o caráter eminentemente dinâmico e funcional, que contrasta com a estabilidade e generalidade jurídicas.

A noção de políticas públicas emergiu como tema de interesse para o direito com a configuração *prestacional do Estado*.⁹⁹

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988¹⁰⁰, por exemplo, ao outorgar competências específicas aos entes da Federação, determina o âmbito de atuação coercitiva de cada qual relativamente às políticas públicas.

Identificado o fim coligido pelo legislador constituinte, cumpre identificar as ações consideradas prioritárias e a maneira prevista para sua realização, se de opção indicativa ou normativamente vinculantes (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2009).

Essa premissa permite afirmar que poderão existir tantas *políticas públicas* constitucionais e infraconstitucionais quantas forem as metas que o ordenamento constitucional brasileiro estabeleceu para os poderes constituídos alcançarem.

⁹⁸A Constituição brasileira de 1988 ficou conhecida como a “*constituição cidadã*”, uma vez que previa diversos direitos sociais e incorporava aspectos redistributivos importantes. Construída em ambiente de lutas sociais, no processo de redemocratização, incorporou um conjunto amplo de garantias e de direitos, sobretudo, no artigo 5º e seus 77 incisos, constituindo uma autêntica *Bill of rights*, a mais precisa e ampla de toda a história constitucional brasileira. Sinalizando assim, para a possibilidade de realização de uma ampliação da cidadania e uma cidadania ativa, pela criação de esferas públicas de explicação de conflitos e dissensos (PINHEIRO, 2006, p. 292).

⁹⁹SANTOS, Marília Lourido. **Políticas públicas (econômicas) e controle**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3179&p=2>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

¹⁰⁰Veja-se, nesse sentido, especificamente, os artigos art. 21, 22, 24, 25 e 30 da Carta Constitucional Brasileira de 1988. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

É preciso que se diga que embora formalmente garantida no Brasil, no cenário jurídico, como princípio esculpido na própria lei máxima do País, não basta dizer que todos são iguais perante a lei, conforme indica o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹⁰¹

Ao tratar da igualdade, aponta o jurista Ferreira Filho (2002, p. 114):

Esta consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem. Tratar igualmente desiguais ou desigualmente iguais importaria em injustiça e violação da própria igualdade. Dar ao menor o tratamento do maior, e vice-versa, seria flagrante injustiça e desigualação, no fundo.

Compreende-se que a igualdade deve trazer como premissa o respeito à diversidade, significando a “igualdade na diferença”. Isso implica em assumir que para todos terem assegurado o seu direito à igualdade é necessário considerar as diferenças de cada grupo. Assim, para que a população tenha acesso ao ensino, por exemplo, é essencial admitir as particularidades e as necessidades específicas da população indígena ou ainda o histórico da escravidão dos afrodescendentes e os papéis sociais assumidos por homens e mulheres, sejam eles afrodescendentes ou indígenas do campo e das periferias urbanas.

O reconhecimento da diferença é entendido, portanto, como instrumento fundamental para o alcance da igualdade e para a consequente aproximação dos indicadores sociais dos diferentes grupos que compõem a sociedade. Logo, o desenvolvimento humano e a concretização das metas de uma sociedade democrática têm na educação um caminho essencial, devendo ser orientados pelo respeito às bases multiculturais constituintes da nação.

Corroboram essa assertiva o posicionamento da doutrina de Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert e Salomão Mufarej Hage (2008, p. 137-162), quando apontam que as estatísticas educacionais indicam que o acesso e a permanência na escola, sobretudo nos níveis mais elevados do sistema educacional, se diferenciam em relação ao nível socioeconômico, gênero, raça, etnia, idade, entre outros aspectos da população.

¹⁰¹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Esse quadro reflete as condições adversas que os estudantes dos segmentos sociais minoritários enfrentam em suas trajetórias escolares, quando comparadas às dos estudantes das elites sociais.

Por isso, a busca por níveis aceitáveis de igualdade, nos Estados latino-americanos ora analisados – Brasil e México devem passar por ajustes de proporção das situações de desigualdade. Contudo, para dar realmente efetividade ao princípio da igualdade, no sentido de ajustar tais situações, existem vários mecanismos, alguns de ordem legal, mas, talvez o mais importante seja o do acesso à educação, visto que é no espaço educacional – na escola ou na universidade –, que se poderá aferir o princípio da igualdade.¹⁰²

Nesse contexto, certamente, a educação deve ser vista não somente como direito social, conforme dispõe, no caso brasileiro, o *caput* do artigo 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988¹⁰³, que insere o *direito à educação* como sendo uma categoria dos *direitos sociais*, mas também e, sobretudo, como direito humano fundamental, o que é decisivo para dar sentido e efetividade ao princípio da igualdade perante a lei (LINHARES, 2006, p. 77-78).

Direito humano foi gradualmente incorporado na legislação brasileira, representando uma das grandes conquistas do século 20 no País.

No caso do Estado brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)¹⁰⁴ ratifica também esse direito ao preconizar que:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nessa perspectiva, as diretrizes estabelecidas para o sistema educacional do Estado brasileiro direcionam-se à democratização das oportunidades educacionais, entretanto, na realidade, as ações empreendidas estão ainda distantes das

¹⁰²Nesse sentido, veja-se o interessante artigo de COMPARATO, Fábio Konder. O princípio da igualdade e a escola. In: CARVALHO, José Sérgio. (Org.). **Educação, cidadania e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. p. 66-84.

¹⁰³BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

¹⁰⁴BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (LDBN) Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833.

concretas necessidades da população e do projeto de construção de uma nação soberana e democrática.

Além disso, no caso do Estado brasileiro, é a própria Constituição Federal de 1988¹⁰⁵ que estabelece como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro “promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), evidenciando um novo paradigma jurídico no qual toda pessoa, sem importar suas características materiais ou imateriais, tem iguais direitos que outra, banindo-se qualquer forma de discriminação, além das expressamente elencadas nessa norma.

A igualdade de todas as pessoas, como norma fundamental do Estado brasileiro, é reforçada no caput do art. 5º, no qual se afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”, devendo a igualdade ser interpretada não a partir da sua restrita e irreal acepção oriunda do liberalismo, que apenas considerava a igualdade no sentido formal – no texto da norma – mas devendo ser interpretada como uma igualdade material – igualdade no texto constitucional brasileiro e na aplicação da norma – impondo tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais.

É, portanto, obrigação do Estado brasileiro, mediante a formulação de políticas públicas, oferecer igualdade de oportunidades para todos as pessoas, além de protegê-las contra qualquer tipo de violação, sem importar nenhuma característica, rasgo ou traço pessoal discriminatório. Aliás, nesse sentido, também, o Preâmbulo da Constituição Federal Brasileira¹⁰⁶ consigna de maneira explícita o repúdio ao preconceito.¹⁰⁷

¹⁰⁵BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

¹⁰⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

¹⁰⁷O dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2010) atribui ao vocábulo preconceito os seguintes significados: 1. Conceito ou opinião formados antecipadamente, sem maior ponderação ou conhecimento dos fatos; ideia preconcebida; 2. Julgamento ou opinião formada sem se levar em conta o fato que as conteste; prejuízo; 3. Superstição, credence, prejuízo; 4. Suspeita, intolerância, ódio irracional ou aversão a outras raças, credos, religiões, etc.” [Verbete Preconceito]. Por outro lado, Hédio da Silva Júnior (2002) afirma que o preconceito é uma categoria pertencente à psicologia, o preconceito racial pode ser definido como fenômeno intergrupar, dirigido a pessoas, grupos de pessoas ou instituições sociais, implicando uma predisposição negativa, isto é, tomado como um conceito científico, preconceito dirige-se invariavelmente contra alguém (SILVA JÚNIOR, Hédio. **Direito de igualdade racial: aspectos constitucionais civis e penais** – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 18). Do ponto de vista normativo, no

Assim, por exemplo, o art. 3º, IV, do texto normativo constitucional brasileiro, proíbe o preconceito e qualquer outra forma de discriminação (de onde se pode inferir que preconceito seria espécie do gênero discriminação); o art. 4º, VIII, assinala a repulsa ao racismo no âmbito das relações internacionais; o art. 5º, XLI, prescreve que a lei punirá qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e garantias fundamentais; o mesmo art. 5º, XLII, criminaliza a prática do racismo; o art. 7º, XXX, proíbe diferença de salários e de critério de admissão por motivo de cor, dentre outras motivações e, finalmente, o art. 227, que atribui ao Estado o dever de colocar a criança a salvo de toda forma de discriminação.

Sob a perspectiva internacional, dentre os parâmetros normativos que demandam a adoção de políticas públicas para o alcance da igualdade material, destacam-se:

- A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 1º, parágrafo 4º)¹⁰⁸;
- A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 4º parágrafo 1º)¹⁰⁹;
- A Reconvênção Geral n. XIV do Comitê CERD, as Recomendações Gerais, nº XVIII e nº XXIII do Comitê de Direitos Humanos¹¹⁰;
- As Recomendações Gerais do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹¹;
- As Recomendações Gerais nº V e XXV do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.¹¹²

Portanto, o único entendimento é que deve ser levado em consideração é que todos somos seres humanos e, como tais, todos temos iguais direitos.

Preâmbulo da Constituição Federal do Brasil de 1988, consigna-se o repúdio ao preconceito, e no art. 3º, inciso IV, proíbe-o formalmente. Nesse sentido, veja-se: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Preâmbulo. Art. 30, inciso IV.

¹⁰⁸ A legislação internacional *sub examen*, comento, encontra-se na obra de MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos: coletânea de legislação**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

Trata-se, portanto, de uma igualdade que não deve ser entendida na sua acepção formal, mas uma igualdade material que vise realmente a igualar as condições de vida de todos os seres humanos, recuperando e fortalecendo sua dignidade.

No caso do México, a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos^{113,114,115}, promulgada em 31/1/1917 – e que entrou em vigor em 1/5/1917 – compõe-se de 136 artigos (a maioria deles, longos e com vários incisos), além das disposições transitórias. Esses 136 artigos foram sistematizados em IX títulos, que podiam, por sua vez, dividir-se em capítulos e seções.

O Título I da Constituição Mexicana de 1917 formado por IV capítulos, quais sejam: *Das Garantias Individuais* (Cap. I), *Dos Mexicanos* (Cap. II), *Dos Estrangeiros* (Cap. III) e *Dos Cidadãos Mexicanos* (Cap. IV).

O Título II tem apenas dois capítulos: *Da Soberania Nacional e da Forma de Governo* (Cap. I) e *Das Partes Integrantes da Federação e do Território Nacional* (Cap. II).

¹¹³MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. *Leyes y Códigos de México*: Porruá, 2001.

¹¹⁴Parecem irretocáveis, desse modo, as palavras de Ary Brandão de Oliveira, que, ao tratar referir-se à Constituição Mexicana de 1917, assim se pronunciou: “Efetivamente, seria faltar à verdade afirmar uma repercussão que inexistiu. Em termos genéricos, a Europa desconheceu a legislação mexicana. As atenções do mundo jurídico se voltaram para a constituição alemã de Weimar, a cuja promulgação seguiu-se vigorosa literatura. Nesse particular, a avançada posição mexicana viu-se prejudicada pela escassez de estudos doutrinários a seu respeito” (OLIVEIRA, Ary Brandão de. A constitucionalização do direito do trabalho. **Revista do TRT/8ª Região**, Belém (PA), v. 24, n. 46, P. 59-73, 1991).

¹¹⁵A Constituição mexicana de 1917 criou uma república federal presidencialista com separação de poderes entre ramos executivo, legislativo e judicial. Historicamente, o executivo é o ramo dominante, com o poder investido no presidente, que promulga e executa as leis emanadas do parlamento, o congresso federal ou *Congreso de la Unión*. O Congresso tem vindo a desempenhar um papel de importância crescente desde 1997, quando os partidos da oposição pela primeira vez conquistaram ganhos importantes. O presidente também legisla por decreto executivo em certos campos econômicos e financeiros, usando poderes delegados pelo Congresso. O presidente é eleito por sufrágio universal para mandatos de 6 anos e não pode voltar a exercer o cargo. Não existe vice-presidente; no caso de demissão ou de morte do presidente, um presidente provisório é eleito pelo Congresso. O Congresso Nacional é bicameral e composto por um Senado (*Cámara de Senadores*) e uma Câmara de Deputados (*Cámara de Diputados*). A reeleição consecutiva é proibida. Os senadores são eleitos para mandatos de 6 anos e os deputados servem durante 3 anos. Os ocupantes dos 128 lugares do Senado são escolhidos por uma mistura de eleição direta e de representação proporcional. Na Câmara (baixa) dos Deputados, 300 dos 500 deputados são eleitos diretamente em círculos uninominais, e os restantes 200 lugares são eleitos por uma forma modificada de representação proporcional com base em cinco regiões eleitorais. Esses 200 lugares foram criados para ajudar os partidos mais pequenos a ter acesso ao parlamento. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/México#cite_note-4>. Acesso em: 10 jan. 2009.

O Título III organiza-se em quatro capítulos: *Da Divisão dos Poderes* (Cap. I), *Do Poder Legislativo* (Cap. II) – este último capítulo dividia-se em IV seções: *Da eleição e da instalação do Congresso*; *Da iniciativa e da formação das leis*; *Da competência do Congresso* e *Da Comissão Permanente* –, *Do Poder Executivo* (Cap. III) e *Do Poder Judicial* (Cap. IV).

O Título IV trata, unicamente, *Das Responsabilidades dos Funcionários Públicos*, o título V, *Dos Estados e da Federação*, o título VI (composto exclusivamente pelo célebre artigo 123), *Do Trabalho e da Previdência Social*. O título VII tratava *Das Disposições Gerais*;

O Título VIII, das Reformas da Constituição e, finalmente, o Título IX cuida *Da Inviolabilidade da Constituição*.

Da análise de cada um dos dispositivos constantes do texto constitucional mexicano, observa-se que a Constituição de 1917 não se limitou a consagrar, em seu corpo, as aspirações e reivindicações veiculadas pela revolução, garantindo, também, ao lado das determinações de índole social, em seu Capítulo I (*Das Garantias Individuales*), inúmeros direitos clássicos à liberdade.

Pinheiro (2005, p. 6-12), ao analisar detalhadamente a Constituição mexicana de 1917, explicita que:

Dentre o extenso rol de direitos de primeira dimensão constantes do capítulo I, do título I, da Constituição mexicana, destacam-se os seguintes:

Proibição da escravidão (art. 2º); igualdade entre os sexos (art. 4º); liberdade de expressão e de informação (art. 6º); vedação à censura prévia (art. 7º); direito de petição (art. 8º); liberdade de reunião e de associação (art. 9º); direito à livre circulação (art. 11); princípio do juiz natural e proibição de juízo de exceção (art. 13); irretroatividade das leis prejudiciais aos cidadãos (art. 14); devido processo (art. 14, § 1º); legalidade em matéria penal (art. 14, § 2º); vedação à extradição por crimes políticos (art. 15); inviolabilidade de domicílio (art. 16); sigilo de correspondências (art. 16, § 2º); vedação ao exercício arbitrário das próprias razões (art. 17); acesso gratuito ao Poder Judiciário (art. 17, § 1º); vedação de prisão por dívida (art. 17, § 3º); garantias do acusado (art. 20); vedação de penas cruéis (art. 22); liberdade religiosa (art. 24); mandato de seis anos conferido ao Presidente da República, “que

por nenhum motivo poderá voltar a desempenhar este posto” (art. 83 – direito à alternância política) e Separação Estado/Igreja (art. 130).

Além disso, ao lado dos direitos de liberdade acima referidos, a Constituição Mexicana de 1917 previu, também, direitos e garantias de segunda dimensão. Estes – apesar de constantes, em sua essencialidade, nos arts. 27 e 123 – não se concentram em um único capítulo da Constituição, apresentando-se, ao contrário, dispersos ao longo de todo o texto da Carta Política.¹¹⁶

Sob tal aspecto, destacam-se as seguintes previsões: proteção à família (art. 4º) direito à saúde, de incumbência da Federação e das entidades federativas (art. 4º, § 2º), direito à moradia digna, a ser concretizado por meio de apoio Estatal (art. 4º, § 3º), proteção pública dos menores (art. 4º, § 4º), direito ao trabalho e ao produto que dele resulta (art. 5º), proibição de contratos que importem na perda de liberdade do indivíduo (art. 5º, § 4º) e a vedação à constituição de monopólios (art. 28 – direito este de natureza eminentemente econômica).

Além de tais direitos de segunda dimensão, verifica-se que a Constituição mexicana previu, em linhas gerais, em seu artigo 27 (pertinente à questão agrária no México e tido como um dos pilares da consagração, no texto constitucional, das ideias fulcrais da Revolução), a propriedade da nação relativamente às terras e às águas (que podiam, ou não, ser transmitidas a particulares, mediante propriedade privada), a possibilidade de desapropriação de terras por utilidade pública, mediante indenização, a proteção da pequena propriedade (art. 27, XV) e a função social da propriedade.

Ao lado da questão agrária, tratada no art. 27 da Constituição, o artigo 123 (que compõe o título VI: *Del Trabajo e de Prevision Social*) consubstanciava o outro pilar sustentador da consagração das aspirações revolucionárias em sede constitucional (PINHEIRO, 2005, p. 6-12).

Fabio Konder Comparato (2009, p. 1), ao analisar a Constituição mexicana, assim afirma:

¹¹⁶MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porruá, 2001.

A constituição mexicana foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, própria do sistema capitalista, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita a lei da oferta e da procura no mercado. A Constituição mexicana estabeleceu, firmemente, o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito. Deslegitimou, com isso, as práticas de exploração mercantil do trabalho e, portanto, da pessoa humana, cuja justificação se procurava fazer, abusivamente, sob a invocação da liberdade de contratar.

Interessante notar que, não obstante seja o rol de direitos conferidos ao trabalhador de notável abrangência e extensão, não foi a classe trabalhadora relevante no processo revolucionário mexicano, pois, consoante já assinalado, a população mexicana que, em 1910, deu início ao movimento contrário ao ditador Porfírio Díaz¹¹⁷, era eminentemente composta por camponeses visto que o México ainda não tinha experimentado um processo de industrialização que o permitisse contar com uma numerosa classe operária.

Registre-se, finalmente, um aspecto pouco referido da Constituição Mexicana de 1917: a sua nítida integração, ao lado dos direitos de primeira e de segunda dimensão, de direitos fundamentais de terceira dimensão. Com efeito, como se sabe, os direitos de terceira geração são aqueles que protegem não o homem, considerado isoladamente, mas, sim, a coletividade como um todo, razão pela qual

¹¹⁷ Porfírio Dias José de la Cruz Porfirio Díaz Mory (Oaxaca de Juárez, 15 de setembro de 1830 — Paris, 1 de julho de 1915) foi um militar, político mexicano. Foi presidente de seu país em diversos períodos. Filho de José Faustino Díaz Bohorques e Petrona Mory Cortés. Perdeu o seu pai aos três anos de idade. Em 1850, Porfirio entrou no Instituto de Ciências e Artes de Oaxaca para estudar leis. Combateu em 1855 contra o general Antonio López de Santa Anna na Revolução de Ayutla com a qual foi vencida a ditadura desse general, levando-o ao exílio. Participou da Guerra da Reforma, na qual se distinguiu como defensor do liberalismo e, tempo depois, na Guerra de Intervenção Francesa, destacando-se seu triunfo em Puebla. Em 1862, conduziu à cavalaria na batalha comemorada de 5 de maio de 1862; mais tarde também, em Puebla, a 2 de abril de 1867, na qual venceu as tropas imperiais. Uma vez presidente (1876-1880), fez mudanças constitucionais para eliminar a reeleição. Em 1880, foi eleito presidente Manuel González (amigo de Porfirio Díaz), quem lhe ajudou a realizar as reformas pertinentes para poder reeleger-se. Durante esse período desempenhou um cargo no gabinete de Manuel González e depois foi governador de Oaxaca. Graças às reformas feitas à Constituição de 1857, manteve-se no poder de 1884 a 1911. Governou o país ajudado por um grupo de políticos e intelectuais, aos quais o povo denominou "científicos", por apoiar-se, segundo eles, em métodos científicos para a administração do governo. Desenvolveu a indústria, o comércio e o transporte a custo de uma dependência das potências estrangeiras. O traçado das principais linhas férreas, por exemplo, era das zonas mineiras aos portos. Com a queda do apoio popular ao seu governo e a insurreição lançada por Francisco Madero, foi forçado a renunciar em 25 de maio de 1911. Em 1915, Díaz morreu no exílio em Paris, onde está sepultado no Cemitério do Montparnasse. Foi o autor da célebre frase, hoje ditado popular: *"Pobre México. Tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos"*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mexico#cite_note-4>. Acesso em: 10 jan. 2009.

se trata de direitos de titularidade difusa, fundados nos princípios da fraternidade ou da solidariedade.

No rol dos direitos fundamentais de terceira dimensão da constituição mexicana¹¹⁸ incluem-se, por exemplo, o direito a um meio ambiente equilibrado, o direito à paz, à autodeterminação dos povos e à preservação do patrimônio histórico e cultural.

O artigo 3º da Constituição Mexicana¹¹⁹, que versa especialmente sobre o sistema público de educação, afirma que este deverá promover, além de todas as faculdades do ser humano, "a consciência da solidariedade internacional", em claro beneplácito ao princípio inspirador dos direitos de terceira dimensão e com nítida percepção de que determinados valores devem ser protegidos não apenas em relação ao indivíduo (primeira dimensão) ou a uma coletividade nacional (segunda dimensão), mas, sobretudo, em face de toda a comunidade (terceira dimensão).

Da análise dessas passagens constantes do texto constitucional mexicano¹²⁰, poder-se concluir que, no seu capítulo I, que dispõe *Das Garantías Individuales*, em seu artigo 1º, determina expressamente que:

Art. 1º. Fica proibida toda discriminação motivada por origem étnica e nacional, de gênero, de idade, de incapacidades, de condição social, de condições de saúde, de religião, de opiniões, de preferências, de estado civil ou qualquer outra que atente contra a dignidade humana e tenha por objetivo anular ou menosprezar os direitos e as liberdades das pessoas.

Saliente-se que o artigo 4º da Constituição Mexicana dispõe expressamente sobre o direito à igualdade, dispondo no seu art. 4º que o homem e a mulher são iguais perante a lei.

Entretanto, é preciso que se diga que essa exigência decorre do fato de que, embora enquanto ser humano toda pessoa é igual à outra, na sociedade nem todos os seres humanos exercem ou cumprem os mesmos papéis, encontrando-se alguns

¹¹⁸MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. *Leyes y Códigos de México*: Porruá, 2001.

¹¹⁹MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. *Leyes y Códigos de México*: Porruá, 2001. Art. 3º.

¹²⁰MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. *Leyes y Códigos de México*: Porruá, 2001.

em situações de clara desvantagem em relação outros, situação que exige do Estado a diferente aplicação da norma no caso concreto ou a previsão de normas especiais que visem a igualar os desiguais.

No Brasil, uma formulação atualizada é a que mostra a relevância das políticas para orientar conjuntamente a ação do governo e da sociedade consta em um documento do Estado brasileiro:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 9).

Trata-se, portanto, de uma definição normativa, ou seja, ela indica o que uma política pública deve ter. É importante nessa concepção a ideia de que as políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. Cada novo governo significa descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes.

Afirma Schmidt (2008, p. 2.312), no entanto, que se por um lado isso é positivo, pois permite inovações e avanços, por outro, a descontinuidade administrativa leva frequentemente ao abandono de diretrizes vigentes e à criação de outras, bastante distintas, gerando desperdício financeiro e energia política.

No Brasil, constata-se, um esforço importante para reduzir a descontinuidade das políticas, mediante a legislação específica.

É o caso, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹²¹ e de um tratamento mais técnico das políticas e da participação de setores sociais na sua formulação¹²², reduzindo a possibilidade dos administradores públicos de reinventar os rumos das políticas a cada mandato.

¹²¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece várias regras para a administração orçamentária e financeira da área pública, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal e impõe aos governantes normas e limites para a boa administração das finanças públicas. BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 05 mai. 2000. Seção 1, p. 01.

¹²² Saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outros, são exemplos, na esfera federal em que há um interesse grau de continuidade.

Para Cappelletti (1999, p. 41), a técnica promocional do *Estado social*¹²³ procura prescrever programas de desenvolvimento futuros, visando à execução gradual, ao invés da escolha, típica da legislação clássica, entre certo e errado ou justo e injusto.

Nesse sentido, tipicamente, os direitos sociais pedem para sua execução a intervenção ativa do Estado, frequentemente prolongada no tempo.

[...] Exigem eles, ao contrário, permanente ação do Estado, com vistas a financiar subsídios, remover barreiras sociais e econômicas, para, enfim, promover a realização dos programas sociais, fundamentos desses direitos e das expectativas por eles legitimadas (CAPPELLETTI, 1999, p. 41).

A responsabilidade do Estado na configuração das políticas públicas configura-se assim, pois, essas políticas constituem-se em uma *linha de ação coletiva que concretiza os direitos sociais declarados e garantidos em lei*.

¹²³Pereira (2009), ao analisar o *Estado Social* na América Latina, salienta que os Estados devem assumir gradualmente o caráter de um *Estado social*, dotado de amplos serviços de saúde, assistência e seguridade, especialmente educação. Segundo Pereira (2009), para financiar essas atividades que pressupõem consumo coletivo ampliado, a carga tributária e, portanto, o aparelho de Estado deverão ser grande. A proposta neoliberal do Estado mínimo – de que cada família cuide de seus próprios interesses – jamais foi aceita na América Latina, como, aliás, também não o foi na Europa. Outra proposta neoliberal – a flexibilização dos contratos de trabalho para facilitar demissões em momentos recessivos – foi parcialmente aceita na Europa, mas, em compensação, aumentou-se ao invés de se diminuir a carga tributária e, portanto, o tamanho do Estado para financiar seguro desemprego e retreinamento de pessoal. Essa é a lógica da “flexiseguridade” desenvolvida pelos países escandinavos e pela Holanda que, de alguma forma, vem sendo aceita pelos demais países europeus. Registra, no entanto, o mesmo autor que na América Latina, ainda que o nível de desenvolvimento econômico seja muito menor, é também nessa direção que a democracia deverá caminhar. Ainda para esse autor, para que haja um *Estado Social* é preciso que tenhamos uma administração pública eficiente. Para ele, não basta a efetividade e o profissionalismo da administração pública burocrática; é necessária também a autonomia de gestão própria da administração pública gerencial. Segundo Pereira (2009), na Europa, enquanto do ponto de vista político o Estado era absoluto, a administração era patrimonial. No século 19, já no quadro do Estado liberal, ocorreu a reforma burocrática, visto que o patrimonialismo era incompatível com a separação entre o público e o privado e o Estado de direito que caracterizavam o liberalismo. O Estado liberal, entretanto, era um Estado pequeno – não representava mais do que 10% do PIB – de forma que não era necessário que a administração pública fosse eficiente. Na segunda metade do século 20, porém, o tamanho do Estado aumenta enormemente ao tornar-se o Estado na Europa social e, até certo ponto, desenvolvimentista. Agora passamos a ter um Estado de 45% do PIB. Para se tornar desenvolvimentista, não foi necessário aumentar muito o tamanho da administração pública, porque os trabalhos de planejamento ou de política industrial podiam ser realizados por um número relativamente reduzido de servidores e de recursos. Já para prover os novos e grandes serviços sociais, era necessária uma carga tributária muito maior e era necessário que o Estado fosse claramente mais eficiente do que vinha sendo. Contudo, segundo Pereira, agora já não basta a efetividade, é necessária, adicionalmente, a eficiência da ação do Estado (Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos. O estado necessário para a democracia possível na América Latina. **Agenda sobre a estatalidade para a democracia na América Latina**, São Paulo, p. 1-31, versão de 29 jan. 2009).

Segundo analisa Bucci (2006, p. 2-10), os *Direitos Sociais*, ditos “*direitos de 2ª geração*”, englobam os direitos econômicos, sociais e culturais e foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de 1ª geração (direitos civis e políticos).

Bucci (2006, p. 3) explicita que da mesma forma tem-se que os direitos de 3ª geração (direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade, direito à paz, direito à livre manifestação), esses últimos foram concebidos no curso de um processo indefinido de extensão e ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso, intitulados de “*direitos transnacionais*”.

Ainda, salienta Bucci (2006, p. 2-3) que o conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando à medida que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais. Isso ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado como pela economia.

Aponta, também, a mesma autora, que quanto aos direitos típicos do século 20, esses apareceram nos textos normativos a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919 (entre nós, com a Constituição de 1934); são, se assim se pode dizer, direitos-meio, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de 1ª geração (BUCCI, 2006, p. 3).

A mesma pesquisadora indaga, como poderia, por exemplo, o analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação (BUCCI, 2006, p. 3).

Para Bucci (2006, p. 2-3), os *direitos sociais* representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer com que surjam os direitos sociais.

Segundo Bucci (2006, p. 4), a percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizam a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento e dignidade da *pessoa humana*.¹²⁴

Por tudo isso, entende-se que o paradigma dos *direitos sociais* reclama prestações positivas do Estado.

Do ponto de vista das responsabilidades do Estado relativamente à formação das políticas públicas, Bercovici (2003, p. 174-175) adverte que

O papel político do Estado é central no processo de formação de políticas públicas, ao contrário do que as correntes economicistas pregam ao colocar o Estado em uma posição residual. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em respostas às demandas da sociedade.

¹²⁴ A *Dignidade da Pessoa Humana* é um Direito Fundamental integrante da categoria dos direitos individuais ou de liberdade de expressão, o qual determina interpretação sobre os direitos da pessoa, revelando um *minimun* jurídico inviolável que todo estatuto político deve assegurar. Proclama o valor distinto da pessoa humana e tem, como consequência lógica, a afirmação de direitos específicos de cada ser humano ser humano, sem distinção de gênero, raça, cor, credo, sexo e outras. A Dignidade da Pessoa Humana é objetivo dos direitos humanos, dá unidade ao sistema constitucional brasileiro. A Constituição Federal do Brasil prevê em seu artigo 1, inciso III, a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro. Trata-se de norma constitucional que deve balizar toda e qualquer ação do ente estatal e de seus agentes, determinando seus parâmetros em face dos objetivos traçados para os poderes constituídos da República (DIMOLUS, Dimitri. (Org.). **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, IBDC, 2007. p. 114-116. [Verbete Dignidade da Pessoa Humana]). Ainda, para Neves, para quem “o homem-pessoa e a sua dignidade é o pressuposto decisivo, o valor fundamental e o fim último que preenche a inteligibilidade do mundo humano do nosso tempo” (NEVES, A. Castanheira **O Direito hoje e com que sentido?** O problema actual da autonomia do Direito. Lisboa: Piaget, 2002. p. 69). Veja-se também BITTAR, Eduardo C.B. **O Direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 299. Em acréscimo, para Wolfgang Ingo Sarlet apresenta um conceito de Dignidade da Pessoa Humana definindo-o como “a qualidade intrínseca e distinta de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” (**Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 60).

Ao analisar esse conceito, entende-se que o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual. Pois, o processo de desenvolvimento social deve fundar-se em decisões políticas.

Assim, as políticas públicas dependem da coerência econômica, das opções institucionais e da viabilidade política. Além disso, a política pública deve ser entendida como um fenômeno de um determinado estágio da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais.¹²⁵

O Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.¹²⁶

O Estado moderno surge para dar garantia e segurança nas relações burguesas que se desenvolveram confrontando-se com a organização feudal. Com a monopolização da força e das normas de proceder, é o Estado quem finca os limites do exercício de liberdade e os faz respeitar. Com isso esperava-se a paz social e o bem-estar dos cidadãos, o que não se concretizou.¹²⁷

Assim sendo, atuações mais profundas foram reclamadas dessa organização, que passaram a ocorrer mediante determinações legais. A construção da legalidade e a centralização da força faz parte dessa entidade que busca por seus atos, constantemente, a legitimidade. A justificativa do mando estatal não se foca na força ou em algum outro tipo de discriminação natural ou social.

É, portanto a sociedade, pela participação política, que define e justifica o mando do Estado. Assim, conjuntamente, legitimidade e legalidade se constroem e se estabelecem no espaço público (DERANI, 2006, p. 133).

Enquanto o Estado era simplesmente a concentração da violência e do poder sobre os cidadãos, respaldado pela lei e espelhava em suas decisões os interesses daqueles que o integravam, – tinha-se um Estado fruto de uma política de

¹²⁵DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

¹²⁶DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

¹²⁷Ibid.

representação – ação social para a construção de uma representação de poder. Agora a atividade estatal depende de uma prática identificada pela pública com finalidade social (DERANI, 2006, p. 133).

O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais. O Estado tem, portanto, como tarefa coordenação, dinamização e reorientação das transformações econômicas, especialmente as sociais.

Para isso deve haver uma modificação da estrutura do Estado e das instituições e a política passa a ser uma política de construção de novas práticas sociais. É a política do *Estado Providência*, enfim *Estado Social*¹²⁸, porque não vai apenas adequar situações, mas buscará alcançar finalidades, com planejamento e criatividade. Contudo, a ação estatal deve partir do reconhecimento dos elementos das relações sociais. As relações sociais se movem em torno de valores e constroem uma ética. A definição de uma relação social implica a definição concomitante de determinados valores. Toda relação comporta um conjunto de valores.¹²⁹

A ação democrática deve pressupor o outro¹³⁰, reconhecer o outro, compreender o outro, trabalhar com o outro. É a ética da convivência social, reconhecimento em oposição à neutralização, implicando a dialética dos confrontos e a contraposição. Dessa relação social são colhidos valores que deverão ser tornados públicos, generalizados, universalizados. Eles comporão a política e se tornarão impositivos.

Uma sociedade mais democrática mais consciente, com instrumentos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade. Uma sociedade poderá conter campo e

¹²⁸Veja-se sobre a conceituação de *Estado Social* a nota de rodapé nº 123 do presente trabalho.

¹²⁹Miguel Reale revela que toda cultura possui um centro próprio de valores, ou antes, “vários centros de valor” secundários dispostos em torno de um valor fundamental, porquanto na sucessão dos ciclos culturais, um valor se revela essencial: o da **pessoa humana**, que é o valor-fonte. Com efeito, como indica Reale, o valor da “pessoa” não pode ser desligado do “social”, pois é somente na sociedade que o homem é capaz de se reconhecer como pessoa. REALE, Miguel. **Horizontes do Direito e da História**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 295 (grifo nosso).

¹³⁰Segundo Jürgen Habermas (2002), a reflexão ética e jurídica pode ser uma forte aliada no tratamento do tema da inclusão do outro. Veja-se nesse sentido a obra de HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

competência para realização de políticas públicas, porém isso não significa que será uma política pública democrática.

A sociedade participa do processo decisório, dentro do espaço público organizado pelo Estado (DERANI, 2006, p. 134).

A participação da sociedade, pelos mecanismos institucionais ou não, deve ser considerada como prioritária para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população-alvo destas e estabeleçam seus limites e alcances.

A participação de todos os setores envolvidos na definição clara dos objetivos de uma política de inclusão na educação e no mercado de trabalho facilitará a utilização dos esforços, recursos e atores envolvidos, os quais, por sua vez, identificarão com mais facilidade as prioridades e suas obrigações em todo o processo, compartilhando com o Estado a execução da política em um processo de governança local.

Ademais, o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a espinha dorsal de uma política pública e sinalizam para toda a sociedade quais são os parâmetros pelos quais se devem orientar as ações na área. São as linhas gerais estabelecidas para a área necessitada de correção que constituem as diretrizes de governo e que serão implantadas pelo setor público.

1.13 Participação de Outros Atores Sociais na Construção de Políticas Públicas

Registre-se o posicionamento de João Ferreira Oliveira, Afrânio Mendes Catani, Ana Paula Hey e Mário Luis Neves de Azevedo (2008, p. 5) sobre a participação de outros atores sociais, além do Estado:

Toda política pública ou iniciativa governamental de implementação de uma política social implica em mudanças no espaço de disposição dos atores sociais no campo de que trata o objeto de intervenção pública, causando rearranjos de acordo com a nova correlação de forças que pode, a partir daí, se construir. Assim, percebe-se que os atores sociais estão em luta constante por espaços e a efetivação de novas políticas apresenta-se como um momento de oportunidades de deslocamentos políticos no campo social.

De fato, a partir da década de 1990, constata-se uma maior participação de outros atores sociais, que não exclusivamente o Estado, na configuração de *políticas públicas educacionais* mais adequadas para a introdução de mudanças, no cenário do sistema educacional, nos países da América Latina, que visem ao acesso e à inclusão educacional, que se reflete no delineamento do seguinte quadro:

Quadro 6 - Tendências predominantes nas orientações de políticas públicas educacionais e a participação de atores sociais

Nos países da América Latina, antes da década de 1990	Nos países da América Latina, a partir da década de 1990
Educação: responsabilidade do Estado	Educação: responsabilidade da sociedade/pactos sociais
Estado regula e controla política, desenha, supervisiona, avalia: gestão centralizada	Atores executam políticas e programas; Administração delegada a empresa/pais de família
Predomínio de funções do Estado	Participação de novos atores sociais
Financiamento: estatal Pesquisa e Desenvolvimento ONG/Centros Acadêmicos Independentes e universidades com financiamento externo	Financiamento: compartilhado Centro Acadêmico Independente e universidade com financiamento de governos, entidades privadas e fontes externas, igrejas, ONGs, organizações sociais.

Fonte: GAJARDO, Marcela. A educação como assunto de todos: possível no futuro? In: UNESCO. **Educação na América Latina: análise de perspectivas**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002. p. 133-166.

Pode-se constatar, assim, nos países da América Latina, uma tendência de uma maior participação de outros atores no processo de configuração das políticas públicas de acesso à educação. Ou seja, no desenho, na execução e na fiscalização e na gestão e avaliação das políticas públicas educacionais.

Além do Estado, o papel dos demais atores, portanto, crucial dentro e fora do aparelho escolar e universitário e em tudo o que se relaciona com a criação de oportunidades para todos, compensação de desigualdades de origem, reforço do exercício da cidadania, extensão da democracia e das bases da sociedade e complementação das tarefas do Estado velando pelo bom cumprimento de seu papel regulador moderno e eficaz.

Se por um lado, como aponta Narita (2004, p. 47), as políticas educacionais exigem a ação do Estado, por outro, o Estado brasileiro, como indica Chauí (2001), alinha-se aos critérios do BID quando, na Lei de Diretrizes e Bases (1996), fala em autonomia e a identifica como “gerenciamento de recursos”, quando fala em racionalização entendendo-a como “enxugamento de pessoal”. A Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional afirma os princípios que são propostos pelo diagnóstico do BID – sobre a “crise” – para garantir seus investimentos.

Por outro lado, Pimenta (2002, p. 10), por sua vez, ao analisar as políticas públicas para a educação no Brasil, entende que se trata de políticas de ajuste às imposições de órgãos financiadores, marcadas por uma perspectiva de manutenção das desigualdades entre os países centrais e os periféricos.

Narita (2004, p. 48), ao analisar em estudo comparativo as políticas sociais educacionais e de saúde no Brasil e no México, aponta, no entanto, que as políticas econômicas e sociais vigentes mantêm o quadro de desigualdades interna no Brasil e no México, países nos quais se verifica o aumento da pobreza e da concentração de renda.

Segundo essa pesquisadora, estudos sobre os determinantes da desigualdade e da pobreza em diversos países da América Latina, entre eles o Brasil, apontam que a educação é a variável de maior efeito na distribuição de renda.

Porém, como ressalva Lustig (1997, p. 13-54), existem outras variáveis determinantes da desigualdade social e da pobreza na participação da sociedade, pelos mecanismos institucionais ou não, devendo ser considerada como prioritária para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população-alvo destas e estabeleçam seus limites e alcances.

Assim, a participação de todos os setores envolvidos na definição clara dos objetivos de uma política de inclusão na educação superior certamente facilitará a utilização dos esforços, recursos e atores envolvidos, os quais, por sua vez, identificarão com mais facilidade as prioridades e suas obrigações em todo o processo, compartilhando com o Estado a execução da política em um processo de governança local.

Ademais, o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a espinha dorsal de uma política pública e sinalizam para toda a sociedade quais são os parâmetros pelos quais se devem orientar as ações na área.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA (BRASIL E MÉXICO)

*Cuando se pregunta uno: ¿Por qué algunas naciones son ricas?
Mientras otras son pobres?, La idea clave es que
Las naciones producen dentro de sus fronteras
No aquello que la dotación de recursos permite,
Sino aquello que las instituciones y las políticas públicas
permiten.*

Mancur Olson

2.1 Políticas Públicas na América Latina e a Questão da Pobreza e da Desigualdade Educacional

Nas duas últimas décadas, os países da América Latina, de um modo geral, experimentaram diversos processos de transformação dos princípios de organização política, econômica, cultural e social dos seus Estados.¹³¹

A década de 1980, denominada de “a década perdida” para a América Latina devido à elevada estagnação econômica do continente naquele período, veio marcar um período de duras críticas a esse modelo de Estado, ao mesmo tempo em que se passou a discutir as políticas de ações afirmativas num ambiente de crise do Estado de Bem-Estar Social e da ascensão do neoliberalismo (VIEIRA, 2003, p. 92).

Nesse período, as palavras que melhor refletiam o estado de ânimo dos grupos dirigentes e intelectuais latino-americanos, com respeito ao futuro, eram “*dúvida*”, “*desconcerto*”, “*confusão*” ou “*ambiguidade*”, como se, de fato, o piso tivesse começado a se mover para todos e não houvesse clareza para onde caminhar (BRUNNER, 2002, p.15).

A década de 1990 foi um período marcado por reformas intensas na América Latina e no Caribe. A frustração depois da chamada “*década perdida*”¹³² e a

¹³¹Catani afirma que isso se deu em razão, primeiramente, pela volta dos militares aos quartéis; a seguir, pelo estabelecimento gradativo de uma sociedade democrática em que ainda imperam gritantes desigualdades econômicas e sociais e, também, pelas crescentes dificuldades enfrentadas por quase todos os países da região no que se refere aos respectivos balanços de pagamento e à amortização de seus empréstimos externos. Acresça-se a isso a globalização da economia e a mundialização da cultura, bem como o desenvolvimento das ciências da informação e a crise dos *Welfare States* (CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Universidade na América Latina: tendências e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 7 (Coleção Questões da Nossa Época, 20).

¹³²Refere-se à declaração de Hobsbawm por ocasião de uma conferência, no início da década de 1990, no México, na qual assinala que o drama da história se representa hoje “em um teatro, que é estranho para nós, em um cenário que apenas podemos reconhecer e durante mudanças

promessa oferecida pela receita aparentemente simples do *Consenso de Washington*¹³³ convenceram os líderes políticos a aplicar medidas para abrir suas economias ao comércio internacional, liberalizar seus sistemas financeiros e privatizar empresas estatais, a fim de acelerar o crescimento econômico.

O sucesso modesto em termos de crescimento econômico e de redução da pobreza e da desigualdade, o entusiasmo pelas reformas e adoção de políticas diminuiu, em anos recentes, nos países da América Latina. No entanto, surgiram dúvidas quanto à eficácia dessas reformas e debates sobre qual deve ser o curso futuro das *políticas públicas* para que se possa alcançar a meta de crescimento e *igualdade* que todas as sociedades latino-americanas desejam. Incluem-se os desafios da *globalização*¹³⁴ da economia e da revolução tecnológica, a intensificação

cenográficas imprevisíveis; inesperadas, que não compreendemos inteiramente” (HOBSBAWM, 2007, p. 15).

¹³³ Em 1989 reuniram-se em Washington, convocados pelo *Institute for International Economics*, diversos economistas de perfil liberal, funcionários do FMI, BM, BID e do governo norte-americano. O tema do encontro, *Latino American Adjustment: How Much has Happened?*, objetivava avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, diretor do instituto e promotor do encontro, foi quem alinhavou os pontos tidos como consensuais entre os participantes e foi quem cunhou a expressão *Consenso de Washington*, pela qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, aqui resumidas: (a) necessidade das privatizações, deixando o mercado ao livre jogo de suas regras; (b) tributação mínima e regressiva; (c) abertura a importações e investimentos estrangeiros, reduzindo o protecionismo interno.

¹³⁴ Por *globalização*, entende-se a crescente integração, interdependência e a intensificação de relações sociais mundiais, sobretudo, econômicas, entreligam países, regiões e comunidades distantes, geradas em virtude do aumento do fluxo de bens, serviços e capitais, do processo de inovações tecnológicas. Assim como do aumento da importância das empresas transnacionais na alocação de recursos produtivos e comercialização em escala global. Trata-se, portanto, de um processo que tem origem no nível microeconômico nas novas organizações da produção industrial, erodindo o modelo fordista de produção e de relação de trabalho, e reduzindo a vantagem comparativa da disponibilidade de recursos naturais e mão de obra barata. Com efeito, habitualmente, define-se a globalização como crescente integração das economias dos mercados financeiros. HELD (1991, p. 9) sugere, dentre outras coisas, que a globalização é o produto do surgimento da economia global, da expansão dos elos transnacionais entre unidades econômicas, criando outras formas de tomada de decisão coletiva, desenvolvimento de instituições intergovernamentais e quase supranacionais, intensificação das comunidades transnacionais e criação de outras ordens regionais e militares. O processo de globalização, nesse sentido, é visto como algo que obscurece os limites nacionais, altera a solidariedade dentro dos Estados e entre eles, afetando profundamente a constituição de identidades nacionais e de grupos de interesses (MORROW; TORRES, 2004, p. 28). No núcleo fundamental, a economia global incluiria a globalização dos mercados financeiros, cujo “comportamento determina os movimentos de capital, as moedas, o crédito e, portanto, as economias de todos os países” (CASTELLS, 1999, p. 17). Entretanto, além disso, fala-se da globalização da ciência, da tecnologia e da informação; da comunicação e da cultura, da educação, da política e inclusive da globalização do crime organizado. O fenômeno da *globalização*, no entanto, entre os muitos efeitos que acarreta, tem provocado alterações profundas, nas ideias, especialmente de soberania e cidadania vigentes no mundo ocidental desde a Revolução Francesa. A modificação atual é mais radical, não tanto porque a globalização tenda a deslocar a soberania para entidades políticas supranacionais, mas porque os agentes econômicos transestatais e as tecnologias da comunicação instantânea praticamente inviabilizam seu exercício. Ao inviabilizar o exercício da soberania, a globalização incontrolada engendra o risco de anular a cidadania e, com ela, os direitos humanos, dentre eles, o

da concorrência mundial, do capitalismo mundial, bem como as demandas daí resultantes para o nível educacional, tudo em meio a democracias que não terminaram de se consolidar, mercados que operam com a exclusão de amplos grupos da população, identidades culturais que se percebem ameaçadas e um quarto setor – composto pela economia informal, o mercado negro e a cultura criminal (narcotráfico, guerrilha, delito urbano) –, cujo perverso avanço não parece estar sendo contido (BRUNNER, 2007, p. 15).

Adotando-se postura mais otimista para a região, há que se considerar a história do desenvolvimento econômico e social na América Latina, dominada pela busca de novos paradigmas, maneiras simplificadas de entender como funcionam a economia e a sociedade, que proporcionam aos governos um leque de alternativas políticas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2007, p. 3).

Embora a América Latina tenha adotado sucessivos paradigmas, desde o desenvolvimento autárquico do período pós-guerra, com dirigismo estatal, até a macroeconomia e a liberalização do comércio exterior do Consenso de Washington, na década de 1990, tal como aconteceu com outros paradigmas e reformas políticas, o estado de ânimo da região, diante do modelo neoliberal, voltou-se à procura de um *novo paradigma de políticas* que pudesse oferecer melhores resultados econômicos, com estabilidade e mais *equidade*.

Dentro da complexidade¹³⁵ do cenário internacional acima descrito, destacam-se as políticas de ajuste estrutural e de reforma do Estado, que, com contornos particulares em cada país, formam um conjunto de medidas voltadas para as tarefas de formular e executar políticas, que tenham por foco justamente o acesso à

direito fundamental à educação. É preciso, portanto, encontrar meios de resgatar esses direitos, ainda que modificados, para que a convivência humana não retorne aos modelos hobbesianos, seja o da “lei da selva” e do “Homem Lobo do Homem”, seja o da solução absolutista, esmagadora dos direitos. Especificamente quanto à educação, a interação entre os contextos econômicos e políticos da globalização é o que tem motivado a maioria das discussões sobre a necessidade de uma reforma educacional.

¹³⁵ A palavra *complexidade* pode ser entendida aqui como um tecido: *complexus*, o que é tecido em conjunto de forma inseparável. Pode também ser entendida de forma mais ampla, como um tecido de acontecimentos, ações, interações, determinações, acasos, que constituem o mundo fenomenal. Com efeito, o pensamento complexo deve enfrentar as inter-retroações com todas as incertezas e contradições presentes nesse jogo. Nesse sentido Morin afirma que apenas o pensamento complexo nos permitirá civilizar o mundo (MORIN, Edgar. **Sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000. p. 29).

educação, ou, ainda, reformular os sistemas educacionais para além dos governos, como tarefa de responsabilidade da sociedade em seu conjunto.

Nesse contexto, sobressaem-se as denominadas *políticas de ações afirmativas voltadas para o acesso à educação* a certos grupos sociais historicamente discriminados.

Segundo Dias (2008, p. 259), as políticas públicas constituem as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender, por exemplo, às demandas da população que não tem acesso à educação e que se encontra em seu território.

Atualmente na América Latina e no Caribe, em um total populacional de pouco mais de 400 milhões, os negros são mais de 150 milhões, concentrados principalmente no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. Para efeitos de comparação, vale ressaltar que, nessas mesmas regiões, os indígenas são aproximadamente 40 milhões, distribuídos em diferentes etnias e culturas, com maior predominância na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e, especialmente, no México (RIBEIRO, 2009).

Certamente, as políticas públicas se ampliaram de acordo com o aumento da complexidade da sociedade e novos temas emergentes surgem na agenda pública.

Com efeito, com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que inclui maior diversidade das demandas da sociedade para com o Estado, torna-se necessário para este implementar novas ações em termos de políticas públicas que ampliam sua necessidade de intervenção na realidade social, especialmente no campo do acesso à educação superior dos denominados grupos excluídos. (RIBEIRO, 2009, p. 23-24).

Por outro lado, visualiza-se a necessidade de uma estreita relação da sociedade civil com o Estado visando ao encaminhamento de uma ampla agenda: o enfrentamento do acesso à educação dos grupos excluídos, a construção de igualdade de tratamento e de oportunidades, o respeito aos direitos humanos, especialmente à educação (RIBEIRO, 2009, p. 22).

Diante desse quadro complexo de perdas sociais, tem sido possível enfocar a desigualdade e a exclusão, tornando-se a América Latina, especialmente o Brasil e

México, um terreno fértil para reflexões sobre políticas de inclusão social especialmente as que visam à inclusão educacional.

Essa situação traz, contudo, a necessidade de novas formulações nas esferas das políticas públicas nos quais, os Estados, a sociedade e setores organizados são chamados a darem respostas mais unificadas visando à garantia dos direitos sociais, em especial o direito à educação superior, cujo recorte epistemológico é parte da presente investigação.

Por outro lado, considera-se no atual cenário global, caracterizado pela integração econômica, o desenvolvimento tecnológico e os avanços científicos, que a pobreza e a desigualdade, especialmente as desigualdades educacionais¹³⁶, continuam sendo um fenômeno cruel que afeta milhões de habitantes em todo o mundo, particularmente na América Latina e Caribe¹³⁷, região considerada atualmente como a mais desigual do planeta.

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2003, organizado pela ONU, neste ano mais de 1,2 milhão de pessoas, 1/5 da população mundial, vivia com menos de um dólar por dia¹³⁸ (PNUD, 2004).

¹³⁶ A pobreza maciça e a desigualdade obscena são flagelos tão grandes dos nossos tempos – tempos em que o mundo se gaba de progressos extraordinários na ciência, tecnologia, indústria e na acumulação de riqueza – que têm de ser colocados ao lado da escravatura e do *apartheid* como males sociais (MANDELLA, Nelson. Discurso proferido no 10º aniversário da democracia pós-apartheid na África do Sul em 21 de abril de 2004. Disponível em: <www.afirma.inf.br/htm/internacional/maio.htm>. Acesso em: 17 set. 2005; 02 jan. 2010).

¹³⁷ Maria José Galleno de Souza Oliveira ao analisar a *pobreza* e a *exclusão social* nos países latino-americanos afirma que a história dos países latino-americanos sempre foi marcada pela constatação da exclusão social e da pobreza. Tal situação advém desde o colonialismo imposto pelos países europeus principalmente Espanha e Portugal, que a partir do final do século XV, iniciaram a expansão dos seus reinos, com a conquista da América. O estabelecimento dos europeus na América tinha como objetivo principal um lucrativo comércio colonial para a prosperidade da burguesia europeia. O modelo econômico imposto aos recém-conquistados povos americanos foi o da exploração exaustiva de todos os recursos existentes nessas colônias. No aspecto social, os conquistadores optaram pela dizimação e submissão total dos povos nativos da América destruindo totalmente as culturas e as populações do novo mundo. Portanto, desde o início da conquista da América, as funções estavam bem definidas: seriam parceiros econômicos de um mercado desigual, com as vantagens apenas para um dos lados. As nações europeias obteriam na América os recursos necessários para manter o equilíbrio das suas balanças comerciais sempre favoráveis. A exploração econômica e social latino-americana estava sedimentada, assim como toda e qualquer forma de violência poderia ser praticada para o exercício da dominação. OLIVEIRA, Maria José Galleno. **A globalização da pobreza: impactos das políticas sociais do estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos**. Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2004. p.1-16.

¹³⁸ Os dados referidos aqui provêm do *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 e 2003*. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 2002 e 2003. Tradução de José Freitas; Alexandre Abreu. Queluz: Mensagem, 2004.

O documento *Desigualdade na América Latina e Caribe: ruptura com a história?*, redigido pelo Banco Mundial (BID), aponta ainda que mais da metade dos 400 milhões de latino-americanos não conseguem satisfazer suas necessidades básicas. 102 milhões são indigentes, não conseguindo sequer dar o que comer a seus filhos.

O quadro de desigualdade na América Latina completa-se com a existência de altos níveis de pobreza. Nos últimos 20 anos, quase 91 milhões de pessoas se tornaram pobres na América Latina.¹³⁹ 226 milhões vivem com menos de dois dólares (seis reais) por dia. Aumentou o número de pobres e de indigentes. Há 40 milhões a mais de indigentes hoje do que há 20 anos (SADER, 2004, p. 1).

Como se demonstra pelo quadro abaixo descrito, os países da América Latina apresentam, em média, as taxas mais altas de desigualdade do mundo. Além disso, a desigualdade, medida pelo coeficiente Gini¹⁴⁰, tem permanecido em patamares altos nos últimos quarenta anos. Em consequência, esses países continuam a ter altas taxas de pobreza, apesar das rendas per capita que colocam a maioria deles na faixa de renda média.

¹³⁹ Sob a perspectiva mundial, aponta ainda Helfer que mais de 10 milhões de crianças continuam a morrer de doenças evitáveis (30.000 por dia). Doenças como a tuberculose continuam matando dois milhões por ano e a malária um milhão. Só na década de 1990 a diarreia matou mais crianças do que o total de mortos em conflitos militares desde a segunda guerra mundial. Metade dos africanos vive em pobreza extrema, com a morte de um sexto das crianças antes de atingirem os cinco anos (HELPER, Inácio. Inclusão social segundo liberais e comunitaristas. In: **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** (Orgs.) Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Tomo 8, p. 2.564-2.565).

¹⁴⁰ Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o *Coeficiente de Gini* é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O coeficiente varia entre 0 e 1, em que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda em um país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda em um país. O índice Gini é apresentado em pontos percentuais (coeficiente x 100). O Índice de Gini do Brasil é de 54,4 (ou 0,54 relativo ao ano de 2008, divulgado em 2009) o que demonstra que nosso país tem uma alta concentração de renda. O índice Gini no México é de 47,9 (2006).

Quadro 7 - Coeficientes de Gini ao longo do tempo por região

Década	Leste Asiático	Europa	América Latina	Caribe	Oriente Médio	América do Norte	Ásia Meridional	África Subsaariana
1960	37.8	37.3	52.1	44.5	44.5	33.4	36.5	52.5
1970	38.0	33.5	50.7	47.4	44.4	33.0	37.1	53.7
1980	37.6	30.9	53.4	45.9	43.2	34.3	36.7	45.4
1990	41.6	32.4	51.3	43.6	40.0	37.2	36.0	51.0

Fontes: GRUN, C.; KLASSEN, S. (2003). **Growth, Inequality, and Well-Being: Intertemporal and Global Comparisons**. CESifo Economic Studies.

Segundo dados do CEPAL (2006), essa acentuada pobreza e desigualdade, traduzida em índices associados à distribuição de renda que, quase sempre, situam-se acima de 0,5, resultando em indicadores vergonhosos de pobreza e indigência¹⁴¹, que praticamente não se reduziram ao longo de um quarto de século. E, mesmo em períodos de acentuado crescimento econômico, não se logram grandes avanços na redução das distâncias que separam pobres e ricos (CEPAL, 2006).

Mauro Mendes Braga (2009, p. 3-7) entende que a pobreza e a desigualdade que assola a região da América Latina são, no entanto, dos mais variados tipos: entre países, entre regiões de um mesmo país, de renda, de acesso à educação, a bens de consumo e culturais, de possibilidades de trabalho, entre gêneros, entre cidadãos pertencentes a diferentes etnias ou com cor de pele distintas, etc.

Saliente-se que há desigualdade, ainda, no que diz respeito ao usufruto e acesso dos bens materiais e educacionais e culturais; à afirmação ao exercício dos direitos sociais; às garantias individuais e coletivas e à participação nas decisões políticas.

Segundo Cimaadamore e Cattani (2007, p. 7), a pobreza e a desigualdade é o resultado da ação concreta de agentes e processos que atuam em contextos estruturais históricos de longo prazo.

¹⁴¹No Brasil, são considerados pobres os indivíduos que apresentam renda média per capita inferior a meio salário mínimo/mês; o termo indigente, por sua vez, refere-se à população que apresenta metade da renda que estabelece a linha de pobreza, ou seja, renda média per capita inferior a ¼ do salário mínimo/mês (NARITA, Stella. **Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México):** políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado neoliberal. 2004. 238 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 171).

Entende-se, entretanto, que esses fenômenos são construções sociais que se desenvolvem e consolidam a partir de estruturas, agentes e processos que lhes dão forma histórica concreta.

Os países e regiões da América Latina, por exemplo, moldaram, desde os tempos coloniais até nossos dias, expressões desses fenômenos sociais que, embora apresentem as peculiaridades próprias de cada contexto histórico e geográfico, compartilham um traço em comum: altíssimos níveis de pobreza e desigualdade que condicionam a vida política, econômica, social, educacional e cultural.

São exemplos disto o Brasil e o México, em período mais recente.

O Brasil é um dos grandes exemplos da não correlação mecânica entre educação e desenvolvimento econômico. Foi uma das economias mais dinâmicas do mundo na segunda metade do século XX, com grande crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas convivendo com uma grande concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, ao lado da miséria e pobreza para grande maioria dos brasileiros (GENTILI, 2004, p. 56).

Sob uma perspectiva mais positiva sobre o Brasil, no entanto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em documento denominado “*Comunicado da Presidência*”¹⁴², divulgado em 12 de janeiro de 2010, sob nº 38, divulgou que, no País, entre os anos de 1995 e 2008, por exemplo, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -0,9%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -0,8% a.a. (IPEA, 2010, p.1-18).

Para o período mais recente (2003/08), a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -3,1%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -2,1% a.a. (IPEA, 2010, p. 1-18).

¹⁴²INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comunicado da Presidência**, divulgado em 12 jan. 2010, sob nº 38. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/100112Comunicado38.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2010. Saliente-se que esse comunicado contou com a assistência e colaboração dos pesquisadores: Jorge Abrahão de Castro, José Valente Chaves, Milko Matijascic, Guilherme Dias, James da Silva, Daniel Castro, Douglas Portari e João Cláudio Garcia.

Nesse período de tempo considerado, a taxa de pobreza caiu mais rapidamente que a diminuição na medida de desigualdade. O que significa dizer, segundo analisa o IPEA, que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento das desigualdades (IPEA, 2010, p. 1-18).

Ao se projetar os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado aponta para um quadro social muito positivo (IPEA, 2010, p. 7).

O Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa nacional de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de Gini poderá ser de 0,488, um pouco abaixo do verificado em 1960 (0,499), ano da primeira pesquisa sobre desigualdade de renda no Brasil pelo IBGE (IPEA, 2009, p. 8).

Segundo o IPEA (2010), mantendo o mesmo ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos último cinco anos, o Brasil poderia alcançar o ano de 2016 com indicadores sociais próximos aos dos países desenvolvidos.

Enquanto a pobreza extrema poderia ser praticamente superada, a desigualdade da renda do trabalho tenderia a estar abaixo de 0,5 do índice de Gini IPEA (2010).

No México, estimativa feita pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2003, p. 1) aponta que 41,1% da população total se encontrava abaixo da linha de pobreza e 15,2% abaixo da indigência. Da população urbana, 32,3% estavam na primeira condição e 6,6 % em situação de indigência, enquanto, para a população rural, as porcentagens foram de 54,7% e 28,5%, respectivamente. Na mediação feita pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento do índice de pobreza humana, que mede as privações nas três dimensões básicas que compõem o índice de desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, educação e um nível de vida digno – o México se situava em 20º lugar (PNUD, 2003).

Segundo a Pesquisa Nacional da Juventude realizada em 2000 (ENJ, 2002) do total de jovens que em algum momento haviam começado a estudar, somente 45,5% permaneciam estudando; o resto já havia deixado a escola, fundamentalmente entre os 12 e os 19 anos de idade. Os motivos foram o fato de não desejar continuar os estudos, falta de recursos econômicos e necessidade de trabalhar. Também foram excluídos aqueles que, depois de terem participado do denominado mercado de trabalho, saem dele devido a novas regras do mercado globalizado. Isso afeta suas possibilidades de manter os filhos no sistema escolar (SAPRIN, 1999).

Essa desigualdade se expressa também no acesso à educação, no qual o México apresenta profundas assimetrias que mostram uma sociedade crescentemente fragmentada. O gozo dos direitos é afetado pela desigualdade, criando níveis muito diferenciados de respeito a eles.

Em 2000, 40% da população de menor renda receberam 14,6% da renda, enquanto os 10% de maior renda ficaram com 36% da renda total. A diferença entre a renda média dos 20% mais pobres e a dos 20% mais ricos foi de 18,5 vezes.

Essas distâncias são ainda maiores em áreas rurais, onde a distribuição da renda é ainda mais desigual que nas urbanas (CEPAL, 2002, p. 3).

No Informe de Desenvolvimento Humano México 2002 é feito um exame detalhado da desigualdade no território nacional, a partir do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por entidade federativa. As diferenças começam a ser notórias nas variáveis educativas, concluindo o informe que “ao que parece, os meios que possibilitam que as pessoas adquiram conhecimento se distribuem de forma desigual entre regiões” (PNUD, 2002).

Dados mais recentes demonstram que no México, em 2009, o crescimento teve uma queda de 7,3%, contra uma baixa de 2,5% em média nas outras nações da América Latina e do Caribe, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI). “O México é dependente demais do mercado americano, que concentra 80% de suas exportações. O país também é vítima de políticas públicas desajustadas que o fizeram perder seu potencial de líder latino frente ao Brasil”, ressalta Bernardo

Bolmedo (2009, apud LE MONDE, 2009), professor de economia da Universidade Autônoma do México (UNAM).

O jornal *Le Monde* (2009), em recente artigo analítico sobre esse país, ressalta que o México só dedica 4% de seu produto interno bruto (PIB) à educação pública, ainda que o país tenha 6 milhões de analfabetos. Em comparação, em 2006, o Brasil destinou 5,07% de seu PIB a esse setor.

A produção petroleira, que representa 40% dos recursos do Estado, não para de cair, levando a perdas fiscais de 14 bilhões de euros (cerca de R\$ 36 bilhões) em 2009. Mesmo colapso do lado das transferências de fundos dos imigrantes. A segunda maior fonte de divisas do país deverá ter uma queda anual de 13%, segundo o Banco Mundial (apud LE MONDE, 2009). Consequência: de acordo com o último boletim do FMI, a 12ª maior economia mundial ocupa somente o 60º lugar em termos de competitividade, atrás do Brasil (56º), da Costa Rica (55º) e do Chile (30º).

Segundo crítica de Arellano (2009, apud LE MONDE, 2009), diretor de pesquisa do Centro de Estudos em Desenvolvimento e Assistência Social (CEIDAS), a culpa é da ausência de Estado, pois *“a vulnerabilidade do México é reflexo de um Estado instável que, em quinze anos, desperdiçou seus recursos com políticas perversas que abandonam a economia do conhecimento”*.

Stiglitz (2009, apud LE MONDE, 2009) – prêmio Nobel de Economia 2001, em visita à Cidade do México, afirma que o *“México deve investir mais em matéria de infraestrutura, mas também em tecnologia, em pesquisa e educação”*.

No Brasil e no México – países da América Latina que são objeto de delimitação do presente estudo comparativo, os índices de desenvolvimento humano (IDH) apresentam em face dos demais países do mundo, as seguintes posições:

Quadro 8 - Posições no *ranking* de países, segundo o *índice de desenvolvimento humano* (IDH), 1998-2002

Colocação no <i>Ranking</i> de países	Brasil	México
1998	74°	55°
2000	69°	51°
2002	73°	54°

Fonte: PNUD, 2004. Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 e 2003.

Esses indicadores de desenvolvimento humano (IDH) revelam também grandes disparidades sociais, econômicas e políticas e, sobretudo, educacionais, nas sociedades contemporâneas a seguir analisadas – Brasil e México.

Fenômenos de pobreza e desigualdade educacionais que, certamente, acentuam no mundo e em diversos países latino-americanos a *exclusão social*^{143,144}, de certos indivíduos ou *grupos sociais marginalizados*¹⁴⁵, que são postos de lado da educação superior e marginalizados da cadeia produtiva global.

¹⁴³Maria José Galleno de Souza Oliveira assevera que conceituar *exclusão social* é um processo difícil, devido ao caráter subjetivo que a expressão carrega. Levando em consideração os atuais patamares de desenvolvimento econômico e social da sociedade capitalista, pode-se entender a exclusão social como um processo pelo qual, certos indivíduos ou grupos sociais com ativa capacidade de consumo são postos de lado e para fora, afastados e marginalizados da cadeia produtiva global, sem direitos a ter direitos, e com poucas possibilidades de reintegrar a complexa sociedade de consumo ocidental (**A globalização da pobreza: impactos das políticas sociais do estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos**. Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2004).

¹⁴⁴Por outro lado, Lindomar Wessler Bonetti afirma que a *noção da exclusão social* aparece quando, no contexto social, tornou-se impossível a formalização do vínculo com a produção pela maioria da população, como outrora, quando se permitia a existência de grupos sociais homogêneos. Assim, a noção da exclusão social aparece exatamente no momento em que o sistema econômico quebra essa homogeneidade, impondo um processo de individualização (Educação inclusive ou acesso à educação? **Revista Política de Educação Superior**, Rio de Janeiro, n. 11, p.1-10, 2010). Segundo Robert Castel, os excluídos não constituem, a bem da verdade, de um grupo homogêneo. São mais precisamente coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos, entregues a si próprios, e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os riscos de existência, falta de acesso à educação, etc. Portanto, ainda para o citado autor (2003), falar em exclusão social, refere-se à inquietação geral diante da degradação das estruturas da sociedade salarial, sublinhando-se a necessidade de se ocupar das vítimas dessa transformação. Portanto, não se trata de considerar a exclusão social como uma categoria de análise, assim como é a da classe social, e sim de uma problemática social (Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL, Ijuí. Anais... UNIJUÍ, AISLF, 2003).

¹⁴⁵Segundo Trindade, a questão da *marginalização* e da *exclusão social* se encontram diretamente relacionadas à observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que “o declínio das condições de vida de amplos segmentos da população requer que os instrumentos internacionais de proteção vigentes, acrescidos de novas iniciativas, se voltem às questões das necessidades básicas dos seres humanos e de sua capacitação. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **Tratado Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999. v. II, p. 275.

As propostas de ações das Nações Unidas para o cumprimento dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODMs) como anteriormente demonstrado estão assentadas na busca de formas de mobilização da capacidade individual, institucional e social.

O que isso significa em relação às *políticas públicas de inclusão social*? E, por que analisar essas políticas, no contexto dos países da América Latina, em especial Brasil e México?

Em primeiro lugar, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), significa que a construção de bases que visam combater as exclusões e a pobreza absoluta só pode se fazer com ações que mobilizem indivíduos, Estados, instituições privadas e sociedade civil, ao mesmo tempo.

Isso porque há formas de reprodução das exclusões e das desigualdades que dependem, além das ações das instituições e dos organismos da sociedade civil, da redefinição de práticas e de atitudes individuais (REZENDE, 2008, p. 1).

Em segundo lugar, a responsabilidade sobre esses fenômenos deve assim ser compartilhada. Nesse sentido, aliás, são também as disposições da Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (1990)¹⁴⁶ que determina expressamente:

As autoridades nacionais, regionais 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 subsectores e todas as formas de educação (...) a harmonização entre os Ministérios de 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 (...) (UNESCO, 1998).

Considerando essas metas e estatísticas, no entanto, é preciso indagar-se: será possível alcançar o desenvolvimento pleno, que consiste não apenas na diminuição do número de pobres, como também na superação das desigualdades educacionais e a exclusão existentes em todos os âmbitos da vida humana? Sejam elas referentes ao acesso à saúde, ao trabalho, e especialmente ao acesso à educação, sobretudo na *educação superior*?

¹⁴⁶ UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2009.

Segundo o IPEA (2010, p. 9), parcela maior dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no campo do enfrentamento da pobreza e desigualdade está direta e indiretamente associada à estruturação do conjunto das políticas públicas motivada pela Constituição Federal brasileira de 1988.

A América Latina e o Caribe constituem uma região caracterizada por enorme pobreza e desigualdade social e econômica, que resistem à ação do tempo e às diversas políticas públicas construídas e desenvolvidas com o propósito de superá-las ou, pelo menos, minimizá-las.

Isso se demonstra pelo quadro comparativo entre Brasil e México de indicadores de pobreza e privação humana a seguir apresentado:

Quadro 9 - Pobreza e privação humana, pelos indicadores utilizados para o cálculo do índice de pobreza humana (IPH-1)

Indicador	IPH - 1 Ordem (posição no ranking de países)		IPH-1 Valor (%)		Pessoas que não devem ultrapassar os 40 anos (%) *		Taxa de analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)		População sem acesso à água potável (%) **		População sem acesso a serviços de saúde (%)**	Crianças com peso deficiente menores de 5 anos (%)**	
	1998	2000	1998	2000	1998	1995-00	1998	2000	1990-98	2000	1981-93	1990-98	1995-00
Brasil	21	17	15,6	12,6	11,3	11,3	15,5	14,8	24	13	25***	6	6
México	12	11	10,4	9,4	8,2	8,3	9,2	8,6	15	14	9	14****	8

Fonte: Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano; Relatório de Desenvolvimento Humano 2000, p. 169-171. PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2002, p. 157-159.

Notas *Os dados referem-se à probabilidade, ao nascimento, do indivíduo não ultrapassar os 40 anos, vezes 100.

**Os dados referem-se aos anos mais recentes disponíveis durante o período indicado no título da coluna.

Com o fim de calcular o IPH-1 foi utilizada uma estimativa de 25%, a média não ponderada dos 97 países com dados disponíveis. *Os dados dizem respeito a apenas uma parte do país.

Embora a posição no ranking de países como Brasil e México apontem, no entanto, que a posição dos indicadores acima registrados nesses países tenha caído no que tange à pobreza e à privação humana - IPH entre 1998/2000, conforme se demonstra pelo quadro acima, compreende-se que os atuais níveis de pobreza e desigualdade, que contrastam com os da enorme riqueza acumulada em algumas mãos, colocam hoje a necessidade de se passar das medições e descrições que estão contribuindo para a reprodução desse fenômeno para a busca de ações concretas mediante políticas mais eficazes sobre a redução e diminuição desses fatores.

Luiz Henrique Nunes Bahia e Maria Cristina Leal (2006, p. 30-34) apontam, entretanto, que apesar das melhorias experimentadas em alguns países, durante a segunda metade do século XX, ainda, persiste o ceticismo sobre a possibilidade de a América Latina chegar um dia a ser um continente desenvolvido.

Corroborando esse entendimento, as estatísticas demonstram resultados medíocres, na América Latina, na última década do século XX – apenas 3% do crescimento do PIB, só um ponto a mais do que durante a década perdida da década de 1980; 44% da população vivendo em condições de pobreza; 19% em condições de indigência e com a pior distribuição de renda entre as regiões do mundo, conforme se demonstra pelos dados estatísticos do Anuário Estatístico da Comissão Econômica para a América Latina¹⁴⁷ – CEPAL (2002).

Constata-se, no entanto, que as desigualdades que assolam a região são dos mais variados tipos: entre países, entre regiões de um mesmo país, de renda, de acesso a bens de consumo e culturais, de possibilidades de trabalho, entre gêneros, entre cidadãos pertencentes a diferentes etnias ou com cor de pele distintas, etc.

Essas desigualdades se vinculam, de uma maneira ou de outra, às diferenças de renda familiar. Nos países da região, os 10% mais ricos da população geralmente registram renda que é, pelo menos, dez vezes superior àquela associada aos 10% mais pobres. Segundo estatísticas mais atuais do CEPAL (2007), na América Latina, a soma de pobres e indigentes na região alcançava a 40,5%, em 1980, passando a ser de 49,8%, em 2007 (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE – CEPAL, 2006).

2.2 Desigualdades na Educação da América Latina (Brasil – México)

Dentre as desigualdades que caracterizam a América Latina e o Caribe, especial destaque deve ser dado aos aspectos associados ao acesso à educação.^{148,149}

¹⁴⁷ Conforme esclarece José Luis Corragio em sua obra pioneira sobre desenvolvimento humano e educação na América Latina, cada organismo internacional (OI) tem sua própria história, seu próprio campo de atuação. Assim, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) é um organismo regional da ONU cujo sentido constituinte é precisamente o desenvolvimento da América Latina (CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 2002. v. 1, p.88).

¹⁴⁸ Veja-se nesse sentido o estudo de Silvia Maria Leite de Almeida. **Acesso à educação superior no Brasil: uma cartografia da legislação de 1824 a 2003**. O estudo enfoca a política de acesso à educação superior no Brasil, em uma perspectiva histórica, por meio da análise da legislação federal publicada entre os anos de 1824 a 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=38073034>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

¹⁴⁹ Para estudo mais aprofundado sobre acesso à educação superior no Brasil, veja-se artigo de Pinto, elaborado com base nos indicadores da educação superior, produzidos pelo INEP, IBGE e UNESCO, analisa a situação do acesso à educação superior no Brasil nos últimos 40 anos,

O debate sobre a democratização do acesso ao ensino superior nas universidades é cada vez mais intenso. O conceito acerca desse fenômeno ainda é muito polêmico e varia entre os autores que tratam do assunto, podendo ser traduzido, principalmente, em duas acepções: como sinônimo de ampliação da oferta ou como expansão vinculada a mecanismos de seleção e diversificação do ingresso, entendimento que tem diversos desdobramentos.

O primeiro conceito tem como base o princípio liberal da universalidade, pelo qual todos os níveis educacionais, inclusive o superior, estariam disponíveis a todos, independentemente de origem socioeconômica, diferenças de status ou de nascimento, apenas condicionado a questões de mérito individual. Essa ideia ganhou relevância com o aumento da demanda por vagas nas universidades e passou a ser discutida mais intensamente a partir da década de 1960, quando o tema da democratização assumiu diferentes feições nos estudos: “*democratização do ensino, democratização de oportunidades, democratização de vagas, democratização de carreiras*” (FRANCO, 1985, p. 20).

O segundo conceito, por sua vez, defende que democratização do acesso é mais complexa e leva em consideração as desigualdades sociais, econômicas e raciais da sociedade.

Essa ideia envolve, além da expansão da oferta de vagas, a utilização de mecanismos de inclusão de minorias sociais na educação superior, de forma que

considerando as diferenças nas matrículas e na oferta de vagas entre as dependências administrativas e os cursos, o perfil dos concluintes e a qualificação dos docentes. Comparam-se também os indicadores de taxa de escolarização e grau de privatização do setor no Brasil com os de outros países da América Latina e do mundo. Por fim, no artigo é feita uma breve discussão sobre as últimas ações do MEC (gestão Tarso Genro), com vistas a ampliar a oferta e democratizar o acesso. Segundo Pinto, os dados apresentados mostram que muito embora desde a década de 1960 a política do governo federal para o setor ter sido a ampliação de vagas via privatização, a Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior do País ainda é uma das mais baixas da América Latina, embora o grau de privatização seja um dos mais altos do mundo. Segundo o autor, o resultado desse processo foi uma grande elitização do perfil dos alunos, em especial nos cursos mais concorridos e nas instituições privadas, onde é muito pequena a presença de afrodescendentes e de pobres. Segundo o autor, as propostas apresentadas até o momento pelo MEC norteiam-se pelo princípio de expansão de vagas, sem recursos adicionais, no setor público, e subsídios ao setor privado, em troca de bolsas de estudo. Para democratizar o perfil dos alunos, propõem-se cotas, tanto no setor público quanto no privado. Para Pinto, trata-se, no entanto, de medidas paliativas, que não enfrentam a questão central que é a expansão do setor público sem perda de qualidade, o que implica sair do atual 0,8% do PIB gasto com o ensino de graduação para um patamar de cerca de 1,4% do PIB. Veja-se PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004. Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

não há como falar em mérito acadêmico, na forma como é tradicionalmente entendido.

Para Moehlecke (2004), o mérito deve ser medido pela capacidade dos estudantes em condições adversas superarem as dificuldades encontradas por meio do esforço realizado, mesmo que o resultado não seja o mesmo de estudantes em condições mais favoráveis.

Esse segundo conceito de democratização tem algumas variações na literatura. Alguns estudiosos acreditam que os estudantes de minorias étnicas ou sociais devem ser incluídos na educação superior na mesma proporção que existem na sociedade; outros focalizam a inclusão igualitária nos cursos de maior prestígio social, visto que existe uma hierarquização social e econômica das carreiras dentro das universidades.

Em outra concepção, o nível superior apenas reflete a desigualdade existente na educação básica, de forma que a democracia no ingresso aos cursos superiores depende do desenvolvimento dos níveis de ensino antecedentes, principalmente do ensino médio.

Para Sampaio et al. (2000, p. 55), por exemplo, “é neste nível de ensino que se definem as possibilidades de ingresso dos jovens nos diferentes estabelecimentos de ensino superior no país”. Nessa lógica, as possibilidades de ingresso no nível superior estão relacionadas à renda familiar e ao nível de escolaridade dos pais.

Há ainda os que entendem, como Braga (2007, p. 1), que o acesso ao conhecimento e a conclusão de graus formais de educação tendem a se refletir em todas as demais desigualdades, reduzindo-as, sobretudo, quando essa educação traz a marca da boa qualidade.

Os organismos financiadores internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Mundial – BM) também se engajaram na discussão sobre as parcerias com a sociedade civil e novas metodologias para minorar as desigualdades, especialmente as desigualdades educacionais (CORRAGIO, 2000, p. 57).

Isso se demonstra, por exemplo, em documento contemporâneo elaborado a propósito de índice do desenvolvimento humano – (IDH)¹⁵⁰, no qual o Banco Mundial propõe com outras agências “*sensíveis ao social*” (PNUD, UNESCO, UNICEF) uma

[...] política em matéria de educação voltada a melhorar o acesso à aprendizagem, a melhora dos sistemas de educação, ampliação de cobertura para além dos grupos privilegiados, chegando-se aos tradicionalmente em desvantagem – tais como rurais, mulheres, pobres e minorias, e mobilização de recursos para tais fins (apud CORRAGIO, 2000, p. 57-59).

As reflexões de Corragio (2000, p. 87-114) retomando o conceito de desenvolvimento humano e educação, em 2000, já apontavam a “*necessidade de uma reforma social para o desenvolvimento econômico da região latino-americana, visando à transformação com equidade, tanto em economia quanto em matéria de educação*”, para a transformação do cenário latino-americano anteriormente descrito.

Para se ter uma ideia da gravidade desse problema, cita-se aqui que o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) estimou, em 2002, como sendo de 26% a proporção de analfabetos funcionais na população brasileira de 15 anos ou mais, percentagem essa cerca de duas vezes maior que a de analfabetos no País nesse mesmo ano. Em anos recentes, a maioria dos países da região logrou oferecer oportunidades na educação básica à quase totalidade de suas crianças.

Segundo CEPAL (2006), em 2004, a taxa líquida de matrícula na educação básica para o conjunto dos países da América Latina e Caribe alcançou 95%. No

¹⁵⁰ O objetivo da elaboração do *Índice de Desenvolvimento Humano* – IDH é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas nem indica “o melhor lugar no mundo para se viver”. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administração. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 15 out. 2009.

entanto, os índices de analfabetismo permanecem elevados, na média, da ordem de 10% e ainda se observam, na América Central, países cuja taxa de analfabetismo supera 20%. Em cinco anos, entre 2000 e 2005, o analfabetismo reduziu-se na região, passando de 11,1% a 9,5% (CEPAL, 2006).

Entretanto, entende-se que em adição àqueles classificados como analfabetos, devem-se somar os analfabetos funcionais, ou seja, os que não conseguem compreender adequadamente o que lêem. Entende-se que esse indicador é de mensuração bem mais complexa e pode ter forte impacto na proporção da população da região capaz de compreender corretamente o que lê ou de realizar operações matemáticas simples. Contudo, a ampliação de oportunidades na educação básica raramente veio acompanhada da qualidade necessária. Testes internacionais de aferição da aprendizagem, em especial aquela relacionada à leitura e aos conceitos básicos de matemática e ciências, evidenciam isso.

Corroborando esse entendimento os resultados de avaliação do programa PISA, evidenciando forte diferença de desempenho, nesse exame, entre os países da América Latina e aqueles da Europa ocidental e outras regiões do mundo. Ademais, o resultado alcançado por Argentina, Brasil, Chile e Peru, nesse teste, é claramente inferior ao que se poderia esperar, tendo em vista o que esses países investem na educação básica (UNESCO, 2000).

Os progressos, no acesso e na qualidade, observados na educação secundária nos países da América Latina e do Caribe, são bem mais tímidos que aqueles verificados na educação primária (CEPAL, 2006).

A taxa líquida de matrícula, na educação secundária, não alcançou, em 2004, a 70%, e em alguns países da América Central, não chegou a 50%. Pior ainda, os avanços observados na década de 1990 foram sensivelmente reduzidos neste novo século (CEPAL, 2006).

Assim é que, na última década do século 20, nos países da região, a taxa líquida de matrícula no ensino médio cresceu de 29%, para 61%, ou seja, crescimento médio anual de 7,8%, enquanto nos quatro primeiros anos desta década avançou apenas para 67%, caracterizando um crescimento médio anual de 2,4% (CEPAL, 2006).

No Brasil e México, essa desaceleração na taxa líquida de matrícula no ensino médio foi ainda mais acentuada, tendência esta que, pelo menos no caso do Brasil, permaneceu inalterada em 2006 (CEPAL, 2006).

A cobertura de ensino na faixa etária típica da educação secundária, 13-19 anos, é, em quase todos os países da região, fortemente associada à renda familiar (CEPAL, 2006).

Para os jovens pertencentes às famílias do quintil da população com maior renda *per capita*, a cobertura de escolaridade nessa faixa etária geralmente se aproxima ou supera 90%. Já no caso dos jovens das famílias pertencentes ao quintil mais pobre de renda familiar *per capita*, a cobertura correspondente tende a ser 15 a 30 pontos percentuais menor (CEPAL, 2006).

Vieira e Krawczyk (2008, p. 8) apontam que, particularmente no México, a nova lógica que orienta as políticas educacionais têm delineado, no entanto, naquele país, na última década, novos rumos da ação política para a educação básica que reduzem a presença do Estado e passam a priorizar o caráter compensatório dos programas governamentais, deixando clara a preferência pelas estratégias de focalização nos grupos de extrema pobreza.

No México, segundo Vieira e Krawczyk (2008, p. 9), nos últimos anos o mais importante investimento educacional do governo federal tem se concentrado, principalmente, na implementação de programas compensatórios que, na atualidade, abarcam todos os Estados do País. Essa tendência de comportamento do governo federal está legitimada pelas competências que lhe são definidas na Lei Geral de Educação.

Vieira e Krawczyk (2008, p. 10) apontam, no entanto, que antes das reformas da década de 1990, já existiam no México programas federais que, objetivando melhorar a equidade educacional, criaram subsistemas paralelos para poder estender a cobertura nas zonas rurais por meio de desenhos alternativos, como, por exemplo, os Cursos Comunitários do Conafe, que operam desde 1973 e cobrem atualmente 1% da matrícula primária, e a Telesecundária, que se iniciou em 1966 e representa hoje 10% das matrículas no nível.

Há estudos e avaliações desses projetos que, no entanto, aparentemente, não foram levados em conta na elaboração e implementação dos novos programas compensatórios (VIEIRA; KRAWCZYK, 2008, p. 10).

Embora expressamente consignado desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)¹⁵¹, que “*toda pessoa tem direito à educação*”, no entanto, apesar dos esforços realizados atualmente, por países do mundo inteiro, para assegurar o direito à educação para todos, persistem as seguintes realidades:

- ✓ Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário: mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres - são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento (Cf. Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, 1990);
- ✓ Mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e às tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a se adaptar às mudanças sociais e culturais: (Cf. Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, 1990); e
- ✓ Mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico e, outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. (Cf. Declaração Mundial sobre Educação para Todos, 1990).

As perspectivas em termos de continuidade no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, especialmente as educacionais, dependem de vários fatores.

No Brasil, entre eles, encontra-se a manutenção do ritmo e do perfil do crescimento econômico com baixa inflação. Mas isso, se necessário, parece,

¹⁵¹**Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)**, expressamente determina que: “Artigo XII - Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade. O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente pelo menos a instrução primária” MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

contudo, insuficiente sem o reposicionamento das políticas públicas, das medidas de atenção social (IPEA, 2010, p. 14).

A proposição de consolidar institucionalmente o quadro geral das leis sociais no Brasil permitiria alcançar um novo patamar de intervenção mais qualificado do Estado no campo social (IPEA, 2010, p. 14).

Ademais da unificação de políticas, a simplificação de tarefas e racionalização dos recursos contribuiria para o avanço da qualidade do gasto público. Nesse mesmo sentido, o estabelecimento de uma nova lei que regule a responsabilidade e o compromisso social, com metas, recursos, cronogramas e coordenação, se mostra importante para que o Brasil possa chegar a alcançar indicadores sociais observados atualmente nos países desenvolvidos.

Tudo isso, é claro, sem retrocessos em termos de maior participação da sociedade na formação, monitoramento e controle das políticas públicas (IPEA, 2010, p.14).

Nesse contexto, é indispensável contar com o Estado e as instituições realmente eficazes que saibam captar os problemas dos cidadãos, pelas suas diferentes organizações, porém, o mais eficaz e preponderante é resolver os problemas apresentados com reformas que dêem solução e com políticas públicas melhor implementadas.

O desenvolvimento de um país depende também da capacidade estratégica e administrativa para implementar políticas públicas que ajudem a plena convivência social e cultural, política e econômica dos diversos atores que participam de um Estado (SÁNCHEZ, 1996).

Conforme ensina Bourdieu (1996, p. 22), é preciso considerar, além disso, que as práticas sociais estão inscritas em espaços sociais. Por meio da construção do espaço social são organizadas as práticas, as posições e as disposições (*habitus*). Assim, a mudança de práticas sociais é extremamente complexa, visto que depende de múltiplos processos capazes de alterar substancialmente o modo como o espaço social é construído.

Ao analisar a pobreza e as diversas formas de desigualdade, especialmente as educacionais, na América Latina, os autores Alberto Cusumano e Antonio David Cattani assim indagam-se: *“se for logicamente possível reduzir-se substancialmente (senão eliminar) a pobreza extrema, se existem os recursos para fazê-lo, se fizeram declarações e assinaram-se compromissos, por que isso não acontece?”* (Cusumano, Cattani, 2007, p. 15, 16).

Indubitavelmente, as Ciências Sociais têm uma grande responsabilidade em responder a essa pergunta. Contudo, grande parte das respostas de especialistas, acadêmicos e governos fixa-se nas deficiências das políticas e programas de redução de pobreza e desigualdade – especialmente, as educacionais. Suas referências situam-se, habitualmente, em níveis de análises comparativas nacionais e locais, salientando-se, em muitos casos, o papel discursivo e efetivo do Estado, das instituições públicas e privadas e de organizações internacionais na implementação de políticas públicas que visem reduzir, superar ou ainda eliminar a pobreza e as desigualdades em seus vários aspectos, especialmente as educacionais, de maneira a favorecer ou permitir a inclusão de certos indivíduos e/ou grupos sociais marginalizados ou excluídos da complexa sociedade de consumo ocidental.

2.3 Desigualdades na Educação Superior da América Latina (Brasil e México)

Se o cenário educacional da América Latina e do Caribe no ensino secundário é preocupante, o que ocorre no ensino superior é lamentável. Corrobora esse entendimento o posicionamento de Mauro Mendes Braga, ao afirmar que:

[...] o acesso ao ensino superior na região da América Latina é privilégio de poucos. As taxas brutas de matrícula, à exceção da Argentina e do Panamá, são muito inferiores às aquelas observadas nos países da OCDE, na América do Norte e nas regiões mais desenvolvidas da Ásia” (BRAGA, 2007).

No Brasil que viu surgir seus primeiros cursos superiores (não teológicos) somente no século XIX e sua primeira universidade apenas no século XX, ao passo que nas colônias espanholas da América, quando da nossa independência, já havia mais de duas dezenas de universidades (CUNHA, 1980), não é de se estranhar que o País apresente uma tão baixa Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior,

mesmo quando comparada com aquela de nossos vizinhos latino-americanos, como é o caso do México, conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 10 - Taxa de escolarização bruta na educação superior de países selecionados – 1999/2000

País	Taxa de Escolarização Bruta*
Brasil	15
México	20

Fonte: UNESCO. Global Education Digest. 2003.

Nota: Razão entre o total de matrículas na Educação Superior e a população na faixa etária correspondente.

Não obstante estes baixos índices de oferta, a situação já foi bem pior. Assim, é que, no Brasil, em 1960, a Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior era de apenas 1% (INEP, 2004). Em especial nos últimos 40 anos, o país apresentou uma grande expansão nas matrículas de graduação de tal forma que de 1960 a 2002 as matrículas cresceram 37 vezes (PINTO, 2004, p. 728).

Conforme ressalta Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto (2004, p. 729), este aumento, no entanto, se deu de forma distinta entre as redes pública e privada. Assim é que, enquanto, no mesmo período, as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes, na rede pública o aumento foi de 20 vezes. O resultado desse processo é que, se em 1960 o setor privado respondia por 44% das matrículas de graduação, em 2002, essa participação passou para 70%, tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino.

Basta dizer que a participação do setor privado nas matrículas, no Brasil, é quase três vezes maior que a da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Assim, pelos dados ora apresentados, pode-se concluir que o modelo de expansão da educação superior adotado no Brasil, em especial a partir da Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540/68), em plena ditadura militar, e intensificado após a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/96), no governo Fernando Henrique Cardoso, que teve como diretriz central a abertura do setor aos agentes do mercado, não logrou sequer em resolver o problema do atendimento em níveis compatíveis com a riqueza do País, além de ter produzido uma privatização sem precedentes,

com graves consequências sobre a qualidade do ensino oferecido e sobre a equidade.

Ingrid Sverdlick, Paola Ferrari, Analía Jaimovich (2005, p. 5-6) asseveram, no entanto, que *políticas públicas de inclusão social*, no nível da educação, no Brasil e do México, onde, embora sucessivas ondas de reforma¹⁵² nos seus respectivos sistemas de educação superior tenham implicado numa paulatina ampliação do acesso – com exceção, talvez, da reforma da década de 1990 e dos períodos ditatoriais que foram particularmente restritivos; a massificação da matrícula não implicou, ainda, em uma relação causal vinculada à democratização desse nível de educação nos países indigitados.

No Brasil e no México, comparativamente entre 1980-1996, as taxas de matrícula agregada (%) em educação superior, constatou-se o seguinte quadro:

Quadro 11 - Taxa de matrícula em educação superior

País	Taxa de Matrícula Agregada (%) 1980	Taxa de Matrícula Agregada (%) 1996
Brasil	11,1	14,5
México	13,2	16

Fonte: UNESCO. World Education Report (1999-2000).

Em 2003, cerca de 14 milhões de pessoas encontravam-se matriculadas no ensino superior, no conjunto dos países da América Latina e Caribe, correspondendo a uma taxa bruta de matrícula, referente à população de 20-24 anos, de aproximadamente 29%. Taxa esta que é a metade daquela registrada, em 2001, nos países da América do Norte e da Europa Ocidental (BRAGA, 2007, p. 7).

Ou seja, uma enorme distância também na educação superior separa a América Latina e o Caribe do mundo desenvolvido.

¹⁵²Conforme apontam Catani e Hey, no Brasil, profundas transformações ocorreram no campo da educação superior, notadamente a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) e, também, no início do segundo, a partir de 2007. Tais mudanças se fazem notar quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB), de 1996, e de uma série de Medidas Provisórias desencadeadas pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. Confluências e disjunções nas políticas de educação superior na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México – ou 4 funerais e 1 união consensual. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. SP: Alínea, 2004. p. 110.

A taxa bruta média de matrícula da região esconde expressivas diferenças entre seus países. Apenas dois deles, Argentina e Panamá, registram taxas superiores a 50%. Um grupo um pouco maior – Chile, Costa Rica, Venezuela e Uruguai – exibe taxas de matrícula entre 40% e 50% (BRAGA, 2007, p. 8).

A maioria dos países da região, incluindo duas de suas mais fortes economias, Brasil e México, apresenta taxas brutas de matrícula na educação superior na faixa de 20% ou menos (IESALC, 2006).

Como seria de esperar, a maioria dos países apresenta taxa de matrícula na educação superior que tende a ser tanto maior quanto maior é seu PIB *per capita*. As diferenças mais expressivas, entretanto, no que se refere ao acesso à educação, conforme a renda familiar, são observadas para a faixa de 20-24 anos; ou seja, essencialmente no caso da *educação superior*.¹⁵³

Para o quintil mais rico da população, por exemplo, o acesso tende a apresentar proporções típicas de alguns países da Europa Ocidental, como Portugal, Espanha, Itália ou Inglaterra. Já no caso dos mais pobres, o acesso à educação dessa faixa etária corresponde àquele observado nos países árabes ou até mesmo é inferior a isso (CEPAL, 2006).

Brasil e México apresentam taxas bem inferiores às aquelas que se poderia esperar em função de seu PIB. Ao contrário, Cuba e, especialmente, Bolívia e Panamá, registram taxas muito elevadas, comparadas ao seu PIB (CEPAL, 2006).

¹⁵³ Quando se fala em ensino superior, inclui-se o conjunto de instituições que cada país considera estar incluído dentro desse grupo, de acordo com seus documentos oficiais. A denominação “universidade” está reservada para aquelas instituições incluídas nessa categoria, de acordo com as leis vigentes em cada país, tanto no México quanto no Brasil. Nesse sentido, deve-se destacar que dentro da denominação “universidade” estão inclusos diversos tipos de instituições (com maior ou menor grau de autonomia, diferentes em tamanho, governo e organização, nas funções por elas realizadas, etc.). No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96 (LDB) que sofreu influência das teorias educacionais e do processo de globalização dividiu a educação em: Básica, que engloba educação infantil, ensino fundamental e médio e Educação Superior, que engloba as faculdades e universidades existentes. O artigo 45 da LDB brasileira assim dispõe: A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência. O artigo 12 do Decreto nº 5.773/2006 estabelece que, quanto à organização acadêmica, as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino classificam-se em: I – faculdades; II – centros universitários; III – universidades. Em 2004, o Decreto Presidencial nº 5.225, de 1º de outubro de 2004, acrescentou mais uma categoria de instituição de ensino superior, denominada no texto normativo de “Centros Federais de Educação Tecnológica” (Diário Oficial da União nº 191, de 04.10.2004. Seção 1, p. 05).

Em realidade, o percentual da população com formação de terceiro grau, nos mais diversos países, não alcança 20%, mesmo no caso das gerações mais jovens, que se beneficiaram da expansão verificada na última década (CEPAL, 2006).

No México, na população em idade entre 0-45 anos, pode-se constatar, no período entre 1970-2000 o seguinte quadro de desigualdades educacionais no nível educativo:

Gráfico 1 - Nível educativo da população mexicana idade 0-45 anos – (período 1970-2000)

Fonte: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística. *IX Censo General de Población, 1970*; INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*; *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica, 1997*; e *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados de La Muestra Censal.

Nota: Os níveis secundário, bacharelado e licenciatura referem-se também a níveis de instruções equivalentes. As percentagens referentes ao bacharelado (incompleto e completo), licenciatura (incompleta e completa).

No Brasil, entre os anos de 1996-1999, pode-se constatar o seguinte quadro no nível educativo da população brasileira:

Tabela 1 - Nível educativo (%) da população brasileira, em taxa de escolaridade

Tempo de escolaridade	Menos de 1 ano de estudo	1 a 3 anos de estudo	4 a 7 anos de estudo	Mais de 8 anos de estudo
1996	16,66	15,88	32,83	34,62
1997	15,97	16,07	32,74	35,22
1998	15,1	15,57	31,99	37,34
1999	14,6	14,97	31,69	38,74

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (1996-1999).

*Nota: Informações não disponíveis para a área rural de RO, AC, AM, RR, PA, E AP.

Registre-se, por outro lado, que a década de 1980 se inicia sob os auspícios de uma das crises econômicas do capitalismo internacional que repercute na educação, com a redução de investimentos no setor.

No México, conforme apontam Krawczyk e Vieira (2008, p. 4), tal restrição de recursos públicos significou a adoção de políticas sociais mais seletivas, com um enorme custo social. Esses pesquisadores estimam que, entre 1982 e 1987, o gasto nacional em educação caiu de 5,5% para 3,6% do PIB.

Nos últimos 15 anos, constata-se que o investimento público em educação superior, medido como percentagem do PIB, no Brasil e no México, não aumentou. E, nos poucos casos em que isso ocorreu, o efeito desse maior investimento, nas taxas de matrícula e de conclusão de cursos, foi geralmente pequeno (BRAGA, 2007).

Esse argumento pode ser corroborado ainda pelo quadro abaixo, que apresenta os compromissos do Brasil e do México com a Educação, por meio das *despesas públicas*:

Tabela 2 – Compromisso dos Estados com a educação na despesa pública

Indicadores	Em % do PNB**		Em % da despesa pública total**		Pré-primária e primária (em % de todos os níveis)***		Secundário (em % de todos os níveis)***		Superior (em % de todos os níveis)***	
	1958-87*	1995-97*	1985-87*	1995-97*	1958-86*	1995-97*	1985-86*	1995-97*	1985-86*	1995-97*
Brasil	4,7	5,1	17,7	-	45,9	53,5	7,7	20,3	19,6	26,2
México	3,5	4,9	-	23,0	31,5	50,3	26,8	32,5	17,6	17,2

Fonte: UNESCO (2000). *Education For All: 2000 Assessment, Statistical Document*. April; colunas 5 a 10: UNESCO (1999). *Statistical Yearbook 1999*. Paris. In: PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 e 2003*, p. 178-181.

Nota: Devido a muitas limitações nos dados, as comparações de despesa de educação, no tempo e entre países, devem ser feitas com precaução. Os dados relativos à despesa pública de educação em porcentagem (%) do PNB e em porcentagem (%) da despesa pública total no México, para o período de 1995-97, não podem ser exatamente comparáveis aos dos anos anteriores, devido a alterações metodológicas. *Os dados referem-se ao ano mais recente disponível durante o período indicado. **Os dados referem-se à despesa pública total de educação, incluindo despesa corrente e de capital. ***Os dados referem-se à despesa pública corrente de educação. As despesas por nível podem não somar 100, devido aos arredondamentos ou à missão das categorias “outros tipos” e “não distribuído”.

Saliente-se que a região da América Latina e do Caribe apresenta baixas taxas de matrícula na educação superior, alta concentração das matrículas nos estratos sociais mais ricos da população, elevados índices de retenção e evasão em suas universidades e escolas de terceiro grau e pequena fração da população com diploma de ensino superior (BRAGA, 2009, p. 2). As baixas taxas de matrícula e de conclusão do ensino superior na região representam, certamente, um empecilho ao desenvolvimento econômico e social da região (BRAGA, 2007).

Corroboram essas assertivas os seguintes dados comparativos sobre as taxas de matrícula da educação infantil, ensino fundamental, médio e ensino superior, especialmente entre Brasil e México, países da América Latina analisados nesta pesquisa:

Tabela 3 - Número total de matrículas (Nº) nos sistemas educacionais, brasileiro e mexicano (público e privado) e porcentagem de participação do ensino particular (% P), 1980-2000

Ano	Educação Infantil (Pré-escolar)		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior	
	Nº	% P	Nº	% P	Nº	% P	Nº	% P
1980								
Brasil	ND	ND	22.598.254	12,8	2.189.182	46,5	ND	ND
México	1.071.619	11,9	17.700.113	7	1.388.132	29,6	935.789	16
1985								
Brasil	3.296.010*	34	24.769.359	12,1	3.016.138	33,3	1.367.609	59,3
México	2.381.412	6,3	19.303.626	6	1.961.936	[21,1	1.199.120	18,2
1989								
Brasil	3.375.834**	30,8	27.557.542	12,5	3.477.859	30,4	ND	ND
México	2.662.588	7,4	18.760.919	6,4	2.091.920	24,4	1.258.725	18,5
1991								
Brasil	3.628.285	28,4	29.203.724	12,4	3.770.230	27	1.540.080****	62,4
México	2.791.550	8,6	18.557.685	6,7	2.136.194	23,4	1.316.315	19,3
1993								
Brasil	4.196.419	24,3	ND	ND	4.936.211***	ND	ND	ND
México	2.980.024	8,4	18.811.374	6,7	2.244.134	22,4	1.368.027	21,5
1996								
Brasil	4.270.376	23,9	33.131.270	11,2	5.739.077	20,5	1.759.703*****	60,1
México	3.238.337	7,7	19.459.787	6,5	2.606.099	19,7	1.612.318	24,9
1997								
Brasil	4.292.208	23	34.229.388	10,7	6.405.057	19,8	ND	ND
México	3.312.181	8,2	19.577.098	6,8	2.713.897	19,8	1.727.484	26,5
1998								
Brasil	4.111.120	ND	35.792.554	ND	6.968.531	ND	2.085.120	60,7
México	3.360.518	8,9	19.768.467	7,1	2.805.534	20,9	1.837.884	28,4
2000								
Brasil	5.095.376	26,2	35.717.948	8,9	8.192.948	14,1	2.694.245	67
México	3.423.608	10	20.142.187	7,8	2.955.783	21,8	2.047.895	32,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC. *Censos Educacionais*. 1980-2001. Brasil. As porcentagens de participação do ensino particular de 1980 a 1998, no Brasil, foram compiladas de Durham (1999); SEP. *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional (1980-2000)*. México.

Nota: o primeiro número de cada ano, em cada nível escolar, refere-se ao Brasil, e o segundo número abaixo refere-se ao México. *Refere-se ao ano de 1987. **Refere-se ao ano de 1988. ***Dado estimado, refere-se ao ano de 1994. ****Refere-se ao ano de 1990. *****Refere-se ao ano de 1995. As cifras da coluna do Ensino Fundamental, no México, referem-se à somatória da *primária e secundária* para o ano de referência. Na coluna refere-se ao Ensino Médio, denominado Médio-Superior no sistema mexicano, estão incorporados os números dos cursos tipo *profissional médio, bacharelato e normal básica*. Na coluna relativa ao Ensino Superior, para os dados do México, estão englobados os números da Normal Licenciatura e Licenciatura e Pós-Graduação, excluindo-se, portanto, os números da Capacitação para o Trabalho.

É também preocupante a qualidade do ensino superior na região. Registre-se, nesse sentido, que são raras as instituições que podem ser classificadas como de pesquisa e é pequena a contribuição dos países para a produção científica e tecnológica mundial (CEPAL, 2006; IESALC, UNESCO, 2006, p. 71, 255).

Igualmente, parecem ser incipientes as atividades voltadas à inovação tecnológica, o número de patentes de invenções e a colaboração internacional em pesquisa e desenvolvimento. Constata-se ainda que o investimento em ciência, tecnologia e informação é pequeno, de tal sorte que é surpreendentemente elevado o desempenho de muitos países da região, quando se avalia sua produção científica internacional em relação aos recursos investidos (BRAGA, 2009, p. 9).

Nesse contexto, na maioria dos países da América Latina, no início da década de 1990, iniciou-se o debate sobre os novos rumos das *políticas sociais que promovessem a participação, na elaboração de políticas públicas*, que objetivassem superar essas desigualdades sociais, especialmente, as *desigualdades educacionais*.

Particularmente no Brasil e no México, as políticas de educação superior encontram-se inseridas no bojo da Reforma do Estado, conforme bem analisou Narita (2004, p. 45), em estudo comparativo entre esses países latino-americanos¹⁵⁴: “*encontram-se atualmente diante do processo de abertura do mercado educacional*”, especialmente no tocante às Instituições de Ensino Superior.

Segundo Narita (2004, p. 45), “a implementação dessas políticas é ‘vendida’ como uma forma de democratização do acesso ao ensino de nível superior”.

Ocorre que analisando a evolução da população mexicana no superior, observa-se que as instituições privadas de ensino vêm ganhando espaço no cenário educacional do país, ao mesmo tempo, que se opera uma perda do espaço do ensino público¹⁵⁵. Mas o crescimento do sistema educacional mexicano não tem

¹⁵⁴NARITA, Stella. **Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México):** políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado neoliberal. 2004. 238 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

¹⁵⁵Sobre políticas de Educação Superior na América Latina, veja-se estudo comparativo nos países Argentina, Brasil, Chile e México, de CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. Confluências e disjunções nas políticas de educação superior na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México

representado democratização educativa nem tem alcançado de maneira uniforme a população do país.

É preciso, portanto, refletir sobre algumas questões:

Por que essa variação? O que determina a capacidade de elaborar, aprovar e executar políticas públicas eficazes? Como explicar esse quadro? Será que uma política pública deve implicar o estabelecimento de uma ou mais estratégias à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social? Essas políticas devem ainda resultar de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos? As políticas sociais, em particular as educacionais, exigem a ação do Estado?

Chauí (2001) aponta que o Estado brasileiro alinha-se aos critérios do BID quando, na Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1996), fala em autonomia e a identifica com “gerenciamento de recursos”, quando fala em racionalização entendendo-a como “enxugamento de pessoal”.

Ainda, segundo Chauí (2001), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional afirma os princípios que são propostos pelo diagnóstico do BID – sobre a “crise” – para garantir seus investimentos.

Ao se analisar, por exemplo, o levantamento do relatório formulado em 2006, pelo *David Rockefeller Center for Latin American Studies*, em colaboração com a *Harvard University*¹⁵⁶, é possível apontar algumas causas dessa variação:

- Há países da América Latina capazes de manter a orientação básica de suas políticas durante longos períodos, criando assim um ambiente previsível e estável; outros apresentam alterações frequentes de políticas, muitas vezes a cada mudança de governo.

– ou 4 funerais e 1 união consensual. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. SP: Alínea, 2004. p. 103-125.

¹⁵⁶ Conforme aponta o seguinte documento: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006/2007**. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

- Alguns países da América Latina são capazes de adaptar rapidamente suas políticas às mudanças nas circunstâncias externas ou de inovar quando essas políticas não dão resultados; outros reagem lentamente ou com grande dificuldade e mantêm políticas inadequadas durante longos períodos.
- Enquanto há países capazes de executar e fazer cumprir com eficácia as políticas determinadas pelo Executivo ou Legislativo, outros levam muito tempo para fazê-lo ou se mostram ineficazes.

Alguns países, dentre eles o Brasil e o México, têm políticas concentradas em interesse público; há outros em que as políticas estão eivadas de tratamento especiais, brechas e exceções. Daí a importância de se direcionarem estudos e pesquisas acadêmicas atuais para o esclarecimento e a explicação dos fatores que reproduzem essa situação.

Ocorre que as pesquisas concentraram-se em quantificar as desigualdades e em descrevê-las, dando ênfase principalmente às análises econômicas, fazendo, entretanto, tábua rasa das análises educacionais sobre a exclusão das denominadas minorias, entre as quais, as que a presente investigação tratará a seguir.

3 AÇÃO AFIRMATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

O princípio da ação afirmativa está estritamente ligado ao ideal de criação de uma sociedade democrática, que tenha como objetivo promover a igualdade de tratamento de oportunidade, comprometendo o conjunto da sociedade com a superação das desigualdades historicamente construídas em relação a alguns indivíduos por motivos de raça, gênero, etnia, etc.

Sergio Martins

3.1 Conceito de Ação Afirmativa

Em sentido amplo, podem-se definir as ações afirmativas como mecanismos legais temporários, que têm por escopo fomentar a igualdade substancial entre os membros da comunidade que foram socialmente preteridos, valendo-se, nessa perspectiva, da possibilidade de inserir discriminações positivas no sentido de tratar desigualmente os desiguais, para que estes possam alcançar o mesmo nível, patamar ou *status* social que os demais membros da comunidade (BELLINTANI, 2006, p. 47).

Sob a perspectiva restrita, entretanto, define-se a ação afirmativa como sendo a política pública ou privada voltada 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, 2003, p. 15-57).

No campo da Educação, as ações afirmativas aparecem como uma das principais iniciativas e ganham o centro do debate com a reserva de vagas/cotas para estudantes da escola pública, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas e índios descendentes nas universidades públicas (LINHARES, 2006, p. 27-28).

A presente investigação sobre políticas públicas de ações afirmativas, abarcando desde seu planejamento até sua implantação, pretende conduzir nessa tese ao entendimento de que essas políticas visam corrigir uma situação de discriminação e desigualdade de certos grupos sociais historicamente discriminados, além de promover a inclusão de grupos excluídos na educação superior.

Vários autores mencionam a dificuldade de um consenso mínimo para definição de um conceito de ação afirmativa, o que tem se constituído em uma arena para disputas políticas e teóricas, dentre eles, destacam-se: Moehlecke (2000; 2004), Fry (2006), Maggie (2004), Pinto (2005), Gomes (2003), Heringer (2001), Cashmore (2000), Carvalho (2009), Sowell (2004), Magnoli (2009).¹⁵⁷

A primeira e mais fundamental questão que se apresenta no debate é acerca do conceito de ação afirmativa. Quais são as suas finalidades? Quem pode e/ou deve promovê-las, quem pode ser beneficiado (ou quem deve ser excluído) e a partir de quais critérios?

Apesar das inúmeras divergências existentes sobre seu conceito, sua finalidade, seu sentido e alcance, é preciso registrar os principais elementos consensuais que definem o conceito de ações afirmativas.

Na doutrina brasileira, encontram-se diversos posicionamentos sobre o que venha a se conceber como ações afirmativas. Dentre essas inúmeras definições, destacam-se:

Menezes (2001, p. 27) para quem as ações afirmativas são medidas especiais que buscam “eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais até que sejam neutralizados, o que se realiza por meio de providências efetivas em favor das categorias que se encontram em posições desvantajosas”.

Uma definição mais geral encontra-se em Santos e Lobato (2003) para quem ação afirmativa é:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado (SANTOS; LOBATO, 2003, p. 27).

¹⁵⁷Em posicionamento contrário às políticas de ações afirmativas de cotas, veja-se a polêmica obra de MAGNOLI, Demétrio. **Uma gota de sangue: história do pensamento racial**. São Paulo: Contexto, 2009. Veja-se também em entendimento contrário à adoção de política de cotas, embora com maior robustez acadêmica do que a obra anteriormente citada, a obra de Thomas Sowell. SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo**. Estudo empírico. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Apresentação de José Roberto Pinto de Góes. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004.

Uma perspectiva sintética é apresentada por Greenawald, 2003 (apud Rosenfeld, 1993, p. 42), para quem a ação afirmativa é uma expressão que se refere às tentativas de trazer membros de grupos sub-representados, normalmente grupos que sofreram discriminação, a um grupo mais alto de participação em um programa de benefício.¹⁵⁸

Compreende-se, nesse estudo, no entanto, que quanto mais geral a definição adotada, maior é chance de que políticas de ação afirmativa não sejam compreendidas de forma restrita nem temporal nem espacialmente.

Por outro lado, muitos autores citam, quase sempre de passagem, que ações afirmativas podem ser encontradas não só nos Estados Unidos (onde o termo foi “criado” entre as décadas de 1950 e 1960), mas também em países tão diversos como África do Sul, Nigéria, Argentina, Índia, etc. (SOWELL, 2004, p. 1-2).

Outros autores, como Silva Júnior (2001) e Bernardino (2004), apontam na literatura exemplos de ação afirmativa no Brasil, desde a década de 1940.¹⁵⁹

Na tentativa de responder às críticas de políticas de ação afirmativa, alguns autores, argumentando em favor dessas políticas para os “negros”, entendem o conceito da forma mais genérica possível, quase que como sinônimo de política particularista, e incluem como exemplos de ação afirmativa quaisquer leis que beneficiem grupos particulares, como as leis do passe-livre para estudantes e idosos, leis que beneficiem deficientes no mercado de trabalho, etc. (BERNARDINO, 2004; SILVA JÚNIOR, 2002; GOMES, 2003; dentre outros).¹⁶⁰

Nesse sentido, teoricamente ao menos, ações afirmativas sempre existiram e, de acordo com essa definição estratégica, recusá-las aos negros seria, portanto, discriminação (PINTO; CLEMENTE JÚNIOR, 2004, p. 3).

¹⁵⁸ Aponta-se aqui especialmente a obra inglesa de autoria de ROSENFELD, M. **Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry**. Yale: Yale University Princeton, 1993. p. 42.

¹⁵⁹ Nesse sentido, aponta-se o Decreto Lei nº 5.452 de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que previa no seu artigo 354 cota de dois terços de empregados nas empresas para cidadãos brasileiros.

¹⁶⁰ Outro exemplo reivindicado de ação afirmativa no Brasil é o da Lei n. 5465/68, com o seguinte texto: “Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de agricultura e veterinária mantidas pela União reservarão (...) 50% de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes (...). (SILVA JÚNIOR apud BERNARDINO, 2004, p. 15). Os defensores da política de cotas argumentam que medidas como essa significam que já existem cotas no Brasil, restaria apenas aplicá-las em benefício dos negros.

Nas palavras de Joaquim Barbosa Gomes (2003), que sem adentrar em qualquer ordenamento jurídico específico, define ações afirmativas como sendo:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate da discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo como por objeto a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 03, 04, 06).

Posicionamento diverso apresenta Vieira (2003, p. 89), para quem as ações afirmativas diferem em sua natureza, considerando-as tanto como *políticas públicas* (emanadas do Estado e das diversas instituições e instâncias governamentais), quanto como iniciativas privadas de ação afirmativa (criadas sobretudo pelas formas de organização da sociedade civil).

Essa autora entende que em sua dimensão prática a diferenciação quanto à sua natureza tem consequências bem marcadas e fundamentais para uma maior compreensão desse mecanismo de combate às desigualdades. Essa cisão – uma dicotomia expressa pela relação Estado/Sociedade – evidencia-se a partir do momento em que se possa investir em uma observação mais atenta das ações afirmativas dentro do contexto das políticas sociais de inclusão.

Políticas de inclusão, especialmente denominadas por ações afirmativas, são definidas pelo Ministério da Educação (MEC) como sendo:

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar as desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras – historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização (MEC, 2006).

Então, uma das principais constatações feitas ao se acompanhar o debate sobre a possibilidade de implantação de ação afirmativa no Brasil reflete-se no fato de que, embora haja um debate governamental acerca do tema¹⁶¹, sua efetivação, a

¹⁶¹ A esse propósito, reportamo-nos ao levantamento realizado por Vieira, que indica para uma paridade entre as iniciativas da sociedade civil e as governamentais: VIEIRA, Andréia Lopes da Costa. Políticas de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: GONÇALVES E SILVA; Petronilha Beatriz; SILVÉRIO, Valter Roberto. (Orgs.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 83-97.

princípio, somente foi levada adiante pela iniciativa civil, sobretudo na realização de cursos pré-vestibulares.

Ocorre que tanto nos Estados Unidos como na África do Sul ou nos demais países com experiências de implantação de políticas de ações afirmativas, a pressão dos movimentos antirracistas obrigou o Estado a assumir o monopólio do combate oficial às desigualdades, especialmente raciais.

Ou seja, as ações afirmativas, desde cedo, configuram-se como política social e mesmo aquelas inativas desenvolvidas pela sociedade civil, as chamadas *voluntary affirmative action*, posicionavam-se sob as determinações do Estado (MOEHLECKE, 2000, p. 30)

No Brasil, desde as décadas de 60/70 o movimento negro vem discutindo a relevância das ações afirmativas e organizando-se politicamente para pressionar sua adoção. O Estado brasileiro mostrou-se, até bem pouco tempo atrás, reticente até mesmo em aceitar oficialmente o racismo no Brasil (MOEHLECKE, 2000; 2004).

Diante desse painel, nas últimas décadas, as ações afirmativas tomaram corpo no seio da sociedade civil brasileira, com recursos próprios e à margem do controle estatal, o que gerou várias formas e perfis de experiências brasileiras de ações afirmativas.

A ação do Estado para a criação de políticas de ações afirmativas é, nesse sentido, ainda mais recente e sucede às iniciativas de ações afirmativas na sociedade civil. Essa característica específica, no caso do Brasil, deve ser observada atentamente, pois se cultura e cidadania remetem-se, em primeira instância, à discussão sobre democracia e participação social, como se encaixariam nessa discussão os caminhos tomados pela ação afirmativa no Brasil, não como política concretamente defendida e implantada pelo Estado, mas como uma iniciativa que toma cada vez mais parte no conjunto de ações da sociedade civil?

Qualquer análise sobre a sociedade civil deve incorporá-la em seu sentido global, como uma noção que alcançou relevância com os ideais de modernidade e é trazida para a discussão dentro de uma lógica moderna de Estado, com a emergência de uma nova sociedade civil mais justa, mais atuante e organizada

politicamente e em busca dos ideais da concretização do princípio substancial da igualdade.

3.2 A Ação Afirmativa sob a Perspectiva Jurídica

À luz do Direito brasileiro, a atual Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lucia Antunes Rocha, vislumbra, por sua vez, a ação afirmativa como “*uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos encravados na cultura dominante da sociedade*” (ROCHA, 1996, p. 286).

Segundo a referida autora, por essa desigualação positiva promove-se a “*igualação social, política, econômica no e, segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático*” (ROCHA, 1996, p. 286).

Nesse sentido, a ação afirmativa é a forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se sujeitam as minorias.¹⁶²

Sob o enfoque estritamente jurídico, Paulo Lucena de Menezes (2001) afirma que:

A ação afirmativa, nos dias correntes, é um termo de amplo alcance que designa o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores

¹⁶²Conforme salienta Carmen Lucia Antunes Rocha, “não se torna a expressão *minoría* no sentido quantitativo, senão que no de qualificação jurídica dos grupos contemplados ou aceitos com um cabedal menor de direitos, efetivamente assegurados, que outros, que detêm o poder. Na verdade, *minoría* no Direito democraticamente concebido e praticado teria que representar o número menor de pessoas, vez que a maioria é a base de cidadãos que compreenda o maior número tomado da totalidade dos membros da sociedade política. Todavia, a maioria é determinada por aquele que detém o poder político, econômico e inclusive social em determinada base de pesquisa. Ora, ao contrário do que se apura, por exemplo, no regime da representação democrática nas instituições governamentais, em que o número é que determina a maioria (cada cidadão faz-se representar por um voto, que é o seu, e da soma dos votos é que se contam os representados e os representantes para se conhecer a maioria), em termos de direitos efetivamente havidos e respeitados em uma sociedade, a minoria, na prática dos direitos, nem sempre significa o menor número de pessoas. Antes, nesse caso, uma *minoría* pode bem compreender um contingente que supera em número (mas não na prática, no respeito, etc.) o que é tido por maioria. Assim, é o caso dos negros e mulheres no Brasil que são tidos por minorias, mas que representam maior número de pessoas na globalidade dos que compõem a sociedade brasileira.” ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público de Informação Legislativa**, São Paulo, n. 15, p. 85-99, 1996. No mesmo sentido, o entendimento de VILAS-BÓAS, Renata Malta. **Ação afirmativa e o princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 47.

condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas (MENEZES, 2001, p. 27).

Segundo esse entendimento, as ações afirmativas são políticas públicas especiais que buscam eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais, até que eles sejam neutralizados, o que se realiza por meio de providências efetivas em favor das categorias que se encontram em posições desvantajosas.

Na doutrina jurídica espanhola encontra-se o posicionamento de Maria Ángeles Martín Vida (2003), que compreende por ação afirmativa:

Cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar por una discriminación presente o pasada o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro. En sentido estricto, el término acción afirmativa hace referencia a aquellas políticas que adjudican determinadas ventajas o preferencias en función explícitamente de la pertenencia a un determinado grupo definido por uno cierto rasgo transparente e imutable (VIDA, 2002, p. 35-36).

A ação afirmativa pode ainda ser definida de maneira econômica, como todo o conjunto de normas sistemáticas de promoção de grupos que sofrem algum tipo de discriminação social (FERES JÚNIOR; SILVA, 2006, p. 23).

Tal fórmula diferencia a ação afirmativa de medidas de combate à discriminação social de caráter coercitivo ou punitivo (leis penais), ou seja, a ação afirmativa não funda um direito a não discriminação, portanto de natureza negativa, mas sim um direito positivo de acesso do grupo beneficiado a oportunidades, bens e serviços. Por isso que, muitas vezes, é chamada de *discriminação positiva*.¹⁶³

Apesar de encontrar-se na literatura essas definições bastante gerais do conceito de ação afirmativa, tanto o debate acadêmico quanto as formulações de políticas têm se limitado na prática apenas à argumentação e à proposição de cotas raciais na universidade, permanecendo ao mesmo tempo tributária unicamente da reflexão e da experiência norte-americana sobre esse tema.

Isso pode ser justificado pela forte influência da cultura americana, no Brasil, seja na academia ou no movimento negro, que toma como referencial de luta contra

¹⁶³ Na doutrina francesa, encontram-se posicionamentos favoráveis às ações afirmativas, onde são denominadas por *discriminações positivas*. A esse propósito, veja-se a obra *Discrimination positive: donner ses chances à l'égalité*. **Le Monde de L'Education**, n. 322, février, 2004.

a discriminação as conquistas e o protagonismo do movimento negro dos EUA (FERES JÚNIOR; SILVA, 2006).

Outra razão seria a “*dominância do American Way de lidar com a questão racial em organismos internacionais e fundações de fomento, e a dependência que o Brasil tem dessas instituições*” (FERES JÚNIOR; SILVA, 2006).

Em alguns artigos de Pinto, 2005; Pinto e Clemente Júnior (2004, p. 1-13), apontam-se os riscos teóricos e as principais implicações dessas limitações na discussão sobre ação afirmativa.

No Brasil, acredita-se que o debate sobre essas políticas não se ressentir apenas de uma “*falha lógica*” de substituir o todo pela parte – ação afirmativa por cotas para negros. Sua principal característica, além da extrema polarização e envolvimento moral nos argumentos, é um certo “*deslize semântico*”, pois se toma por ação afirmativa um certo tipo de *affirmative action* norte-americana (PINTO; CLEMENTE JÚNIOR, 2004, p. 3).

Tendo em vista essa limitação nos debates acadêmicos focados exclusivamente ao paradigma norte-americano, a presente investigação leva em consideração as experiências comparativas de políticas públicas de ações afirmativas, na América Latina, especialmente, no Brasil e no México, em cujos países, aliás, adotam-se, expressamente, nos seus textos constitucionais essas políticas de inclusão.

A ação afirmativa será doravante referida como política social, em razão de suas origens históricas, por uma questão de uniformidade terminológica e conceitual anteriormente demonstrada.

Gomes (2003, p. 06, 39), em obra de referência que já se tornou clássica sobre o tema¹⁶⁴, registra, no início de seu delineamento, a seguinte definição:

¹⁶⁴ A esse propósito, veja-se a obra de lavra de GOMES, José Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima. (Orgs.). **Ações afirmativas:** políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 15-58.

As ações afirmativas eram concebidas, entretanto, apenas como um encorajamento pelo Estado no sentido de promover na esfera laboral e educacional pública e privada maior participação de membros das mais diversas minorias discriminadas socialmente, em face de fatores tais como: raça, gênero, origem nacional, dentre outros.

Rocha (1996, p. 286), por sua vez, vislumbra a ação afirmativa como “uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos encravados na cultura dominante da sociedade”.

Esse posicionamento permite-nos compreender que por essa desigualação positiva promove-se à igualação jurídica efetiva; por ela, afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política e econômica, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático.

A ação afirmativa é, segundo esse entendimento, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social à que se acham sujeitas as minorias. Cruz (2005, p. 134) aponta que:

As ações afirmativas são uma necessidade temporária de correção de rumos na sociedade, um corte estrutural na forma de pensar, uma maneira de impedir que relações sociais, culturais e econômicas sejam deterioradas em função da discriminação.

Para esse autor, no entanto, negar as ações afirmativas significa negar a existência da própria discriminação ou negar as conquistas que elas trouxeram (CRUZ, 2005, p. 134).

Ellis Cashmore et al. (2000, p. 31) define ações afirmativas, como sendo:

A política pública (medida ou programa) destinada a atender grupos sociais que se encontram em condições de desvantagem ou vulnerabilidade. Seu objetivo é garantir a igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação e tem como beneficiários os membros de grupos que enfrentam preconceitos.

Outra definição que leva em consideração tão somente uma acepção *lato sensu* do conceito de ação afirmativa podemos encontrar em Bergmann (1996, p. 7):

Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas – aquelas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos – em determinados empregos ou escolas. É uma companhia de seguros tomando decisões para romper com sua tradição de promover a posições executivas unicamente homens brancos. É a comissão de admissão da Universidade da Califórnia em Berkeley buscando elevar o

número de negros nas classes iniciais [...]. Ações afirmativas podem ser um programa formal e escrito, um plano envolvendo múltiplas partes e com fundamento dele encarregados, ou pode ser a atividade de um empresário que consultou sua consciência e decidiu fazer as coisas de uma maneira diferente.

O conceito, que leva em consideração também o sentido amplo do termo, encontra-se explicitado no documento “Perspectivas internacionais em ação afirmativa”, elaborado por um grupo de pesquisadores que resultou de um encontro, ocorrido em agosto de 1982, no Centro de Estudos e Conferência de Bellagio, na Itália.

Segundo Contins; Sant’Ana (1996, p. 209), a ação afirmativa pode ser uma *“preferência especial em relação a membros de um grupo definido por raça, cor, religião, língua ou sexo, com o propósito de assegurar acesso a poder, prestígio, riqueza”*.

Nota-se que na acepção ampla do conceito de ação afirmativa, desde sua concepção até seu desenvolvimento, deve-se encará-la como ampla, não necessariamente atrelada às políticas públicas, mas que, com efeito, vise à justiça distributiva, ou seja, busque a democratização da sociedade.

Bergmann (1996) introduz uma dimensão que se relaciona com o tema da presente investigação, qual seja: a diversidade, tema que tem recebido especial atenção na área educacional.

De acordo com a referida autora, existiriam três ideias por trás da ação afirmativa. As duas primeiras seriam a necessidade de combater sistematicamente a discriminação existente em certos espaços na sociedade e de reduzir a desigualdade que atinge certos grupos, como aquela marcada pela raça ou gênero.

Uma terceira proposta envolveria a busca da integração dos diferentes grupos sociais existentes por meio da valorização da diversidade cultural que formariam.

Essa ideia, segundo Bergmann (1996), tenta conferir uma identidade positiva àqueles que antes eram definidos pela inferiorização e supõe que a convivência entre pessoas diferentes ajudaria a prevenir futuras visões preconceituosas e práticas discriminatórias.

Monica de Melo (1998, p. 12) parte de uma perspectiva restritiva das ações afirmativas para conceituá-las como políticas públicas temporárias promovidas pelo Estado, tanto por parte do Poder Legislativo quanto do Executivo, que objetivam a promoção da igualdade entre os grupos sociais, levando em consideração desvantagens sofridas ao longo da história.

Moehleck (2000, 2002, p. 199) e Erika Suruagy Assis de Figueiredo (2008, p. 51) apontam, no entanto, que as primeiras políticas de ações afirmativas estavam relacionadas inicialmente à inserção dos excluídos no mercado de trabalho e depois no sistema educacional e, posteriormente, na representação política.

Ainda, sob a perspectiva restrita, aponta Maria Vera Candau (2004, p. 92), estariam incluídas as políticas de cotas visando favorecer a presença de grupos sociais, excluídos ou não, devidamente representados em determinados espaços sociais.

Cidinha da Silva (2003, p. 20) compreende, todavia, que:

A ação afirmativa é uma iniciativa essencial na promoção da igualdade. Para a autora as ações afirmativas não se restringem aos Estados Unidos, país no qual alcançaram maior visibilidade, tampouco às pessoas negras e que o principal objetivo da ação afirmativa nomeadamente para as pessoas negras é combater o racismo e seus efeitos duradouros de ordem psicológica, além de introduzir mudanças de ordem cultural e de convivência humana.

Por isso que, segundo Silva (2003, p. 20), isso só faz sentido, quando se destroem as estruturas de desigualdade.

O legislador brasileiro, mesmo não denominando de cotas ou ações afirmativas, já editou diversas leis e outros tipos normativos, que reconhecem o direito à diferença de tratamento legal para diversos grupos vulneráveis. Dentre outros, destacam-se:

- I. Decreto-Lei nº 5.452/43 (CLT)¹⁶⁵, que prevê, em seu art. 354, cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas.

¹⁶⁵BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 09 ago. 1943. Col. 1, p. 11.937.

- II. Decreto-Lei nº 5.452/43 (CLT)¹⁶⁶, que estabelece, em seu art. 373-A, a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres.
- III. Lei nº 8.112/90¹⁶⁷, que prescreve, em art. 5º, § 2º, cotas de até 20% para os portadores de deficiências no serviço público civil da união.
- IV. Lei nº 8.212/91¹⁶⁸, que fixou, em seu art. 93, cotas para os portadores de deficiência no setor privado.
- V. Lei nº 8.666/93¹⁶⁹, que preceitua, em art. 24, inc. XX, a inexigibilidade de licitação para contratação de associações filantrópicas de portadores de deficiência.
- VI. Lei nº 9.504/97¹⁷⁰, que preconiza, em seu art. 10, § 2º, cotas para mulheres nas candidaturas partidárias.

Acrescente-se que recentemente as polêmicas sobre a implementação de ações afirmativas e cotas em nosso país aumentaram, notadamente, quando foram editadas leis estaduais reservando cotas para alunos negros e pardos nas universidades públicas.

É o caso, por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001¹⁷¹, disciplinada pelo Decreto nº 30.766, de 4 de março de 2002, instituiu cota de até 40% (quarenta por cento) para a população negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense.

¹⁶⁶BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 09 ago. 1943. Col. 1, p. 11.937.

¹⁶⁷BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

¹⁶⁸BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 142, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14.801.

¹⁶⁹BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 116, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8.269.

¹⁷⁰BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 189, 01 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

¹⁷¹Superior Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

Vale ressaltar que essa lei, entretanto, foi revogada pela Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003¹⁷² e é, atualmente, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, interposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – Confenem e cuja decisão final ainda aguarda julgamento pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no Brasil. (*Cf. Anexo A – Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 18.836/GB e Anexo B – Convocação de Audiência Pública sobre Políticas de Ação de Reserva de Vagas no Ensino Superior, documentos esses juntados ao presente trabalho*).

Mediante a análise dos diversos conceitos anteriormente colacionados ao presente trabalho, percebe-se que os autores são unânimes em afirmar que tais políticas visam a combater as desigualdades e implantar maior isonomia substancial entre os membros de uma mesma sociedade. Esse objetivo consubstancia-se, justamente, no principal fundamento para a adoção das ações afirmativas.

Todavia, complementando tais raciocínios, entendemos que, como metas, estas políticas – voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade –, devem apresentar, além disso, o engendramento de transformações culturais e

¹⁷²A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3197) no Supremo Tribunal Federal, com pedido de liminar, contra a Lei nº 4.151/03, do Estado do Rio de Janeiro. A norma instituiu o “sistema de cotas” ou de “reserva de vagas” para o ingresso de candidatos aos cursos de graduação das universidades públicas fluminenses. A lei impugnada determina que, do total de vagas das universidades públicas estaduais, no mínimo 45% delas ficam obrigatoriamente reservados para estudantes carentes. Esses 45% das vagas são distribuídos para três grupos: estudantes negros (20%); estudantes da rede pública de ensino do Estado do Rio de Janeiro (20%); pessoas com deficiências e integrantes de minorias étnicas (5%). Para a Confenem, a Lei nº 4151/03 cria privilégio em favor dos candidatos ao vestibular que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas fluminenses, em detrimento daqueles que tenham estudado em outros Estados. A discriminação atingiria os candidatos carentes das escolas particulares, além de abranger os candidatos que, embora de baixa renda, não são negros. “Estudante pobre branco e estudante pobre pardo estão alijados do sistema de cotas, que só beneficia candidatos que se autodeclararam negros”, segundo entendimento da entidade sindical. A Confenem sustenta que a Lei nº 4151/03 afronta o artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, que dispõe que “compete privativamente à União Federal legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”. A lei fluminense sofreria, portanto, de vício formal por ter sido criada pelo legislador estadual, que teria extrapolado os limites de sua competência, legislando sobre matéria (políticas compensatórias para o ingresso no ensino superior) relativa às diretrizes e bases da educação nacional. A lei contestada também ofenderia os seguintes artigos da Constituição Federal: artigo 5º (princípios da isonomia e da interdição de discriminação); artigo 206, inciso I, e artigo 208, inciso V (transgressão do princípio democrático e republicano do mérito); artigo 19, inciso III (vedação de preferências entre Estados). O princípio constitucional da proporcionalidade também estaria sendo desrespeitado por causa dos percentuais das cotas. Na ADI, a Confenem pede a concessão de medida cautelar para que se suspenda, liminar e provisoriamente, os efeitos da Lei nº 4.151/03 do Estado do Rio de Janeiro até o julgamento final da Ação. No mérito, a entidade requer o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 4.151/03. O relator é o ministro Sepúlveda Pertence. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo, do multiculturalismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano.

3.3 Histórico e Fundamentação das Ações Afirmativas

O termo ação afirmativa surgiu nos Estados Unidos, em 1935, sob a denominação “affirmative action”, quando foi usado no Ato Nacional das Relações de Trabalho, no qual se proibiu ao empregador o cometimento de qualquer forma de repressão contra membros dos sindicatos.

Tal mecanismo, conforme assevera Renata Malta Vilas-Bôas, (2003, p. 33), consubstanciava-se na possibilidade de o indivíduo, que objetivamente houvesse sido discriminado, ser recolocado para a posição laboral que poderia, ou mesmo deveria, ter alcançado, caso não tivesse sofrido tal discriminação.

Sob a denominação de *affirmative action* (ação afirmativa), nos Estados Unidos e, na Europa, sob o nome de *discrimination positive* (discriminação positiva) e de *action positive* (ação positiva), a discussão sobre políticas de ações afirmativas relaciona-se à luta pelos “direitos civis” (1964), pela extensão da “igualdade de oportunidades a todos” e pelos resultados dos movimentos sociais apoiados por liberais e progressistas, surgidos, nos Estados Unidos, a partir das décadas de 1960 e 1970, como consequência da evolução histórica dos modelos de desenvolvimento, do capital econômico e das políticas sociais (MENEZES, 2001, p. 97-98).

No Brasil, encontram-se na doutrina sob as denominações de “ação afirmativa”, “ação positiva”, “discriminação positiva” ou ainda “políticas compensatórias”.

Originalmente, as ações afirmativas, no entanto, foram implementadas pelo governo dos Estados Unidos da América, a partir da década de 1950, particularmente com a promulgação a Lei dos Direitos Civis (1964) e atingiram seu ápice após intensa pressão dos grupos organizados da sociedade civil, especialmente os denominados “movimentos negros”, de variada forma de atuação, capitaneados por lideranças como Martin Luther King e Malcon X, ou ainda de grupos radicais com os “Panteras Negras”, na luta pelos direitos civis dos afro-

americanos. A esse propósito, citam-se especialmente os rigorosos estudos de Silva (2005); Valente (2004); Domingues (2005); Munanga (1996, 1999); Gomes (2001), Brandão (2005); Moehlecke (2000; 2004); Margolis (2004); Carvalho (2005); Contis (1996) e Sant'Ana (1996).

Em função das continuadas reivindicações e concernentes ao princípio moral fundamental da não discriminação, os argumentos jurídicos combinados com o movimento social foram capazes de efetuar profundas mudanças nas leis e nas atitudes norte-americanas.

Sabrina Moehlecke (2000, p. 22) aponta quer em seu trabalho de mestrado em Educação, como também na sua tese de doutoramento (2004, p. 88), apresentado à Universidade de São Paulo – USP “*que um importante aspecto a ser observado ao reconstruir-se a história da ação afirmativa refere-se ao fim da segregação legal ou indireta nos Estados Unidos*”.

De fato, o movimento segregacionista norte-americano, mais conhecido como sistema *Jim Crow*¹⁷³, envolvia leis que implantavam e legitimavam o racismo, por meio da separação entre brancos e negros em diversas áreas da vida social. Entretanto, houve um intervalo de trinta anos após a Guerra Civil no qual não existia nem o sistema de segregação nem a escravidão.

O movimento segregacionista nasceria, entretanto, somente na década de 1890, atingindo seu ápice, no final da primeira década do século XX. Efetivamente, nesses trinta anos, existiu uma separação entre brancos e negros nas relações cotidianas e, sobretudo, nas escolas, mas a segregação como uma “solução” para o problema racial surgiu apenas mais tarde, nos Estados Unidos (MOEHLECKE, 2000, p. 22-35).

Além disso, aponta Moehlecke (2004, p. 88), que é:

¹⁷³O termo *Jim Crow* era usado nos Estados Unidos como um nome genérico para tratar uma pessoa negra. Jim seria uma variante de Jemmy, e Crow seria vangloriar-se. O termo Jim Crow era o refrão de uma melodia popular sobre o negro: Wheel about and turn and jump Jim Crow. Cf. MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da igualdade no ensino superior: excelência & justiça racial**. 2004. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 81.

No contexto do duplo processo, de expansão do sistema de ensino superior e de reivindicações de justiça racial pelo movimento dos direitos civis, que foram formuladas políticas de ação afirmativa como parte das soluções para a democratização do acesso à educação superior nos Estados Unidos .

O termo ação afirmativa foi usado, pela primeira vez, pelo então presidente norte-americano Lyndon Johnson, no Howard University, em 1965, passando a significar a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas e juridicamente desiguais por preconceitos fixados histórica e culturalmente (MOEHLECKE, 2004, p. 86-88).

Há, entretanto, quem rebata esse entendimento.

Gomes (2003, p. 57-58), por exemplo, afirma que:

Embora a maioria dos autores cite o famoso discurso proferido pelo Presidente Lyndon Johnson, no Howard University, em 1965, como sendo a primeira vez que a ação afirmativa teria aparecido no léxico oficial americano, a verdade é que o instituto resulta das diversas tentativas de inserção jurídica dos negros na sociedade levada a efeito desde a guerra civil. Vários presidentes tomaram iniciativas de medidas visando à integração dos negros, de Franklin Roosevelt a John Kennedy, tendo este último, inclusive, editado a Executive Order nº 10.925, de 6 de março de 1963, que cunhou a expressão “affirmative action”. Por outro lado, o próprio Estatuto dos Direitos Civis, que data de 1964, na sua Seção 706 (g), faz uma alusão ao tema.

Há outros estudiosos, dentre eles, pode-se citar Bellintani, (2006, p. 44) e Silva (2003, p. 62-63), que afirmam que a expressão ação afirmativa foi usada, pela primeira vez, ainda na década de 1960, com o sentido do que é hoje empregado, para referir-se a determinação que obrigasse empresas empreiteiras contratadas por entidades públicas a selecionar para seu quadro de funcionários indivíduos desiguais e oprimidos social e juridicamente, pertencentes às mais diversas *minorias*.¹⁷⁴

¹⁷⁴Sobre o *direito das minorias* no sistema constitucional norte-americano, veja-se a obra de Eduardo Appio (**Direito das minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008). O autor destaca diversas correntes doutrinárias de grande importância nos Estados Unidos, tais como a posição procedimentalista de John Ely e a substancialista de Ronald Dworkin, para defender a tese de que o Supremo Tribunal Federal brasileiro detém condições para, em nome da tutela das minorias, decidir casos delicados como o aborto, a união entre pessoas de mesmo sexo e a constitucionalidade das ações afirmativas. Appio considera que as minorias são alvos preferenciais de opressão, sustenta que somente a interpretação judicial que busque restaurar o império da igualdade perante a Constituição se mostra a melhor interpretação possível do caso, aquela que congrega, de forma coerente, os princípios de nosso sistema jurídico. Analisa que se as minorias não estão adequadamente representadas no Congresso Nacional e no Poder Executivo, é o Judiciário que deverá assumir a incumbência de proteger o direito das minorias.

A pesquisa histórica elaborada para fundamentar a presente investigação, indicou, entretanto, que a expressão “ação afirmativa” originou-se da *Executive Order* de número 10.925, expedida pelo Presidente John Kennedy, em 6 de março de 1963.

Com efeito, foi nesse texto oficial onde se empregou pela primeira vez a expressão ação afirmativa criando-se, inclusive, um órgão específico para fiscalizar e reprimir a discriminação existente no mercado de trabalho (*President's Committee on Equal Employment Opportunity*).

De acordo com essa *Executive Order*, como aponta Menezes (2001, p. 88), nos contratos celebrados com o governo federal, o contratante não poderia discriminar nenhum funcionário ou candidato a emprego devido à raça, ao credo, à cor ou à nacionalidade. O contratante deveria adotar a ação afirmativa para assegurar que os candidatos fossem empregados, como também tratados durante o emprego, sem consideração à sua raça, ao seu credo, à sua cor ou à sua nacionalidade.

Essa modalidade de ação afirmativa deveria incluir e assegurar seus efeitos, também, sem limitação, ao emprego, promoção, rebaixamento, transferência, recrutamento ou anúncio de recrutamento, dispensa do trabalho, índice de pagamento ou outras formas de remuneração e seleção para treinamento, inclusive aprendizado.

Alguns anos mais tarde, no entanto, a ação afirmativa foi incorporada ao rol de critérios de admissão de candidatos em universidades públicas e privadas que, com raríssimas exceções, também, dependem de financiamento público naquele país.

Menezes (2001, p. 91), indica que não tardou muito para que, em 1965, fosse editada, em 24 de setembro, outra *Executive Order*, de número 11.246, exigindo que os contratantes com o governo federal norte-americano não apenas banissem práticas discriminatórias, mas também que estabelecessem medidas efetivas em favor de membros de minorias étnicas e raciais.

No entanto, essas medidas consubstanciavam-se em recrutamento, contratação, transferência, níveis salariais e benefícios indiretos, promoção e

treinamento, objetivando corrigir as iniquidades decorrentes de discriminações presentes ou passadas.

Menezes (2001, p. 92) assevera, ainda, que apesar de os resultados alcançados não terem sido plenamente satisfatórios a *Executive Order* nº 11.246¹⁷⁵ reveste-se de um grande significado histórico, pois é a partir de seu surgimento que os programas voltados para o combate das desigualdades sociais com base em *condutas positivas* cresceram em importância e passam a ser avaliados sob a ótica de *políticas governamentais*, o que viria a sedimentar o conceito que se tornou conhecido por *ação afirmativa*.

Cabe registrar que o monitoramento dessas ações, entretanto, acabou sendo transferido para o Departamento do Trabalho, que se tornou o órgão responsável pela implantação de todas as medidas relacionadas com a questão. Também as mulheres viriam a ser incluídas entre os grupos protegidos por essas medidas, dois anos depois, por meio da *Executive Order* nº 11.375¹⁷⁶, que proibiu a discriminação com base no sexo.

A introdução das políticas públicas de ações afirmativas representou a mudança de postura do Estado norte-americano, que, em nome da neutralidade, aplicava suas políticas governamentais indistintamente, ignorando a importância de fatores como sexo, raça, cor ou nacionalidade. Por outro lado, ao adotá-las, o Estado passaria a levar em consideração estes fatores.

De qualquer maneira, sem entrar no preciosismo da data em que a expressão passou a ser definitivamente adotada, é um consenso afirmar-se que os Estados Unidos da América foram a primeira nação a empregar políticas de ações afirmativas com o escopo de solucionar o “*dilema americano*”, qual seja, “*a marginalização do negro*”, conforme observa Gomes (2003, p. 04).

Vale ressaltar ainda, que a política de ação afirmativa não ficou restrita aos Estados Unidos, como será visto mais adiante, posto que experiências semelhantes

¹⁷⁵ A *Executive Order* previa textualmente: “É política dos Estados Unidos oferecer oportunidade igual no funcionamento federal para todas as pessoas qualificadas, proibir a discriminação no trabalho com base na raça, credo, cor ou origem nacional, e promover a realização plena de oportunidade igual de trabalho, por meio de um programa efetivo e contínuo em cada departamento ou agência.”

¹⁷⁶ Cf. MENEZES, Paulo Lucena de. **A ação afirmativa (*affirmative action*) no direito norte-americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 59-80.

ocorreram em vários países da Europa Ocidental, na Índia, Malásia, Sri Lanka, Nigéria, Israel, Austrália, Peru, Argentina e México, dentre outros.

Corrobora esta afirmação o rico estudo elaborado por Sowell (2004, p. 1) sobre a implantação das ações afirmativas ao redor do mundo, quando afirma que os argumentos pró e contra as ações afirmativas tendem a invocar somente a história e tradições claramente norte-americanas.

Políticas de ações afirmativas, entretanto, existem em outros países com histórias e tradições totalmente diferentes – e, em alguns casos, implantados há muito mais tempo que nos Estados Unidos.

Não obstante sejam as ações afirmativas mecanismos de igualdade e ascensão das mais diversas minorias, pode-se afirmar que seu surgimento se deu, em grande medida, em face da opressão em que vivia a comunidade negra daquele país.

Esse pioneirismo deve-se, principalmente, ao fato de que os Estados Unidos, há pouco mais de dois séculos, tinham sua estrutura socioeconômica fundamentada em um sistema escravocrata, posteriormente substituído por uma desoladora segregação racial legalizada, conhecida internacionalmente como *separate but equal* (BELLINTANI, 2006, p. 45).

Essa, por sua vez, somente veio a desaparecer do cenário norte-americano em meados do século 20, em face de decisão revolucionária da Suprema Corte Americana, sobre a separação racial nas escolas, a qual alterou por completo a jurisprudência até então sedimentada, que apenas corroborava a manutenção do sistema segregacionista.¹⁷⁷

Com o passar do tempo, o órgão julgador superior norte-americano viu-se pressionado não apenas a corroborar para o fim do segregacionismo, como também a modificar o entendimento acerca da impossibilidade de aplicação de benefícios às classes desprivilegiadas, especialmente os negros (MOEHLECKE, 2000, p. 22-35).

¹⁷⁷ A esse propósito, veja-se a decisão judicial proferida pela Suprema Corte Constitucional norte-americana, nos autos da ação judicial: *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483 (1954).

Visualizou-se, portanto, a necessidade premente de “remediar” os efeitos perversos da escravidão, segregação racial e discriminação sofridas por essa categoria de indivíduos ao longo do tempo.

Não se pense com isso, entretanto, que as ações afirmativas se limitam apenas à promoção da igualdade de negros. Ao revés, seu âmbito foi bastante alargado, sendo certo que atualmente são amplamente utilizadas com a finalidade de promover a inclusão social das mais diversas minorias, visando uma igualdade substancial entre todas as categorias dessemelhantes dentro de uma sociedade.

A introdução das políticas públicas de ações afirmativas representou a mudança de postura do Estado norte-americano, que, em nome da neutralidade, aplicava suas políticas governamentais indistintamente, ignorando a importância de fatores como sexo, raça, cor ou nacionalidade.

Por outro lado, ao adotá-las, o Estado passaria a levar em consideração estes fatores (MOEHLECKE, 2004, p. 80-88).

Ao analisar-se a implantação inicial das ações afirmativas, sob o aspecto histórico, nos Estados Unidos¹⁷⁸, percebe-se que dentre as ações afirmativas adotadas não se verificava a existência de mecanismos que impusessem legalmente o benefício imediato de categorias discriminadas, como por exemplo, as cotas ou objetivos numéricos.

Havia apenas a pretensão de conscientizar a população acerca da discriminação que determinados grupos de pessoas sofriam e de incentivar a inclusão social destas categorias.

Gomes (2003, p. 06) aponta que inicialmente as ações afirmativas consistiam em:

¹⁷⁸Especificamente a esse aspecto veja-se a dissertação de mestrado de Sabrina Moehlecke. **Propostas de ações afirmativas no Brasil:** o acesso da população negra ao ensino superior. 2000. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000, e que foi inclusive congratulado com bolsa de estudos concedida pela FAPESP. Nesse mesmo sentido, veja-se da mesma pesquisadora: MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da igualdade no ensino superior:** excelência & justiça racial. 2004. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

Tão-somente, no encorajamento pelo Estado para que; os entes públicos ou privados colaborassem para o acesso à educação e ao mercado de trabalho, de categorias historicamente discriminadas, promovendo, assim, maior igualdade de oportunidade entre os cidadãos, para que o pluralismo e a diversidade fossem características constantes, no corpo de indivíduos, que formam a massa de trabalhadores e de estudantes.

Por essa perspectiva fomentava-se, portanto, a participação das minorias marginalizadas mediante o incentivo de contratação e seleção de pessoas com determinadas características específicas, tais como raça, sexo ou problemas de compleição física.

Visava-se, por meio da conscientização daqueles que detinham os poderes decisórios das empresas e institutos educacionais, que fossem levados em conta tais critérios para o mercado de trabalho e que as instituições de ensino apresentassem um corpo de trabalhadores e alunos condizente com a diversidade e o multiculturalismo existente na sociedade.

Como indica Bellintani (2006, p. 46), ao ser verificada a ineficácia desse simples encorajamento, por parte do Estado, passou-se a adotar, no segundo momento, as políticas de ação afirmativas mais incisivas, estabelecendo-se, por exemplo, o *“sistema de preferências e objetivos numéricos de forma rígida, para que empresas e instituições educacionais promovessem a igualdade entre os membros da sociedade”*.

Nesse diapasão, verificou-se a necessidade premente de se estabelecer mecanismos de caráter temporário que inserissem a igualdade de resultados entre todos os cidadãos e não apenas igualdade de oportunidades. Procurava-se, dessa forma, atingir metas estatísticas estipuladas pelos poderes públicos, por meio dos supracitados mecanismos, nas mais diversas áreas da sociedade e que levassem em consideração os fatores de sexo, raça, cor e origem nacional das pessoas, abarcando as mais diferentes minorias.

Da forma anteriormente apresentada, a referida ação deveria apresentar um caráter temporário dentro de um âmbito e escopo restrito.

Nesse sentido, Taylor (1998, p. 60) afirma que :

Se trata, no mínimo, de ingenuidade acreditar que as ações afirmativas se constituem em medidas temporárias, visto que o que dá fundamento a essas medidas é, justamente, o reconhecimento da identidade cultural dos grupos historicamente excluídos que, ao serem reconhecidos e afirmados em suas identidades peculiares, não aceitarão perder esse diferencial positivo que são as medidas que compõem as políticas de ação afirmativa.

Em sentido contrário, encontra-se em Dworkin (2001, p. 437-494) posicionamento favorável de que:

As medidas de ações afirmativas apresentam, entretanto, caráter provisório ao considerar que elas devem fazer uso apenas transitório dos critérios raciais, com o objetivo de possibilitar um grau de cidadania mínima aos excluídos, de forma que estes atinjam condições de serem efetivamente beneficiados por políticas públicas mais gerais, as quais, por sua vez, não são racialmente orientadas.

O fato é que, temporário ou não, esse mecanismo de integração social foi, como será visto mais adiante, largamente adotado, sobretudo, nos Estados Unidos, berço nascedouro dessas ações, denominadas então de “ações afirmativas”.

No Brasil, entretanto, somente agora o termo vem sendo incorporado ao vocabulário corrente, pois, como observa Monica Linhares (2005, p. 167), as ações afirmativas são ainda pouco conhecidas da população, tanto no aspecto político, educacional ou social, quanto no aspecto jurídico-constitucional.

Embora a ação afirmativa seja desconhecida da grande maioria da sociedade, o tema começa a ser explorado no campo acadêmico, cujo debate em torno dele tende a se intensificar. No entanto, de maneira geral, fala-se quase que exclusivamente do sistema de cotas, esse é apenas e tão somente uma das modalidades das políticas de ações afirmativas.

Porém, quer seja no campo acadêmico da Educação ou no campo acadêmico das Ciências Sociais, em especial do Direito, constata-se um maior conhecimento das espécies e das técnicas que podem ser utilizadas na implementação de políticas de ações afirmativas.

Isso se demonstra pela farta produção acadêmica sobre políticas públicas, no Brasil, que se apresenta aqui pelo levantamento dos resumos das dissertações de mestrado e teses de doutorado, elaborado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (*Cf. Anexo A da presente investigação*).

A pesquisa realizada no Banco de Dados da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que aponta a produção acadêmica e científica, desde 2001, especificamente sobre o tema das políticas públicas de ação afirmativa, em todo o Brasil, conforme se depreende da análise do documento anexo à presente tese.

A controvérsia gerada por esta discussão indica a importância do tema, não somente para a comunidade acadêmica, mas também para toda a sociedade, pois se vê uma confusão de ideias e expressões, frequentemente usadas como sinônimas: “*política de cotas*”, “*políticas compensatórias*”, “*política de reparação*”, “*política de promoção de igualdade*”, “*política anti-racista*”, ou ainda, “*política de engajamento*”, “*política da diversidade*” ou “*política do multiculturalismo*”.

Dúvidas, no entanto, subsistem, no debate sobre seu caráter compensatório e/ou distributivo, ou se não geraria uma discriminação às avessas, vindo a ferir, como indica Linhares (2005, p. 167), “*justamente o preceito constitucional da isonomia*”.

Ademais, deve ser salientado que se essas políticas tiverem, como uma de suas características essenciais, o caráter temporário, ou seja, verificado o alcance de uma verdadeira igualdade de resultados entre indivíduos considerados desiguais, esses mecanismos devem desaparecer, cumprido estaria o princípio da igualdade, pois caso persistissem haveria tratamento desigual entre os iguais, descumprindo-se, dessa forma, o citado princípio constitucional.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que países racialmente multiculturais, como o Brasil, ainda que mantenham a discussão sobre a necessidade da adoção de políticas de ações afirmativas, precisam definir-se quanto ao caráter temporário dessas iniciativas.

Considera-se, no entanto, que se essas políticas que contribuem para a inclusão de sujeitos e seus componentes culturais na sociedade não tiverem prazos determinados, poderão gerar novas e graves formas de preconceito de grupos sobre

outros grupos, fomentando atitudes racistas¹⁷⁹ e estigmatizando os indivíduos beneficiados.

3.4 Finalidade e Aplicação das Ações Afirmativas como Política Pública

Inicialmente, é relevante destacar que a ação afirmativa tem como *finalidade* implantar uma igualdade concreta (igualdade material), no plano da realidade social, econômica, política, de mercado de trabalho e no campo educacional, que, por si só, a igualdade formal, prevista nos textos constitucionais dos diversos países, não consegue proporcionar.

Confirma esse entendimento, a observação de Menezes (2001, p. 29), quando aponta que as políticas de ação afirmativa são *“normalmente encontradas em países que, além de consagrarem a igualdade perante a lei, também reprimem, quase sempre no âmbito penal, as práticas mais comuns de discriminação”*.

Na mesma esteira é o posicionamento de Guimarães (1999, p. 223), para quem a finalidade da ação afirmativa como política pública é “promover privilégios de acesso a meios fundamentais – educação e emprego, principalmente – a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam dele excluídas socialmente”.

Nesse sentido, até mesmo no aspecto temporal, a ação afirmativa normalmente apresenta-se como um terceiro estágio – depois da isonomia e da criminalização de práticas discriminatórias – na correção de distorções sociais. Ou seja, a busca por essa igualdade real nos diversos planos corresponde a uma concentração de esforços para se estabelecer o nivelamento de grupos sociais por meio dos mais variados recursos e técnicas.

¹⁷⁹No Brasil, a Constituição Federal prevê expressamente no seu artigo XLII que: “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. A regulamentação desse parágrafo veio, no entanto, em seguida pela Lei nº 7716, de 5 de janeiro de 1989, modificada pela Lei nº 008882 de 3 de junho de 1994 e novamente modificada em 13 de maio de 1997, pela Lei nº 9459, que acrescentou também ao artigo 140 do Código Penal relativo ao crime de injúria por utilização de “elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem”, estabelecendo pena de “reclusão de um a três anos e multa”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Art. XLII.

A ação afirmativa tem como meta provocar os atores sociais sobre a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano.

Imposta ou sugerida pelo Estado, ação afirmativa visa combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural e estrutural enraizada na sociedade.

Com relação à *aplicação*, a ideia de ação afirmativa é usualmente associada à fixação de *cotas*, ou seja, ao estabelecimento de um número preciso de lugares ou da reserva de algum espaço em favor de membros do grupo beneficiado.

Essa hipótese é bem ilustrada, no Brasil, pelo art. 289 da Constituição Estadual da Bahia, que dispõe: “*Sempre que for veiculada publicidade estadual com mais de duas pessoas, será assegurada a inclusão de uma da raça negra*” (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA BAHIA, 1989).

Equiparar tais conceitos exige, porém, certa cautela. Em primeiro lugar, é preciso chamar a atenção para o fato de que o sistema de cotas é apenas uma das modalidades existentes de ação afirmativa.

O governo federal norte-americano, por exemplo, reconhece outros mecanismos que se enquadram nesse conceito, mas que não adotam o sistema de cotas. Veja-se o caso da oferta de treinamentos específicos para membros de certos grupos, quando tendentes a corrigir os desequilíbrios existentes, e da reformulação de políticas de contratação e promoção de empregados, levando-se em conta fatores que estão associados aos grupos que se pretende beneficiar.

Menezes (2001, p. 30) cita como exemplo disso a necessidade de se “*prestigiar indivíduos bilíngues, em dado contexto, de modo a favorecer os grupos sociais de origem hispânica*”. Portanto, não se pode restringir a ideia da ação afirmativa a uma única modalidade, pois são numerosas as hipóteses de aplicação dessas políticas.

McCrudden¹⁸⁰ identifica, nesse sentido, cinco categorias diferentes de ações afirmativas, a saber:

1ª) A erradicação da discriminação mediante a identificação de práticas discriminatórias e as acomodações das verdadeiras diferenças entre as pessoas;

2ª) a adoção de diretrizes, à primeira vista neutras, porém propositadamente inclusivas, que produzam o efeito de melhorar as perspectivas dos integrantes de grupos específicos;

3ª) a implantação de políticas e programas de assistência social extrapolantes (*outreach programs*), destinados a divulgar oportunidades de emprego aos integrantes de grupos específicos, bem como a atrair candidatos qualificados que integrem tais grupos;

4ª) tratamento preferencial no emprego e em outras áreas, mediante o qual são conferidos aos integrantes de grupos específicos benefícios denegados aos integrantes de outros grupos;

5ª) a redefinição do princípio do mérito, do que resulta tal condição de integrantes do grupo tornar-se uma qualificação na mudança de emprego, em vez de constituir exceção.

3.5 Espécies de Ações Afirmativas

A ação afirmativa manifesta-se de várias formas, sendo o sistema de cotas a vertente mais conhecida que se circunscreve, em geral, às áreas de educação e mercado de trabalho. Compreende-se, portanto, a ação afirmativa como modalidade de política pública e o sistema de cotas como espécie de ação afirmativa.

O sistema de cotas, portanto, não pode ser confundido com o conceito de ação afirmativa, visto que as cotas são, apenas, como ressalta Silva (2003, p. 18):

Um aspecto ou possibilidade da ação afirmativa que, em muitos casos, tem um efeito pedagógico importante, posto que forçam o reconhecimento do problema da desigualdade e a implantação de uma ação concreta que garanta os direitos (ao trabalho, à educação, à promoção profissional) às pessoas em situação de inferioridade social.

¹⁸⁰McCrudden, apud DRUMBL, Mark; CRAIG, John. Affirmative action in question: a coherent theory for section 15 (2). **Review of Constitutional Studies**, v. IV, n. 1, p. 82.

É também o posicionamento de Gomes (2003, p. 148), para quem as ações afirmativas não se limitam às cotas, podendo ser usados outros métodos como o estabelecimento de preferências, o sistema de bônus e os incentivos fiscais.

As metas são outro exemplo. Mediante o estabelecimento de um parâmetro temporal, objetiva-se alcançar determinados objetivos. Metas mínimas (*goals*), como as que são utilizadas por algumas universidades norte-americanas, estão associadas à pontuação por pertencimento a grupos em desvantagem educacional ou econômica, que buscam ampliar a presença e a permanência de minorias em seus quadros (DWORKIN, 2001, p. 445-448).

Portanto, ações afirmativas não se confundem com o sistema de cotas, no sentido de que as cotas constituem apenas uma parte das políticas de ação afirmativa, mas nem sempre estão incluídas nessas políticas. Assim sendo, as cotas constituem apenas um dos modos de implantação de políticas de ação afirmativa (LINHARES, 2006, p. 28).

O uso inadequado da expressão “ação afirmativa” como sendo o mesmo que sistema de cotas pode significar a limitação do próprio conceito de ações afirmativas, como bem observa Isabel Seixas de Figueiredo (2003, p. 48), visto que este último é bem mais amplo do que o primeiro.

Essa limitação é utilizada com finalidade política de alicerçar posicionamentos contrários aos programas, conforme testemunho de Gilliam (1997, p. 3-5), antropóloga norte-americana que, sendo negra, mulher e de origem operária, foi diretamente afetada pelas ações afirmativas:

[...] a ação afirmativa não foi uma preferência. Foi um instrumento por meio do qual puderam ser minimizadas as preferências antes concedidas a outros grupos. Ela representava a oportunidade de se competir por empregos com outros grupos demográficos, por meio do nivelamento do campo de ação. Ela nunca representou a garantia de empregos, apenas a oportunidade de se obtê-los. Mas os conservadores redefiniram a ação afirmativa de modo a significar “preferências raciais” (seleção baseada exclusivamente numa identidade racial específica), cotas (um número fixo) e “discriminação inversa”. Mas a ação afirmativa nunca significou “cotas”, conceito este que possui uma relação histórica com o passado norte-americano e que foi aplicado pela primeira vez às políticas imigratórias excludentes durante a década de 1920. As pessoas que eram objeto das políticas imigratórias restritivas do governo naquela época eram imigrantes gregos, italianos, portugueses, europeus orientais, como católicos poloneses e judeus russos, e os irlandeses racialmente discriminados. Durante esse período, o ingresso de alguns grupos populacionais asiáticos

foi excluído. Assim, quando se denigre a ação afirmativa, retratando-a como um sistema excludente de cotas, quando na realidade, representa uma luta pela inclusão, o que se está fazendo é virar a história de ponta-cabeça.

As ações afirmativas, portanto, não têm o condão de nivelar brancos e negros por meio da simplificação de um sistema de cotas nas universidades, posto que pretendam alcançar injustiças históricas e compensar posicionamentos sociais discriminatórios, passados ou presentes.

Nesse sentido, pesquisadores e educadores brasileiros têm buscado conceituar especificamente o sistema de cotas em seus trabalhos sobre o tema, com relação aos aspectos históricos e político-sociais, porém tendo o cuidado de não sobrepor os temas.

Moelecke (2004, p. 13) faz uma interessante subdivisão no que tange as espécies políticas de igualdade racial.

Para essa pesquisadora, *política de igualdade racial* são aquelas ações institucionais, como a ação afirmativa, interessadas em amenizar ou erradicar as desigualdades sociais existentes entre grupos raciais, como brancos e negros, quer tenham um caráter universalista ou diferencialista (racializado) (Id., p. 13).

Por *política universalista*, Moelecke (2004, p. 13) compreende aquelas ações sociais, redistributivas ou compensatórias, indiferentes a condições adstritas, dirigidas ao conjunto da população ou à parte mais desfavorecida socialmente.

Contrapondo-se a essa perspectiva, as *políticas diferencialistas*, segundo a autora Moelecke (2004, p. 13), também designadas como *particularistas*, trazem como foco de suas ações não o indivíduo, mas grupos específicos definidos por sua condição racial, étnica ou de gênero.

Assim, conclui Moelecke (2004, p. 14), que políticas de igualdade racial podem abranger essas diferentes estratégias, nem sempre excludentes, e fazer uso de distintos mecanismos, como as cotas, proporcionais ou não, mais ou menos flexíveis, metas, cronogramas, ainda que no debate brasileiro isso se tenha reduzido ao sistema de cotas.

3.6 O Debate Polêmico das Cotas como Modalidade de Ações Afirmativas e o Conceito de Raça

A dimensão polêmica do debate sobre cotas é que esse tipo de política pública exacerba algumas contradições entre valores fundamentais das sociedades modernas, como o igualitarismo e o individualismo (LIPEST, apud GUIMARÃES, 1999, p. 151).

Certamente, a composição entre valores como democracia, igualdade, individualismo e liberdade sempre foi complexa e contraditória, pois no limite a promoção radical de um desses valores teria de ser em detrimento de algum outro, como a contradição entre a máxima igualdade versus a máxima liberdade individual (MARSHALL, 1967, p. 7).

Entretanto, mais importante do que a discussão sobre valores tem sido o exame empírico de como esses valores são operacionalizados nos sistemas jurídicos e nas práticas dos agentes em dado espaço, e como eles interagem com lógicas hierárquicas e desigualdades sociais.

Roberto Kant de Lima (1983; 2003) tem mostrado como os sistemas jurídico e político brasileiro são perpassados, ao mesmo tempo, por lógicas igualitárias/universalizantes e por lógicas hierárquicas, e como esses princípios abstratos têm sido invocados e aplicados de forma contextual pelos sujeitos.

Em relação ao debate normativo sobre cotas, a própria definição desses valores é colocada em questão.

Pinto (2005), Pinto e Clemente Júnior (2004) chamam a atenção para uma paradoxal característica desse debate: tanto os opositores quanto os promotores das cotas defendem suas posições em nome da igualdade como valor fundamental, divergindo acerca da interpretação e da aplicação desse princípio.

De uma forma esquemática, entende-se que a discussão sobre a igualdade assume a forma de uma oposição entre *igualdade formal* e *igualdade substantiva*.

A primeira, uma igualdade abstrata, é a igualdade de todos os indivíduos perante a lei e, segundo essa concepção, as cotas seriam logicamente uma tentativa

de criar mais privilégios em uma sociedade ainda fortemente patrimonialista e hierárquica.

A segunda, igualdade substantiva ou de resultados, prima pela igualdade como resultado final em um processo de competição e convívio entre indivíduos. É preciso, portanto, elaborar uma tentativa de “*equação*” dessas contradições, uma mediação entre uma igualdade e uma liberdade inconciliáveis.

No próprio conceito, essas contradições estão presentes, à medida que ele reúne direitos negativos e individuais, como os direitos civis, com os “*direitos socioeconômicos*”.

Seus defensores acusam a igualdade formal de manter o *status quo*. Dessa maneira, manter, portanto, a desigualdade por meio de uma falsa igualdade formal (GOMES, 2003; GUIMARÃES, 1999).

Outra tensão, apontada por Guimarães (1999), repousa no debate sobre os possíveis sujeitos de direitos da ação afirmativa: enquanto seus opositores sustentam que quaisquer políticas de reparação ou promoção de direitos devem ter como foco os indivíduos, uma vez que a desigualdade e a discriminação são frutos da ação (positiva ou negativa) de indivíduos sobre outros, os defensores das cotas sustentam que o foco deve ser centrado em direitos e políticas para grupos de pertença identitária como condição suficiente, pois interpretam a desigualdade e a discriminação como frutos de uma lógica inscrita nos sistemas, funcionando à revelia dos indivíduos.

Se a igualdade parece ser o pano de fundo, o cerne de toda a discussão normativa se localiza no embate entre a existência/inexistência do “*mérito*”, de um lado, e da “*raça*”, de outro, como pressupostos fundamentais das duas posições.

Sem entrar mais detidamente nos variados argumentos normativos contra e a favor das cotas (para uma discussão mais detalhada, veja-se Pinto (2005); Pinto e Clemente Júnior (2004); Feres Júnior (2004); Guimarães, (1999); Moehlecke, (2000, 2002, 2004), os dois lados baseiam-se nesses dois pressupostos centrais, o mérito individual e a raça.

Uns e outros tentam, por um lado, negar, minimizar ou relativizar a existência de um desses pressupostos, enquanto reafirmam a validade do outro.

A noção de mérito individual comparece nos argumentos contra as cotas pelo fato de o exame vestibular selecionar os candidatos ao ensino superior unicamente a partir de seus desempenhos, sem levar em consideração características pessoais, condição social, cor, gênero, etc., sendo tecnicamente “*color blind*”.

O vestibular seria uma instituição invisível à cor/raça dos indivíduos, portanto neutro em relação à discriminação, e a implantação de cotas raciais introduziria um viés racial em uma das poucas esferas onde o mérito individual seria o único diferencial.

Se o vestibular seleciona atualmente candidatos em sua maioria “*brancos*” e “*ricos*” seria apenas porque estes detêm maiores chances de se preparar melhor em escolas particulares, e políticas universalistas, como a melhoria da escola pública, alcançariam como resultado aumentar o percentual de “negros” e “pobres” no ensino superior (DURHAM, 2003).

Em sentido restritivo, Eunice R. Durham (2003) entende que ao invés de violar o princípio do mérito, caberia antes reforçá-lo, pois somente por meio dele é que se poderia evitar práticas discriminatórias.

A noção de mérito individual é relativizada por vários autores: Santos (2003) e Guimarães (1999), principalmente.

Guimarães (1999) procede a uma desconstrução radical do conceito de mérito, apresentado como uma ideologia, que mascara e mistifica processos sociais de manutenção de desigualdade e discriminação.

Em primeiro lugar, o autor considera que não existe mérito em abstrato: é impossível determinar as habilidades e os conhecimentos necessários para configurar o mérito abstratamente e para todas as situações.

Em segundo lugar, como definir, medir e valorar habilidades, disposições e conhecimentos? Como definir quais serão aceitos, quais serão levados em conta, quais valem mais?

Defendendo a concepção da igualdade de resultados, Gomes (2003, p. 15-57) afirma que as ações afirmativas seriam *“a mais eloquente manifestação da moderna ideia de Estado promovente, atuante (...) um mecanismo sociojurídico destinado a viabilizar primordialmente a harmonia e a paz social”*.

O conceito de raça (ou a inexistência dele) é o outro pilar dos argumentos pró e contra as cotas. A adoção de uma política de cotas raciais implica na necessidade lógica de definir os grupos que têm ou não direito de se beneficiar dessas medidas, em primeiro lugar; em seguida, classificar os indivíduos nas categorias raciais predefinidas. Quais os fundamentos que diferenciam esses grupos dos demais, o que os define enquanto grupo distinto? Como podemos enquadrar os indivíduos nessas categorias? Como esse problema é resolvido na literatura acadêmica?

O termo raça não deve ser entendido como um conceito biológico que designa tipos humanos distintos física e mentalmente, visto que a ciência nega esse conceito (GUIMARÃES, 1999).

Por conseguinte, raça não é uma realidade natural, não estabelece hierarquias naturais entre os seres humanos, bem como as características biológicas de um determinado ser humano não determinam as suas características culturais, sociais, políticas e psicológicas/intelectuais, entre outras.

Assim, não existem raças no plural, visto que a diversidade genética no interior dos grupos sociais não diferem, significativamente, em termos estatísticos, daquela encontrada em outros grupos distintos. [...] Desse modo, nenhum padrão sistemático de traços humanos pode ser atribuído a diferenças biológicas (GUIMARÃES, 1999, p. 22).

Conforme indica Santos (2004, p. 23), é importante ressaltar que:

O conceito de raça não existe biologicamente. No entanto, as pessoas fazem uso de classificações sociais e raciais no seu dia a dia. Embora o conceito biológico de raça tenha sido desconstruído no início do século 20 pela própria ciência que o construiu, esse conceito, ou melhor, a ideia de raça já havia transcendido a ciência ou o campo científico, instaurando-se socialmente. Ela passou a ser uma ideia aceita e reproduzida pelo senso comum, tornando-se uma categoria de uso popular muito poderosa. As pessoas passaram a crer que existiam ou existem raças diferentes (como por exemplo: a branca, a preta, a parda, a amarela e a indígena, que são as classificações utilizadas oficialmente pelo Estado brasileiro, por meio do IBGE) e, mais do que isso, desiguais, até mesmo porque conseguiam fazer

uso descritivo dessa palavra valendo-se do fenótipo das pessoas, entre outras distinções reais ou imaginárias.

O que se deve ressaltar é que embora a raça não exista cientificamente, ela existe socialmente. E é só neste sentido, isto é, socialmente, que podemos dizer que há raças. Ou seja, o termo raça não deve ser entendido como um conceito biológico que designa espécies distintas (ou desiguais) física e mentalmente de seres humanos.

Raça é um termo que deve ser entendido aqui como um conceito que não corresponde a nenhuma realidade natural. Trata-se, ao contrário, de um conceito que denota tão-somente uma forma de classificação social, baseada em uma atitude negativa diante de certos grupos sociais e, informada por uma noção específica de natureza, como algo *endodeterminado*. A realidade das raças limita-se, portanto, ao mundo social (GUIMARÃES, 1999, p. 9).

A essa definição de Guimarães (1999), saliente-se que essa classificação social também pode comportar uma atitude positiva. Por exemplo, não somente os negros podem ser classificados como inferiores, como os brancos podem ser classificados como superiores em uma determinada sociedade e vice-versa. Finalizando, raça é uma construção social e não um conceito biológico ou uma realidade natural (cf. GUIMARÃES, 1999).

O fato é que passados mais de cem anos da abolição da escravidão e mais de vinte anos da redemocratização política do Brasil, a população negra brasileira continuou (e continua) sendo discriminada racialmente, marginalizada e excluída dos bônus sociais que o Brasil produz, inclusive de algumas políticas públicas universais de boa qualidade, como, por exemplo, o acesso às universidades públicas brasileiras.

Estudos antigos e recentes comprovam as discriminações e desigualdades raciais que há muito tempo os Movimentos Sociais Negros denunciam, conforme se pode observar em Carvalho (2003, 2005), DIEESE (2002), Henriques (2001), Santos e Lobato (2003), Silva (2003), Silva e Silvério (2003), Santos (1999) e Munanga (1991).

Como denominador comum, todos os autores que se posicionam a favor das cotas raciais retêm uma dimensão positiva do conceito de raça, além de minimizarem os problemas decorrentes da classificação dos indivíduos em tal ou qual rótulo racial.

Uns porque creem que a raça existe de forma dada em cada indivíduo, inquestionável; outros porque creem que a raça, embora sendo um conceito construído socialmente, carrega consigo invariavelmente um valor, que se expressa subjetivamente no preconceito e objetivamente na discriminação e na desigualdade. Quem traz consigo tal peso se identifica imediatamente, quem não o traz não quererá fazê-lo para o resto da vida apenas para se beneficiar das cotas (GUIMARÃES, 1999).

Entre os opositores, alguns questionam a validade da utilização exclusiva da noção de raça para a promoção da igualdade, pois as desigualdades no Brasil não se limitam à polaridade brancos X negros (DURHAM, 2003), outros argumentam que a implantação de cotas promoveriam uma racialização e exacerbação das tensões em torno das linhas de clivagem raciais (FRY, MAGGIE, 2002, 2004).

A partir do ano 2001, a aprovação de cotas raciais em algumas universidades públicas¹⁸¹ em todo o Brasil (UERJ, UENF, UnB, UEMS, UNEB) deslocou a questão do plano meramente normativo para a operacionalização dessas políticas e para a disputa sobre as definições legítimas na aplicação dessas medidas.

Enquanto alguns atores políticos baseavam-se na ideia de “autoclassificação racial” entre as categorias de cor do IBGE como único critério admissível para a escolha dos beneficiários, assumindo que qualquer categoria identitária deve ser autoatribuída pelo indivíduo e não imputada, outros defendiam a implantação de formas de controle e seleção externa sobre os candidatos a esses benefícios, como comissões para avaliar fotografias e entrevistar candidatos passíveis de serem enquadrados como “negros” ou não.

A adoção dessas medidas em universidades como a UnB, a UEMS e a UFPR trouxe à tona uma candente discussão sobre supostos parâmetros objetivos para

¹⁸¹ Nesse sentido, veja-se o levantamento elaborado para a presente investigação que aponta a lista das IES, no Brasil, que efetivamente implantaram política de ações afirmativas pelo sistema de cotas.

mensurar a pertença identitária, e [por serem] “afeitos a uma sorte de anátomo-psicologia racial, geraram uma temporada de disputas científico-políticas, de amplo espectro.

No caso UnB, há o acionamento de temas caros à reflexão antropológica, ou seja, no plano das técnicas, chegou a envolver a prática da antropologia enquanto atividade de “peritagem racial” (MAIO, SANTOS, 2005).

Dessa forma, à medida que essas políticas foram implantadas nessas universidades (e discutidas/levadas em consideração no caso da UERJ, embora rejeitadas) e debatidas extensamente, temos a constituição de um espaço.

Para uma teoria sobre os impactos das cotas nos processos de demarcação das fronteiras raciais e da constituição da identidade negra (PINTO, 2005).

Por exemplo, algumas das ONGs mais influentes nessa área de atuação têm defendido extensamente na mídia a instituição de “comissões raciais”.

Privilegiando, assim, não só para a pesquisa empírica de como essas políticas operam, como para discutir questões relativas ao papel e aos usos da antropologia na formulação e aplicação de políticas públicas, mais além do mero debate normativo.

A instituição da reserva de vagas para o acesso ao ensino superior nas universidades públicas para determinado grupo de pessoas, por meio de um sistema de cotas, indica a necessidade atual de serem buscados caminhos de combate à exclusão educacional dos indivíduos pertencentes àquele grupo no nível de ensino referido. Tal medida acaba por forçar a sociedade a reconhecer o problema da desigualdade.

Silva (2003, p. 20-21) explica:

A ação afirmativa é uma iniciativa essencial de promoção da igualdade e que o principal objetivo da ação afirmativa para as pessoas negras é combater o racismo e seus efeitos duradouros de ordem psicológica, além de introduzir mudanças de ordem cultural e de convivência entre os chamados diferentes.

Ainda, segundo a autora, *“a questão da convivência entre os(as) diferentes como introdutora de mudanças de ordem estrutural só faz sentido quando se desconstroem as estruturas da desigualdade”* (SILVA, 2003, p. 20).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, de 2001, aponta, no entanto, que no caso do Brasil, menos de 2% de estudantes negros(as) estão matriculados(as) nas instituições universitárias públicas e particulares, e que, deste grupo, somente 15% concluem o curso superior.

Como citado anteriormente, no item 1 dessa investigação, Ricardo Henriques (2002, p. 39-41), pesquisador do IPEA, constata que o tempo de escolaridade, sob a ótica do recorte racial, de um jovem brasileiro negro com 25 anos de idade, gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos de estudo a favor do jovem branco.

Esse autor verifica, no mesmo trabalho, que o País poderá construir uma sociedade com tendências, em longo prazo, altamente discriminatórias, ao lembrar que:

Apesar da escolaridade média de brancos e negros crescer de forma contínua ao longo do século 20, a diferença de 2,3 anos de estudo entre jovens brancos e negros de 25 anos de idade é a mesma observada entre os pais desses jovens. E, de forma assustadoramente natural, 2,2 anos de estudo é a intensidade da diferença entre os avós desses jovens (HENRIQUES, 2002, p. 40).

Mesmo com o reconhecimento dessa situação, o intuito dessa tese não é, no entanto, fazer comparações entre os sistemas de educação dos Estados Unidos e do Brasil.

Considera-se o fato de que existem recomendações inspiradas em um modelo, que é diferente do nosso e, em razão disso, julga-se ser importante conhecer o sistema educacional norte-americano, no que tange às políticas públicas de implantação das ações afirmativas, especialmente a adoção das cotas como critério de ingresso no ensino superior.

A utilização de um eventual paradigma norte-americano deve ser elaborada com cautela, pois o exemplo dos Estados Unidos, em termos de relações políticas

raciais, expõe-nos, como bem adverte a pesquisadora Moehlecke (2000, p. 21), a situações contraditórias.

Considere-se que o conteúdo das denominadas ações afirmativas é diferente de sociedade para sociedade e, também, no interior de uma mesma sociedade, conforme aponta o estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – DIPES, a partir do seminário realizado por Strozenberg (1996, p. 221-224).

Isso porque, ao mesmo tempo em que aquele país nos oferece os resultados e a conquista desse importante mecanismo de inclusão e acesso ao ensino superior, dando um exemplo no tratamento dessa questão, as possibilidades de experiências semelhantes ocorrerem no Brasil são, ainda, muito contestadas, posto que se deva levar em consideração que a história de segregação e discriminação explícita e legal que lá existe, como dissemos, é bem diferente do caso brasileiro.

Porém, não se pode desconsiderar que encontramos diante de uma latente situação de desigualdade na educação, em nosso país, particularmente no ensino superior, consequência da ausência de políticas públicas voltadas, especificamente, para a implantação de ações afirmativas nesse segmento. E, se não interviermos nos mecanismos de ingresso, nossas universidades poderão atravessar o século 21 praticando *apartheid* racial¹⁸² irreversível.

Carvalho¹⁸³ aponta que, no Brasil, na docência do ensino superior, a Universidade de Brasília, por exemplo, tem 1.400 professores e apenas 14 são negros. Segundo José Jorge de Carvalho (2009), seria, portanto, 1% de professores negros. Quantos são os docentes negros da USP? Ainda, de acordo com Carvalho (2005), dados recentes indicam que, de 5.434 docentes, os negros não passam de 40.

¹⁸² Nesse sentido Gomes aponta que o professor Antonio Junqueira de Azevedo declarou: “Embora a constituição brasileira disponha que o ensino será ministrado com base no princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola, dando aulas há mais de 28 anos na Faculdade de Direito da USP, para em média 250 alunos por ano, e tendo tido aproximadamente 7.000 alunos, dou meu testemunho de que nem cinco eram negros” (Folha de São Paulo, p. 3, nov. 1996, apud GOMES, Joaquim Barbosa. **O debate constitucional sobre ações afirmativas**. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima. **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 35. Nota de rodapé nº 10).

¹⁸³ José Jorge de Carvalho é professor da UnB e coordenador do INCT – Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa do CNPq. É autor da obra analisada para a presente pesquisa. CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão étnica e racial no Brasil e a questão das cotas no ensino superior**. São Paulo: Attar, 2005.

Pelo Censo de identificação realizado pelo mesmo pesquisador, em 2005, a porcentagem média de docentes negros no conjunto das seis mais importantes universidades públicas brasileiras (USP, Unicamp, UFRJ, UFRGS, UFMG, UnB) é de estarrecedor 0,6%.

Assim sendo, segundo esse pesquisador, essa porcentagem pode ser considerada insignificante do ponto de vista estatístico e não deverá mudar muito, pois é crônica e menor que a flutuação probabilística da composição racial dos que entram e que saem no interior do contingente de 18 mil docentes dessas instituições.

Para contrastar, afirma Carvalho (2009), a *“África do Sul, ainda nos dias do apartheid, já tinha mais professores universitários negros do que o Brasil tem atualmente”*.

Imperiosa, portanto, é a adoção de uma concepção substancial da igualdade, não perpetuando comportamentos inaceitáveis de convivência humana, como é o caso do preconceito e da discriminação, quer seja ele racial, de gênero, de etnia, de origem, de compleição física, etc. Ao contrário, propugna-se, pela adoção, nas fases de configuração das políticas públicas de inclusão, – ou seja: sua percepção, definição, formulação, avaliação, à efetiva concretização de políticas de inclusão de ações afirmativas.

Isso, com efeito, deve ser um objetivo constitucional a ser alcançado não somente impostas pelo Estado, mas sugeridas e efetivadas pelas Instituições de Ensino e promovidas pela sociedade.

4 POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

As políticas de ações afirmativas devem ser encaradas como medidas especiais colocadas em prática pelo Estado, em favor de determinados grupos sociais marginalizados, com o fim único de se alcançar uma sociedade mais justa e verdadeiramente democrática.

Bruno César Moura Brandão

4.1 Linha do Tempo do Movimento Negro em Defesa das Políticas de Ações Afirmativas no Brasil

Historicamente, as políticas públicas brasileiras têm se caracterizado por adotar uma perspectiva social, com medidas e ações de natureza redistributiva ou assistencial contra a pobreza, com base em concepções de igualdade, sejam elas formuladas por políticos de esquerda ou direita (MUNANGA, 1996).

Entretanto, com a redemocratização do País, os movimentos sociais passaram a exigir uma postura mais ativa do Poder Público diante de questões que envolvem a baixa participação de grupos específicos da população em setores da atividade social, como a educação, como também a adoção de medidas eficazes para sua solução.

Segundo Moehlecke (2002, p. 203), essas exigências dos movimentos sociais deram origem, a partir de critérios envolvendo raça, etnias e condições socioeconômicas, às ações afirmativas em nosso país. Compreender como políticas públicas podem responder a essas questões, como são construídas e as consequências que trazem para a nação, exige a compreensão do contexto histórico brasileiro nessa área.

Indica-se, assim, algumas discussões e acontecimentos que influíram nas formas pelas quais as ações afirmativas foram sendo construídas e delineadas no Brasil e, em especial, aquelas ações voltadas para os problemas da desigualdade e da discriminação racial.

Apresenta-se a seguir um cronograma da participação do “Movimento Negro” na defesa da configuração das políticas de ações afirmativas, apontadas por Silva, Medeiros e Larkin (2004) e Moehlecke (2000; 2004), Arocena (2007):

No Brasil, em 1931, cria-se a Frente Negra Brasileira, censurada e proibida em 1937. Em 1941, Abdias do Nascimento, um dos principais líderes negros, funda o Teatro Experimental Negro (TEN).¹⁸⁴ Seus principais objetivos são combater a discriminação racial em particular dentro do teatro, reconstruindo a herança cultural africana e reivindicando a identidade negra no País. Em 1945–1946, cria-se o Comitê Democrático Afro-Brasileiro e se organizam as Convenções nacionais afro-brasileiras em São Paulo (1945) e no Rio de Janeiro (1946). Dessas convenções surgiu o “Manifesto da Nação Brasileira” que incluía seis demandas, entre elas, o subsídio para os estudantes negros que ascenderiam para o ensino secundário e universitário, tanto em instituições públicas como privadas. Em 1950, realiza-se o primeiro congresso do Negro Brasileiro no Rio de Janeiro para discutir os problemas que enfrentavam a população negra, sua desigualdade educacional e a proteção de seus direitos e a defesa da identidade negra. Em 1964, a ditadura reprime violentamente toda forma de discussão sobre o racismo e Abdias do Nascimento é exilado (AROCENA, 2007).

Em 1968, a ditadura proíbe mediante decreto a discussão pública sobre o racismo. Em 1978, os poucos militantes que restavam do movimento se reúnem no Teatro Municipal de São Paulo desafiando o poder militar e fundam o Movimento Negro Unificado (MNU). Em 1982, se decide que o Terceiro Congresso Latino americano de Cultura Negra se desenvolverá em São Paulo e este se constitui em um marco na história internacional da consciência e da diáspora africana, daí se criticam as posições inspiradas no marxismo que entendem que os problemas da

¹⁸⁴ Abdias do Nascimento e Elisa Larkin Nascimento relatam no livro **Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil** que, a partir de 1931, com a fundação do movimento de massa denominado Frente Negra brasileira, tomaram corpo os protestos contra a discriminação racial e o alijamento do negro da economia industrializada, espalhando-se por vários cantos do território nacional. A segregação nos cinemas, teatros, barbearias, hotéis, restaurantes enfim, em todos os espaços brasileiros em que o negro não entrava, constituía o alvo prioritário da Frente, maior expressão da consciência política afro-brasileira da época. A Frente Negra Brasileira continuou sua atuação até 1937 quando a ditadura do Estado Novo pôs na ilegalidade toda atividade política. Também o entretenimento que tinham os afro-descendentes de aos domingos se encontrarem na Rua Direita no Centro de São Paulo e de passearem pelas calçadas e ruas adjacentes, acabou sendo banido em razão de que os negociantes brancos, donos das lojas dessa importante artéria comercial, reclamaram ao delegado Alfredo Issa, o qual baixou uma portaria banindo esse entretenimento dos negros. A alegação era de que os negros ocultavam as vitrines das lojas. No teatro brasileiro o negro não entrava, quer para assistir ao espetáculo quer para atuar no palco. Em razão disso, nasceu o Teatro Experimental do Negro, para contestar essa discriminação e formar atores e dramaturgos afro-brasileiros e resgatar uma tradição cultural cujo valor foi sempre negado ou relegado ao ridículo pelos nossos padrões culturais: a herança africana na sua expressão brasileira NASCIMENTO, Abdias do; NASCIMENTO, Elisa Larkin. **Tirando a máscara: ensaio sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

discriminação racial na América Latina são problemas de classe e não especificamente de racismo. Desse congresso derivaram um conjunto de reivindicações para combater diretamente a discriminação racial com políticas públicas (AROCENA, 2007).

Abdias do Nascimento é eleito deputado federal nas primeiras eleições legislativas diretas durante a ditadura militar. Introduz o Projeto de Lei nº 1.332/83, que promove a criação de medidas compensatórias para os negros para promover a igualdade de oportunidades, apoiando subsídios e incentivos para empresas privadas que adotassem iniciativas para promover a diversidade. Estabelece ainda que 40% de todos os cargos do prestigioso instituto da diplomacia brasileira Barão do Rio Branco serão outorgados a negros. Obriga a todas as instituições de ensino a introduzirem em seu currículo a história da África e do negro (AROCENA, 2007).

Esse Projeto de Lei, denominado Estatuto da Igualdade Racial, somente foi votado depois de 10 anos mais tarde, sendo certo que foi acusado, paradoxalmente, de promover e incentivar o racismo, ao invés de combatê-lo. Em 1984, cria-se o “Grupo Cultural Olodum” na cidade de Salvador, na Bahia. Este grupo surgiu em 1979 como um conjunto carnavalesco, mas evoluiu para uma instituição fundamental dentro do Movimento Negro, realizando um trabalho cultural e social sobre a cultura africana no Brasil, que alcançou repercussão internacional a partir do samba-reggae. Em 1986, cria-se Comissão Nacional de Combate ao Racismo, um impulso importante para a visibilidade dos problemas de injustiça racial. Em 1988, pela primeira vez, algumas das demandas do movimento afro-brasileiro foram incluídas na nova constituição, que sanciona o racismo como um crime não sujeito à fiança; delimita as terras dos quilombos que, todavia, existem; redefine a nação brasileira como uma “nação multicultural”; e garante a proteção às manifestações afro-brasileiras. De 1988–1989, o movimento negro define que o dia 20 de novembro será o “Dia Nacional da Consciência Negra” em comemoração à morte de Zumbi, o líder do quilombo Palmares, que se transformou em herói máximo dos afro-brasileiros. Ao mesmo tempo, o dia 13 de maio, oficialmente a comemoração da abolição da escravidão, passa a ser apenas um dia para a reflexão sobre a falsidade de abolição (SILVA; MEDEIROS, LARKIN, 2004; MOEHLECKE 2000; 2004).

A década de 1990 traria algumas mudanças (MOEHLECKE, 2002, p. 204). Em 1991, o governo estatal de Rio de Janeiro cria a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-brasileiras (SEAFRO), a primeira instituição que adotará políticas públicas específicas para a defesa dos afro-brasileiros. Ocorre o Encontro Nacional de Entidades Negras, em São Paulo, novamente com a finalidade de unificar e coordenar esforços dispersos; seu êxito não foi, todavia, suficiente.

Em 1993, com a revisão dos cinco anos de vigência da nova Constituição levada a efeito pelo Congresso Nacional, o senador Florestan Fernández propôs à Câmara uma medida que dedicava um capítulo inteiro às compensações por discriminação racial e articulava pela primeira vez o princípio da ação afirmativa brasileira. A emenda não foi aprovada, mas foi um antecedente importante e crucial para futuras discussões sobre o tema. Em 1994, a SEAFRO é fechada por acusações de racismo inverso.

Em 1995, encontramos a primeira política de cotas adotada nacionalmente. Pela legislação eleitoral, foi estabelecida uma cota mínima de 30% de mulheres para as candidaturas de todos os partidos políticos. Essa ideia tem origem em uma experiência semelhante utilizada anteriormente no Partido dos Trabalhadores, em 1991, e na Central Única dos Trabalhadores – CUT¹⁸⁵ –, em 1993, decorrente de reivindicação e pressão do movimento feminista (MOEHLECKE, 2002, p. 205).

Em 1995, um informe oficial realizado pelos delegados do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas afirma que embora oficialmente o racismo não exista no Brasil, *"é necessário adotar-se medidas de investigação e políticas para encerrar com o círculo vicioso de discriminação e negação da natureza racial da desigualdade"*, conclusões diretamente opostas à complacente percepção da democracia racial¹⁸⁶ brasileira (AROCENA, 2007).

¹⁸⁵Para mais aprofundamento sobre adoção de cotas na CUT, veja Maria Berenice Godinho Delgado (1996).

¹⁸⁶É importante lembrar que foi o sociólogo Gilberto Freyre que expressou, popularizou e desenvolveu por completo a ideia de democracia racial, bastante difundida e, de um modo geral, aceita no Brasil até recentemente. Segundo Freyre, o Brasil seria a única nação ocidental – por sua fusão serena dos povos e culturas europeias, africanas e indígenas – a se ver livre do racismo que afligia o resto do mundo.

Trinta mil pessoas realizaram uma demonstração em Brasília para festejar o “Programa para Superar o Racismo e a Desigualdade Racial”, que se converteu na síntese das demandas de políticas públicas do movimento negro. A senadora Benedita da Silva apresentou a Emenda Constitucional nº 14/95, estabelecendo uma cota de 10% para o ingresso nos programas de educação superior para os indígenas e negros, que não foi votada (AROCENA, 2007).

Em 20 de novembro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou por decreto o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI). Assim, o Estado brasileiro reconhece oficialmente, pela primeira vez, a existência do racismo e se propõe a combatê-lo utilizando políticas públicas. O GTI promove uma série de seminários nacionais para discutir as políticas de ação afirmativa e em um fórum internacional redige 46 políticas contra a discriminação racial (AROCENA, 2007).

O senador Paulo Paim também apresentou o projeto de lei nº 1.239/95. Em 1996, criou-se a Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ) no Estado da Bahia. Publicou no Brasil o Décimo Relatório de Direitos Humanos das Nações Unidas em que se recomenda ao Estado adotar ações positivas para promover a igualdade e especificamente políticas públicas que ajudem à população negra a ascender na educação terciária (HTUN, 2005).

Em 2000, publicam-se os informes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, com informações contundentes sobre a persistência das desigualdades raciais. Essa informação teve um enorme eco na imprensa e sobre a opinião pública e a evidência foi tão clara que o Estado não pôde mais permanecer surdo sobre a questão da raça (HTUN, 2005). Em 2001, a Conferência Mundial sobre Racismo que se realizou em Durban, África do Sul, teve um forte impacto no país e seus resultados atuaram como catalisadores nas políticas de ação afirmativa. Nesse mesmo ano se apresentaram 14 projetos diferentes de lei no Congresso Nacional que contemplavam algum tipo de cotas raciais para instituições federais. Em uma ação independente, o Estado de Rio de Janeiro adota uma cota de 40% para os afro-brasileiros em suas universidades estaduais. Os Estados de Bahia e Minas Gerais adotaram a mesma política. Em 2002, o novo presidente Luiz Inácio “Lula” da

Silva designa o jurista Joaquim Barbosa para integrar a Suprema Corte de Justiça; é o primeiro negro da história do país que ocupa esse cargo (AROCENA, 2007).

Lula cria o Ministério para a Igualdade Racial. Em 2003, é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), dependente do Ministério para a Igualdade Racial. A tarefa mais importante dessa secretaria é levar adiante o estudo para pôr em prática a igualdade racial na educação. Seus resultados foram publicados como a “Política Nacional para a Promoção da Igualdade Racial”. O trabalho enfatiza com veemência a necessidade de levar adiante as ações afirmativas. Em 2004, frustrado com a prolongada discussão no congresso sobre o projeto de cotas, o presidente Lula emite um decreto que obriga as universidades privadas que recebam isenções fiscais a que reservem uma porcentagem de seus lugares para estudantes negros. Em 2005, o Senado aprova o Estatuto da Igualdade Racial. Encontra-se pendente a aprovação do “Projeto de Cotas Raciais” (número 73/99) firmado pelo Senador Tarso Genro (AROCENA, 2007).

Essa linha temporal – incompleta naturalmente – ilustra a evolução dos principais acontecimentos que, encadeados, desembocam em radical transformação sobre a questão racial no Brasil.

4.2 Características das Políticas de Ações Afirmativas no Brasil

Embora não haja um consenso entre os autores pesquisados sobre qual é a melhor nomenclatura exata para indicar a diversidade de propostas existentes no País visando à construção de ações afirmativas, o termo começou a ser utilizado de forma sistemática a partir da metade da década de 1990, conforme assinala Domingues (2002, p. 164), associada à política de reserva de vagas no ensino superior, por meio de sistema de cotas.

Isso demonstra, a princípio, certa confusão no emprego entre os conceitos de ações afirmativas e o sistema de cotas, no sentido de entender, de maneira equivocada, que as primeiras se resumem, exclusivamente, à adoção de cotas. A discussão dessas medidas de implantação da igualdade material, no Brasil, passa a

se dar com clara inspiração nos programas de ações afirmativas existentes nos Estados Unidos, como já descrito anteriormente.

Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2002, p. 48) afirmam com propriedade que as políticas de ações afirmativas vêm sendo instituídas, no Brasil, tanto com base no sistema de cotas – como no caso de medidas de reservas de certo número de vagas nas Universidades para alunos negros – como também sem o estabelecimento de cotas – como no caso da instalação de cursinhos preparatórios para concursos públicos e vestibulares, exclusivamente para jovens negros e carentes.

Aqui é preciso colocar a problemática relativa ao uso, em nosso país, do paradigma norte-americano como modelo de implantação de ações afirmativas. Há autores que entendem que a experiência dos Estados Unidos, com a implantação de políticas de ações afirmativas, pode servir de inspiração ao Brasil, segundo Munanga (1991, p. 46).

Para Ianni (2004, p. 16), na implantação de um sistema de cotas nas universidades brasileiras, tendo como modelo o padrão norte-americano, apresenta, no entanto, algo de esquizofrênico e imitativo, visto que lá, embora seja um dos principais paradigmas para o mundo no que tange ao sistema de cotas, o preconceito persiste e continua arraigado.

Para Mac Margolis (2004, p. 47), parece estranho que o Brasil esteja tentando viabilizar esse sistema, exatamente quando os Estados Unidos estejam vacilando em seus modelos de ações afirmativas na área da educação.

Entretanto, não é possível importar, simplificadamente, paradigmas vivenciados por outros países, cuja sociedade, valores e culturas são tão diferentes daqueles existentes no Brasil, como é o caso específico dos EUA, ainda que seja visando a solucionar problemas de desigualdades socioeconômicas existentes em nosso país. É necessário respeitar nossas peculiaridades históricas, valores sociais e diversidade cultural.

Importar para o Brasil modelos da engenharia social dos Estados Unidos significa impor modelos e categorias de pensamento à nossa realidade social que é

distinta da realidade norte-americana, tratando-se, assim, de uma forte tendência dogmática e autoritária.

Vale lembrar que, naquele país, a construção das ações afirmativas deu-se a partir do fim da segregação social, legal ou indireta, e também a partir da questão do racismo, como aponta Moehleck (2000, p. 22-48).

Cabe ressaltar que os enfrentamentos das questões sobre exclusão social ou educacional – causadas por preconceito ou problemas raciais –, podem ser diferentes entre países, mas têm um ponto em comum: a necessidade de que as oportunidades entre as pessoas se igualem, independentemente de sua condição étnico-racial ou financeira. Ainda que os fundamentos de medidas compensatórias, no Brasil, visando a incluir negros e pardos na educação superior sejam distintos daqueles que, em outros países, objetivam proteger imigrantes para o mercado de trabalho, prevalecem como pontos convergentes o combate à discriminação e a toda forma de preconceito.

Conforme aponta Margolis (2004, p. 49), o fato é que poucos se sentem à vontade com as políticas raciais. Alguns estudiosos mais conservadores ainda descartam a ação afirmativa como um artigo exótico de importação, talvez bom para os Estados Unidos, mas pouco ou nada adequado para uma demografia racial culturalmente multicolorida, como é o caso da brasileira.

Até mesmo defensores do princípio da igualdade entre cidadãos rejeitam as cotas por medo de transformar a confusa identidade racial do Brasil em rígidas categorias legais. Há quem defenda a ideia de democracia racial como um mito e, a partir disso, negue a existência do racismo e da discriminação racial contra os negros – e isso se reflete na ordem legal.

Mas há também aqueles que demonstram a realidade do preconceito na questão racial, como Roger Bastide e Florestan Fernandes (1959), que escreveram exaustivamente sobre a questão social do negro.

A partir desse histórico e das definições anteriormente apontadas no decorrer da presente pesquisa é possível destacar as principais características das ações afirmativas:

1ª - A primeira delas reside em seu caráter especial e é assim considerada porque tem como objetivo beneficiar membros de um determinado grupo social. Esta característica permite distinguir as políticas de ação afirmativa das *políticas universalistas*. Enquanto estas têm objetivos mais gerais, como por exemplo, reduzir a pobreza ou diminuir o analfabetismo, independentemente de qualquer distinção, as políticas de discriminação positiva têm como objetivo promover determinado grupo social historicamente desfavorecido.

2ª - A segunda característica que merece ser destacada é a temporalidade. As ações afirmativas, conforme dispõe o texto da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, “*não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas*” (cf. art. 2º, § 2º).

3ª - A terceira característica é que as ações afirmativas podem ser tomadas ou determinadas pelo Estado. Estas duas possibilidades se encontram presentes nos projetos de lei mencionados anteriormente. O artigo 22, do Projeto de Lei nº 3.198/2000¹⁸⁷, por exemplo, prevê o estabelecimento de cota, de pelo menos 20%, para o acesso dos afrodescendentes a cargos públicos, através de concurso público, em nível federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, as medidas são tomadas pelo próprio Estado, que passa a reservar vagas em seu próprio quadro funcional para membros de um determinado grupo, enquanto, no segundo, o Estado determina que os particulares devem criar mecanismos com o mesmo fim, sem especificar que mecanismos devem ser implementados/instituídos.

4ª - A quarta característica reside no caráter espontâneo ou compulsório que podem assumir as políticas de discriminação positiva. Essas características somente se aplicam às medidas tomadas por particulares. As ações afirmativas serão consideradas compulsórias quando forem instituídas em observância as determinações do Estado. Por outro lado, serão espontâneas quando os particulares não estiverem obrigados a instituí-las.

¹⁸⁷ O PL nº 3.198/2000 é substitutivo ao Projeto de Lei do Senado de autoria do Senador Paulo Paim do PT/RS, sobre a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e ou cor.

Por fim, é importante ressaltar que as ações afirmativas podem ou não ser implementadas por meio do sistema de cotas (adoção de um percentual numérico para garantir a presença de minorias nos diversos campos da vida social). Os projetos de lei acima citados têm como foco principal as cotas, mas também estabelecem outras medidas.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)¹⁸⁸¹⁸⁹, da mesma forma, também prevê uma série de medidas afirmativas que não se confundem com o sistema de cotas (BRASIL, 1996, p. 30).

4.3 A Situação dos Negros Vista por Alguns Indicadores Socioeconômicos

A exclusão dos afrodescendentes parece evidente em nosso país, o que, estatisticamente, tem sido demonstrado pelos institutos de pesquisa de boa idoneidade, como IBGE, IPEA e Instituto *Ethos*. Conforme resultado obtido por esta última entidade, em pesquisa denominada de *Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e Suas Ações Afirmativas*, em parceria com a Escola de Administração e Economia de São Paulo da FGV, IPEA, OIT e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas Para a Mulher (UNIFEM), “*apenas 1% das empresas diz manter programas para melhorar a capacitação profissional de negros, que constituem 43,3% da população economicamente ativa*”.

Merece destaque o dado indicativo de que a população de negros e pardos no Brasil é de 45%. Nos Estados Unidos da América – outro país que adota políticas de inclusão de negros – o percentual destes é de apenas 13%. Esse grande percentual faz com que nosso país tenha a maior população de negros e pardos fora da África – são quase 80 milhões de pessoas.

¹⁸⁸BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - Brasília : SEDH/PR, 1999.

¹⁸⁹No Brasil, o *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH* foi criado em 13 de maio de 1996, pela recém-criada Secretaria de Direitos Humanos que estabelece, como objetivo, dentre outras coisas, “desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta”, formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra”, e “apoiar as ações de iniciativa privada que realizem discriminação positiva no Brasil” (BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Disponível em: <<http://www.slideshare.net/andreqcamargo/plano-nacional-de-direitos-humanos-pndh3>>. Acesso em: 03 jun. 2009).

Entre nós dissemina-se a ideia de que vivemos numa democracia racial justificada pela receptiva, rica e pacífica miscigenação entre as raças aqui viventes. Entretanto, os dados estatísticos revelam uma democracia racial disfarçada, na qual a realidade crua vem à tona, expondo um triste painel socioeconômico (GUIMENES, 2004, p. 3).

A miséria dos morros, a diferença no acesso à instrução, ao trabalho e à renda, entre outros, desfazem a fantasia da acalentada democracia. Estudo do IBGE mostra que existe uma disparidade enorme entre os números conferidos aos brancos e aos negros. A distribuição de riquezas e a consequente justiça social – objetivo maior de toda nação moderna – têm permanecido longe dos acometimentos dos governantes e dos economistas (GUIMENES, 2004, p. 3).

A desigualdade gritante entre brancos, negros e pardos pode ser auferida com dois dados principais: índice de analfabetismo (21% para negros, 19,6% para pardos e 8,3% para os brancos) e índice de renda em salários mínimos (2,43 salários para negros, 2,54 para pardos e 5,25 para brancos – IBGE, 2002),

Segundo dados do IBGE (2002), do 1% dos mais abastados do País, 88% são brancos; contrariamente, dos 10% mais pobres, 70% são negros ou pardos.

Efetivamente, a situação é de exclusão social. A discriminação racial é uma realidade presente e ostensiva. E entre as fontes das desigualdades, pode ser citado, principalmente, o modelo econômico e social adotado pelo Brasil colônia e o posterior abandono dos negros após a abolição.

Por outro lado, a questão racial revela-se um problema permanente, tanto para o indivíduo quanto para a coletividade, cientistas sociais, filósofos e educadores. Assim, é que somos desafiados a viver situações e interpretá-las, e, muitas vezes, não conseguimos alcançar uma explicação correta ou mesmo resolvê-las. Entende-se que no Brasil, há racismo¹⁹⁰ e, embora seja silencioso, tal fato se comprova pelas estatísticas, especialmente, as que se referem à educação.

¹⁹⁰Corroboram esse entendimento o posicionamento de Tragtenberg, Bastos, Nomura, Peres, quando asseveram que “após a experiência do racismo nazista da 2ª Guerra Mundial, a Unesco financiou, na década de 1950, um estudo acerca do modelo de sociedade em que imperaria uma convivência sem conflitos de raças/cores: a brasileira! Nesse trabalho, várias contribuições [(FERNANDES (1965); BASTIDE, FERNANDES (1971); PINTO (1998))] revelaram o oposto da teoria vigente. Segundo esses pesquisadores, não havia democracia racial nem convivência

Apenas para ilustrar as diferenças quanto às desigualdades econômicas e educacionais, trabalho recente realizado pelos pesquisadores Maurício Cortez Reis e Anna Risi Crespo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, reproduz o abismo salarial que separa brancos e negros no Brasil, embora com discreta diminuição no período pesquisado.

Outro estudo do IPEA, Henriques (2001), mostrou que entre os 10% mais pobres da população (indigentes), 70% são negros e 30%, brancos. Entre os 10% mais ricos há 15% de negros e 85% de brancos. Em outras palavras, a pobreza é negra e a riqueza é branca.

Nas estatísticas relativas à educação – fator mais importante de mobilidade social –, a diferença entre brancos e negros existe e há significativa quantidade de estudos que comprovam a demanda por políticas corretivas raciais na educação brasileira.

Como já referido na presente investigação, o trabalho de Henriques (2001), pesquisador do IPEA, identifica e mapeia essa necessidade, pois a escolaridade de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos de estudo.

Nesse mesmo estudo relata-se que o trabalho infantil é maior na população negra. Em 1999, das crianças entre cinco e nove anos, 1,84% das brancas e 3,03% das negras trabalhavam; das crianças de 10 a 14 anos, 0,13% das brancas trabalhavam contra 0,20% das negras.

Segundo esse estudo, as habitações da população negra têm maior percentagem de material não durável, estão mais frequentemente localizadas em terrenos impróprios, têm maior densidade de moradores, abastecimento de água inadequado e menos esgotos em relação às habitações dos brancos.

harmoniosa de raças/cores no País. Existia discriminação contra negros, um dos frutos da desvalorização racista dessa parcela da população. Foi também constatada a existência de desigualdades raciais, particularmente no mercado de trabalho, em parte derivadas da discriminação. O racismo brasileiro, segundo esse estudo, existe e produz discriminação e desigualdade”. TRAGTENBERG, Marcelo Henrique Romano; BASTOS, João Luiz Dornelles; NOMURA, Lincon Hideo; PERES, Marco Aurélio. Como aumentar a proporção de estudantes negros na universidade? **Caderno Pesquisa Scielo Brasil**, São Paulo, v. 36, n. 128, p.1, may/aug. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a10.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2009.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE – (2002) – divulgou que, nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Salvador, São Paulo, Porto Alegre, Distrito Federal e Recife, os trabalhadores negros recebem de 50% a 67% do rendimento dos brancos. Por sua vez, o desemprego dos brancos corresponde a 67% a 75% do desemprego dos negros.

Na saúde¹⁹¹, a situação dos negros brasileiros também é desfavorável. Indicam-se nessa rápida revisão as desigualdades raciais quanto às causas de morte e assistência ao pré-natal e ao parto.

L.E. Batista et al. (2004, p. 635), concluíram, em estudo de 2004, sobre as causas de morte no Estado de São Paulo, que

Há uma morte branca que tem como causa as doenças, as quais, embora de diferentes tipos, não são mais do que doenças. Há uma morte negra que não tem causa em doenças: são as causas externas, complicações da gravidez e parto, os transtornos mentais e as causas mal definidas.

Batista (2004) levanta ainda os dados de homicídio e, desagregando por cor/raça e por estado, mostraram que o percentual de assassinatos de negros é duas vezes e meia maior que o de brancos na maioria dos Estados brasileiros.

Em pesquisa realizada no município do Rio de Janeiro, verificou-se que as mulheres negras, em relação às brancas, recebem menos anestesia nos partos normais; têm maior risco de perambular por diversas maternidades antes de dar à luz; tendem a sofrer mais agressão física durante a gestação; tem menor escolaridade, menor proporção de trabalho remunerado e há um percentual maior de mães adolescentes. As mães negras também manifestam menor satisfação quanto à assistência prestada no pré-natal e no parto (LEAL et al., 2005).

Paixão (2003) mostrou que o IDH¹⁹² brasileiro pode ser desagregado por cor/raça. O IDH é um índice determinado pela longevidade da população,

¹⁹¹Nesse sentido, veja-se a tese de doutorado de Stella Narita. **Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México):** políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado neoliberal. 2004. 238 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

¹⁹²Segundo aponta Braga, o índice IDH considera: “a expectativa de vida ao nascer, a taxa de analfabetismo na população com idade de 15 anos ou mais, a taxa de escolarização primária, secundária e terciária e o PIB per capita” (BRAGA, Mauro Mendes. Inclusão e equidade: desafios para a educação superior na América Latina e no Caribe na próxima década. p. 4, 2009. Disponível em:

escolaridade média, alfabetização e renda média *per capita*. O IDH brasileiro em 1997 era de 0,739, correspondendo ao 79º lugar em 174 países, segundo levantamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O IDH da população negra era 0,671 (108º lugar, atrás do Tajiquistão e da África do Sul). Já o da população branca era 0,791, correspondendo ao 49º lugar, abaixo do Panamá e acima do México. Esse índice é bem próximo dos países com IDH elevado, acima de 0,8.

No que concerne mais diretamente a essa investigação, estamos interessados em identificar a situação atual de exclusão da população negra do ensino superior e quais tipos de políticas seriam indicados para que a situação fosse revertida, ainda que parcial e gradualmente. Essa exclusão pode ser identificada já no ensino médio.

Segundo J.L. Petruccelli (2004), 22,7% dos brancos com 18 anos ou mais concluíram o ensino médio, contra somente 13,3% dos negros. A escolaridade média dos negros em 1999 era de quatro anos e a dos brancos alcançava 6,3 anos. Por sua vez, em 1999, o analfabetismo atingia 10% dos brancos e 20% dos negros.

Em 2000, cerca de 2% dos negros possuíam diploma universitário em contraposição a 10% dos brancos. Porém, mais dramática é a constatação do aumento da desigualdade racial nas últimas décadas, apesar do crescimento do número de alunos no ensino superior.

Tragtenberg (2006, apud TELLES, 2003) mostrou que, entre 1960 e 1999, os brancos diplomados aumentaram de 1,6% para 10,5% e os negros diplomados aumentaram de 0% para 2%, baseado nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio – PNADs e nos censos populacionais. Isso indica que a taxa média anual de aumento da titulação dos brancos foi de 0,23%, enquanto a dos negros foi de 0,05% (quase cinco vezes menor). Assim, foram os brancos os grandes beneficiários do *boom* do ensino superior ocorrido entre 1960 a 1999.

Esse é certamente um exemplo de que uma política de expansão da educação insensível à cor de expansão da educação pode aumentar as desigualdades raciais.

Recentemente, Carvalho (2005) estimou em cerca de 1% ou menos o número de professores negros em universidades públicas. Isso pode ser consequência direta da aludida concentração racial dos diplomas universitários, correspondendo a outro exemplo de que políticas de aumento de vagas para professores em universidades públicas insensíveis à cor podem manter ou aumentar desigualdades raciais.

Em 1999, o antropólogo José Jorge de Carvalho propunha cotas para negros na Universidade de Brasília – UnB (CARVALHO, 2005). Em 2000, o então deputado federal Paulo Paim apresentou o Projeto de Lei nº 3.198¹⁹³⁻¹⁹⁴ ou *Estatuto da*

¹⁹³Saliente-se que o Projeto de Lei nº 3.198/2000, (inicialmente de autoria do Senador Paulo Paim), que tratava do Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.912/2002 (de autoria do Senador José Sarney), que, por sua vez, tratava da instituição de ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente. Durante a fase de tramitação, foi aprovado, em 09 de setembro de 2009, o Projeto de Lei nº 6.264/2005, (de autoria do Senador Paulo Paim), que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial.

¹⁹⁴Segundo afirma a cientista política Mônica Grin (2006) o Projeto de Lei nº 3.198/2000, de autoria do então deputado federal Paulo Paim – projeto esse também denominado de *Estatuto da Igualdade Racial*, é uma peça legal de peso constitucional que, se aprovada, promoverá uma mudança sem precedentes na tradição republicana em vigor nesse país desde a Constituição de 1891. Segundo a GRIN, Isso não é pouca coisa. Trata-se de um projeto que tem como alvo fixar direitos para segmentos da população brasileira, nomeados na lei como afro-brasileiros, que no parágrafo 3º, do Art.1º, são assim definidos: “Para efeito deste Estatuto, consideram-se afro-brasileiros as pessoas que se classificam como tais e/ou como negros, pretos, pardos ou definição análoga” (Idem). Definido o seu público-alvo, esclarecem-se seus objetivos e suas diretrizes: em seu artigo 1º, “institui o Estatuto da Igualdade Racial, para combater a discriminação racial e as desigualdades raciais que atingem os afro-brasileiros, **incluindo a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.**” (grifo de GRIN). Também, no art. 3º “além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais, aos direitos sociais, econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota **como diretriz político- jurídica a reparação, compensação e inclusão das vítimas da desigualdade e a valorização da diversidade racial**”; (grifo de GRIN). Ainda, há, segundo GRIN (2006), implícitas no Estatuto duas abordagens: a primeira refere-se à mudança nas bases universalistas das políticas públicas – tal como definidas na Constituição republicana brasileira – ao estabelecer uma nova concepção de titularidade de direitos cujo fundamento encontra-se na “raça” e não no indivíduo; e a segunda, que se refere à validação de uma “raça”, os afro-descendentes, cujos pressupostos fundamentam-se na ancestralidade, em um passado de escravidão, numa cultura e religiosidade autênticas e em características genômicas específicas. Nessa perspectiva, o Estatuto da Igualdade Racial é a blindagem normativa para uma nova concepção de sociedade que se deseja implantar. A desigualdade social como efeito da discriminação historicamente perpetrada por uma “raça” em relação à “outra” é, conforme o Estatuto, o obstáculo a ser superado por ações afirmativas, reparatórias e compensatórias, chamadas também de discriminação positiva, que busca elevar a “raça” discriminada ao patamar de igualdade social em relação à “raça” até agora “dominante”. GRIN, Mônica. A invenção (racial) da república brasileira **Revista Insight Inteligência**, n. 34, p. 22-32. jul./ago./set. 2006. p. 1.

Igualdade Racial, que previa um mínimo de 20% de cotas para negros nas universidades públicas, além de outras ações afirmativas.

Em 8 de maio de 2002, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou substitutivo de Sebastião Rocha a Projeto de Lei nº 650/1999¹⁹⁵ do Senador José Sarney, que propõe um mínimo de 20% de cotas para negros nas universidades, além de programas de assistência estudantil e pedagógica.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 298/1999, do senador Antero Paes de Barros, determinava que 50% de todas as vagas das universidades federais fossem destinadas a alunos de escolas públicas. Essa foi uma maneira de tentar colocar a questão como favorecimento da origem escolar (conectada à renda baixa) em vez da raça, pois este último tipo de ação afirmativa encontra significativas barreiras na academia e em parcelas da sociedade brasileira, particularmente sua elite e a grande imprensa.

Apesar de todas essas propostas, foi somente após a participação brasileira na 3ª *Conferência Internacional contra o Racismo, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas*, realizada em Durban, no ano de 2001¹⁹⁶, que tomou grande impulso a discussão, na sociedade brasileira, da reparação da população negra mediante ações afirmativas no acesso ao ensino superior por critérios étnicos como cotas ou pontuação.

Como indica Ianni (2004, p. 21), são muitas e recorrentes as tensões e contradições polarizadas em termos de preconceito, xenofobia ou racismo, e multiplicadas ou reiteradas ao longo dos anos, décadas e séculos, em diferentes países, que são produzidos na dinâmica das relações sociais, compreendendo as suas implicações políticas, econômicas e culturais.

¹⁹⁵Projeto de Lei nº 650/1999, proposição originária do Senador José Sarney, que propunha um mínimo de 20% de cotas para negros nas universidades, além de programas de assistência estudantil e pedagógica. Atualmente, entretanto, o Projeto de Lei nº 650/1999 encontra-se arquivado.

¹⁹⁶A Declaração e o Programa de Ação de Durban constam do Relatório da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, documento das Nações Unidas A/CONF. nº 189/12. Rev.1, de 2 de setembro de 2001.

Sobre a questão do racismo e sua relação com a implantação do sistema de cotas para o acesso de minorias à educação superior no Brasil, Contardo Calligaris (1999, p. 4-10)¹⁹⁷ considera que, em nosso país,

A distinção racial não é suficientemente definida, o que para ele trata-se de um paradoxo produzido pela ilusão de sermos uma democracia racial, na qual quanto mais um grupo social está perto do poder político ou social, tanto mais branqueia a pele de seus membros. Desta forma, seria difícil e complicado definir quem é branco e quem é negro no Brasil.

Ainda, segundo o autor, no Brasil, o problema seria social, de desigualdade feroz entre pobres e ricos, e não racial, restando que o estabelecimento do sistema de cotas seria uma espécie de *privilégio*, e mesmo que esse privilégio fosse justificado e compensatório, ligá-lo à questão de ordem racial significaria uma espécie de *discriminação invertida*.

Calligaris (1999) conclui que, numa sociedade neoliberal, a única diferença aceitável é a diferença meritocrática, porém *o problema é que uma meritocracia só seria justa se todos pudessem concorrer a partir de condições iguais ou parecidas*. E, conseqüentemente, para o autor, *os programas e políticas de ação afirmativa são paliativos e certamente não alteram a distribuição de cartas na sociedade brasileira*.

Por esses posicionamentos, o problema é bem mais complexo e profundo do que a aplicabilidade ou não de uma lei.

Tragtenberg (2003, p. 19-28) indica, por exemplo, que medidas como as destinadas ao ingresso de negros no ensino superior brasileiro, seja para estudantes em cursos superiores, seja por meio de cotas para ingresso de professores na carreira docente universitária, *podem constituir-se em um contraponto ao racismo cordial existente na sociedade brasileira*.

Para o mesmo autor, a política de ação afirmativa não deve ser entendida como uma medida contra brancos, mas como remédio transitório e paliativo, enquanto durar o racismo brasileiro que gera consequências econômicas e sociais. Para ele, a construção de uma universidade mais igualitária, sob o aspecto racial,

¹⁹⁷ CALLIGARIS Contardo. Os benefícios de acabar com as castas sociais. **Blog Contardo Calligaris**, 9 set. 1999. Disponível em: <http://contardocalligaris.blogspot.com/1999_10_01_archive.html> Acesso em: 20 set. 2009.

passa por um processo de esclarecimento dos brancos sobre a desigualdade racial reinante no Brasil.

Tragtenberg (2003) considera, entretanto, que as ações afirmativas devem vir acompanhadas de políticas sociais de peso, como aumento de vagas em universidades públicas, assistência estudantil com bolsas de manutenção, alojamento gratuito, melhoria do ensino fundamental e médio, melhor atendimento de saúde, financiamento habitacional e criação de empregos, dentre outras situações. Contudo, a problemática da discriminação racial reside, justamente, na desigualdade social e econômica, que é, aliás, marca registrada da sociedade brasileira, desde seu início.

Resta claro que existem desigualdades de ordem legal, como aponta Comparato (2004, p. 66-84), e que nossa desigualdade – a qual se herdou das gerações que nos precederam, e que cultivamos –, é muito mais de costumes e de mentalidade social do que de ordem jurídica.

Bem por isso, no Brasil, os movimentos de combate ao racismo entendem que a proteção legal contra a discriminação racial ainda não é eficiente, conforme Carlos da Fonseca Brandão (2005, p. 27), e que as desigualdades existentes no Brasil se manifestam por meio da exclusão socioeconômica.

Existem dificuldades políticas que emperram a adoção de medidas mais eficazes de combate à desigualdade e, portanto, um combate direto contra a pobreza. Há, inegavelmente, um arraigamento aos privilégios seculares protegidos por interesses corporativos. Esses interesses impedem que políticas públicas contra a pobreza e redução das desigualdades sejam tomadas ou implantadas pelos governos.

Em artigo, João José Reis (2000, p. 187) assim expressou essa problemática:

Um outro traço relevante da cultura política da elite é a forte preferência por políticas sociais universalistas para combater a pobreza e a desigualdade. Os dados da pesquisa mostram também um forte consenso na elite contra ações afirmativas ou impostos sobre a riqueza. Ainda que reconhecendo que existe discriminação contra os negros e contra as mulheres, a elite não está preparada para compensá-la através de medidas de discriminação positiva. De fato, a educação é vista como meio mais efetivo de combate à pobreza e à desigualdade justamente porque se trata de uma solução universalista, aberta a todos.

Reis (2000) indica ainda que as políticas de ações afirmativas – sistema de cotas contrariam os “valores liberais”.

Em entrevista, José Arthur Giannotti (2004) criticando a política de ações afirmativas, pois segundo ele, *“isso poderá trazer o estudante das classes mais baixas para dentro das instituições”* assim afirma:

Tenho uma visão bastante tradicional. Quero que exista no meu país um lugar onde eu me apresente sem dizer se sou branco, preto, rico, pobre, se tenho essa ou aquela religião, qual o meu sexo, etc. Isso, a meu ver, é a tradição republicana. Imitar a tradição norte-americana, que pensa o país como uma colagem de comunidades, é um erro. Nossa tradição é republicana e integrista. [...] Sou contra as cotas. O que não significa que eu seja contra as ações afirmativas. É evidente que a democracia racial é uma falácia.

Como se percebe, a discussão sobre cotas e políticas de ações afirmativas para a população negra, relacionadas à educação superior, no Brasil, conta com posicionamentos que argumentam com base em valores democráticos e ideológicos.

Ainda, sob a perspectiva contrária e crítica à adoção de tais políticas, é o posicionamento de Roberto Da Matta (1997) que aponta que tais políticas ferem a inteligência nacional.

Para esses estudiosos, a ideia de adotar tais políticas é equivocada e simplista. Segundo seus posicionamentos, a adoção reforçaria a identidade racial e étnica, que reafirmam o racismo e que contrariam a nossa tradição cultural.

Os intelectuais que defendem, no Brasil, políticas antipobreza mais radicais que levem em conta a discriminação racial e de gênero, seriam, portanto, ou pouco refinados para entender a complexidade da cultura brasileira ou estariam contaminados ideologicamente pelo seu envolvimento com o movimento negro, segundo afirma Guimarães (2002, p. 71).

Sowell (2004), renomado economista internacional e professor da Universidade Stanford, nos Estados Unidos, é também contrário à adoção das políticas de ações afirmativas.

Com efeito, ao analisar as políticas de ações afirmativas ao redor do mundo, afirma o autor que tais políticas e o sistema de cotas incluído:

[...] sempre aparecem como uma medida transitória e nunca mais vão embora. A sua simples adoção leva os excluídos a procurarem dar um “jeitinho” (sic) de se enquadrar no recorte aprovado, como mostram os censos norte-americanos de 1960 e 1980, entre os quais a população “indígena” (sic) inchou inexplicavelmente. Ou, então, a buscar identidades equivalentes, de forma a reivindicar os seus próprios “privilégios” (sic). E como sempre há um político demagogo ou candidato a porta-voz por perto, tais demandas tendem a encontrar eco e virar política pública (SOWELL, 2004, p. 9).

Inclui-se contrariamente à adoção de tais políticas o posicionamento do professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), José Roberto Pinto Góes, que na obra de apresentação do livro de Sowell (2004, p. x-xviii)¹⁹⁸, assevera que:

A opção de cotas e políticas afirmativas dirigidas a grupos específicos da população, nos mais diversos cantos do mundo, vem sempre acompanhada das mais pias intenções, da mais exibida compaixão pelos mais “fracos” (sic). Embora seja verdade que uma análise mais atenta dos argumentos apresentados revele tolices assombrosas, falsidades históricas e manipulações estatísticas sempre resta o fato de que as intenções originais são louváveis. Tem razão a sabedoria popular quando diz que o inferno está cheio de boas intenções (GOÉS, 2004, p.x-xi).

Discorda-se, entretanto, de tais posicionamentos. No caso brasileiro, é preciso considerar que o debate em torno das ações afirmativas é necessário, os institutos de pesquisas vinculados ao governo federal mostraram que os negros são os mais pobres, os menos escolarizados, são os que recebem os menores salários quando empregados e constituem a maioria esmagadora dos trabalhadores lançados na informalidade e no desemprego.

Dados do IPEA (2001), já anteriormente citados, nessa pesquisa, demonstram que os diferenciais de pobreza entre negros e brancos não diminuíram. A proporção de negros abaixo da linha de pobreza é de 50%, enquanto a de brancos fica em 25%, isso desde 1995.

Sem contar, além disso, o diferencial entre os indigentes – que são os mais pobres entre os pobres –, é ainda mais desfavorável aos negros. Se a maioria entre os pobres é negra (65%), essa maioria se amplia entre os indigentes (70%). A proporção de negros abaixo da linha de indigência no total da população negra no Brasil também vem mantendo a mesma tendência desde 1995: em torno de 25%,

¹⁹⁸ GÓES, apud SOWELL, Thomas. **Ação Afirmativa ao Redor do Mundo: estudo empírico.** Tradução de Joubert de Oliveria Brízida. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2004.

muito superior à proporção de brancos, que fica em aproximadamente 10% (IPEA, 2001).

Os mesmos indicadores mostram que houve melhoras em relação à expectativa de vida, mas a desigualdade entre os índices para negros e brancos persiste.

Os dados já apontados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) mostrou que, em todas as regiões do País, o salário pago aos afro-brasileiros é menor em relação aos trabalhadores brancos.

Em março de 2005, o IBGE demonstrava o mesmo em sua pesquisa mensal de emprego. Segundo a cor, em seis regiões metropolitanas brasileiras, a pesquisa do IBGE indicou que as informações sobre os rendimentos do trabalho mostravam que os negros e os pardos recebiam por hora trabalhada menos que os brancos.

Ademais, do embate acadêmico, o debate na sociedade, sobre a adoção de tais políticas, no entanto, se expande, não apenas ocupando espaço nas universidades e nos veículos de comunicação de massa, mas também por manifestações do poder legislativo.

Verifica-se a existência de dois grandes grupos temáticos a respeito do conteúdo dos projetos discutidos e implantados no País: a) medidas voltadas à inserção das mulheres no mercado de trabalho; b) medidas voltadas à inserção dos negros.

Por outro lado, não se pode desconsiderar, contudo, a existência de tentativa de inserção voltada a outros segmentos sociais, como por exemplo, dos idosos e dos portadores de necessidades especiais, já efetivamente implantadas no Brasil¹⁹⁹.

A partir deste ponto do trabalho, apresenta-se um panorama sobre a questão das ações afirmativas trazendo, de forma cronológica, alguns dados e exemplos em defesa dessas políticas na legislação brasileira.

¹⁹⁹ Por não ser objeto dessa investigação, não serão feitas reflexões mais atentas sobre as políticas sociais que estão em pauta de diversos movimentos sociais – como a luta por direito de manifestação de culto e credo religioso; contra a discriminação sexual e de gênero; a favor dos idosos e portadores de deficiência, etc. Porém, se reconhece a necessidade de que obras comparativas com esse foco sejam elaboradas de modo crítico.

O ano de 1968 é apontado como sendo o do primeiro registro encontrado, no Brasil, da discussão em torno do que hoje denominamos ação afirmativa, visto que naquele ano ocorreu uma das primeiras propostas oficiais, de caráter afirmativo, quando técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho propuseram, como única solução para impedir a discriminação racial no mercado de trabalho, a aprovação de lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma porcentagem mínima de empregados de cor, 10%, 15% ou 20%, de acordo com o ramo de atividade e a demanda, conforme indicam Moehlecke (2002, p. 204) e Santos (2003, p. 221-223).

Ocorre que tal lei não chegou a ser elaborada. Segundo Gomes (2003), outros estudiosos apontam o ano de 1943 como sendo aquele em que houve o primeiro registro no Brasil da construção da ação afirmativa. Para o autor, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)²⁰⁰, outorgada em 1943, durante o Estado Novo (1930-1945), dispôs em dois de seus artigos o que poderiam ser consideradas como medidas de ações afirmativas.

Assim, o artigo 354 da CLT²⁰¹ estabelece cota fixa de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas, e o artigo 373-A determina a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres.

Em termos legais brasileiros, houve a elaboração de outros projetos, com o objetivo de estabelecer em lei garantias mínimas para o acesso da população negra ao ensino superior. É o caso da apresentação ao Congresso Nacional, em 1983, do Projeto de Lei nº 1.332/83²⁰², de autoria do deputado federal Abdias Nascimento, que pode ser identificado como o primeiro precedente do que hoje se denominam propostas de ações afirmativas, segundo Moehlecke (2000).

O referido projeto propôs uma *ação compensatória*, que estabelecia mecanismos de compensação para o afro-brasileiro após séculos de discriminação. Entre as intenções daquele projeto estavam a reserva de 20% de vagas para

²⁰⁰BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 09 ago. 1943. Col. 1, p. 11.937.

²⁰¹BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 09 ago. 1943. Col. 1, p. 11.937.

²⁰²NASCIMENTO, Abdias. **Coletânea combate ao racismo 1983/1984**. Discursos e Projetos. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985. v. 3.

mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas do setor privado para eliminação da prática da discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática, bem como introdução da história da civilização africana e do africano no Brasil.

Aquele texto normativo, no entanto, não foi aprovado pelo Congresso Nacional e as reivindicações visando à compensação das desigualdades sociais e educacionais continuaram.

Registre-se que, naquele momento, o movimento negro no País se organizava e se mobilizava procurando denunciar o mito da democracia racial e pressionava o Poder Público para que respondesse aos problemas raciais existentes no País, conforme Moehlecke (2002, p. 204).

Em 1986, o governo brasileiro publicou decreto tornando Serra da Barriga – local do antigo Quilombo dos Palmares –, patrimônio histórico do País; em 1988, motivado pelas manifestações por ocasião do Centenário da Abolição, criando a Fundação Cultural Palmares²⁰³, vinculada ao Ministério da Cultura, que tem a função de servir de apoio à ascensão da população negra.

Dentro desse contexto histórico, foi promulgada a Constituição Federal Brasileira de 1988²⁰⁴ que prevê, em seu artigo 7º, inciso XX, a concessão de incentivos específicos a serem regulamentados por lei para as empresas que empregarem mulheres, de forma que estas tenham alguma proteção do mercado de trabalho, sendo, portanto, mais uma determinação constitucional baseada na ideia e nos princípios da ação afirmativa.

A Constituição brasileira²⁰⁵ apresenta, também, o artigo 37, inciso VIII, interpretado como sendo a mais importante medida de ação afirmativa dirigida às pessoas portadoras de necessidades especiais, exatamente, por se tratar de uma determinação constitucional, ao afirmar que *a lei reservará percentual de cargos e*

²⁰³Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 5 dez. 2009.

²⁰⁴BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Art. 7º, inciso XX.

²⁰⁵BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Art. 37, inciso VIII.

empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua administração.

Saliente-se que a lei referida nesse dispositivo constitucional é a Lei nº 8.112/90²⁰⁶, que determina em seu artigo 5º, parágrafo 2º, o estabelecimento de cotas de até 20% para os portadores de deficiência no serviço público civil da União.

No Brasil, a proibição da discriminação encontrou amparo constitucional, de forma especial, em dois incisos do artigo 5º da Carta Magna.²⁰⁷

O inciso XLI da Constituição Federal Brasileira de 1988²⁰⁸, que prevê “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, e o inciso XLII, que estabelece *a prática de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei*”.

Além disso, no texto constitucional brasileiro o art. 215²⁰⁹, dispõe expressamente sobre os direitos culturais, estabelecendo que o Estado garantirá a todos pleno exercício dos direitos culturais e protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras; nesse mesmo artigo, no parágrafo 5º, estabelece-se o tombamento de todos os documentos e sítios referentes aos quilombolas; e no artigo 242, parágrafo 1º, que “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.”

Por sua vez, a Lei nº 7.716/89, alterada pela Lei nº 9.459/97²¹⁰, dispõe, em seu artigo 1º, que *serão punidos, na forma da lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.*

²⁰⁶ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

²⁰⁷ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

²⁰⁸ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

²⁰⁹ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

²¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de raça ou de cor, e acrescenta Parágrafo ao art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 90, 14 mai. 1997. Seção 1, p. 9.901.

Ainda, é a própria constituição brasileira que institui a construção de uma sociedade mais justa e solidária, com a redução das desigualdades sociais.

Do ponto de vista internacional, o Brasil ratificou, em 21 de dezembro de 1968, a *Convenção Internacional de Eliminação de Todas as Formas de Racismo*, adotada pela Resolução nº 2.106-A²¹¹, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, documento que garante que *as medidas com o objetivo de assegurar o progresso adequado de determinados grupos raciais, etnias ou indivíduos que necessitem de proteção não serão consideradas discriminação racial*, conforme aponta Mello e Fraga (2003, p. 317).

Ressalte-se, também, que o Brasil participou, no plano internacional, da III *Conferência da ONU contra o Racismo, Xenofobia e outras formas de Intolerância*, realizada em Durban²¹², na África do Sul, em 2001; como consequência, as políticas de ações afirmativas para os negros passaram a compor a agenda política oficial do governo.

Isso foi possível pela pressão dos movimentos sociais organizados, especialmente, o movimento negro, que desde 1988, com o debate da nova constituição, vinha reivindicando reparações, por todo o passado de discriminação que sofrera a população negra, e o reconhecimento pelo Estado da existência do racismo, contraposto ao mito da democracia racial.

É o caso da Lei nº 8.312²¹³, promulgada em 1991, que, com o objetivo de coibir as práticas discriminatórias e garantir o acesso ao portador de necessidades especiais ao mercado de trabalho, determinou a obrigatoriedade de que as empresas privadas, com cem ou mais funcionários, destinem a eles um percentual fixo de seus cargos.

²¹¹TRATADO Internacional. **Convenção internacional de eliminação de todas as formas de racismo.** Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009. (Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21.12.1965 - ratificada pelo Brasil em 27.03.1968).

²¹²TRATADO Internacional. **Convenção internacional de eliminação de todas as formas de racismo.** Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009. (Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21.12.1965 - ratificada pelo Brasil em 27.03.1968).

²¹³BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os benefícios da Previdência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 142, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14.809.

Em 1993, surgiu a proposta de Emenda Constitucional do então deputado federal Florestan Fernandes (PT/SP); em 1995, a então senadora Benedita da Silva (PT/RJ) apresentou os Projetos de Lei de nº 13 e nº 14; no mesmo ano, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 1.239, pelo deputado federal Paulo Paim; em 1998, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) apresentou os Projetos de Lei de nº 4.567 e nº 4.568; e, em 1999, foi apresentado o Projeto de Lei nº 298 do senador Antero Paes de Barros (PSDB) (MOEHLECKE, 2002, p. 208).

Analisando o conjunto desses projetos Moehleck (2002, p. 208), observa que são apresentadas diferentes propostas: a concessão de bolsas de estudo; uma política de reparação que, além de pagar uma indenização aos descendentes de escravos, propõe que o governo assegure a presença proporcional destes nas escolas públicas em todos os níveis, o estabelecimento de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas; a alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior, estabelecendo cotas mínimas para determinados grupos.

Saliente-se, no entanto, que na definição dos grupos beneficiados, os projetos estabelecem critérios exclusivamente raciais/étnicos ou sociais ou procuram utilizar ambos os critérios. Naqueles que estabelecem grupos raciais, temos como público-alvo os “negros”, “afro-brasileiros”, “descendentes de africanos” ou ainda setores “etno-raciais socialmente discriminados”, em que estaria incluída a população indígena. Há, ainda, projetos específicos para a população denominada “carente” ou para os alunos oriundos da escola pública.

Mais recentemente, no ano de 2003, os deputados federais Murilo Zauith e Rodolfo Pereira protocolaram na Câmara Federal, respectivamente, os Projetos de Lei de nº 615/03²¹⁴, que estabelece reserva de vagas para índios e descendentes e o nº 1.313/03²¹⁵, que também institui cotas para a população indígena.

²¹⁴BRASIL. Projetos de Lei de nº 615/03. Estabelece reserva de vagas para índios e descendentes. Arquivado na Câmara dos Deputados em 03/06/05.

²¹⁵BRASIL. Projeto de Lei nº 1.313/03. Institui cotas para a população indígena. Arquivado na Câmara dos Deputados em 03/06/05. Arquivado na Câmara dos Deputados em 28/05/04.

Em 2004, o próprio Poder Executivo, por meio do Projeto de Lei nº 3.627/04²¹⁶, demonstrou a pretensão de implantar a reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.

No mesmo sentido, o Decreto nº 3.952/01²¹⁷, que regula o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, em seu artigo 2º, estabelece que:

Ao CNCD, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça, compete propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos dos indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.

Em 2002, na data alusiva à comemoração da Abolição da Escravatura no Brasil, o governo federal instituiu o *Programa Nacional de Ações Afirmativas*²¹⁸, coordenado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, que institucionalizou, no âmbito da administração pública federal, o estabelecimento de *metas percentuais* de participação de afrodescendentes,

²¹⁶BRASIL. Projeto de Lei nº 3.627/04. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Arquivado na Câmara dos Deputados em 23/06/04.

²¹⁷Rodrigues, Gomes, Salem (2006) salientam que, no Brasil, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, foi criado pelo Decreto Nº 3.952, de 4 de outubro de 2001, no âmbito do Ministério da Justiça, com a função de propor e acompanhar políticas públicas para a defesa dos direitos de indivíduos e grupos sociais vítimas de discriminação racial ou outra forma de intolerância. Com o advento do novo governo e das reestruturações ministeriais, o Decreto nº 3.952 foi revogado pelo Decreto n.º 5.397, de 22 de março de 2005, que dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, vinculando o referido conselho à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, que oferece apoio e suporte administrativo ao CNCD. Ainda, segundo Rodrigues, Gomes, Salem (2006) no presente momento, em especial a partir da criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, o CNCD passou a atuar de forma a promover a articulação entre órgãos governamentais e a sociedade civil organizada, representada no âmbito do CNCD pelo segmento de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros – GLBT; população indígena e população negra. Essa articulação tem o objetivo de implementar políticas públicas que levem em consideração as reivindicações desses diversos grupos sociais. Segundo as autoras, ao CNCD compete propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves; GOMES, Verônica Maria da Silva; SELEM, Maria Célia Orlato. (Colabs.). **Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos**. Paraná: Ágere Cooperação em Advocacy; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, abr./jul. 2006). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-aula6.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.

²¹⁸BRASIL. Decreto do Executivo nº 4.228, de 13 de maio 2002. Institui, no âmbito da administração pública federal, o programa nacional de ações afirmativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 14 mai. 2002. p. 6.

mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos públicos em comissão.

Ainda no ano de 2002, o governo federal anunciou a criação de vinte bolsas de estudo, por ano, destinadas à preparação de estudantes negros ao concurso de ingresso ao Instituto Rio Branco, subordinado ao Ministério das Relações Exteriores, instituição nacional responsável pela carreira e formação de diplomatas. Essa medida, como aponta Carlos da Fonseca Brandão (2005, p. 30), significou a inscrição, no concurso imediatamente posterior – visando ao ingresso no ano de 2003 –, de 600 (seiscentos) candidatos afrodescendentes, número inédito na história desse concurso para carreira diplomática.

Percebe-se, assim, por todos os textos legais supramencionados, que as políticas de ações afirmativas não se limitam somente à discriminação racial pelo fator cor da pele, mas também às demais formas de discriminação como àquela cometida contra mulheres, pessoas portadoras de necessidades especiais e índios.

Mesmo considerando que este trabalho não tenha como questão central a discriminação contra as mulheres, é importante ressaltar a existência da Lei nº 9.100/96²¹⁹, resultado da proposta feita pela então deputada federal Marta Suplicy, que determinou a reserva de um percentual mínimo de 20% das candidaturas à Câmara dos Deputados para as mulheres, constituindo, portanto, um exemplo de medida legal de ação afirmativa no Brasil a favor das mulheres.

Com efeito, a principal experiência brasileira de ação afirmativa voltada à inclusão das mulheres encontra-se prevista na Lei Eleitoral, que estabelece para as eleições proporcionais que *cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo*.

Pelo que foi exposto até aqui, é aparente que já existe, no Brasil, legislação baseada nos princípios das ações afirmativas, beneficiando mulheres, pessoas

²¹⁹No Brasil, referida lei acabou por ser revogada pela Lei nº 9.504/97, que, ao invés de adotar um critério positivo baseado no sexo feminino, preferiu a instituição de uma quota neutra, ou seja, 30% dos candidatos registrados devem pertencer a um dos sexos. É claro que, embora se trate de um critério vigente cego, abstratamente, para o sexo do candidato, na prática, por causa da participação minoritária da mulher nos espaços públicos políticos ainda se trata de medida afirmativa tendente a promover a sua integração no cenário das eleições.

portadoras de necessidades especiais, índios e outros grupos minoritários da população.

Conforme Silva (2003, p. 27), é possível perceber que as ações afirmativas que contemplam esses grupos sociais excluídos, como os índios, não provocam tanto alarde diante da sociedade quanto o causado pelas *cotas para negros*.

Por essa razão que, concomitantemente a todas essas medidas, de cunho legal e governamental, efetivamente implantadas no Brasil, os movimentos de combate ao racismo nascidos no seio da sociedade civil brasileira utilizam-se, além das políticas públicas de caráter compensatório destinadas à minoria, de outras técnicas de luta contra a discriminação racial, como o apoio de iniciativas privadas que tentam inserir as minorias raciais na sociedade.

A maioria dessas iniciativas é, entretanto, de natureza não governamental (Organizações Não Governamentais – ONGs), como é o caso da criação dos cursos pré-vestibulares que dão preferência para alunos afrodescendentes e/ou carentes.

Nesse sentido, a iniciativa mais visível voltada especialmente à questão da educação partiu da entidade de Educação e Cidadania para Afrodescendentes e Carentes – Educafro²²⁰, uma organização não governamental que promove núcleos de cursos pré-vestibulares em regiões no entorno das grandes metrópoles brasileiras, conforme aponta Brandão (2005, p. 55), Maggie e Fry (2002, p. 193) e Capelas e Alencar (2003, p.10).

Ressalte-se o posicionamento de Gomes (2003, p. 134-135) indicando que as ações afirmativas não devem se limitar somente à esfera pública nem se reduzir à questão das cotas, tendo no uso do poder fiscal do Estado um importante aliado, não como *mecanismo de aprofundamento da exclusão, como é de nossa tradição brasileira, mas como instrumento de dissuasão da discriminação e de emulação de comportamentos (públicos e privados) voltados à erradicação dos efeitos da discriminação*.

No que tange ao acesso à educação superior brasileira, sob o recorte da questão racial, existe uma quantidade expressiva de estudos acadêmicos que comprovam, exemplificam e demandam por políticas corretivas das desigualdades

²²⁰Disponível em:<<http://www.educafro.org.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

na educação brasileira, como Silva (2003); Valente (2003); Domingues (2005); Munanga (1991, 2001); Carvalho (1991); Gomes (2002); Azevedo (2001); Guimarães (2001); Rocha (2003); Tragtenberg (2003); Telles (2006), dentre outros.

Uma alternativa contundente e bem articulada para alterar o *déficit* de estudantes negros nas universidades foi proposta pelo Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Carlos Chagas, em 2001.

Nesse caso, o programa não visava exclusivamente ao recorte racial de – alunos(as) negros(as). No entanto, é revelador o sucesso do referido programa visando à implantação de políticas afirmativas no Brasil.²²¹

Como indica Brandão (2005, p. 59), por meio de um vestibular específico, foram selecionados 200 indígenas – dos quais 180 do próprio Estado – para os cursos de ciências sociais, ciências matemáticas e da natureza, línguas, artes e literatura, com o objetivo de formar professores para atuar em aldeias.

Em março do ano de 2002 foi criada, em São Paulo, a Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares.²²² O projeto foi elaborado pelo Instituto Afro-brasileiro, em parceria com a Nossa Caixa S/A, BCP Telecomunicações e consulados norte-americano, uruguaio e sul-africano.

Essa instituição previa a implantação de um curso superior de graduação em administração de empresas oferecendo, inicialmente, 100 vagas, das quais 40 seriam destinadas exclusivamente a negros.

Entretanto, foram modificados os critérios de admissão e, em 2003, a universidade decidiu que os negros seriam maioria e os *brancos é que teriam que se submeter a critérios especiais de admissão*.

Segundo seu atual reitor, professor José Vicente, a universidade é a primeira da América Latina a ter mais de 80% de alunos negros e que reserva 50% das suas vagas a candidatos que se autodeclarem afrodescendentes. Entretanto, caso não haja um número suficiente de inscritos para preencher essa cota, os lugares passam

²²¹ Conforme apontam os registros. Disponível em: <www.programabolsa.org.br>. Acesso em: 25 nov. 2009.

²²² Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares – UNIPALMARES. Disponível em: <www.unipalmares.edu.br>. Acesso em: 10 set. 2009.

para o sistema universal – podendo ocorrer o movimento inverso, segundo aponta Vicente (2005, p. C-5).

Apesar de todas essas iniciativas de implantação de políticas de ação afirmativa voltadas para a questão do acesso ao ensino superior brasileiro terem estimulado o debate sobre a questão da implantação do sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas, somente no ano de 2003 é que a polêmica sobre a adoção ou não de cotas pelas instituições de educação superior públicas brasileiras ganhou maior contorno.

Isso ocorreu em razão da publicação do resultado do vestibular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Para o caso dessa instituição, será destinado, nesta pesquisa, item específico para tratar desse assunto.

Há, também, a proposta inovadora da Universidade de Brasília (UnB), que pela dimensão e relevância, será tratada em capítulo específico deste trabalho, inclusive porque neste caso a instituição em questão não se restringiu à dimensão racial, no tocante às pessoas negras.

Constata-se que no Brasil as proposições sobre ações afirmativas convergem para o combate ao racismo que, paradoxalmente, pode conduzir a movimentos racistas. Isso ocorre porque, pessoas pertencentes a grupos que foram inferiorizados social e culturalmente por décadas e que passaram a ter direitos à cidadania declarados por leis, hoje se movimentam por políticas compensatórias baseadas no critério da cor da pele e, inconscientemente, caminham no sentido de consolidar um processo de estigmatização racial.

Tal comportamento pode conduzir os direitos legalmente garantidos para fora do foco do debate, e, assim, ao seu esvaziamento, tendo como consequência o aumento de desigualdades raciais.

Corroborar esse entendimento o levantamento da *Síntese de Indicadores Sociais de 2004* (IBGE), no que diz respeito à equidade racial, as estatísticas demonstram que entre os analfabetos absolutos acima de 15 anos estão 7,1% de brancos e 16,9% de negros (entre pretos e pardos). Entretanto, quando se considera o analfabetismo funcional, caracterizado por menos de quatro anos de estudo, ele

atinge 32,1% dos pretos e 32,5% dos pardos, contra um percentual de 18,4% da população branca.

Além disso, o *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (Saeb) mostra que, apesar da proximidade no número de matrículas no ensino fundamental para negros e brancos (94,7% para brancos e 92,7% para negros), a evasão escolar é maior entre os estudantes negros.

Por fim, os indicadores sociais do IBGE (2007) apontam que, entre os estudantes de ensino médio, a quantidade de brancos é quase o dobro da de pretos e pardos (52,4% para 28,2%). No ensino superior, os brancos estão cerca de quatro vezes mais presentes que os negros (15,5% contra 3,8%) (IBGE, 2007).

As principais ações do Estado brasileiro estão materializadas na criação da *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPIR); da *Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade* (SECAD); da *Secretaria Especial de Direitos Humanos* (SEDH); da *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República* (SPM/PR); e do incremento da atuação da *Fundação Cultural Palmares*, ligada ao *Ministério da Cultura*. Todas elas, de alguma maneira, pretendem responder, normativa e juridicamente, à pressão por parte dos movimentos negros, que historicamente reivindicam políticas focalizadas para a conquista da igualdade de direitos.

Destaca-se ainda que o artigo 10 da *Declaração de Durban* “insta os Estados a promoverem a plena e exata inclusão da história e da contribuição dos africanos e afrodescendentes no currículo educacional” (trecho da *Declaração de Durban*, publicada no Brasil pelo Ministério da Cultura/Fundação Palmares, 2001)²²³.

Criado pela SEDH, o *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH), que inclui a formulação de políticas para gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (GLBT TT), aponta para a necessidade de criação de programas de capacitação de profissionais da educação.

²²³Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

Existe ainda uma parceria entre o Ministério da Educação e a SEDH para a criação do *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*.²²⁴

Em todas essas iniciativas, a população afrobrasileira pode buscar o reconhecimento de seus direitos.

Salienta-se nos últimos anos a importância e a intensificação do debate público em função das políticas e ações voltadas à promoção da igualdade etnicorracial que, definitivamente, introduziram na agenda pública as políticas de ação afirmativa.

Primeiramente, na forma de cotas para o acesso da população negra e indígena a instituições de ensino superior. Os efeitos imediatos foram o aumento do número de alunos negros e pardos matriculados, a circulação de informações, bem como o incentivo ao aprofundamento de estudos e registros de experiências.

A temática ganha corpo em determinadas universidades, muito em função dos *Núcleos de Estudos Afro-brasileiros* (Neabs) que, com apoios diversos, contribuíram para o processo dentro e fora do meio acadêmico.

Nesse sentido, vale destacar o incentivo ao intercâmbio com outros países latino-americanos, que permitiu o diálogo e a troca de experiências em diversos cursos de extensão, seminários, congressos e simpósios nacionais e internacionais.

Em especial no âmbito da educação, tais conhecimentos são fundamentais para a produção de referências teóricas e metodológicas capazes de funcionar como suporte à implementação das políticas que inauguram um novo tempo de lutas contra o racismo.

Outro marco foi a sanção da Lei nº 10.639/03²²⁵, importante medida de ação afirmativa, que inclui no currículo oficial dos estabelecimentos de ensino básico das redes pública e privada do País a obrigatoriedade de estudo da temática *História e Cultura Afro-brasileira e Africana*.

²²⁴BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, 2003.

²²⁵BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 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), nº 8, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 1.

Do ponto de vista curricular, em março de 2004, o *Conselho Nacional de Educação* aprovou as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações etnicorraciais e para o ensino de *História e Cultura Afro-brasileira e Africana*, na Resolução CNE/CP nº 1/2004.²²⁶

A normativa altera a *Lei de Diretrizes e Bases* (LDB) da Educação Nacional e, a partir disso, instaura o processo de educação das relações etnicorraciais.

O processo de implementação da Lei nº 10.639/03²²⁷, sob responsabilidade do *Ministério da Educação* (MEC), foi impulsionado pela SECAD que, por meio da *Coordenação Geral de Diversidade*, assumiu mais efetivamente a linha de frente na construção de uma política educacional, na qual a temática ganha corpo e problematiza o lugar cristalizado do conhecimento eurocêntrico como estruturador dos currículos da educação no Brasil.

Além disso, a SECAD organizou fóruns estaduais e regionais, debates e seminários para impulsionar movimentações mais consistentes com relação à implementação da Lei.

Considerando a história, a cultura e os valores civilizatórios, o texto enfatiza o direito à diferença como caminho para a garantia dos direitos legais, não apenas o acesso a bens e serviços socialmente conquistados.

O trabalho mais intenso, no período de 2004 a 2007, também se ocupou em sistematizar e disseminar documentos, referenciais teóricos e metodológicos para orientar a reeducação das relações raciais na escola, em articulação com outros temas candentes, tais como gênero, sexualidade e a questão indígena.

Com isso, investiu-se na elaboração de publicações, alocadas na coleção *Educação para Todos*, apostando-se nos conteúdos referentes à educação antirracista e à cultura e história afro-brasileira.

Os títulos incluem *educação antirracista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03; superando o racismo na escola; história da educação do negro e outras*

²²⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1/2004. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), n. 95, 19. mai. 2004. Seção 1, p. 19.

²²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1/2004. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), n. 95, 19. mai. 2004. Seção 1, p. 19.

histórias; educação como exercício de diversidade; ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas; dimensões da inclusão no ensino médio; mercado de trabalho, religiosidade e educação quilombola; orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais, entre outros.

Grande parte do material foi sustentado pela produção de atores estratégicos no processo, como pesquisadores/as e organizações ligadas ao movimento negro. Os materiais foram distribuídos a bibliotecas, entidades e organizações da sociedade civil, núcleos de estudos afro-brasileiros, secretarias estaduais e municipais de educação e universidades, entre outros.

Durante o ano de 2008, representantes da sociedade civil e grupos de movimentos negros e de mulheres, além de outros coletivos, com o poder público na figura da SECAD, somaram esforços para a retomada de mobilização e ações em torno da Lei nº 10.639/03.²²⁸

Foram realizados os *Diálogos Regionais* – espaços de discussão em várias regiões do Brasil, reunindo ativistas, intelectuais negros, escolas, profissionais e instituições ligadas ao ensino para discutir avanços e desafios gerais e locais referentes à aplicação da Lei.

Um dos resultados dos encontros, além de fomentar a discussão, foi conseguir subsidiar a elaboração de um *Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares da Educação das Relações Étnico-Raciais*, estabelecendo ações que deverão ser efetivadas até 2015.

A partir da análise das justificativas apresentadas no corpo normativo dos projetos supracitados, encontra-se a importância atribuída à Educação, vista como um instrumento de ascensão social e é compreendida a partir da tese desenvolvimentista da economia do País.

A política educacional definida como *policy* (programa de ação) é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e, portanto, no contexto das relações políticas e

²²⁸ BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 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), nº 8, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 1.

sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade brasileira (AZEVEDO, 2001).

Porém, ao adotar-se uma perspectiva teórica-crítica na abordagem do objeto de políticas públicas de ações afirmativas, não se pode deixar de enfrentar uma postura objetiva nas práticas investigativas, aliada a um comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem não somente na tese do desenvolvimento econômico do País, mas, também, resultem na emancipação multicultural, na concretização do ideal de justiça distributiva e, sobretudo, na felicidade humana.

O estudo da educação, portanto, na qualidade de uma política pública de inclusão, necessariamente implica o enfrentamento dessa questão.

4.4 Constitucionalidade das Ações Afirmativas no Brasil

No Brasil, a adoção de políticas públicas de ação afirmativa não tem sido de forma pacífica. Sua implantação tem sido questionada acerca da sua adequação, utilidade e justiça

Registre-se que a constitucionalidade ou não do sistema de reserva de cotas para ingresso nas universidades, com base em critérios raciais, deve ser decidida pelo Supremo Tribunal Federal, neste primeiro semestre. A discussão acontecerá depois de uma audiência pública para a qual foram selecionados, pelo ministro Ricardo Lewandowski, 38 dos 252 debatedores inscritos – entre os quais o próprio ministro de Promoção da Igualdade Racial, Dr. Edson Santos, professores universitários, antropólogos e diversos representantes de entidades e movimentos da sociedade civil (Cf. Anexo C da convocação de audiência pública a ser realizada nos dias 3, 4 e 5 de março de 2010, na sede do Supremo Tribunal Federal brasileiro).

Quatro dos 10 ministros habilitados a votar já se manifestaram em ocasiões diversas, de uma forma ou de outra, favoráveis à polêmica “ação afirmativa”: Joaquim Barbosa, Ayres Britto, Cármen Lúcia e Marco Aurélio. O mais novo integrante do tribunal, Dias Toffoli, está impedido de participar do julgamento porque, na condição de advogado-geral da União, teve de se pronunciar oficialmente sobre a

matéria – e o fez, na linha de que o acesso ao ensino “*não deve basear-se, exclusivamente, no critério do mérito*”.

O ministro Lewandowski é o relator de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 186) proposta pelo Partido Democratas (DEM), tendo como alvo o sistema da Universidade de Brasília, em vigor há mais de quatro anos. Ele também é autor de um recurso extraordinário contra acórdão da Justiça gaúcha que garantiu o mesmo tipo de ação afirmativa adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. As duas petições serão julgadas em conjunto e o relator garante que os critérios que usou para a seleção dos habilitados à audiência pública levaram em conta “*a participação dos diversos segmentos da sociedade, assim como a mais ampla variação de abordagens sobre a temática das políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior*”.

Em 31 de julho de 2009, o presidente do STF, Gilmar Mendes, negou o pedido de liminar na ADPF do DEM, por entender que a questão deveria ser examinada diretamente no mérito, “*em apreciação célere nesta Corte*”. Mendes (2010, apud CARNEIRO, 2010) porém, chegou a adiantar uma posição flexível com relação ao assunto:

Na qualidade de medidas de emergência ante a premência e urgência de solução dos problemas de discriminação racial, as ações afirmativas não constituem subterfúgio e, portanto, não excluem a adoção de medidas em longo prazo, como a necessária melhora das condições do ensino fundamental.

Para Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Márinês Coelho; Paulo Gustavo Gonet Branco (2008), “*a questão da constitucionalidade de ações afirmativas, com o objetivo de remediar desigualdades históricas entre grupos étnicos e sociais, com o intuito de promover a justiça social, representa um ponto de inflexão do próprio valor da igualdade*”. Mas deixou no ar a reflexão, por ele mesmo feita, de se “*em relação ao ensino superior, o sistema de cotas raciais se apresenta como o mais adequado ao fim pretendido*”.

Registre-se, no entanto, que quando era presidente do STF, Gilmar Mendes, em novembro de 2001, o ministro Marco Aurélio defendeu, em um seminário sobre “*Discriminação e sistema legal brasileiro*”, cotas para a população negra no acesso a

empregos públicos e à educação superior como “*legislação imperativa ante a necessidade de o estado intervir para corrigir desigualdades*”.

Além disso, adotou a reserva de 20% das vagas nos serviços terceirizados do Supremo Tribunal Federal brasileiro para afrodescendentes.

Em abril de 2008, no início do julgamento de ações de inconstitucionalidade do DEM e da Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (Confenen) contra dispositivos da lei que criou o *Programa Universidade para Todos (Prouni)*, o ministro-relator Ayres Britto votou a favor do tratamento diferenciado que o programa dá a negros, indígenas, deficientes físicos e egressos de escolas públicas na concessão de bolsas de estudo.

Britto (2010, apud CARNEIRO, 2010) deu ênfase ao inciso 3º da Constituição, que inclui entre os “*objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*” a “*erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais*” e citou uma frase que atribui a Ruy Barbosa: “*A verdadeira igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*”.²²⁹

²²⁹Note-se que a fonte original da frase citada por Britto (2009) de tratar “*igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*” não é de Ruy Barbosa, embora esse eminente jurista tenha proferido a frase em discurso famoso “Oração aos Moços”. Atribui-se a Aristóteles essa lição, segundo a qual a *igualdade* consiste em “*tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*”. Para Aristóteles, a igualdade consiste-se em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, à medida que se desigualem. Esse pensamento do célebre jusfilósofo, no entanto, não quis disseminar o preconceito entre as diferenças, mas considera que já que essas diferenças existem que sejam tratadas como tais, com a finalidade de integrar a sociedade. Aristóteles, diferentemente de seu mestre Platão (de índole essencialmente idealista), foi ideologicamente mais conservador, dando maior ênfase às condições reais do homem e de suas instituições, discordando, inclusive, da teoria das formas ou ideias de Platão, por considerá-la desnecessária para os fins da ciência. O mundo é concebido por Aristóteles de forma finalista, onde cada coisa tem uma atividade determinada por seu fim. O bem é a plenitude da essência, aquilo a que todas as coisas tendem. O bem, portanto, é a finalidade de uma coisa (ou de uma ciência ou arte). Assim, a finalidade da medicina é a saúde, e a da estratégia é a vitória. Dentre todos os bens, contudo, há um que é supremo, que deve ser buscado como fim último da *polis*. Esse bem é a felicidade, entendida não como um estado, mas como um processo, uma atividade por meio da qual o ser humano desenvolve da melhor maneira possível suas aptidões. Os meios para se atingir a felicidade são as virtudes (formas de excelência), discutidas por Aristóteles na *Ética a Nicômaco*. As virtudes são disposições de caráter cuja finalidade é a realização da perfeição do homem, enquanto ser racional. A virtude consiste em um meio-termo entre dois extremos, entre dois atos viciosos, um caracterizado pelo excesso e outro pela falta, pela carência. Aristóteles divide as virtudes em dianoéticas (ou intelectuais), às quais se chega pelo ensinamento, e éticas (ou morais), às quais se chega pelo exercício, pelo hábito. As virtudes éticas, enquanto virtudes do saber prático, não se destinam a conhecer, como as dianoéticas, mas à ação. Para sua aquisição, o conhecimento tem pouca ou nenhuma importância. Das virtudes dianoéticas, a de maior importância é a *phrónesis* (prudência), capacidade de deliberar sobre o que é bom ou mal, correto ou incorreto. Das virtudes éticas, a mais importante é a justiça. Aristóteles distingue a justiça em duas importantes classes: a universal e a particular. A justiça universal é o cumprimento da lei (lei, na Antiguidade, designava mais o modo de ser da *polis* do que propriamente uma prescrição). O homem justo, portanto, é

Saliente-se que o ministro Joaquim Barbosa pediu vista das duas ações contra o Prouni – é citado nos pareceres da AGU e da Procuradoria-Geral da República.

Em artigo publicado na Revista de Informação Legislativa (1999), Barbosa preconizou a *“obrigatoriedade de inclusão, em percentuais compatíveis com a respectiva presença de cada grupo em uma dada comunidade, de representantes de grupos sociais historicamente marginalizados”*.

Na mesma revista, antes de ser nomeada para o STF, Rocha (1999) escreveu que *“sem oportunidades sociais, econômicas e políticas iguais, a competição – pedra de toque da sociedade industrial capitalista – e, principalmente, a convivência são sempre realizadas em bases e com resultados desiguais”*.

O procurador-geral da República, Roberto Gurgel (2010, apud CARNEIRO, 2010), no parecer enviado ao STF, qualificou a política de cotas de *“justiça*

aquele que, como Sócrates, no diálogo platônico *Crítion*, cumpre a lei. Neste caso, abrange as demais virtudes, pois o que a lei manda é cumprir todas as virtudes éticas particulares. A justiça particular é o hábito que realiza a igualdade, a atribuição a cada um do que lhe é devido. Neste caso, a justiça se coloca ao lado das demais virtudes, pois respeitar a igualdade implica, quando necessário, agir com coragem ou com temperança, etc. A justiça particular divide-se em duas: a justiça distributiva e a justiça corretiva. A justiça distributiva é a mais importante, pois é responsável pela manutenção da ordem e da harmonia da *polis*. Consiste em atribuir a cada um o que lhe é devido, tendo em vista sua excelência, seu valor (*areté*) para a comunidade. Baseia-se em uma igualdade geométrica, na qual quem valha 8 receba 4, e quem valha 2 receba 1. Já a justiça corretiva, ou retificadora, não se baseia em uma igualdade geométrica, mas em uma igualdade aritmética. A justiça corretiva não trata das relações dos indivíduos com a comunidade, mas das relações dos indivíduos entre si (interpessoais), como, por exemplo, as de troca de bens. Historicamente, no entanto, pode-se distinguir a evolução histórica do conceito de igualdade aplicado às sociedades em três momentos: o primeiro, onde seria impensável a igualdade entre os Homens; o segundo, quando haveria o início do reconhecimento da igualdade entre os humanos, indistintamente; e o terceiro, e atual, no qual a igualdade se mostra atrelada à ideia de justiça, contando, inclusive, com intervenções estatais no sentido de diminuir as desigualdades sociais. Nesse momento estar-se-ia falando do Princípio da Equidade, que é justamente a visão aristotélica de igualdade. A equidade, portanto, é o apelo à justiça, voltado à correção da lei em que a justiça se exprime. Esse é o conceito clássico de equidade esclarecido também por Aristóteles. Cf. ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 2005; **Ética a Nicômaco**. Tradução de Édson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2007; Nicola Abbagnano. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 339, 534. [Verbetes: Igualdade e Equidade]. Saliente-se, no sentido aristotélico que a Lei que distingue é a mesma que deve proteger os cidadãos em seus direitos e deveres. Ela deve, portanto, eleger requisitos de diferenciação sem que esta se faça de maneira desproposita. Por exemplo, uma pessoa que concorra a um emprego não pode ser discriminada pelo simples fato de ser alta ou baixa, de porte ou raquítica, a não ser que o serviço ao qual será designada tenha impedimentos, como no ingresso no exercício do serviço militar – no Exército, a altura mínima para o soldado do sexo masculino é de 1,60 m e exige-se que tenha mais certo tipo físico. Percebe-se, então, que, para se estabelecer critérios discriminatórios, deve-se ter uma correlação lógica entre o fator discrimen e a desequiparação procedida – ser igual não significa que somos iguais em “número e grau” e tão poucos que somos absolutamente diferentes. Igualdade é ser coerente com o que nos satisfaz e faz bem para todo um grupo de pessoas (comunidade, sociedade).

distributiva”, visto que “a exclusão do negro na sociedade justifica medidas que favoreçam e que ensejem uma distribuição mais igualitária de bens escassos, como são as vagas em uma universidade”.

Por outro lado, a advogada do DEM na ADPF 186 – também convidada para a audiência pública marcada para março – é a procuradora federal Roberta Fragoso Kauffman, mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília, com tese sobre o tema.

Posicionando-se contrariamente à adoção do sistema de políticas afirmativas, Kauffman (2008, 2009),

[...] a adoção de políticas afirmativas racialistas – nos moldes em que adotados pela UnB – decorre mais de certo deslumbramento precipitado em relação ao modelo dos Estados Unidos, país criador de tal política para negros, aliado à análise superficial dos dados estatísticos relacionados aos negros, do que, efetivamente, da necessidade de tal modelo no Brasil.

Ainda, segundo Kauffman (2009), *“a constitucionalidade, ou não, das medidas afirmativas vai depender, sobretudo, da análise do contexto histórico-econômico-social-cultural em que foram implementadas”*. E exemplifica:

Se considerarmos que todo modelo de Estado Social tem por pressuposto a integração de todas as minorias por meio de ações afirmativas, deveríamos então conviver com a necessidade de implementação, em nossos sistema jurídico, de medidas de inclusão para ciganos, homossexuais, nordestinos, nortistas, transexuais, imigrantes, dentre outras inúmeras minorias reconhecidas no Brasil.

Por fim, Kauffman (2009), entende que apesar de todas as minorias precisarem da proteção estatal contra o preconceito e a discriminação, nem todo projeto de inclusão forçada, via ação afirmativa, poderá ser considerado válido e constitucional, por ofensa à razoabilidade.

4.5 Síntese dos Argumentos sobre as Políticas de Ações Afirmativas

Considerando-se todo o exposto, constata-se que o ponto central do debate acadêmico sobre essas políticas de inclusão passou a ser a adoção de reserva de vagas (cotas) para afrodescendentes nas universidades públicas, defendida, não só pelo movimento negro, mas por vários professores e intelectuais.

Os defensores dessa política: Munanga (2001), Gomes (2003), Moehlecke (2000; 2002; 2004), Alencastro (2010), Telles (2006), Linhares (2006), Silva (2003), Carvalho (2009) elencam diversos fundamentos para sua adoção, entre os quais se destacam:

a) as desigualdades entre negros e brancos, inclusive no que se refere às oportunidades educacionais, não podendo ser explicadas exclusivamente pelas questões socioeconômicas, vinculando-se, historicamente, à questão racial brasileira;

b) mesmo entre os pobres, os negros apresentam indicadores sociais mais desfavoráveis que os brancos e, conseqüentemente, maior dificuldade de acesso à educação superior;

c) a importância, política e pedagógica, da presença de alunos de diversas origens étnicas e raciais na universidade brasileira;

d) a importância, para a consolidação democrática do País, da presença de negros nos mais diferentes ramos da atividade humana, inclusive exercendo profissões de grande prestígio social, como as de médico, advogados e engenheiros;

e) a necessidade de a sociedade reconhecer sua responsabilidade pela prática sistemática do racismo e instaurar mecanismos de reparação e correção dessa dívida histórica para com os negros.

A questão é naturalmente polêmica e muitas vozes também se posicionaram contra a ideia.

Entre os argumentos contrários, Sowell, (2004); Reis (2000); Da Matta (1997); Giannotti (2004); Fry (2006); Góes (2005), dentre outros, se destacam os seguintes:

a) a adoção de medidas discriminatórias, como instrumento para superar a discriminação, acabará por resultar em mais racismo, ou seja, não se pode vencer o racismo celebrando o conceito raça;

b) embora existam diferenças entre brancos e não brancos, no que se refere às oportunidades de acesso ao ensino superior, essas são bem menores que aquelas relativas à renda familiar e um programa de cotas raciais acabaria por retirar

estudantes brancos pobres das universidades públicas, substituindo-os por negros de melhor condição socioeconômica;

c) dado o elevado grau de miscigenação da sociedade brasileira, é impossível estabelecer quem é branco e quem não é branco;

d) as cotas poderiam levar à universidade alunos sem o necessário preparo para prosseguir seus estudos;

e) medidas universalistas, como a expansão do ensino superior público no turno da noite ou voltadas para os egressos do ensino médio público são mais eficazes e não apresentam os graves inconvenientes que estariam associados a política de cotas raciais.

Não há discórdia em relação ao fato de os negros competirem em desvantagem nos exames de seleção para ingresso nas universidades públicas.

O ponto central da discordância é que os defensores da política de cotas raciais acreditam que medidas direcionadas para a questão socioeconômica seriam insuficientes para incluir significativamente os negros na educação terciária, porque, mesmo entre os pobres, estes competiriam em desvantagem com os brancos.

Por outro lado, os críticos²³⁰ da política de cotas raciais enfatizam que os beneficiários da política de cotas seriam, em grande parte, os negros ricos, o que afastaria, ainda mais, a população pobre do ensino superior, alimentando o racismo nessas camadas da população.

Diversos autores, como, por exemplo, Braga *et al.* (2004), Andrade e Dachs (2007) têm apresentado dados que indicam a prevalência de aspectos socioeconômicos sobre os raciais, na seletividade social associada ao ingresso no ensino superior brasileiro, embora esses dois fatores interfiram nessa seletividade.

Outros, como Simon Schwartzman (2004), sustentam, com apresentação de dados estatísticos, que medidas universalistas beneficiariam também a população negra.

Se, no plano das ideias, a questão é francamente polêmica, a controvérsia se estende para o cenário dos números.

²³⁰Nesse sentido, vejam-se os estudos de Maggie e Fry (2004); Magnoli (2009).

Munanga (2001, 2003), por exemplo, sem identificar a fonte, apresenta argumentos a favor das cotas sustentando que a população de negros que tem acesso ao ensino superior no Brasil não ultrapassa 2%.

Braga (2009, p. 12) aponta que a confusão, em parte, decorre do fato de ora se usarem dados referentes apenas aos que se declaram pretos, quando solicitados a informar sua cor ou raça, e ora se usarem dados referentes à soma de pretos e pardos.

No Brasil, a classificação das pessoas segundo sua raça²³¹ ou cor²³² se faz, oficialmente, em cinco categorias: amarelos, brancos, indígenas, pardos e pretos. As

²³¹ Segundo Hédio Silva Júnior, *raça* é uma categoria da biologia, que designa um conjunto de aspectos biofisiológicos, cambiantes, que diferenciam elementos da mesma espécie. Por exemplo, na espécie dos felinos ou dos caninos, temos as raças de gatos ou cães com aspectos biofisiologicamente variáveis, porém, isolados nas suas raças e reciprocamente hostis em ambientes comuns. Um leão não viveria, nem reproduziria, senão por meios artificiais com um gato, ambos da mesma espécie – felinos – mas racialmente diferentes. Entretanto, desde a década de 1950, após estudos realizados pela Organização das Nações Unidas, num empreendimento mundial desenvolvido por geneticistas, antropólogos, cientistas sociais, biólogos e biofisiologistas, o termo *raça* é considerado, ao menos sob o prisma científico, inaplicável a seres humanos. A conclusão desses estudos é de que seres humanos formam um *continuum* de variações da aparência, no interior da mesma espécie, sem que essas variações afetem a possibilidade de convivência e reprodução de outros seres humanos. SILVA JÚNIOR, Hédio. **Direito de igualdade racial**: aspectos constitucionais civis e penais – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 14-15.

²³² Segundo Hédio Silva Júnior a *cor* da pele, dos olhos, do cabelo é um dos aspectos que variam na espécie humana e está ligada à quantidade de melanina existente no organismo, em função da necessidade de proteção orgânica em face das características climáticas das diferentes regiões do planeta. Entretanto, como temos a possibilidade de miscigenação no interior da espécie, resulta que fenótipo da cor varie, compondo, para os filhos de casamentos heterogâmicos, cores da pele, de olhos e de cabelos diferentes das dos pais tendendo mais para um ou outro lado do *continuum* de variações possíveis. Na medida em que barreiras sociais sejam impostas entre pessoas de cores diferentes, a cor da prole tende a se manter mais estável e gerar outros semelhantes. Quando as barreiras são ultrapassadas, as cores passam a variar no interior da prole e de seus descendentes, por herança genética. Contudo, por influência do pensamento racista e de sua apropriação pelo senso comum, a cor passou a ser um dos elementos definidores de lugares sociais ocupados pelos grupos de cor, mantendo-se os de cor branca – ou que assim se reconheçam e/ou sejam reconhecidos – como os menos afetados pelas diferenças sociais baseadas na cor. Ainda, como salienta Hédio Silva Júnior, no Brasil, a cor da pele é, entretanto, largamente empregada como critério para a classificação racial das pessoas. Desde 1972, data do primeiro recenseamento geral, os brasileiros foram classificados de acordo com os critérios de categorias como branco, preto, pardo e caboclo. Posteriormente, o censo de 1890 utilizou os termos de branco, preto, caboclo e mestiço. Durante o início do século XX, os censos de 1900 e 1920 não incluíram cor em sua coleta de dados. O Censo de 1940 estabeleceu o critério de atribuição das cores branco, preto, pardo e amarelo à população brasileira. Já o de 1950, segue as cores utilizadas no censo de 1940, o mesmo ocorrendo em 1960 e 1980. Já, o censo de 1970, os militares cuidaram de excluir a informação sobre cor, a qual foi inserida na década seguinte. Por fim, o censo de 1991 continuou a utilizar as cores já conhecidas mais o termo indígena, recorrendo novamente ao critério de cor e origem. Nos nossos dias, a Fundação IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas prossegue utilizando a categoria cromática, classificando brasileiros em pretos, pardos, amarelos e brancos. Em 1999, atendendo à solicitação de entidades do Movimento Negro, a Portaria n. 1740, de 26 de outubro de 1999, do Ministro de Estado e do Trabalho e

cotas têm sido reivindicadas e aprovadas para o conjunto dos pretos e pardos, muitas vezes referenciados como negros, que representam quase a metade da população e encontram-se presentes no ensino superior em percentual que, possivelmente, está na faixa de 20% a 30% (BRAGA, 2009, p. 1-41).

Já outros autores ainda, como por exemplo, Andrade e Dachs (2007) e Maggie e Fry (2004) que, fazendo referência ao banco de dados do INEP ou aos resultados de PNADs, indicam que pretos e pardos, a população para a qual se reivindicam as cotas, constituem cerca de 20% dos estudantes da educação terciária no Brasil.

Há também resultados diferentes, com relação à identificação dos jovens com uma determinada raça. Guimarães (2003), por exemplo, utilizando dados do vestibular da USP de 2000, conclui que a população brasileira, em particular a universitária, cultiva identidade de cor.

Já, por outro lado, Braga e Peixoto (2006) verificaram, com as informações do vestibular da UFMG de 2003 a 2005, que mais de 20% dos jovens que prestam esse concurso em dois anos subsequentes mudam sua declaração de raça de um ano para o outro.

Até mesmo a aceitação pela sociedade da política de cotas raciais tem apresentado resultados divergentes, conforme o estudo realizado. Almeida (2006), citando pesquisa realizada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), cuja sede é em Niterói, Estado do Rio de Janeiro, afirma ser a grande maioria dos entrevistados a favor da política de cotas para negros.

Já Brandão e Marins (2007) apresentam resultados de pesquisa realizada com jovens pobres, residentes também em Niterói, indicando que mais da metade deles rejeitam a política de cotas raciais.

Emprego, incluiu, no Brasil, a informação sobre cor/raça dos empregados nos formulários da Relação Anual das Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. Trata-se de reivindicação voltada para a democratização da informação, uma vez que a omissão do dado da cor dos cadastros públicos e privados impede a quantificação e o respectivo monitoramento da discriminação racial. Em atenção a esse pleito, o Decreto de 1.904, de 13 de maio de 1996, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos, prevê, ao menos formalmente, “a inclusão do quesito cor em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos”.

A despeito do fato de um significativo número de universidades públicas já adotarem, ou estejam para adotar, algum mecanismo diferenciado para o ingresso de negros em seu corpo discente, a polêmica segue atual e tem sido avivada por alguns eventos.

Um deles foi a divulgação dos resultados de pesquisas desenvolvidas por Pena (2004), um dos mais conceituados geneticistas do Brasil, revelando que mais de 87% da população brasileira, e mais de 70% da população branca, tem mais de 10% de ancestralidade negra, o que não recomendaria usar o fenótipo para decidir sobre a raça de uma pessoa.

Por outro lado, embora muitas universidades que adotaram a política de cotas ou similares tenham balizado seus critérios apenas na autodeclaração de raça do candidato, algumas instituições, com o intuito de evitar fraudes, criaram comitês para validar essa autodeclaração.

Em alguns casos, esses comitês tomam sua decisão com base em fotos; em outros, por meio de uma entrevista pessoal. Tais procedimentos, de cunho claramente racista, têm provocado fortes reações, como se pode verificar nos trabalhos de Marcos Chor Maio e Ricardo Santos (2005).

Portanto, constata-se que o interesse acadêmico pelas *políticas públicas de inclusão social de ações afirmativas* é crescente.

4.6 Levantamento de Propostas de Ações Afirmativas no Brasil – setembro de 2001 a junho de 2002

No Brasil, por exemplo, isso pode ser constatado pelo seguinte levantamento de propostas de ações afirmativas:

Tabela 4 - Levantamento de propostas de ação afirmativa no Brasil (período de setembro de 2001 a junho de 2002)

INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/CRITÉRIOS
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa de Ações Afirmativas, raça e etnia, reserva das vagas dos servidores contratados por concurso, dos cargos comissionados e dos empregados em empresas prestadoras de serviços ao Ministério	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais
Supremo Tribunal Federal	Adoção de cotas para negros, mulheres e portadores de necessidades especiais nas empresas prestadoras de serviço ao STF	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais
Ministério da Justiça	Em dezembro de 2001, o Ministério da Justiça anunciou a adoção do sistema de cotas, nos moldes do iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. A implantação do sistema está sob supervisão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação criado pelo Ministério da Justiça.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais
Decreto Presidencial nº 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui o Programa de Ações Afirmativas	Promover os Princípios da Diversidade e Pluralismo no preenchimento de cargos da Administração e da Contratação de Serviços por órgãos do governo. O programa prevê a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos de comissão (DAS); observância desses critérios nas licitações e nas contratações das empresas prestadoras de serviço; institui o Comitê de Avaliação e Acompanhamento destinado à gestão estratégica do programa.	Metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres, e pessoas portadoras de deficiência, a serem definidas.
Instituto Rio Branco	Criação de um programa de Bolsas de Estudo para afrodescendentes em cursos preparatórios para o Instituto Rio Branco, responsável pelo treinamento de diplomatas brasileiros; serão 20 bolsas anuais pagas em 10 parcelas mensais de R\$ 1 (mil).	20 alunos por ano; o candidato deve informar no ato da inscrição se é afrodescendente.

continua...

Tabela 4 - Levantamento de propostas de ação afirmativa no Brasil (período de setembro de 2001 a junho de 2002)

INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/CRITÉRIOS
Senado Federal	Projeto de Lei n. 650/1999 originalmente do senador José Sarney, modificado pelo substitutivo do senador Sebastião Rocha, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em abril e pelo Plenário do Senado em 31 de maio de 2002. Inclui cota mínima de 20% para afro-brasileiros no preenchimento de cargos e empregos públicos da União, estados, municípios e Distrito Federal; no acesso à vagas nos cursos de nível superior em instituições públicas e privadas; nos contratos do FIES, entre outras medidas. Estipula a identificação "da cor e características étnico-raciais" na certidão de nascimento.	Institui cota mínima de 20% para os afro-brasileiros que apresentem qualificação exigida.
Câmara dos Deputados	Projeto de Lei que institui o Estatuto da Igualdade Racial, que prevê a inclusão das disciplinas História da África e do negro no Brasil no currículo obrigatório; a criação da Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial na Câmara dos Deputados.	20% das vagas em concursos públicos federais e 30% das vagas dos partidos, coligações e 40% para campanhas publicitárias.
Ministério da Educação	Diversidade da Universidade; Cursos Pré-Vestibulares para afro-brasileiros e carentes, com apoio do BID.	Afro-brasileiros e carentes
Estado do Rio de Janeiro	O governador sancionou em 5 de março de 2002 a Lei 3.708, de 9 de novembro de 2001, que determina a reserva de 40% das vagas nas universidades estaduais para "negros e pardos".	40% das vagas na UERJ e UENF para "negros e pardos".

conclusão

Fonte: HERINGER (2001). **Diário do Nordeste** (Fortaleza, 16/9/01); **Correio Braziliense** (Brasília, 5/9/01; 27/2/02; 22/4/02; **O Globo** (Rio de Janeiro, 11/10/01; 9/12/01; 20/12/01; 14/2/02; 17/3/02; 31/3/02; 11/5/02; 14/5/02); **Jornal do Brasil** (Rio de Janeiro, 16/12/01); **Folha de São Paulo**, 7/12/01; 16/12/01; 21/3/02; 6/6/02; **Diário do Comércio** (Rio de Janeiro, 20/12/01; **Estado de Minas** (Minas Gerais, 31/12/01; **Zero Hora** (Porto Alegre, 22/1/02; 29/5/02); **O Estado de São Paulo** (São Paulo, 13/01/02; 05/02/02); **Jornal do Comércio** (Rio de Janeiro, 22/2/02; 26/02/02); **Diário do Grande ABC** (Santo André, SP, 23/2/02; 24/2/02); **Gazeta Mercantil** (São Paulo, 14/5/02); **Revista Época** (São Paulo, 25/3/02); **Diário de Pernambuco** (Recife, 10/9/01).

Além do intenso debate social que tem gerado as políticas de ações afirmativas, são, também, objeto de acirradas discussões no âmbito do Direito, seja no cenário nacional ou internacional, principalmente, no que concerne à sua constitucionalidade dentro dos mais diversos sistemas jurídicos. Mas, embora esses projetos tenham sido objeto de polêmica e de críticas por parte da sociedade brasileira, entende-se que sua finalidade primordial é mitigar a flagrante desigualdade do sistema educacional do Brasil e promover a concretização do

Princípio Constitucional da Igualdade, explicitado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.²³³

4.7 Levantamento das Universidades Públicas Brasileiras que Implementaram Políticas Públicas de Ações Afirmativas

No Brasil, esse argumento pode ser facilmente comprovado pelo levantamento de IES que efetivamente implementaram essas políticas:

Tabela 5 - Levantamento das universidades públicas brasileiras que implementaram políticas públicas de ações afirmativas

REGIÃO	ESTADO	UNIVERSIDADE	SITE	COMPETÊNCIA	SISTEMA
SUDESTE	Rio de Janeiro	UERJ Universidade do Estado do Rio de Janeiro	www.uerj.br	Estadual	Cota
SUDESTE	Rio de Janeiro	UENF Universidade Estadual do Norte Fluminense	www.uenf.br	Estadual	Cota
SUDESTE	Rio de Janeiro	UEZO Centro Universitário da Zona Oeste do Rio de Janeiro	www.faetec.rj.gov.br/uezo	Estadual	Cota
SUDESTE	Rio de Janeiro	FAETEC RJ Fundação de Apoio a Escola Técnica do Rio de Janeiro	www.faetec.rj.gov.br	Federal	Cota
SUDESTE	Rio de Janeiro	UFF Universidade Federal Fluminense	www.uff.br	Federal	Bônus
SUDESTE	Minas Gerais	UEMG Universidade do Estado de Minas Gerais	www.uemg.br	Estadual	Cota
SUDESTE	Minas Gerais	UNIMONTES Universidade Estadual de Montes Claros	www.unimontes.br	Estadual	Cota
SUDESTE	Minas Gerais	UFJF Universidade Federal de Juiz de Fora	www.ufjf.br	Federal	Cota
SUDESTE	Minas Gerais	UFU Universidade Federal de Uberlândia	www.ufu.br	Federal	Cota
SUDESTE	Minas Gerais	UFOP Universidade Federal de Ouro Preto	www.ufop.br	Federal	Cota

continua...

²³³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Tabela 5 - Levantamento das universidades públicas brasileiras que implementaram políticas públicas de ações afirmativas

REGIÃO	ESTADO	UNIVERSIDADE	SITE	COMPETÊNCIA	SISTEMA
SUDESTE	São Paulo	UNIFESP Universidade Federal de São Paulo	www.unifesp.br	Federal	Cota
SUDESTE	São Paulo	UNICAMP Universidade Estadual de Campinas	www.unicamp.br	Estadual	Bônus
SUDESTE	São Paulo	FAMERP Faculdade de Medicina S. J. Rio Preto	www.famerp.br	Estadual	Bônus
SUDESTE	São Paulo	USP Universidade do Estado de São Paulo	www.usp.br	Estadual	Bônus
SUDESTE	São Paulo	UFABC Universidade Federal do ABC	www.ufabc.edu.br	Federal	Cota
SUDESTE	São Paulo	FATEC SP Faculdade de Tecnologia de São Paulo	www.fatecsp.br	Estadual	Bônus
SUDESTE	São Paulo	FACEF Centro Universitário de Franca	www.facef.br	Municipal	Cota
SUDESTE	São Paulo	UFSCAR Universidade Federal de São Carlos	www.ufscar.br	Federal	Cota
SUDESTE	Espírito Santo	UFES Universidade Federal do Espírito Santo	www.ufes.br	Federal	Cota

conclusão.

Fonte: Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ
Disponível em: <http://www.lppuerj.net/olped/AcoesAfirmativas/universidades_com_cotas.asp>.
Acesso em: 5 set. 2009.

4.8 A Experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e as Políticas de Ações Afirmativas de Acesso ao Ensino Superior pelo Sistema de Cotas

Figura 1 – Escudo oficial da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre.²³⁴

4.8.1 Contexto acadêmico da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Atualmente, a UERJ tem cerca de 25.000 alunos, distribuídos por 45 cursos nos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São Gonçalo, Resende e Nova Friburgo e, em 2000, iniciou o processo de seleção de seus alunos a partir de um sistema de cotas para negros e alunos oriundos de escolas públicas, por força da Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, que estabelecia 50% de cotas para estudantes oriundos do Ensino Médio público do Estado do Rio de Janeiro (corte socioeconômico).

É impossível negar a forte influência do movimento negro¹⁶ no processo de implementação das ações afirmativas nas primeiras universidades brasileiras, embora Michelle Peria (2004) aponte que na UERJ esta suposta “pressão” não foi determinante. Inspiradas pela experiência estadunidense e pelos encaminhamentos anteriores e posteriores à Conferência de Durban²³⁵, ONGs negras centraram seus esforços e sua forte influência política na efetivação das ações afirmativas, tendo no acesso à universidade pública seu principal campo de embates.

²³⁴ Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidade_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro>. Acesso em: 10. nov. 2009.

²³⁵ 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

Segundo Guimarães (2003, p. 253), a demanda por ações afirmativas passa a ser, a partir da década de 1990, a principal estratégia de mobilização do movimento negro após o “esgotamento” das ações relacionadas ao combate aos crimes de racismo.

Sob duras críticas da opinião pública e de grande parte do próprio meio acadêmico, intelectuais do movimento negro e (alguns) da universidade travaram verdadeira batalha pró-cotas, amplamente divulgada na mídia, tendo como principais argumentos, segundo aponta Marcos Moreira Paulino (2008, p. 31):

1. o ingresso de jovens negros em uma universidade predominantemente branca seria uma forma de reparação da dívida histórica que a sociedade teria com os mesmos, a fim de que se desfaça o mito da “democracia racial” e que se faça “justiça” em nome da efetivação do princípio constitucional de igualdade;
2. a presença de jovens negros em uma universidade monolítica seria indicativa de diversidade racial, de pluralidade cultural, o que enriqueceria o ambiente universitário.

No entanto, antes de tratarmos da implantação do sistema na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, apresenta-se um breve histórico das leis que a envolvem, visto que tais dispositivos criaram, no Estado do Rio de Janeiro, o hoje conhecido *sistema de reserva de vagas* ou *sistema de cotas*.

São as Leis nº 3.524, de 28/12/2000, a Lei nº 3.708, de 9/11/2001, e a Lei nº 4.061²³⁶, de 2/1/2003, todas aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e sancionadas pelos governadores Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho e que determinam a reserva de vagas para alunos da escola pública, determinando-se as seguintes proporções não cumulativas:

²³⁶Saliente-se que as Leis nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, a Lei nº 3.708, de 09 de novembro de 2001, e a Lei nº 4.061/2003, foram revogadas pela Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003 cujo teor é atualmente objeto de arguição de inconstitucionalidade por ação de inconstitucionalidade (ADIN nº 2858), proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM, encontrando-se atualmente, na pauta para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro.

a) 50% das vagas da UERJ para alunos que sempre estudaram em escolas públicas municipais ou estaduais (Lei nº 3.524/2000²³⁷);

b) reserva de 40% das vagas, no mínimo, do total de vagas da UERJ, para candidatos ao vestibular que se declaram, no ato da inscrição do concurso, negro ou pardo, e a previsão de um exame seriado para o preenchimento das vagas destinadas aos alunos egressos das escolas públicas de nível fundamental e médio (Lei nº 3.708/2001²³⁸ – incluídos aqui os negros e pardos da Lei nº 3.524/2000);

c) cota de 10% do total de vagas destinadas exclusivamente aos vestibulandos portadores de deficiência física (Lei nº 4.061/2003²³⁹ – dentro das vagas oferecidas pela Lei nº 3.524/2000²⁴⁰).

Ressalte-se que tanto a primeira legislação apontada, Lei nº 3.524/2000²⁴¹, quanto a segunda, Lei nº 3.708/2001²⁴², foram sancionadas de forma totalmente

²³⁷ Saliente-se que as Leis nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, a Lei nº 3.708, de 09 de novembro de 2001, e a Lei nº 4.061/2003, foram revogadas pela Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003 cujo teor é atualmente objeto de arguição de inconstitucionalidade por ação de inconstitucionalidade (ADIN nº 2858), proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM, encontrando-se atualmente, na pauta para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro.

²³⁸ BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

²³⁹ BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

²⁴⁰ BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

²⁴¹ BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

²⁴² BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade

unilateral, sem qualquer participação das universidades atingidas pelos efeitos de tais medidas.

Conforme aponta Carlos da Fonseca Brandão (2005, p. 63), no caso da Lei nº 3.708/2001²⁴³, a UERJ somente foi convocada a discuti-la após sua aprovação e sanção.

Segundo sugestões formuladas pela comunidade acadêmica da UERJ, as cotas deveriam ser divididas na seguinte proporção:

- 20% do total de vagas destinados aos candidatos que se autodeclarassem negros ou pardos;
- 20% das vagas seriam destinados aos alunos provenientes da rede pública de ensino;
- 5% do total das vagas seriam destinados às outras minorias, como por exemplo, pessoas portadoras de necessidades especiais e povos indígenas.

Nas críticas e sugestões apresentadas pelas instituições envolvidas, esses percentuais não deveriam ser sobrepostos, o que garantiria, no mínimo, 45% do total de vagas a serem preenchidas por candidatos que atendessem a um desses critérios.

Como no vestibular de 2003 a UERJ não conseguiu preencher o percentual de 40% de negros e pardos, entre os estudantes que frequentaram apenas escolas públicas, o resultado final foi que 63,4% dos aprovados ingressaram pelo sistema de cotas e apenas 36,6% dos aprovados ingressaram, naquela universidade, pelo sistema tradicional, sem fazer uso de qualquer tipo de reserva de vagas, conforme Brandão (2005).

Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

²⁴³BRASIL. Rio de Janeiro. Decreto nº 30.766, de 04 de março de 2001. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <<http://femprj.org.br/legislacao/intdif/30/66.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2009. Note-se que a referida lei do Estado do Rio de Janeiro, no entanto, é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2858 e que tramita atualmente perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sem julgamento de mérito.

A consequência dessa situação, imposta de forma absolutamente heterônoma pelo Estado do Rio de Janeiro, foi a ocorrência de cerca de 130 ações judiciais questionando a constitucionalidade da medida, e 11 candidatos obtiveram a vaga por meio de liminar concedida por impetração de mandado de segurança, conforme atestou o próprio vice-reitor de graduação da UERJ em palestra proferida na UNESP.

A postura do governo do Estado do Rio de Janeiro de não ouvir as sugestões das próprias instituições envolvidas, acarretando violação à autonomia das universidades, levou centenas de alunos e as próprias entidades sindicais que representam as escolas particulares do Rio de Janeiro a questionarem a legalidade da implantação do sistema de cotas, mediante ações no Poder Judiciário.

Registre-se que, em março de 2003, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, pela entidade sindical Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN, contra as Leis nº 3.524, de 28.12.2000, Lei nº 3.708, de 9/11/2001, e Lei nº 4.061, de 2/1/2003²⁴⁴, solicitando ao Supremo Tribunal Federal o julgamento inconstitucional de qualquer sistema de seleção acadêmica que utilize como critérios as cotas, pois a autora da ação entende que qualquer discriminação é inconstitucional e que o estudante não pode ser punido porque é branco ou porque estudou em escola particular.

Ainda em fase de tramitação, essa ADIN²⁴⁵ é de vital importância, pois quando julgada pelo STF terá seus efeitos estendidos sobre todos os interessados e não somente sobre as partes envolvidas, em razão da natureza dessa ação.

Em junho de 2003, essa ação recebeu parecer do Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, que considerou inconstitucional o sistema de cotas

²⁴⁴ Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN em face do art. 2º, I, a e b, da Lei estadual nº 3.524, de 28/12/00, que “*dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências*”; do art. 1º, caput e par. único da Lei estadual nº 3.708, de 9/11/01, que “*institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense*”, e do art. 1º, caput e parágrafo único da Lei estadual nº 4.061, de 2/1/03, que “*dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência*”, por alegada ofensa aos arts. 5º, caput, 22, XXIV; 206, I e 208, V, todos da Constituição da República. Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 18.836/GB na Ação direta de Inconstitucionalidade nº 2858-8/600-RJ, juntado a presente pesquisa. Veja-se anexo A.

²⁴⁵ Idem.

para negros e pardos, para portadores de deficiência física e para alunos de escolas públicas, por conta da forma com que esse sistema foi instituído pelo governo do Estado do Rio de Janeiro (cf. Anexo B da presente tese).

É preciso esclarecer, entretanto, que se trata de parecer somente opinativo, posto que não discute o mérito da política de ação afirmativa, mas apenas manifesta-se contrário à sua implantação por meio de leis estaduais, não eliminando, assim, a possibilidade da criação de reserva de vagas pelo sistema de cotas.

Por outro lado, o entendimento da Procuradoria Geral da República compreende que o estabelecimento de cotas de acesso ao ensino superior é de competência privativa da União, não existindo lei complementar autorizando os estados brasileiros a legislar sobre esse assunto, e, para além dessa questão, tais leis também ferem o Princípio da autonomia das universidades (art. 207 da Constituição Brasileira de 1988)²⁴⁶, que garante às instituições de ensino superior com *status* de universidade o direito de dispor sobre as normas de seus processos seletivos de ingresso.

Ressalve-se que, embora os eventuais reflexos de um julgamento futuro pelo STF sejam importantes pelo precedente a ser admitido sobre o sistema, o possível entendimento dos ministros dar-se-á exclusivamente sobre o método (implantação do sistema de cotas por meio de leis estaduais) e não sobre o mérito da questão (constitucionalidade das políticas de acesso ao ensino superior destinadas às minorias).

Isso porque o parecer não expõe argumentação sobre outras iniciativas de implantação do sistema de cotas, como, por exemplo, a iniciativa da UnB de destinar cotas para negros e índios a partir de 2004. A legalidade da ação da UnB talvez nem seja questionada, em primeiro lugar, diante do princípio da autonomia universitária²⁴⁷; depois, em razão de ausência de legislação federal sobre o sistema de cotas.

²⁴⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

²⁴⁷BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Art. 207.

Diante desse cenário, o atual quadro de exclusão do negro e demais minorias no ensino superior só poderia ser revertido se fossem tomadas iniciativas globais, envolvendo não só a educação, mas também o sistema político e jurídico do País.

A universidade, por sua autonomia, configura-se como o espaço privilegiado de interlocução para proposições de reformas educacionais que possam proporcionar, desde o início da educação básica, indistintamente, a igualdade ao acesso à cultura e ao conhecimento.

Dentro dos limites dessa autonomia, a universidade tem o poder de agrupar educadores, profissionais da educação e políticos visando à criação daquilo que poderia ser chamado de um pacto pela melhoria da educação brasileira.

Isso porque iniciativas colocadas de forma isolada, embora legítimas, podem vir a prejudicar o debate sobre a efetividade dessas medidas de ações afirmativas.

Por esse entendimento, mesmo que o parecer em questão venha a ser eventualmente acatado pelo Supremo Tribunal Federal, ele não impede que as universidades públicas ou privadas programem seus próprios sistemas de cotas enquanto não houver lei federal dispondo sobre o assunto, pois, no que tange ao estado do Estado brasileiro, o Princípio da Autonomia Universitária²⁴⁸, neste caso, se impõe.

O fato é que, no caso do sistema de reserva de vagas implantado no Estado do Rio de Janeiro, em razão dos percentuais fixados nas leis mencionadas, o governo daquele Estado finalmente tomou a iniciativa de rever a própria legislação estadual sobre o sistema de cotas implantado, iniciando uma discussão sobre a

²⁴⁸No Brasil, o artigo da Constituição federal de 1988, dispõe expressamente no seu art. 207, que “as Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão aos princípios de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 14. ed. rev., ampl. e atual. 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57). Para maior aprofundamento sobre o princípio da autonomia universitária, vejam-se, no Brasil as obras de Nina RANIERI. **Autonomia universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo, Edusp, 1994. LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Autonomia Universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: segmento, 2005. DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária: O Princípio Constitucional e suas implicações. In: _____. **Documento de Trabalho 9/89 do Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo – NUPES**. São Paulo: [s.n.], [19_?]. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A Autonomia Universitária no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

reavaliação do sistema com representantes das instituições envolvidas e demais entidades.

Em razão dessa revisão, em 4 de setembro de 2003 foi sancionada mais uma nova Lei de nº 4.151/2003²⁴⁹, instituindo nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais, cujo teor acrescentou que a cota só valeria para estudantes que comprovassem efetiva carência econômica, ou seja, um candidato que se declare negro, mas que não seja carente, não terá direito à cota racial.

Com efeito, a Lei nº 4.151/2003²⁵⁰, que criou o sistema de cotas garante a reserva de: 20% das vagas para alunos oriundos da rede pública de ensino; 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência ou pertencentes a povos indígenas nascidos no Brasil.

Apresenta-se a seguir alguns dados da análise sobre o Edital do concurso vestibular 2006²⁵¹ para as vagas públicas na UERJ, para os candidatos às vagas pelo sistema de cotas, em conformidade com a Lei Estadual nº 4.151/2003.²⁵²

As exigências para inscrição desses alunos são:

1. a família precisa estar no patamar de renda *per capita* estabelecido pela universidade, determinado no Edital do Exame Discursivo do Vestibular Estadual 2006. Para saber qual a renda *per capita* da sua família, é usado o seguinte cálculo: soma da renda bruta de todas as pessoas que trabalham na casa (considerado o valor total sem os descontos) e dividido pelo número de pessoas que moram com o candidato (inclusive crianças). Se o resultado for igual ou inferior ao valor estipulado no edital, deverá obedecer ao próximo passo;
2. se o candidato estudou desde a 5ª série até a 8ª série do ensino fundamental em escolas públicas de qualquer lugar do Brasil e todas as séries do ensino

²⁴⁹Saliente-se que a Lei nº 4.151, de 04 de setembro de 2003, é a que institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais, contudo, essa legislação foi revogada pela Lei nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008.

²⁵⁰Idem.

²⁵¹Nesse sentido veja-se Edital do Concurso Vestibular 2006 UERJ e UENF. Disponível em: <<http://vestibular.uol.com.br/ultnot/2006/09/28/ult798u16227.jhtm>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

²⁵²Nesse sentido veja-se Edital do Concurso Vestibular 2006 UERJ e UENF. Disponível em: <<http://vestibular.uol.com.br/ultnot/2006/09/28/ult798u16227.jhtm>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

médio, em escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro; ou se reconhece como negro; ou é portador de deficiência; ou é pertencente a povos indígenas nascidos no Brasil, poderá concorrer às vagas pelo sistema de cotas, em 1 (uma) dessas categorias.

O candidato só pode concorrer em uma categoria. Atendendo às exigências anteriores, no que diz respeito à renda *per capita* e encaixando-se em uma das 4 (quatro) categorias de reserva, o candidato passa para o 3º passo;

3. apresentação dos documentos: o candidato deverá comprovar, ainda no momento da inscrição no Exame Discursivo, a sua “renda per capita”, denominada também de “comprovação de carência”, para que possa concorrer pelas cotas. Caso o candidato não comprove essa condição, disputará as vagas com os candidatos não cotistas.

Há necessidade de o candidato ficar atento à data de divulgação do resultado da análise socioeconômica. Se o pedido for indeferido, o candidato poderá solicitar uma revisão de sua situação no período de recurso.

Para comprovar sua condição socioeconômica, o candidato deverá enviar cópia dos seguintes documentos, com o requerimento de inscrição do Exame Discursivo e o Formulário de Respostas do Questionário de Informações Socioeconômicas – QSE:

- a) documentos pessoais: para todas as pessoas que moram com o candidato, independentemente da idade e vínculo de parentesco. Para os maiores de 18 anos, fotocópias da Carteira de Identidade e CPF. Para os menores de 18 anos, Certidão de Nascimento;
- b) documentação de renda: todas as pessoas que moram com o candidato e possuem alguma fonte de renda própria, sejam elas, trabalhadores com carteira assinada ou sem carteira assinada (informal), aposentados e beneficiários (INSS e outros) deverão apresentar: contracheque, declaração informal de renda ou comprovante de benefício.

A Carteira de Trabalho é obrigatória para todos a partir de 18 anos. A apresentação do IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), IRPJ (Imposto de

Renda Pessoa Jurídica) – apenas se tiver rendimento de participação em empresa – ou DAI (Declaração Anual de Isento).

Caso a família do candidato possua algum bem, que lhe traga rendimentos (receba aluguel de casa, por exemplo), deverá apresentar o comprovante.

As pessoas maiores de 18 anos, desempregadas e aquelas que nunca trabalharam, precisam comprovar essa condição por meio de sua carteira de trabalho (páginas referentes à Qualificação Civil – frente e verso – Contrato de Trabalho e a página seguinte em branco e Anotações Gerais);

- c) documentos relativos à moradia: se o candidato mora em imóvel próprio, deverá apresentar escritura ou equivalente e o IPTU (página de identificação, endereço do proprietário e valor do imposto) do ano vigente. Se o imóvel é alugado, deverá apresentar o recibo de aluguel. Apresentação de conta de energia elétrica dos últimos três meses. A falta de documentos pode dificultar a análise da situação socioeconômica do candidato e levar ao impedimento de concorrer às vagas reservadas para os cotistas.

A discussão sobre o caso tanto da UERJ, como também da UENF, tem levado educadores ao debate, especialmente por meio de artigos publicados na mídia impressa, com foco na permanência do aluno cotista na universidade. O problema a ser enfrentado pelas instituições é a falta de condições para o aluno manter-se financeiramente, necessitando também de outros recursos para acompanhar, em nível de igualdade, os demais alunos de seu curso.

Sem essas condições mínimas de permanência, talvez a experiência das cotas esteja comprometida. Nesse sentido, indica-se a necessidade da criação de uma estrutura adequada para dar suporte financeiro e pedagógico a esses alunos, que, segundo levantamentos, custariam algo em torno de R\$ 12,7 milhões para os cofres públicos, conforme Brandão (2005, p. 68).

Assim, na nossa realidade em que sequer os custos de pagamento de docentes estão sendo efetivamente cumpridos, parece difícil sustentar o êxito completo dessas políticas, caso não haja a continuidade de apoio e de estrutura adequada para permanência do aluno que ingressa por esse sistema.

Além do aspecto financeiro e social, do ponto de vista pedagógico, são necessários investimentos de recursos e condições de acompanhamento dos alunos que ingressam pelo sistema de cotas, pois grande parte desses alunos necessita de reforço em disciplinas específicas.

Nesse aspecto, no Brasil, a experiência da PUC/RJ é citada por especialistas como referência a ser seguida pelo fato de ter implantado uma política que visa impedir que o aluno carente fique em um nível pedagógico muito abaixo dos demais alunos ou que abandone seu curso por dificuldades financeiras (BRANDÃO, 2005, p. 60).

Brandão (2005, p. 60) aponta, por exemplo, o caso da PUC/RJ, que montou uma estrutura de ensino que compreende disciplinas de reforço escolar destinadas, principalmente, àqueles alunos que não tiveram boas notas no vestibular. Para evitar a discriminação, essas disciplinas são abertas a todos os alunos dos primeiros anos. Assim, ao iniciar o ano letivo, essa universidade brasileira também aplica provas de nivelamento e os alunos que não se saírem bem nessas provas são encaminhados às aulas de reforço.

No aspecto financeiro, concede atualmente pouco mais de 600 bolsas integrais e também oferece ajuda financeira aos alunos carentes, destinada a transporte, alimentação e reprodução de material didático (BRANDÃO, 2005, p. 60).

A criação de condições de acesso, por via de políticas de ações afirmativas, sejam elas mediante a implantação de um sistema de cotas ou demais modalidades, para que determinados grupos sociais e/ou raciais ingressem nas universidades brasileiras, necessita vir acompanhada de um programa sistemático de apoio acadêmico (BRANDÃO, 2005, p. 60).

4.8.2 Cotas e a questão do mérito

Com base nesses indicadores, a política de cotas também deve ser pensada dentro do contexto das instituições universitárias nas quais ela está sendo implementada. E, embora, uma das características do debate sobre as cotas é o uso

abstrato e idealizado da noção de “universidade”²⁵³, que seria uma instituição exclusivamente meritocrática, cuja excelência estaria sendo ameaçada – segundo os opositores às cotas – ou uma instituição excludente que estaria se furtando à sua obrigação social de suprir as desigualdades sociais – segundo os defensores das cotas.

No que toca ao ingresso em universidade, o princípio meritocrático está previsto no caso do Estado brasileiro, na Constituição Federal de 1988²⁵⁴, no artigo 208, inciso V: “*O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um*”.

Entende-se que a consideração do mérito implica em parte do reconhecimento de potencialidades individuais para a autonomia, elemento essencial do princípio da dignidade.

O ser humano dotado por definição por uma autonomia, pautada por escolhas contextualizadas, tem um potencial para a liberdade moral encontrada na articulação de hierarquias morais convencionais e na ação segundo essa articulação (IKAWA, 2008, p. 365).

Dessa liberdade, entretanto, decorre a responsabilidade, o indivíduo desenvolve ou não suas capacidades, ao menos em parte por mérito ou por demérito, por escolhas feitas em sua esfera de liberdade. Por outro lado, entende-se que o sistema de cotas não viole o princípio meritocrático, pois embora específico para a educação, não pode ser aplicado isoladamente porque isso violaria e atentaria contra o princípio da unidade constitucional.

²⁵³Nesse sentido, Immanuel Kant, filósofo idealista do século XVIII, apresenta o seguinte conceito de *Universidade*: “a Universidade é uma Instituição artificial, espécie de entidade coletiva, ou escola superior, formada por um conjunto de áreas científicas comuns e por pequenas sociedades diferentes (faculdades), que possuem autonomia (pois só eruditos podem, enquanto tais, julgar eruditos) e que é autorizada a admitir alunos das escolas inferiores que a ela aspiram e a fornecer mestres livres, que não constituem membros seus, (doutores), após exame prévio e por poder próprio. KANT, Immanuel. **O conflito das faculdades**. Lisboa: Edições 70, 1993.

²⁵⁴BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

O princípio da unidade constitucional²⁵⁵ tem como objetivo evitar contradições, harmonizar conflitos e buscar interpretações que produzam um sistema unitário. Se a constituição é a norma máxima do sistema jurídico, concedendo validade a todas as normas que lhe são inferiores, é imprescindível que o próprio texto constitucional apresente coerência interna.

A pluralidade de bens e direitos abarcada pelas constituições, contudo, requer o reconhecimento de uma hierarquia entre os princípios constitucionais para que seja possível dar respostas a eventuais conflitos normativos sem que haja o total sacrifício de um direito constitucional em relação a outros (ILAKWA, 2008, p. 365).

Assim, no que se refere à indagação se as ações afirmativas pelo sistema de cotas violariam o princípio meritocrático, entende-se que não, pois, no que tange ao arcabouço de direitos, o princípio maior é o da dignidade humana²⁵⁶, princípio da eliminação do racismo, constituição da uma sociedade mais justa e solidária, dentre outros ligados à dignidade humana, que por sua vez, liga-se a uma série de

²⁵⁵ Segundo a regra de interpretação do *Princípio da unidade constitucional*, as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição. Em consequência, a constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se for entendida como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese deve-se separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque o *círculo hermenêutico*, o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes. Conforme Canotilho (1993), o princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que o direito constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições, antinomias, antagonismos entre as suas normas, e, sobretudo, entre os próprios princípios jurídico-políticos. Ainda afirma o mestre português que este princípio obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Assim, o intérprete deve sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas, sim, como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios. No dizer de Canotilho (1993), “refletindo a ideia de que a teoria da interpretação é hoje um conjunto de métodos, o catálogo dos princípios tópicos da interpretação constitucional foi desenvolvido a partir de uma postura metódica hermenêutico-concretizante (...) e tornou-se ponto de referência obrigatório da teoria da interpretação constitucional”. Cf. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p.180-181.

²⁵⁶ O *Princípio da Dignidade Humana* além de previsão no ordenamento jurídico pátrio *ex vi* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil assim determina: “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado Democrático de Direito e tem como fundamento [...] Inciso III – a dignidade da pessoa humana”, encontra amparo em nível internacional nos preâmbulos das seguintes tratados internacionais: Os Pactos Internacionais de 1966 – ratificados pelo Brasil em 1992), a Convenção contra a tortura de 1985 – ratificada pelo Brasil em 1989), a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 – ratificada pelo Brasil em 1984), a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – ratificada pelo Brasil em 1968). Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). 2004. São Paulo, Saraiva; MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

princípios gerais, como o princípio substancial da igualdade, o princípio da justiça distributiva, o princípio da estabilidade e da melhora do status, e, no caso da educação universitária, o princípio da compensação e da diversidade.

Ora, não se pode admitir um direito absoluto à consideração do mérito para o ingresso à universidade. Qualquer interpretação constitucional deve ser feita a partir de um balanceamento dos princípios aplicáveis ao caso concreto.

Além disso, entende-se que um dos principais equívocos na discussão sobre as cotas na universidade consiste em supor que seja possível comparar simplesmente por contraste os alunos cotistas com os não cotistas – seja no seu desempenho acadêmico, no seu perfil socioeconômico, nos seus valores, representações ou mobilização política.

Pinto (2005) afirma, no entanto, que embora seja procedimento corrente, a avaliação ou aferição do “rendimento” de determinada política pública, por meio de algum tipo de mensuração de seus possíveis benefícios (como, no caso, o desempenho dos cotistas ou sua mobilidade social), não se pode desconsiderar as múltiplas hierarquias sociais e acadêmicas que se manifestam na universidade e que perpassam e estruturam os limites e o alcance da política de cotas.

Nesse sentido, comparar “cotistas” e “não cotistas”, por exemplo, significa supor (inconsciente ou sub-repticiamente) que essas categorias tenham algo em comum além da mera forma de ingresso: ou um perfil socioeconômico (renda, educação dos pais, cor, etc.) ou uma situação escolar comum (ensino de boa ou má qualidade, etc.) ou valores e representações, o que não ocorre.

Saliente-se, entretanto, que além do critério de corte, uma outra diferença entre as ações afirmativas implantadas em universidades brasileiras: a natureza das vagas, que podem ser *cotas*²⁵⁷ (uma porcentagem do total de vagas é disponibilizada para um grupo específico) ou o que é também denominado por alguns²⁵⁸ de *vagas suplementares*, em que são criadas novas vagas para preenchimento por determinado grupo.

²⁵⁷ Cabe apontar que Ações Afirmativas são frequuuuuentemente chamadas de cotas, um equívoco conceitual. Cota, como se demonstrou durante o transcorrer dessa investigação, é uma das formas de execução destas políticas no tocante ao acesso à universidade e a cargos públicos e privados.

²⁵⁸ Nesse sentido, veja-se Paulino (2008).

Além disso, nem toda a ação afirmativa para o ingresso no Ensino Superior corresponde ao oferecimento de vagas: também pode estar relacionada, por exemplo, à adição de pontos a mais no vestibular para determinado grupo.

De todo modo, percebe-se que o debate interno nas universidades públicas promotoras de ações inclusivas torna-se imprescindível, com vistas a adotar condições efetivas de permanência para que os estudantes beneficiados não engrossem as estatísticas de evasão do ensino superior brasileiro.

5 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO MÉXICO

El desarrollo de un país va a depender solo y solo si, tiene la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política, económica y cultural de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, estamos hablando de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades; solo esta plena convivencia dará la estabilidad en el sistema político, social y económico que por consecuencia habrá un impulso a un desarrollo suficiente para situar a los países en buena posición con respecto a sus competidores en el ámbito mundial. Por tanto las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública; Políticas Públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.²⁵⁹

Ruiz Sánchez Carlos

5.1 A Desigualdade Social e Educacional no México

A história do México foi marcada por uma série de revoluções, a maior parte das quais ocorreu no século 20, entre 1910 e 1920, movimento que reclamava reforma agrária, controle nacional dos recursos minerais, separação entre a igreja e o Estado e extensão da educação para as massas. A primeira e a última dessas questões traduziram-se, de modo especial, num movimento em prol da educação rural, muito intenso (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 132).

Mais recentemente, a preocupação das autoridades educacionais volta-se para as mudanças sociais decorrentes do intenso movimento de industrialização do país. Essas mudanças têm determinado modificações nos próprios programas das escolas rurais primárias e, sobretudo, nas instituições de ensino médio e superior²⁶⁰.

²⁵⁹“O desenvolvimento de um país depende tão somente de ele ter a capacidade estratégica e administrativa para implementar políticas que ajudem no desenvolvimento da plena convivência social, política, econômica e cultural dos diversos atores que participam da formação de um Estado, estamos falando dos cidadãos, instituições, organizações e autoridades, somente esta plena convivência dará estabilidade no sistema político, social e econômico que por consequência haverá um impulso a um desenvolvimento suficiente para situar os países em uma melhor posição com respeito a seus competidores no âmbito mundial. Portanto, as políticas públicas são, sem dúvida alguma, a parte executora da Administração Pública; boas políticas públicas, eficientes, e que respondam aos problemas sociais darão como resultado um Estado capaz de enfrentar com segurança qualquer adversidade futura” (tradução livre do autor).

²⁶⁰Para estudos mais específicos sobre a situação da educação sobre o ensino no México, nas décadas de 1940 a 1960, vejam-se estudos de Sanchez (1936), Lourenço Filho (1957) e UNESCO (1960, 1962).

Octávio Paz²⁶¹, ao analisar a história mexicana, na obra “O labirinto da solidão” afirma que o México, tal como a Índia, não era uma sociedade idílica e bem organizada, que um dia foi invadida e destruída pelos espanhóis. De acordo com a interpretação do autor, os astecas descobertos por Cortez tinham conseguido o poder pela aniquilação de tradições mais antigas e ricas, estabelecendo uma sociedade baseada no poder centralizado, no totalitarismo e em rituais de sacrifício humano. A destruição do império asteca pelos espanhóis foi recebida com indiferença, quando não com satisfação, por outras populações nativas; e a substituição da pirâmide asteca de poder pelo domínio dos espanhóis foi tomada pelas pessoas comuns simplesmente como uma continuação de uma longa tradição de opressão.

Paz (1984) afirma que, na verdade, ao incorporar os nativos em sua civilização, obrigando-os a se tornarem católicos e a trabalharem como servos para os novos senhores, os espanhóis foram capazes de criar uma sociedade melhor que a dos astecas e melhor que a dos colonizadores anglo-saxões do norte, que não tinham um lugar para a população nativa e exterminaram a maioria dela.

Registre-se que Paz (1940) escreveu a obra “O labirinto da solidão” no final da década de 1940, quando o México parecia estar entrando no mundo da modernidade, por meio da industrialização, da expansão e de um Estado modernizado.

Schwartzman (2004, p. 60), por outro lado, ao analisar a pobreza e a exclusão no México afirma, no entanto, que a sociedade mexicana, na década de 1940, não se desenvolvera: a pobreza e a injustiça social continuavam intactas e tinham se tornado mais trágicas pelo contraste com o estilo de vida dos ricos e dos norte-americanos.

²⁶¹Octávio Paz (1914-1998) ensaísta e poeta mexicano nasceu na capital do México país em 1914. Passou sua infância nos Estados Unidos, acompanhando sua família, e sua vida adulta entre a França e a Índia, por fazer parte do quadro de diplomatas mexicanos. Em seu país, PAZ é o poeta mais considerado e controvertido da segunda metade do século XX. Foi agraciado, entre outros, com os prêmios Cervantes, em 1979, Alexis de Tocquerville, em 1989, e com o Nobel de Literatura, em 1990. Algumas obras do autor: **Luna Silvestre** (1933), **Entre lapiedra y la flor** (1940), **el laberinto de la soledad** (1959), **La estación violenta** (1958), **El arco y la lira** (1956), **Topoemas** (1971), e **Hijos del aire** (1979). O escritor faleceu na cidade do México no ano de 1998. Paz, em suas obras, especialmente **O labirinto da solidão**, busca a explicação das deficiências e limitações da sociedade mexicana em seu relacionamento traumático com a modernidade.

Schwartzman (2004, p. 60) indaga-se: por que o México, antiga sociedade capaz de erguer suas populações em revoluções memoráveis, foi incapaz de criar verdadeiras democracias e colher os benefícios da indústria, da ciência e da tecnologia modernas? Há algo que explique esse fato histórico?

Esse autor, porém, chega a uma explicação: *cada sociedade tem sua própria história, mas precisa encarar o presente e construir o futuro da mesma forma – enfrentando seu passado, denunciando suas próprias mentiras e máscaras e assumindo a responsabilidade pela construção de seu futuro* (SCHWARTZMAN, 2004, p. 60).

Defende-se que a questão não é achar alguém para culpar pelas dificuldades do presente, sejam elas de ordem social, econômica, cultural, especialmente educacional, mas saber o que se pode fazer para enfrentá-las e superá-las.

O México é hoje uma república federativa; compõe-se de 29 Estados, dois territórios e um distrito federal e se estende por um território de 1.964.375 Km² - superfície maior que a do Estado do Amazonas (Inep/MEC, 2004).

A população do México é calculada em 103 milhões de habitantes. Desse total, apenas 25% da população são de raça branca ou de ascendência europeia, 30% de raça indígena e a parte restante, de mestiços (INEGI, 2003).

A maioria dos mexicanos fala espanhol, mas grupos muito consideráveis da população indígena servem-se apenas de suas próprias línguas: *nahuatis*, com quase um milhão de pessoas; *otomis*, com 400 mil; maias, com 300 mil; *zapotecas*, com 250 mil e outros grupos menores (INEGI, 2003).

Manoel Bergström Lourenço Filho (2004, p. 127) asseveram que essas condições têm imposto ao país, problema culturais muito complexos, que se refletem na organização da vida econômica e da educação, pois não se pode desconsiderar que, por ocasião da descoberta das terras mexicanas pelos espanhóis, aí existia uma elevada civilização, regida por um governo teocrático, numa sociedade dividida em classes fechadas (*Maias, Aztecas, Tlaxcaltecas, Tarascos*). Esses povos foram em parte submetidos pelos espanhóis; outra parte refugiou-se nas montanhas, onde guardou seus costumes, línguas e formas de culto.

Metade do território mexicano está situada na zona tórrida. Há variedades de climas, dependentes da altitude, o que permite diversificação da produção agrícola. Da população economicamente ativa, 55% dedicam-se à agricultura. Muitas riquezas minerais são exploradas: prata, de que o México é o maior produtor do mundo, antimônio, enxofre, chumbo, ferro, cobre e petróleo (INEGI, 2002).

O mais importante aspecto de transformação econômica do país, nos últimos tempos, é sua intensa industrialização. As fábricas empregavam no ano de 2000 mais de 2 milhões de trabalhadores (INEGI, 2001).

Isso tem proposto questões de especial importância à educação, tanto mais quanto, durante vários decênios, o governo mexicano fez grandes esforços no sentido da expansão do ensino das zonas rurais, com o intuito de assimilação das raças indígenas e reorganização de seus padrões de vida na agricultura (INEGI, 2001; 2003).

A maioria da população mexicana se concentra na parte central do território nacional e 75.4% da população reside em zonas urbanas (Inep/MEC, 2004). Em 2000, 45.8% do total da população se concentrava em seis entidades federativas (México: 13.4%, Distrito Federal: 8.8%, Veracruz de Ignacio de la Llave: 7.1%, Jalisco: 6.5%, Puebla: 5.2% e Guanajuato: 4.8%). Do total de habitantes, estima-se que 7,2% com idade de 5 anos ou mais são indígenas (7.278.000 de pessoas) (INEGI, 2001).

Sverdllick, Ferrari, Jamovich (2005, p. 20-21), em estudo comparado sobre desigualdade e inclusão na América Latina, indicam em estimativas populacionais que quase 4/5 da população falante de línguas indígenas no México reside em oito entidades federativas das 20 existentes no país, destacando-se em primeiro lugar Oaxaca, na qual residem 18.5% do total da população indígena, seguida por Chiapas (13.4%), Veracruz de Ignacio de la Llave (10.5%), Puebla (9.4%), Yucatán (9.15%), Guerrero (6.1%), México (6%) e Hidalgo (5.6%).

Em relação à proporção existente entre os falantes de língua indígena e o total de habitantes de cada estado, as entidades com maiores porcentagens, em 2000, foram: Yucatán (um terço de seus habitantes eram indígenas), Oaxaca, com

32.6% e Chiapas e Quintana Roo, com cerca de um quinto (SVERDLICK, FERRARI, JAMOVICH, 2005, p. 20-21).

Gustavo Javier Fondelvila (2006, p. 101-123) salienta que durante o governo do ex-presidente do México, Vicente Fox Quesada (2000-2006)^{262,263}, do *Partido de Acción Nacional*, criou-se o Comitê Técnico para Medição da pobreza, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESOL) para estabelecer a metodologia oficial que seria adotada a fim de medir a pobreza no país.²⁶⁴

É interessante esclarecer que a metodologia utilizada define três linhas de pobreza: alimentar, de capacidades e de patrimônio, com parâmetros mais elevados aos da linha de um dólar PCC por dia (duas vezes maior no caso de pobreza alimentar rural) e que correspondem a níveis de renda per capita representativos de distintos níveis de carências.

Além disso, essa metodologia de cálculo da pobreza baseou-se nas Pesquisas de Renda e Gastos dos Lares mexicanos, bem como na cesta alimentar elaborada pelo INEGI-CEPAL (Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

As principais conclusões do Comitê (INEGI-CEPAL, 2002), para o ano de 2002, foram as seguintes:

- 18% dos lares mexicanos e 24,2% do total da população contavam com uma renda insuficiente para cobrir suas necessidades de alimentação (pobreza alimentar);
- 25,3 % dos lares daquele país e 31,9% do total da população mexicana recebiam uma renda que lhes impedia de cobrir as necessidades de alimentação e as dos padrões básicos de gastos em educação e saúde (pobreza de capacidades);

²⁶²Nesse sentido, veja-se a lista dos presidentes mexicanos, desde a época da Regência Provisória (1821) até a atualidade. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_M%C3%A9xico>. Acesso em: 10 de nov. 2009.

²⁶³No México, o presidente é Felipe Calderón, do *Partido de Acción Nacional*, que iniciou seu mandato em 1º de dezembro de 2006. Seu mandato termina em 30 de novembro de 2012.

²⁶⁴Era uma das recomendações (E-30) desse comitê de que o México deveria fixar pontos de referência que permitissem dar continuidade aos adiantamentos em sua luta contra a pobreza.

- 45,9% dos lares do país e 53,7% do total da população, como se pode observar do quadro abaixo, têm uma renda inferior para cobrir os fins da política social.

Como se pode observar pelo quadro abaixo apresentado, a linha de capacidades (formação educacional) se encontra abaixo da linha patrimonial e bastante próxima da pobreza alimentar.

Gráfico 2 - Proporção da população pobre no México
Fonte: Consejo Nacional de Población, 2002.

Segundo o CEPAL (2003, cap. 1), as características mais destacadas dos grupos afetados por situações de pobreza em relação à falta de educação são as seguintes: a) apresentam uma maior proporção de crianças que não frequentam a escola; b) os chefes de família possuem níveis mais baixos de escolaridade.

Além disso, outra estimativa da população em situação de pobreza, que foi anteriormente descrita pesquisada e elaborada pela Comissão Econômica, para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2003, cap. 1) aponta que:

- 41,1% da população total se encontra abaixo da linha de pobreza e 15,2% abaixo da linha de indigência. Da população urbana, 32,3% estavam na primeira condição e 6,6% em situação de indigência, enquanto, para a população rural, as porcentagens foram de 54,7% e 28,5%, respectivamente.

No México, constata-se o vínculo existente entre condição de pobreza, etnia e ruralidade. Essa disparidade e desigualdade social se expressa e condiciona em grande medida o acesso à educação superior.

Na mediação feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do índice de Pobreza Humana, que mede as provações nas três dimensões básicas que compõem o índice de desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, educação e um nível de vida digno – o México se situava em 20º lugar (PNUD, 2003).

Gráfico 3 - Evolução da distribuição de renda, coeficiente de Gini*

Fonte: Hernández, 2003.

*Nota: este indicador vai de 0 a 1. A desigualdade é maior quanto mais ele se aproxima do valor de referência 1.

Em comparação ao Brasil, as condições socioeconômicas da população mexicana também evidenciam uma situação de pobreza e desigualdade considerável, tendo em vista que de acordo com dados do INEGI, 23.88% dos lares mexicanos são sustentados com menos de dois salários mínimos (*México Hoy*, INEGI, 2003; Inep/MEC, 2004).

Essa assertiva pode também ser corroborada pelos seguintes indicadores comparativos socioeconômicos, entre Brasil²⁶⁵ e México:

Quadro 12 - Indicadores socioeconômicos, 2001

INDICADORES	BRASIL	MÉXICO
Taxa de alfabetização	85,30%	91,00%
Taxa de alfabetização (homens)	85,10%	93,10%
Taxa de alfabetização (mulheres)	85,40%	89,10%
Produto nacional bruto (PNB) <i>per capita</i> \$ internacionais* (ajuste PAM)	6. 840,00 dólares americanos por habitante	8.070,00 dólares americanos por habitante
Crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB)	0,80%	3,50%
Razão de ingresso 20% superior -20% inferior	25,5 vezes	16,2 vezes
Proporção da população abaixo da linha internacional de pobreza	23,6	12,2

Fonte: Organización Panamericana de La Salud (OPAS). In: *Perfil de Salud de Pais* (2001).

No México, a maioria dos mexicanos fala o espanhol, mas grupos muito consideráveis da população indígena servem-se apenas de suas próprias línguas:

²⁶⁵ Conforme aponta Nádia Cardoso (2005), ao analisar as políticas públicas de inclusão no Brasil, afirma que a ausência de indicadores sociais que levassem em conta a variável raça/cor contribuiu para a difusão da idéia de Brasil como nação racialmente democrática durante todo o regime militar. O censo de 1970, por exemplo, não incorporou, segundo ela, a categoria raça, no levantamento de indicadores sociais do Brasil. A autora assevera, ainda, que, no Brasil, tradicionalmente, as pesquisas sociológicas sobre educação ignorou fortemente a dimensão racial e suas consequências na distribuição de oportunidades educacionais entre os diversos grupos da população. Para pesquisadores e pedagogos, a educação se constituía como um dos eixos básicos para o combate às desigualdades sociais na sociedade brasileira, onde a classe era o elemento central. As desigualdades de classe e de status socioeconômico eram apontados como os grandes elementos que configuravam um acesso diferenciado à educação no Brasil. Essa ausência de indicadores de desigualdades socioeconômicas entre negros e brancos na sociedade brasileira se constituiu como um entrave para o movimento negro de luta contra o racismo. Segundo entendimento de Cardoso, a dificuldade de assunção do racismo como estruturante das desigualdades sociais brasileiras contribuiu para a consolidação de um silêncio em torno das desigualdades das nossas relações raciais. Ainda, segundo Cardoso, o discurso enfático do Movimento Negro ao denunciar o preconceito, os estereótipos, o racismo e as discriminações raciais no Brasil, pressiona a academia para a incorporação da dimensão étnico-racial no levantamento de novos indicadores sociais, entre finais das décadas de 1980 e durante a década de 1990 no Brasil. CARDOSO, Nádia. **Movimento Negro pós-70: a educação como arma contra o racismo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto Steve Biko, Universidade Estadual da Bahia, Salvador, 2005. Capítulo II.

nahuatis, com quase um milhão de pessoas; *otomis*, com 400 mil, mais, com 300 mil; *zapotecas*, com 250 mil, e outros grupos menores.²⁶⁶

Assim considerados, etnia e situação de pobreza caminham lado a lado (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 127).

No início da década de 1980, constatava-se o seguinte quadro por meio dos índices de marginalização a seguir descritos:

Quadro 13 - Estratificação das entidades federativas do México pelos graus do “índice de marginalização”, início da década de 1980

Grau de Marginalização	Muito Alto	Alto	Médio	Médio Baixo	Baixo
Entidades Federativas	Oaxaca	Tlaxcala	Durango	Chihuahua	Distrito Federal
	Chiapas	Zacatecas	Edo. de México	Baja	
	Guerrero	San Luis	Sinaloa	Califórnia Sur	
	Hidalgo	Potosí	Morelos	Tamaulipas	
	Tabasco	Quintana Roo	Colima	Coahuila	
	Querétaro	Yucatán	Aguascalientes	Sonora	
	Puebla	Michoacán	Jalisco	Nuevo León	
		Guanajuato		Califórnia	
		Vcracruz			
		Nayarit			
		Campeche			
Porcentagem da População	21,02%	26,34%	21,83%	16,53%	14,25%

Fonte: Elaborado pela COPLAMAR, com base em 19 indicadores listados.

In: OVALLE FERNANDEZ, (1985), com adaptações.

Nota: As Entidades Federativas estão listadas, em cada coluna, relativa aos graus de marginalização, em ordem decrescente de marginalização.

²⁶⁶ Nesse sentido, veja-se a obra, fruto de dissertação de mestrado de Eduardo Natalino dos Santos, cujo trabalho transita no campo dos estudos históricos para desvendar os povos indígenas do México e que nos convoca à reflexão urgente sobre as culturas indígenas, ricas de simbologia e sobre a história desses povos da América Latina. SANTOS, Eduardo Natalino dos. **Deuses do México Indígena**. São Paulo: Palas Athena, 2002.

No contexto dessas regiões marginalizadas, entretanto, entre os indígenas mexicanos, 59% da população economicamente ativa trabalha no setor primário, fundamentalmente na agricultura de subsistência. 21% da força de trabalho indígena não recebe nenhum tipo de renda (diante de 7,3% da população total) e apenas 12,3% ganha mais de dois salários mínimos (enquanto para a população total essa porcentagem sobe para 32.5%) (CARNOY et al., 2002).

Segundo M. Carnoy et al. (2002), percebe-se que os rendimentos da população indígena são extremamente baixos: quase dois terços deles recebem menos de um salário mínimo. O mesmo ocorre quando se considera os Estados nos quais a concentração da população indígena é majoritária (*Oaxaca e Chiapas*).

Constata-se, ainda, que esses dois Estados mexicanos registram os valores mais desfavoráveis em quase todos os indicadores sociais e econômicos do país. Por exemplo, para o indicador “porcentagem da população *economicamente* ativa sem renda ou com renda inferior a um salário mínimo”, estes dois estados se localizam nos dois últimos lugares do ranking, com porcentagens de 80,5% (*Oaxaca*) e de 82,2% (*Chiapas*) para o ano de 1993 (CARNOY et al., 2002).

A população indígena mexicana também se vê desfavorecida em relação à escolaridade. No ano de 2000, a porcentagem de analfabetismo para a população com mais de 15 anos era de 9,2%²⁶⁷, enquanto, entre a população falante de língua indígena esse índice chegava a 66%.²⁶⁸

Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 21) observam que em relação à quantidade de anos de estudo alcançados pela maioria da população, observa-se em 2000 uma média de 7,6 anos de escolaridade para o conjunto da população maior de 15 anos.

Contudo, se consideramos apenas a população indígena, verifica-se uma considerável desigualdade: para o mesmo ano, a média de anos de escolaridade da população indígena de 15 anos ou mais era de apenas de 4 anos.

²⁶⁷INEGI (2005).

²⁶⁸INEGI (2005).

Quadro 14 - Média da escolaridade da população indígena de 15 ou mais

Média de anos de escolaridade	Média de escolaridade da população de 15 anos ou mais (ano de 2000)	Média de escolaridade da população falante de língua indígena de 15 anos ou mais (ano de 2000)*
Total do país	7.3	4.0

Fontes: INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2005.

Sverdllick; Ferrari; Jaimovich (2005).

Nota: Não foram incluídos os Estados de Aguascalientes, Baja Califórnia Sul, Coahuila de Zaragoza, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas e Zacatecas, devido ao reduzido número de língua indígena neles residente.

No México, considerando-se a distribuição da população de acordo com seu acesso a diferentes níveis de escolaridade, as desigualdades observadas entre o conjunto da população e a população indígena revelam-se da seguinte forma:

Quadro 15 – Distribuição da população mexicana de acordo com seu acesso a diferentes níveis de escolaridade

Nível de instrução	Total de população de 15 anos ou mais, ano 2000 (inclui falantes de língua indígena)	População falante de língua indígena de 15 anos ou mais, ano 2000
Sem instrução	10.3	31.7
Ensino fundamental incompleto	18.3	30.6
Ensino fundamental completo	19.4	18.4
Ensino médio completo	5.3	3.4
Algum ano aprovado em educação média superior	19.1	8.9
Algum ano aprovado em educação média superior	16.8	4.3
Algum ano aprovado em educação superior	11.0	2.7
Total	100	100

Fonte: Dados do INEGI (2005). *Censo General de Población y Vivienda, 2005. Base de datos*. Aguascalientes, Ags. 2006.

Essas estatísticas, no entanto, têm imposto ao país, problemas culturais muito complexos, que se refletem na organização da vida econômica, sobretudo, na da educação superior.

5.2 Ampliação da Oferta Universitária aos Estudantes Indígenas

Conforme entendimento de Braga (2009, p. 1-7), no que concerne à educação superior, em anos recentes, têm sido realçadas expressivas diferenças relacionadas às dificuldades de determinados grupos sociais para ingressarem em uma instituição de educação superior. Duas das mais importantes delas referem-se à inclusão das populações indígenas e aos negros no ensino superior.

De fato, não se pode deixar de constatar que os povos afrodescendentes²⁶⁹ e indígenas da América Latina e do Caribe continuam estrategicamente sem direito à existência, *excluídos da educação* e, conseqüentemente, a uma vida com dignidade. Nesse sentido, entende-se necessário ampliar as oportunidades de acesso à educação superior desses determinados grupos sociais – ou seja, afrodescendentes

²⁶⁹ A população afrodescendente na América Latina é uma das mais vulneráveis, excluídas e pobres do continente. Assim, deixou estabelecido a Conferência de Santiago e a Conferência Mundial de Durban, bem como, diversos estudos elaborados ou publicados pela CEPAL e organismos acadêmicos e internacionais. Trata-se de um grupo que apesar de sua quantidade e sua influência no plano social e cultural, se encontra em desvantagem diante do resto da população em âmbitos como a educação, o trabalho, a saúde, a infraestrutura e o acesso a serviços públicos em geral, como produto de uma situação estrutural ligada ao racismo e à discriminação racial, cujas origens possuem uma profunda raiz histórica, cultural e política. Com efeito, os afrodescendentes configuram um dos grupos mais numerosos de quantos compõem a enorme diversidade etnocultural da América Latina. Se estima que a população afrodescendente alcance 23% da população total da América Latina, umas 120 milhões de pessoas, repartida em várias regiões e países da América Latina. No Brasil, a população afrodescendente representa 45% do total da população com 76 milhões de pessoas segundo o censo de 2000. À respeito, a Conferência de Santiago destacou em sua Declaração final a estreita relação que existe entre o racismo, a marginalidade e a exclusão de pessoas, grupos e comunidades, agregando que em muitos países os setores em que a pobreza é mais intensa são aqueles compostos por afrodescendentes, indígenas e migrantes. Desse modo, a pobreza da qual são vítimas os afrodescendentes é o resultado de séculos de racismo e discriminação racial que, apesar dos diversos esforços realizados, persiste no continente. Nesse sentido, veja-se a **Conferência Regional das Américas, Preparatória da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância**, realizada em Santiago do Chile, do dia 5 ao dia 7 de dezembro de 2000 e da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, do dia 31 de agosto ao dia 8 de setembro de 2001. Veja-se, ainda, dentre outros: Álvaro Bello e Marta Rangel (2002), *“A equidade e a exclusão dos povos indígenas e afrodescendentes na América Latina e no Caribe”*, **Revista da CEPAL** n. 76 (LC/G.2175-P), Santiago do Chile, CEPAL; Álvaro Bello e Marta Rangel (2000), *“Etnicidade, raça e equidade na América Latina e no Caribe”* (LC/R.1967/Rev.1), Santiago do Chile, CEPAL; Epsy Campbell (2003), *“O Impacto Econômico do Racismo e Sexismo sobre as Mulheres Afrodescendentes da América Latina e do Caribe”*, **Reunião de Especialistas da CEPAL para a Construção de Indicadores de Gênero na Análise da Pobreza La Paz**, Bolívia, de 23 ao 25 de setembro; Martín Hopenhayn, Álvaro Bello e Francisca Miranda, (2006) *“Os povos indígenas e afrodescendentes diante de um novo milênio”*, *Série Políticas Sociais* n. 118 (LC/L.2518-P/E), Santiago do Chile, CEPAL; Martín Hopenhayn e Álvaro Bello (2001), **Discriminação Étnico-racial e Xenofobia na América Latina e no Caribe**, [Série Políticas Sociais n. 47] (LC/L.1546-P/E). Santiago do Chile, CEPAL; Marta Rangel (2006). **Proposta para a análise comparada de temas destacados dos direitos humanos dos afrodescendentes na América Latina**, Santiago, [Série População e Desenvolvimento n. 59], CEPAL.

e indígenas, que se encontram excluídos dessa modalidade de ensino para ingressarem em uma instituição de educação superior.

Dados estatísticos colhidos por Martín Hopenhayn e Álvaro Bello (2001) indicam que na América Latina existe cerca de 50 milhões de índios, o que corresponde a aproximadamente 10% da população total. Segundo esses autores analisam, há, no entanto, forte concentração de índios em cinco países: Bolívia, Peru, Equador, México e Guatemala, que, juntos, congregam aproximadamente 90% da população indígena da região, e a maior parte dessa população vive em situação de extrema pobreza.

Segundo Mauro Mendes Braga, especificamente no México, mais da metade das habitações localizadas em regiões indígenas não têm luz elétrica e água encanada; o país tem ainda elevado índice de analfabetismo. Até recentemente, esses cidadãos estavam praticamente à margem da educação superior (BRAGA, 2009, p.10).

Ainda, segundo, Braga (2009, p.12-13), a partir da década de 1990 do século passado, como resultado de movimentos políticos que, em alguns países, colocaram os povos indígenas no centro do cenário político, como importantes atores de seu próprio destino, a demanda por educação superior desses povos também se apresenta no cenário político e educacional da América Latina.

No Brasil, a questão do acesso da população negra ao ensino superior é um dos temas que mais tem sido debatido, nos últimos dez anos, no que concerne às políticas para a educação superior (BRAGA, 2009, p. 10-11).

A partir da *Constituição Federal Brasileira* de 1988²⁷⁰ e, sobretudo, da *Conferência de Durban*²⁷¹, em 2001, diversos grupos sociais, em especial aqueles vinculados ao movimento negro, passaram a reivindicar mecanismos alternativos para o ingresso da população negra – e, em alguns casos, da população pobre, de uma maneira geral – no ensino superior.

²⁷⁰Constituição (1998). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

²⁷¹Trata-se da 3ª Conferência Internacional de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

É bom lembrar que o acesso a esse ensino, em razão do pequeno número de vagas e da baixa qualidade média da educação pública secundária, apresenta forte seletividade social. Contudo, deve-se compreender simultaneamente o acesso à educação desses grupos marginalizados, o aumento de vagas, a diversificação das camadas sociais presentes no alunado do ensino superior e a permanência nas instituições de ensino, com a correspondente diplomação, no tempo previsto para a conclusão dos estudos.

O México, segundo o *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – (INEGI, 2003)*²⁷², tem uma população de 103.263.388, da qual 51,3% são mulheres e 48,7% são homens, e cuja taxa média anual de crescimento é de 1,0%.

Por outro lado, dados estatísticos do CONAPO²⁷³ demonstram que a população indígena, em termos absolutos, é a maior dos países da América Latina com pouco mais de 11 milhões de pessoas.

Com respeito ao âmbito educativo, pode-se dizer que o México destina a esse setor 5,9 % de seu PIB e que dentro desse âmbito opera dentro de uma estrutura mais centralizada, na qual o sistema está organizado de tal maneira que a Federação se encarrega dos assuntos pedagógicos enquanto os Estados dos assuntos administrativos (DE LA GARZA, 2007, p. 2).

Não obstante, durante os últimos anos se têm elevado a cabo reformas educativas que permitem empreender políticas públicas mais descentralizadas, dando como resultados algumas iniciativas que respondem a necessidades específicas para a população indígena com maior sentido de equidade, Garza (2008, p. 2), é o caso, por exemplo, da UNAM, como se verá adiante.

Outros aspectos importantes a levar em conta é o tempo de duração de tempo da escolaridade no México que é de 12 anos, e a idade em que esta se inicia que é de 3 anos (BRAGA, 2009, p. 2).

²⁷² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI. Disponível em <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.asp?c=6224>> Acesso em: 20 ago. 2009.

²⁷³ Consejo Nacional de Población. Proyección de la población de la República Mexicana 2000-2010. Disponível em <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/06.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

Esses dados permitem uma maior compreensão dos dados estatísticos que se apresentam nessa pesquisa. Veja-se, por exemplo, o seguinte quadro representativo da porcentagem por gênero de nível de escolaridade da população mexicana de 15 anos e mais anos.

Quadro 16 – Porcentagem de nível de escolaridade da população mexicana de 15 e mais anos

Nível de Instrução	Homens	Mulheres	Homens Indígenas	Mulheres Indígenas
Sem instrução	8.8	11.7	23.5	39.6
Primária incompleta	17.8	18.5	32.8	28.5
Primária completa	18.5	20.1	19.9	17.0
Secundária incompleta	6.1	4.6	4.1	2.7
Secundária completa	19.8	18.4	10.9	6.9
Algum ano aprovado em educação média superior	16.3	17.3	5.2	3.4
Algum ano aprovado em educação superior	12.7	9.4	3.6	1.9

Fonte: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de dados.

Dentro desse contexto, no México, independentemente da questão gênero (homens e/ou mulheres), a *questão indígena*²⁷⁴ é, sem dúvida, bastante complexa, inserindo-se no âmbito da educação inter e multicultural (BRAGA, 2009, p. 9).

João Alberto González Galván; María del Pilar Hernández; Alfredo Sánchez-Castañeda²⁷⁵ ao analisarem, do ponto de vista social, os povos indígenas, apontam que:

Os povos indígenas são considerados como “*grupos vulneráveis*”; em razão de seu estado de marginalização, ou seja, indefesos social, política, econômica e juridicamente, por não existir uma legislação específica que estabeleça, basicamente, o respeito às diferenças culturais. Isso se deu, segundo os autores, devido à produção de normas estatais sobre o monopólio cultural dos grupos mestiços, ou seja, o grupo que tem concepções e práticas culturais manifestadas em idioma espanhol e que produzem valores das sociedades chamadas ocidentais. Nesta coexistência de grupos culturalmente diversos, sociologicamente, se considera que um

²⁷⁴ Lilia Schwarcz (1999), ao fazer um balanço da produção antropológica sobre a questão racial e a etnicidade, nos últimos 25 anos, afirma que, com a politização da questão racial e a realização de “estudos mais diretamente engajados com os movimentos sociais negros, ou com o debate sobre a ‘ação afirmativa’ [...] é fato que esses trabalhos [...] têm, em alguns casos, padecido de um certo distanciamento, necessário, à reflexão crítica” (p. 303). Afinal, como lembra a historiadora e antropóloga, não há como desconsiderar que a produção sobre essa temática, no Brasil e em outros países como o México, guarda a especificidade e não a exclusividade de ter a questão da mestiçagem como elemento revelador de uma conformação nacional original. SCHWARCZ, Lilia K. Moritz. Questão racial e etnicidade. In: MICELI, Sergio. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. Sumaré (SP): ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999. p. 267-322. (Antropologia, v.1).

²⁷⁵ GONZÁLEZ GALVÁN, João Alberto; HERNÁNDEZ, María del Pilar; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. **La pluralidad de los grupos vulnerables: um enfoque interdisciplinario**. 2009. p. 15-19.

grupo (ou alguns) dominam os demais. Nesse sentido, o número de membros de um e outro é secundário. O que tem maioria cultural não necessariamente é o grupo dominante. Recorde-se o caso da maioria negra, dito grupo vulnerável, na África do Sul. No México, os povos indígenas são, pois, grupos dominados, e são quantitativamente minoria em relação ao grupo majoritário “*mestiço*” (grupo dominante).

Com isso, poderia considerar que, sociologicamente, segundo esses autores, os povos indígenas, no México, são grupos vulneráveis em razão da exclusão que vivem e, juridicamente, são minorias por terem concepções e práticas linguísticas, étnicas e religiosas diversas em relação à população majoritária, com base no artigo 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966²⁷⁶.

Esses autores consideram, no entanto, que a causa da marginalização dos indígenas é a ausência de normas constitucionais, no México, que reconheçam os seus direitos e de normas regulamentares que instrumentam os mecanismos de aplicação efetiva.

Compreende-se, no entanto, que isso é devido a um modelo monocultural²⁷⁷ de direito em que vivemos.²⁷⁸

Nesse sentido, é preciso que a constituição reconheça que a nação tem uma composição pluricultural sustentada na existência de povos indígenas, fundamentando constitucionalmente o processo de inclusão das concepções e práticas indígenas em todo o direito mexicano. Sobretudo, que o Estado implemente políticas públicas efetivas de inclusão dos povos indígenas.

Corroborar esse entendimento o posicionamento de González Galván; Hernández; Sánchez-Castañeda (2009, p. 16), quando afirmam que “os produtores das normas que regem a conduta dos indivíduos, nesse país, constituem-se o monopólio legislativo do grupo que pensa e atua em espanhol com base em valores culturais ocidentais”.

Os mesmos autores, indagam-se:

²⁷⁶ Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, ratificado pelo Brasil, em 1992. MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos:** coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

²⁷⁷ Registre-se que o modelo monocultural de Estado desconhece a diversidade cultural.

²⁷⁸ GONZÁLEZ GALVÁN, João Alberto; HERNÁNDEZ, María del Pilar; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. **La pluralidad de los grupos vulnerables:** um enfoque interdisciplinario. 2009. p. 15-19.

[...] quantos representantes os povos indígenas têm levado as demandas culturais de seus povos aos congressos constituintes originários e permanentes no México, não encontraríamos nenhum. Há deputados e senadores de origem indígena, mas eles representam mais os partidos políticos do que os seus povos” (GONZÁLEZ GALVÁN; PILAR HERNÁNDEZ; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, 2009, p.16).

Para eles, “a história do direito constitucional mexicano é a história que o racismo jurídico produziu nos povos indígenas” (GONZÁLEZ GALVÁN; HERNÁNDEZ; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, 2009, p.16).

Uma das piores consequências desse racismo segundo os autores²⁷⁹ é a exclusão na educação.

No caso do Brasil, os afrodescendentes, como categoria dos excluídos à educação superior, têm sido o foco do problema. Em relação a estes há, por vezes, escassez de dados e, também, informações contraditórias, matizadas, aqui e ali, pelos aspectos ideológicos que perpassam o assunto (BRAGA, 2009, p. 9).

Não se trata apenas da oferta de vagas nas instituições de ensino superior existentes para esses grupos sociais excluídos, mas de criar alternativas que ofereçam à população indígena e aos afrodescendentes uma educação superior pertinente e de qualidade.

Em estudo comparativo sobre *inclusão* e *equidade* na educação superior, esse mesmo autor (2009, p. 1-41) aponta que, no México, três tipos de iniciativas são alternativas, ou complementarmente praticadas, em relação ao acesso das comunidades indígenas à educação superior.

Segundo Braga (2009, p. 10), a primeira delas, é a reserva de vagas, com ou sem concessão de bolsas de estudos, em cursos usuais de universidades tradicionais. Esse tipo de acesso tem apresentado graves problemas de pertinência cultural, dado que os estudantes, quase sempre, enfrentam, sem maior preparação, o contato com uma cultura desconhecida, em um ambiente desconhecido e frequentemente hostil, o que gera um choque cultural, com reflexos fortemente negativos nos processos de aculturação.

²⁷⁹GONZÁLEZ GALVÁN, João Alberto; HERNÁNDEZ, María del Pilar; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. **La pluralidad de los grupos vulnerables: um enfoque interdisciplinario**. 2009.

Manuel Ramiro Muñoz (2006) analisa que em consequência disso, os índices de evasão são altíssimos, alcançando, em algumas vezes, a casa dos 80%. Ademais, os que sobrevivem ao processo têm, posteriormente, dificuldades de se readaptarem às suas comunidades originais, frustrando boa parte dos objetivos da política de reserva de vagas e bolsas.

Muñoz (2006) identificou, no entanto, algumas experiências exitosas, relacionadas a esse tipo de acesso da população indígena à educação superior, em diversos países, em especial nas instituições de ensino superior, a saber: na *Universidad Rafael Landívar*, na Guatemala, na *Universidad de Antioquia*, na Colômbia, e o programa de bolsas para a comunidade Mapuche, no Chile.

Em acréscimo, Braga (2009, p. 9) aponta ainda uma segunda alternativa praticada, inclusive em países com população indígena numericamente pouco expressiva, como é o caso do Brasil, é a criação de cursos específicos, nas universidades tradicionais, direcionados para a comunidade indígena.

Braga (2009, p. 9) afirma que, em geral, tais programas são voltados para a formação de professores para essa comunidade, existindo uma ampla variedade deles na região andina e na América Central.

Saliente-se, entretanto, que em grande parte, são programas de educação bilíngue e intercultural. Tais iniciativas têm se revelado, em geral, bem-sucedidas, com retorno dos professores às suas comunidades, resultando em efetiva contribuição para o estabelecimento de políticas especiais de educação primária e secundária nesses países.

Muñoz (2006, p. 30) considera, por exemplo, que o sucesso da iniciativa tem estimulado a sua ampliação recente para outros campos da formação de terceiro grau, especialmente aqueles relacionados ao atendimento à saúde e à produção agrária.

Finalmente, uma terceira modalidade de acesso ao ensino superior tem sido a criação de Instituições de Ensino Superior especialmente destinadas às populações indígenas, denominadas de “*universidades indígenas*” (BRAGA, 2009, p. 9).

No México, por exemplo, atualmente, está em curso, um programa de criação de dez universidades voltadas para o atendimento das demandas da população indígena (MUÑOZ, 2006).

Recentemente, o governo mexicano implementou uma estratégia para promover o acesso de estudantes indígenas ao ensino superior, baseada na ampliação da oferta universitária a partir da criação de novas instituições em zonas nas quais se verifica essa maior necessidade, tudo na tentativa de levar a educação superior às zonas densamente indígenas mediante o estabelecimento de universidades interculturais (BRAGA, 2009, p. 10).

Para Muñoz (2006, p. 30), a primeira delas foi a Universidade Intercultural do Estado do México, que iniciou suas atividades no ciclo letivo 2004-2005. Esta universidade atendeu em sua primeira geração a 270 alunos das etnias *Mazahua*, *Nahua*, *Otomí*, *Tlahuica* e *Matlazincas*.

A criação dessa universidade ocorreu no contexto no plano de criação de um total de dez universidades interculturais bilíngues até 2006. Entre os outros Estados nos quais se prevê fundar instituições similares estão: *Chiapas*, *Quintana Roo*, *Yucatán*, *Guerrero*, *San Luis Potosí*, *Oaxaca* e *Tabasco* (MUÑOZ, 2006, p.30).

No entanto, a implantação de *políticas de ações afirmativas* nessas universidades²⁸⁰ têm gerado polêmica. Mesmo dirigidas a facilitar o acesso de jovens indígenas ao ensino superior, caso não sejam conduzidas com pertinência e adequação, podem representar, muitas vezes, uma política geradora de um espaço separado para estes, ao invés de favorecer sua inclusão nas instituições de educação superior.

²⁸⁰ Na América Latina, apontam-se as experiências de acesso ao ensino superior, especialmente destinadas às populações indígenas, as experiências das seguintes universidades: *Universidad de las Regiones Autónomas de La Costa Nicaragüense* (URACAN), *Universidad Autónoma Intercultural de la Amazonia*, Peru, *Universidad Autónoma Intercultural Del Consejo Regional Indígena del Cauca*, Colombia (UAI).

5.3 A Organização do Ensino no México

Educação pré-primária – A educação pré-primária é oferecida em jardins de infância, para crianças de 3 a 5 anos. Esses estabelecimentos são, em parte, mantidos pelos poderes públicos e, em parte, por empresas comerciais e industriais e associações privadas. Funcionam especialmente nas grandes cidades (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129-131).

Ensino do 1º grau – O ensino primário compreende seis anos de estudos, a partir dos 6 anos de idade. Nas escolas rurais, no entanto, nem todos os estabelecimentos dão essa extensão de ensino; em muitas, não maior que três anos. Um tipo particular de escola primária, reservado a crianças indígenas de certas regiões, funciona sob regime de internato ou de semi-internato. Além de instrução elementar (espanhol, aritmética, noções de ciências e higiene, geografia e história do México), nelas se ministram aulas de encaminhamento profissional (carpintaria, mecânica, agricultura, etc.) (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

Ensino de 2º grau – Nessa modalidade compreende-se todos os estabelecimentos cuja matrícula exija como condição o certificado de seis anos de estudos primários: escolas secundárias, normais, cursos agrícolas e técnico-industriais (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

Registre-se que os estudos de formação secundária geral duram cinco anos, com um ciclo inicial de três anos. Nos de tipo clássico, o segundo ciclo é bifurcado, admitindo especialização no ramo de humanidades ou no de ciências. No mesmo plano desse 2º ciclo está o normal, com três anos de estudos e o dos colégios militar e naval (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

O ensino técnico é ministrado em um grande número de escolas, muitas das quais são especializadas em um só ramo. Após o 1º ciclo de qualquer delas, recebe o aluno um certificado que o habilita para numerosas profissões. Com o 2º ciclo, de dois anos acrescidos, os estudantes adquirem um diploma profissional (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

Com efeito, é esse diploma que habilita os mexicanos a prosseguir estudos no Instituto Politécnico Nacional, cujos estudos, no entanto, são considerados de nível superior. A matrícula é estimulada pela concessão de bolsas, gratuidade das taxas escolares e até auxílios especiais para alunos carentes de recursos, desde que bem dotados (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

A maior parte dos alunos dos cursos profissionais, sobretudo nas regiões rurais, recebe formação agrícola elementar, cultivando granjas de propriedade do Estado (*parcelas escolares*) (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

5.4 O Sistema de Educação Superior no México

No México, os centros de educação superior têm origem na época da colônia. Seus primeiros antecedentes datam de 1536, mas a criação da primeira universidade sob a égide da Igreja ocorreu de fato em 1551. Durante o século 19 e até o início do século 20, “começou um período de criação de instituições públicas as quais questionavam a necessidade de independência entre a universidade e os ditames do governo” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 130).

No princípio do século 20, foi inaugurada a Universidade Nacional do México (1910), recebendo o direito de autonomia em 1929, com a origem de um forte processo de criação de universidades nacionais e estatais (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 130).

Em 1933, ocorreu uma reforma da Lei Orgânica que enfatizou a autonomia e a independência das universidades em relação ao Poder Executivo (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 130).

A partir da década de 1950 e, fundamentalmente, na década de 1970, a etapa de expansão registrou o maior crescimento na história da educação mexicana em relação à matrícula, quantidade de instituições, programas acadêmicos e aspecto docente (LUENGO GONZÁLEZ, 2003, p.10).

Segundo Barriga (apud LUENGO GONZÁLEZ, 2003, p. 10), as principais tendências desse período podem ser resumidas da seguinte forma:

Crescimento da matrícula, fundamentalmente em instituições públicas, expansão do número de instituições universitárias públicas; expansão do número de instituições universitárias privadas; diversificação da oferta educacional a partir da criação de novas licenciaturas; incorporação de novas formas de organização acadêmica, exploração de novas formas de organização de planos de estudo; criação de um sistema nacional de formação de professores; estabelecimento do sistema nacional de planejamento da educação superior.

Antecipando o que as reformas da década de 1990 representariam na América Latina, a política de educação superior mexicana promoveu, já na década de 1980, uma série de medidas com o objetivo de controlar a matrícula, diminuir recursos fiscais destinados à educação superior, promover a diversificação de fontes de financiamento, etc., produzindo assim a expansão da educação superior privada em número de instituições e uma desaceleração no ritmo de crescimento do setor estatal.

Constata-se, no entanto, que no México, as transformações da década de 1990 estiveram fundamentalmente relacionadas ao fortalecimento do planejamento e da administração de uma perspectiva economicista (LUENGO GONZÁLEZ, 2003, p.11).

Especialmente para as políticas públicas de inclusão educacionais foram dadas ênfase aos conceitos de racionalidade, eficácia e eficiência; em orientar a demanda educacional para a área de serviços e empregos assalariados, em detrimento de disciplinas científicas ou humanísticas e na promoção do setor privado, o qual evidenciou crescimento.

Defende-se, entretanto, nessa tese, que há necessidade desse desenvolvimento estar atrelado a uma concepção de justiça distributiva. Portanto, há uma necessidade de associação das políticas educacionais ao conceito de justiça distributiva.²⁸¹

Para os adeptos²⁸² dessa linha teórica, as políticas de inclusão, destacando-se dentre elas, as ações afirmativas, que se relacionam com uma igualdade

²⁸¹O conceito de *justiça distributiva* e sua defesa para a implantação das políticas públicas de inclusão, mediante ações afirmativas, encontram-se delineados, de maneira aprofundada, no capítulo 6 da presente tese.

²⁸²Reportamo-nos aqui, especialmente ao pensamento de John Rawls. RAWLS (1921- 2002), filósofo, nascido em Baltimore, Maryland (EUA), professor, desde 1962, na Universidade de Harvard, elaborou uma ampla, detalhada e influente “teoria da justiça”. Como diz RAWLS, na introdução da sua obra, que já se tornou clássica “*Justiça como equidade*” (p. xv-xvi). Esse livro

proporcional, exigida pelo bem comum, na distribuição de direitos, privilégios e ônus entre os membros da sociedade que pode ser implementada por meio de várias situações.

Destacando-se, aqui, a igualdade de oportunidades educacionais que deve ser conferida aos membros da sociedade, nas instituições de ensino superior.

Registre-se que, atualmente, a educação superior no México está dividida entre quatro tipos de instituições diferentes²⁸³, a saber:

1. Universidades;
2. Institutos tecnológicos;
3. Escolas normais;
4. Universidades tecnológicas.

O sistema de educação superior mexicano é formado por mais de 1.500 instituições públicas e particulares. Seguindo a classificação da Associação Nacional de Universidades e Instituições de Educação Superior (ANUIES), entre as instituições de educação superior mexicanas, contam-se²⁸⁴:

tem dois objetivos: um deles é retificar as falhas mais graves da sua obra que também se tornou um clássico, "*Uma Teoria de Justiça*" e que, segundo RAWLS, obscureçam as ideias da justiça como equidade, que é como denominou a concepção apresentada daquele livro. O outro objetivo é reunir numa formulação única a concepção de justiça apresentada em Teoria. A teoria da justiça de Rawls é extremamente influente no meio acadêmico e práticas consoantes com esta já faz parte das políticas públicas de vários países, entre os quais se encontra o Brasil. Rawls distinguia o surgimento das gerações do direito em três grandes grupos: 1º civil - primeira Geração, 2º político - segunda Geração, 3º social - terceira Geração. No Brasil, o que se pode observar é que a sequência para o surgimento dessas gerações se dá diferentemente: surge em primeiro lugar o grupo político, em seguida o grupo social e por último o grupo civil. A partir disso, o que se pode obter é uma dentre tantas respostas para o motivo de ser a sociedade brasileira tão desigual. Veja-se, nesse sentido, especialmente as duas obras de RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008; **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁸³ Nesse sentido, veja-se importante estudo comparado entre cinco países da América Latina, **Desigualdade e inclusão no ensino superior**, elaborado em coautoria com Ingrid Sverdllick, Paola Ferrari e Anália Jaimovich. Nesse capítulo, valemo-nos, especialmente dos quadros e estatísticas citadas nesse exaustivo trabalho que foi publicado pelo Programa de Políticas de Cor (PPCOR), do Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPED), Rio de Janeiro-Buenos Aires, 2005.

²⁸⁴ SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Anália. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPED) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005.

1. Universidades públicas: são 45 instituições federais e estatais, compreendendo as funções de ensino, pesquisa e extensão. Esse subsistema atende a 52% dos estudantes de licenciatura e 48% dos estudantes de pós-graduação.

Saliente-se que no México, a maior parte das universidades públicas é autônoma, significa que tem a faculdade de aprovar regulamentos secundários nos quais se fixem as normas de admissão de estudantes, professores, promoção, assim como as faculdades, termos e limitações de seus corpos colegiados, além das obrigações e direitos de suas autoridades executivas (LUENGO GONZÁLEZ, 2003, p. 11-20).

A autonomia é exclusiva das universidades públicas e é resultado de uma Lei Orgânica expedida pelo Congresso Federal (para o caso das universidades públicas federais: a Universidade Autônoma do México e a Universidade Autônoma Metropolitana), ou então para o Congresso Estatal correspondente, como é o caso das universidades autônomas dos Estados (LUENGO GONZÁLEZ, 2003, p. 11-20).

Segundo Luengo Gonzalez (2003), as instituições de educação superior do México contam ainda com três opções para conquistarem o reconhecimento oficial de seus programas de estudos:

1. Mediante as instituições autônomas: a lei orgânica respectiva, expedida pelo legislativo federal ou estatal, concede de antemão o reconhecimento oficial aos programas de estudos para as universidades autônomas. Além disso, as universidades autônomas têm a faculdade de conceder validade oficial – mediante a figura da “incorporação” – aos programas educacionais das instituições não autônomas.
2. Mediante a incorporação: as universidades autônomas assumem a responsabilidade de cuidar para que os programas oferecidos pelas instituições privadas atendam o currículo que ministram, e sob os mesmos padrões vigentes da própria instituição.
3. Mediante a concessão do reconhecimento de validade oficial emitido pelo governo federal ou estatal. Esta é uma opção intermediária para as já mencionadas. Não possuem flexibilidade da autonomia, mas também não têm a rigidez da incorporação. As instituições particulares podem oferecer seu próprio currículo e normas, sempre e quando tenha sido autorizado pela dependência correspondente do governo.

2. Universidades tecnológicas: são organismos públicos descentralizados dos governos estatais cuja existência se dá em nível federal, estatal e municipal, de criação relativamente recente, pois, as primeiras datam de 1991. Seus programas de

estudo duram dois anos. Entre 1998 e 1999 existiam 36 universidades tecnológicas em 19 entidades, atendendo a 1.1% da matrícula em educação superior.

3. Universidades particulares: compreendem 976 organismos, sem incluir as escolas normais. Estão classificadas de acordo com seu nome oficial em cinco conjuntos: universidades (306 instituições), institutos (256), centros (239), escolas (88) e outras instituições (87).

É imprescindível para essas universidades terem o reconhecimento de validade oficial dos estudos (RVOE), concedido pela Secretaria de Educação Pública ou pelos governos estaduais; podendo ainda ser incorporadas a uma instituição educacional pública com poderes para tal. Esse subsistema responde por 27.6% da matrícula em licenciaturas e 36.5% na pós-graduação.

4. Outras instituições públicas: trata-se de 67 instituições não compreendidas nas classificações anteriores. Representam 1.1% da população da graduação e 7.5% da pós-graduação.

5. Institutos tecnológicos públicos: existem 147 instituições representando 19% da matrícula em licenciatura e 6% dos estudantes de pós-graduação.

6. Educação normal: este nível prepara professores para diferentes níveis educacionais por meio de programas cuja duração varia de 4 e 6 anos. Do total das instituições compreendidas, 220 são públicas e 137 particulares. Estas representam 11.8% da população cursando o nível superior.

O aumento do número de IES e o aumento da matrícula total nas últimas décadas revelam a forte expansão do sistema educacional superior mexicano nos últimos anos.

Corroborando esse entendimento, Allende Gerez (2009) aponta que das 118 instituições existentes em 1970, passou para 1.292 em 1988. No mesmo período, a matrícula total aumentou de 250.000 para 1.727.500 estudantes. Esse crescimento foi particularmente notável no setor privado; de 11.7% das matrículas de licenciatura em 1975, passou a absorver 24.4 em 1998. Nesse ano, as IES privadas captaram 26.5% da matrícula total da educação superior.

Mesmo diante desse considerável crescimento, é interessante observar a partir da comparação com outros países, como o sistema de educação mexicano se destaca como o de maior sustentabilidade em relação a outras instituições públicas de outros sistemas da América Latina, tais como o brasileiro.

Em 2001, no México, havia 1.718.017 pessoas matriculadas em cursos de graduação, a grande maioria (69.4%) no setor público:

Gráfico 4 – N° de pessoas matriculadas em cursos de graduação no setor público – México

Fonte: Diretoria Geral de Planejamento, Programação e Orçamento/SEP. Estatística Básica de Educação Superior. Início dos cursos de 1989-1990 a 2000-2002.

Acrescenta-se, ainda, a posição de estudiosos, como por exemplo, Luengo Gonzáles (2003), para o qual o crescimento do setor privado teve como efeito um “vôo da elite” da educação superior pública para a privada, diante do recente recrutamento de estudantes provenientes de classe alta empreendido pelas universidades particulares.

5.4.1 O acesso ao ensino superior no México: ingresso e seleção

Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 73-75) apontam que, no México, praticamente todas as instituições de educação superior utilizam um exame de ingresso como instrumento de seleção dos estudantes candidatos a preencherem as vagas oferecidas. Contudo, não se pode desconsiderar o fato de muitas instituições integrarem o ciclo de três anos anterior aos estudos de graduação (conhecido como Preparatória, Ensino Médio ou Educação Média Superior) como parte da

universidade, e estabelecem um mecanismo de admissão especial para os concluintes de suas escolas preparatórias ou da educação média superior.

Luengo; Gonzales (2003) indicam, por outro lado, que esses mecanismos podem ser de vários tipos, dentre eles: considerar a média obtida e admitir os estudantes com certas limitações (espaço em certas carreiras) ou condicionamentos (quanto mais elevada for a média obtida maior será a liberdade para escolher a carreira, o turno, etc.), tornando desnecessária para estes a realização de um exame de ingresso.

Além disso, como apontam Luengo; Gonzales (2003), para ser admitido a qualquer curso universitário, o candidato deve apresentar o certificado de estudos secundários completos (*bachillerato*). Contudo, os estudantes que não possuem esse título podem seguir cursos livres (*oyentes*).

Outra modalidade de ingresso consiste ainda em destinar um exame específico e prioritário para os alunos formados nessas mesmas escolas. Inclusive, algumas instituições admitem automaticamente os estudantes formados em suas próprias escolas e abrem o exame a partir das vagas restantes, disponibilizando-as para alunos procedentes de outras escolas (LUENGO GONZALES, 2003).

Os exames de ingresso eram locais até 1994: cada instituição elaborava e aplicava seus próprios exames, geralmente de múltipla escolha. A partir desse ano, foi criado um centro particular, o CENEVAL, cujo propósito era elaborar um único exame nacional de acesso a todas as instituições de educação superior (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005, p. 73-75).

Atualmente, no entanto, o CENEVAL elabora exames padronizados de alcance nacional para avaliar os estudantes em seu ingresso para a educação média superior e superior, participando também na construção de exames padronizados e de alcance nacional, cuja função é avaliar os profissionais recentemente formados em seus estudos em uma universidade ou outra instituição de educação superior. O centro desenvolve dois tipos de exames: os Nacionais de Ingresso (EXANI), que podem ser aplicados como seleção de acesso à educação média superior (EXANI-I) ou para a educação superior (EXANI-II), e os Exames

Gerais de Conclusão dos estudos superiores (EGEL) (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005, p. 75).

O EXANI II é uma prova de raciocínio e conhecimentos básicos do ensino médio, utilizada com fins de seleção para o ingresso em cursos superiores e é dirigido a alunos concluintes do ensino médio que tenham solicitado ingresso em instituições para as quais foram contratados os serviços do CENEVAL. (Id.Ib., p.75).

Conforme indicam Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 73-75), esses são exames de múltipla escolha, compreendendo diversas áreas: raciocínio verbal, raciocínio matemático e cinco campos temáticos: mundo contemporâneo, Ciências Naturais, Ciências Sociais e Humanidades, Matemática e Espanhol. E seguem a esta norma: geram uma distribuição das pontuações totais do conjunto de estudantes inscritos, na qual há uma acumulação dos sujeitos na média e uma distribuição gradual nas pontuações muito altas ou muito baixas. Sua implementação efetiva teve início em 1994, e o número de estudantes avaliados pelo EXANI-II durante 2004 foi de 258.660; os estudantes avaliados de 1994 até 2004 somam um total de 1.533.134.

Allende Gerez (2009) afirma que, a princípio, a tendência prevalecente de uma maneira geral parece ser a de contratar os serviços de agências especializadas para a elaboração dos instrumentos de avaliação, entre eles, o exame do CENEVAL. Contudo, outras universidades ainda elaboram e aplicam seus próprios exames, dentre os quais se destacam:

- A Universidade Autônoma da Baixa Califórnia, a Universidade Autônoma de Chiapas, a Universidade de Guanajuato, a Universidade Autônoma de Coahuila, a Universidade Autônoma de Chihuahua, a Universidade Juárez Autônoma de Tabasco, a Universidade Autônoma de Nayarit, a Universidade Autônoma de Sinaloa, a Universidade Autônoma de Yucatán, a Universidade Autônoma de Zacatecas, a Universidade Autônoma Metropolitana, o Instituto Politécnico Nacional e a UNAM.

Registre-se, no entanto, que algumas dessas instituições optaram por substituir um conjunto de concursos de seleção (cada um convocado por uma

instituição) por um único concurso no qual se unificam as convocatórias de várias instituições educacionais presentes em uma mesma área.

Como apontam Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 73-75), o primeiro destes concursos unificados vem sendo desenvolvido desde 1996, pelas novas instituições formadoras da Comissão Metropolitana de Instituições Públicas de Educação Média Superior (COMIPEMS).

Para essas pesquisadoras o concurso para Ingresso na Educação Média Superior da Zona Metropolitana da Cidade do México (ZMCM):

Tem o propósito de identificar os candidatos que podem ingressar em alguma das opções educacionais oferecidas por tais instituições, tomando como base os conhecimentos básicos e as habilidades gerais medidas mediante um exame, assim como as preferências de cada participante em certas opções educacionais. É um concurso dirigido aos interessados em iniciar seus estudos de educação média superior (nível médio, médio tecnológico, carreira de técnico profissional ou profissional técnico) em alguma das instituições localizadas na Zona Metropolitana da Cidade do México (Distrito Federal e 22 municípios conurbanos do Estado do México) (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005, p. 73-75).

Por outro lado, indica Parga Tagüña (s/d), que a Universidade Nacional do México (UNAM):

[...] elabora e aplica seu próprio exame de ingresso para todos os candidatos que elegeram algum de seus cursos como primeira opção dentro do pedido de registro; as demais oito instituições (Colégio de Bachilleres (Colbach); Colégio Nacional de Educação Profissional Técnica (Conalep); Dirección Geral do Ensino Médio (DGB); Dirección Geral da Educação Tecnológica Agropecuária (DGETA); Dirección Geral de Educação Tecnológica Industrial (DGETI); Instituto Politécnico Nacional (IPN); Secretaría de Educación, Cultura e Bem-estar Social do Governo do Estado do México (SECeBS), e Universidade Autônoma do Estado do México (UAEM) aplicaram o Exame Nacional para Ingresso na Educação Média Superior (EXANI-I) elaborado pelo CENEVAL. Deste modo, em 2003, dos 261.702 candidatos registrados na convocatória do concurso de ingresso, 155.808 foram examinados pelo CENEVAL (TAGÜÑA PARGA, s/d, p. 10).

Alguns estudos²⁸⁵ dedicaram-se à análise dos resultados dos exames do CENEVAL em relação às características dos candidatos, oferecendo um dado interessante para a presente investigação: os resultados dos candidatos que disseram falar alguma língua indígena são, em média, 17 pontos menores que os do restante da população, diferença que se acentua nas seções de raciocínio verbal e

²⁸⁵Alguns estudos, como por exemplo, Maciás (2000).

matemático. Entretanto, nesses estudos observa-se que há uma significativa correlação entre a escolaridade dos pais e o rendimento acadêmico dos alunos.

5.4.2 A demanda por educação superior no México

Conforme indicam Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 77), a educação secundária é obrigatória no México desde 1993. É um nível educacional de três anos de duração, imediatamente posterior ao ensino médio, oferecendo educação para jovens entre 12 e 14 anos. Por ser requisito para os estudos de nível médio superior é considerado como um nível propedêutico.

A educação média superior é o nível imediatamente seguinte cujo alcance se limita à população com idade entre 14 e 17 anos. Está formada por três subsistemas: a formação média geral ou universitária, a formação média tecnológica (título que oferece ao mesmo a carreira de técnico profissional e também permite a continuidade de estudos de nível superior), e a formação profissional técnica, responsável por formar profissionais (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH 2005, p. 77).

Indicam, ainda, Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 77) que, para ingressar na educação média superior no México, é necessário ter um título de educação secundária, e, em geral, prestar um exame de admissão. A educação média geral é a modalidade mais importante desse nível educacional, abarcando no ciclo 2001-2002, 59.8% do total de estudantes desse nível, seguido pela educação média tecnológica (28.8%) e finalmente pela educação profissional técnica (11.4%).

Ao analisar a porcentagem da população cujos estudos secundários já foram concluídos, observa-se, no entanto, que para o ano de 2000 um número de formados em ensino médio de 1.421.931 jovens, representando 65.7% do total de jovens da idade de 15 anos (2.162.740) (Idem, 2005, p. 78).

Mas se considerar agora o nível que é requisito para o ingresso no nível superior e cujo caráter não é obrigatório, observa-se que no caso da educação médio superior, para esse mesmo ano, os formados representavam apenas 32.9% (688.385) da população de 18 anos (2.089.429) (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH 2005, p. 78).

Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 77) asseveram também que as diferenças entre setores sociais também revelam diferenças extremas: no ano de 1998, a população com idade entre 20 e 25 anos com nível médio completo representava 32% do total da população dessa idade, e as diferenças por setor social indicam que, enquanto nos *decis* 1 e 2 de renda, apenas 4% e 9% dos jovens dessa idade conseguiam se formar, nos *decis* 9 e 10 este número subia para 53% e 70%.

Nesse sentido, segundo essas pesquisadoras, é possível afirmar que as pessoas pertencentes ao *decil* 10 de renda possuem uma vantagem proporcional 17 vezes superior em relação aos localizados no *decil* mais baixo de renda para a finalização do ensino médio (SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005, p. 77).

Ressalte-se, porém, que isso localiza o México em um lugar intermediário entre o Chile e a Argentina de um lado, e o Brasil do outro no que diz respeito à desigualdade na conclusão do ensino médio.

Carnoy (2002) indica que em relação à população indígena, essa situação é ainda pior: apenas 1,1% da população indígena de 15 anos ou mais consegue terminar o ensino médio superior.

Se for considerado que a demanda potencial fosse tida como a demanda efetiva, ou seja, sobre os estudantes inscritos para tentar uma vaga na educação superior, os dados são os seguintes:

Em 2000, 27 universidades públicas do país ofereceram 127.831 vagas para atender uma demanda de 279.018 candidatos, ou seja, apenas 46 em cada 100 jovens inscritos puderam obter um lugar na universidade, conforme se demonstra pelo quadro abaixo:

Quadro 17 – Oferta e demanda em universidade pública no México - 2000

Instituições	Demanda	Oferta	Porcentagem
U.A. Aguascalientes	4,435	2,440	56.1
U.A. Baja California	8,844	8,828	99.8
U.A. Baja California Sur	1,585	750	47,3
U.A Campeche	1,578	947	60.0
U.A. Colima	4,407	4,407	100.0
U.A Chihuahua	4,474	2,895	64.7
U.A. Cd. Del Carmen	813	502	61.7
U. A. Coahuila	15,339	10,372	67.6
U.C.A. Chiapas	815	333	40.8
U.A. Chiapas	6,420	2,850	44.3
U.A.Cd. Juárez	3,200	1,560	48.7
U. A. Guadalajara	25,645	8,530	33.2
U.A. Guanajuato	3,179	1,031	32,4
U.J.E. Durango	3,042	1,730	56,8
U.A. Hidalgo	3,523	1,868	53.0
U.A. Metropolitana	20,991	5,659	26.9
U.A.E. México	11,301	6,193	54.8
U.A.E. Morelos	4,500	2,500	55.5
B.U.A. Puebla	14,567	7,350	50.4
U.A. Quintana Roo	417	380	91.1
U.A. San Luis Potosí	6,300	4,500	71.4
U.J.A. Tabasco	5,345	2,940	55.0
U.A. Tamaulipas	8,500	6,500	36,4
U.A. Yucatán	6,100	3,660	60.0
U.A. Veracruzana	26,083	13,001	49.8
UNAM	42,705	6,405	15.0
IPN	45,000	19,700	43.0
Total	279,018	127,831	45.8

Fonte: De Los Santos, V. (s/d) e Sverdlick; Ferrari; Jaimovich, 2005, p. 79.

Esses dados indicam que um número significativo (56%) de jovens candidatos a uma vaga nas universidades públicas fica excluído delas por causa do exame de ingresso e da baixa proporção de vagas diante da demanda efetiva.

Além disso, também revelam claras diferenças entre universidades mais ou menos seletivas e, nesse sentido, o caso da UNAM é paradigmático: apenas 15% dos jovens inscritos conseguem obter um lugar na universidade, ou seja, 85% dos jovens candidatos ao ingresso na UNAM não conseguem estudar nela.

Tais dados apontam para uma realidade: o exame de ingresso associado à inexistência de vagas exclui uma importante proporção de jovens da possibilidade de estudarem nas instituições escolhidas.

Indaga-se, assim: quem são esses excluídos?

Se nos detivermos brevemente em analisar os resultados do exame EXANI-II para o ano de 2001 (exame de ingresso para a educação superior aplicado pelo CENEVAL) em relação às características da população apresentada, observa-se que 69.40% dos candidatos haviam cursado o ensino médio superior no setor público, enquanto 24.48% vinham do setor privado (os 6.12% restantes ingressaram pelo sistema de intercâmbio).

Segundo Mejiá (2003) os que cursaram seus estudos anteriores no setor privado têm uma média de pontos índice ligeiramente superior aos que estudaram no setor público: (936 para os primeiros e 921 para os segundos). Nesse sentido, segundo esse autor, *“o exame beneficia comparativamente os estudantes provenientes de colégios particulares”*.

Registra, ainda, Mejiá (2003, p. 20), que as condições socioeconômicas, mais uma vez, também revelam dados interessantes:

As pessoas cujas famílias possuem renda mensal inferior a \$ 1.000 representam apenas 6.82% dos candidatos, frente à maioria (43.28%) cuja concentração se dá na faixa de renda familiar entre \$1.001 e \$4.000. Estes obtêm uma média de 915 pontos índice, contra 891 para os provenientes de famílias com renda menor a \$ 1.000 e \$ 962 para aqueles cuja família tem renda superior a \$ 20.000 mensais (os quais representam apenas 3.75% do total de candidatos).

Desse modo, o exame beneficia comparativamente aqueles provenientes de setores sociais médios e altos. Contudo, é importante notar a baixa proporção de pessoas provenientes dos setores mais desfavorecidos que chegam a se inscrever para o exame.

Considerando os candidatos que afirmaram falar ou compreender uma língua indígena, observa-se que no ano de 2004 houve 9.105 candidatos, representando 3.5% do total da população examinada nesse ano (Cf. SVERDLICK; FERRARI; JAIMOVICH, 2005, p. 77).

Significa assim que os indígenas que chegam a se apresentar para o exame representam um número muito inferior em relação à sua participação no total da população (em torno de 17%).

Soma-se a isso o fato de não serem os mais beneficiados no exame: os resultados destes candidatos falantes de língua indígena em um exame são, em média, 17 pontos índices menores que os do restante da população examinada, em comparação com os resultados obtidos pelo conjunto de falantes não bilíngues (CENEVAL, 2003).

5.4.3 Quem frequenta o nível superior no México?

De acordo com o anuário estatístico de 2003 da ANUIES, a população escolar de educação superior era nesse ano de um total de 2.239.120 estudantes. Destes, 83% cursavam uma licenciatura, 7,4% estavam matriculados em uma educação normal, 3,0% em carreiras de nível técnico superior e 6,2% na pós-graduação (ANUIES, 2003).

Em relação às pessoas que efetivamente ingressam na educação superior, observamos que 17,7% dos jovens com idade entre 20 e 24 anos alcançam esse nível. Contudo, a distribuição é notoriamente desigual: 45% dos jovens com idade entre 19 e 23 anos residente em zonas urbanas e pertencentes a famílias com renda média e alta chegam ao nível superior, enquanto apenas 11% e 3% dos jovens dos setores urbanos pobres e das zonas rurais alcançam esse mesmo nível, respectivamente (ANUIES, 2003).

Sob a perspectiva mais ampla, Mejía (2003) aponta também que é importante considerar a desigualdade da cobertura da educação superior no país: enquanto há regiões com uma taxa de cobertura superior a 25% (Distrito Federal, Tamaulipas, Nayarit e Nuevo Leon), há outras nas quais as menores taxas registradas são de 15% (Baixa Califórnia, Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Estado do México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz e Zacatecas).

Coincidentemente, as regiões nas quais são registradas as menores taxas são também aquelas em que reside a maior parte da população indígena, como Oaxaca e Chiapas (MEJÍA, 2003).

Segundo Mejía (2003), não é possível saber, portanto, com exatidão quantos camponeses e indígenas há nas universidades.

De acordo com a direção do CGEIB (Coordenação Geral de Educação Intercultural Bilíngue do México): “O dado sobre condição dos falantes de língua indígena nunca é questionado de forma direta, e deixa de se fazer esta pergunta no nível da instituição educacional após o ensino médio”.

De maneira mais pessimista S. Schmelkes (2003) estima que não cheguem a 1%, e em sua maioria são indígenas cujos pais migraram para zonas urbanas, tendo estudado em escolas públicas das cidades, cuja eficiência e qualidade são significativamente superiores a das escolas rurais ou indígenas.

Gráfico 5 – Dados comparativos da população indígena em nível nacional e a representação desta população na universidade

População total presente no ensino superior = 17,7 %

População Indígena presente no ensino superior = 1 %

Fonte: Schmelkes (2003).

Gráfico 6 – Estatística de jovens no ensino superior mexicano - 2003

Fonte: Schmelkes (2003).

Desse modo, comparando os dados apresentados da população indígena em nível nacional, observa-se como essa população tem uma representação claramente baixa na universidade, necessitando, portanto, de políticas públicas de inclusão para ascender a esse nível de ensino.

5.5 Levantamento de Políticas de Ações Afirmativas no México

Segundo estudos realizados, o Observatório Latino-America de Políticas Educacionais – OLPED (2009), as políticas públicas de ação afirmativa em ensino superior, entendidas em sentido amplo como *políticas destinadas a facilitar o acesso de determinados grupos a este nível educacional*, registram, assim, como em outros países da América Latina, diversas formas no México.²⁸⁶

No México, segundo indica o OLPED (2009), podem ser encontradas políticas de ações afirmativas:

1ª - *Políticas de ações afirmativas* centradas em conceder algum tipo de auxílio financeiro às populações visadas (como programas de bolsas);

2ª - *Políticas de ações afirmativas* que combinam programas de apoio econômico com uma transformação das instituições de educação superior que alojarão a população visada;

3ª - *Políticas de ações afirmativas* baseadas na ampliação da oferta universitária a partir da criação de novas instituições e zonas nas quais sua necessidade foi determinada (OLPED, 2009).

Em acréscimo à classificação acima apresentada pela OLPED (2009), Sverdlick, Ferrari, Jaimovitch (2005, p. 102) indicam, ainda, no México, outra categoria que interessa a presente pesquisa, diferenciando aquelas políticas que são dirigidas *strictu sensu* a grupos específicos, especialmente os indígenas.

Segundo Sverdlick, Ferrari, Jaimovitch (2005, p. 1-123) são as:

²⁸⁶ Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais – OLPEd.net., cujos dados encontram-se disponíveis em: <http://152.92.152.60/web/olped/politicas_acao_paises_mexico.asp> Acesso em: 24 mai. 2009.

4ª - *Políticas de ações afirmativas*, em que a população objetivo é mais difusa, determinada em geral por seu nível de *renda econômica e outras políticas dirigidas a grupos específicos, como a população falante de língua indígena*.

Ocorre que, muitas vezes, em virtude das características de pobreza da população indígena, essa diferença é apenas analítica, visto que na implementação efetiva da política não se distingue em um e outro grupo.

5.5.1 Espécies de políticas ações afirmativas no México

No México, entre as políticas de ações afirmativas, destacam-se as seguintes:

5.5.1.1 Políticas de auxílio econômico a setores sociais desfavorecidos

Segundo Sánchez; Reverón; Rodríguez; Quiróz (2002), o Programa Nacional de Bolsas do Ensino Superior – PRONABES é um programa destinado a estudantes com baixos recursos matriculados em instituições públicas. Baseia-se na concessão de bolsas não reembolsáveis constituídas por um valor mensal para auxílio ao sustento, variável de acordo com o ciclo escolar no qual o estudante esteja inscrito no programa educacional, cobrindo um período anual de doze meses.

Sánchez; Reverón; Rodríguez; Quiróz (2002) salientam, no entanto, que para ter direito a solicitar uma dessas bolsas, o aluno precisa estar matriculado em alguma das instituições públicas de ensino superior localizadas nas trinta e duas entidades federativas do país e cursar programas de técnico superior universitário ou profissional associado ou de licenciatura.

Esses mesmos autores registram-se, ainda, que dentro desse grupo distinguem-se aquelas políticas mais gerais, dirigidas a grupos de desfavorecidos em uma definição mais ampla e aquelas políticas focadas em setores específicos, neste caso a população falante de línguas indígenas (SÁNCHEZ; REVERÓN; RODRIGUÉZ; QUIRÓZ, 2002).

Sánchez; Reverón; Rodríguez; Quiróz (2002) consideram que entre as bolsas destinadas a *setores desfavorecidos* em função de sua *capacidade econômica*, um dos principais programas é desenvolvido pelo Governo Federal desde 2001,

operando sob responsabilidade dos governos de cada uma das entidades federativas ou das instituições públicas federais de ensino superior participantes, com funcionamento previsto até 2006.

Indicando, ainda, que mesmo sendo um programa dirigido a estudantes provenientes de famílias – cuja renda familiar é igual ou menor a três salários mínimos, de acordo com a zona geográfica da entidade; este se encontra na metade do caminho entre os programas de tipo mais geral e os programas específicos para a população indígena, por estabelecer quando as solicitações de bolsas não puderem ser atendidas com os recursos disponíveis (SÁNCHEZ; REVERÓN; RODRIGUÉZ; QUIRÓZ, 2002).

Os candidatos serão selecionados em função de sua maior necessidade econômica,

[...] priorizando-se os candidatos que iniciem ou continuem estudos em instituições públicas localizadas em comunidades indígenas, rurais e urbanas marginalizadas, e/ou provenham de famílias que se encontram no Padrão de Famílias – OPORTUNIDADES.²⁸⁷

De acordo com o *Programa Nacional de Educação 2001-2006*, um dos objetivos da presente administração é triplicar a matrícula atual da população indígena com acesso ao ensino superior. (Cf. GOVERNO DO MÉXICO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001-2006, p. 202).

O crescimento da quantidade de bolsas concedidas pelo programa tem sido notável: 4.422 bolsas em 2001/2002 (ano de início das atividades); 28.238 renovações e 66.301 novas bolsas em 2002/2003 e quase 137.000 bolsas em 2003/2004 (60.015 renovações e 78.862 novas bolsas) (Cf. GOVERNO DO MÉXICO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001/2006, p. 202).

Em relação aos setores beneficiados por esse programa, observa-se que do total de bolsistas 16% vêm de famílias cuja renda é superior a um salário mínimo mensal; 38% entre um e dois salários mínimos mensais, 38% entre dois e três salários e 8% entre três e quatro salários (Cf. GOVERNO DO MÉXICO,

²⁸⁷Cf. Regulamento do PRONABES.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001-2006, p. 202).

Nas entidades federativas com maior porcentagem de população indígena, o PRONABES também tem promovido o acesso e a permanência de estudantes dessa origem nas instituições públicas de educação superior (Cf. GOVERNO DO MÉXICO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001-2006, p. 202).

Nos estados de Chiapas, Guerrero e Oaxaca, observa-se que a participação dos bolsistas de origem indígena tem aumentado, apresentando no ciclo escolar 2003/2004 com índices de 5%, 7% e 18%, respectivamente (Cf. GOVERNO DO MÉXICO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001-2006, p. 202).

Sverdlick, Ferrari, Jaimovitch (2005, p. 103-105) apontam ainda outros programas de bolsas de auxílio econômico, quais sejam:

5.5.1.2 Programa nacional de bolsas para a excelência acadêmica e o aproveitamento escolar

No Programa nacional de bolsas para a excelência acadêmica e o aproveitamento escolar são oferecidas aos estudantes que estudem ou pretendam estudar em qualquer das instituições públicas administradas pela Secretaria de Educação Pública coberta pelo programa, compreendendo diversos níveis educativos e diversas categorias.²⁸⁸

Convém destacar as bolsas compensatórias consistentes em auxílios destinados a alunos com média mínima de 8.0 durante os últimos ciclos escolares, pertencentes a famílias em condições socioeconômicas de desvantagem, a povos indígenas ou pessoas com capacidades diferentes.²⁸⁹

²⁸⁸Cf. SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 104.

²⁸⁹Cf. SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana

Entre os níveis elegíveis para a concessão das bolsas encontra-se o nível superior tecnológico.²⁹⁰

5.5.1.3 Programa FONABEC

O programa FONABEC é um programa dirigido prioritariamente a estudantes provenientes de famílias com renda igual ou menor que três salários mínimos e também para aqueles cuja renda familiar é menor ou igual a sete salários mínimos.²⁹¹

Consiste em uma administradora particular criada para o apoio de alunos por meio de bolsas de auxílio financeiro concedidas a jovens cujos recursos não são suficientes para custear os estudos superiores, fundamentalmente em universidades tecnológicas dependentes da Secretaria de Educação Pública.²⁹²

5.5.1.4 Programas de bolsas de auxílio econômico

Esse programa é desenvolvido por diversas universidades, como é o caso do programa de bolsas da UNAM, o qual será analisado mais adiante, como estudo de caso. Em geral, esses programas combinam requisitos de necessidade econômica com requisitos acadêmicos mínimos para a obtenção do benefício.²⁹³

Entre as bolsas destinadas *especificamente para a população indígena*, está o Programa de Auxílio para a Educação Superior de Jovens Indígenas, desenvolvido pelo Instituto Nacional Indigenista do México.²⁹⁴

Entre as ações desenvolvidas por este programa, encontra-se o auxílio econômico por meio de bolsas para estudantes indígenas com escassos recursos

Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 105.

²⁹⁰Ibid., p. 105.

²⁹¹Ibid., p. 105.

²⁹²Ibid., p. 105.

²⁹³Ibid., p. 105.

²⁹⁴Cf. SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 105.

para a realização de estudos de nível superior, cujo objetivo é contribuir com a permanência desses estudantes indígenas em universidades públicas do país. Consiste na concessão de bolsas (com um máximo de uma por família) para 105 estudantes indígenas com necessidades econômicas e cuja média mínima no nível educacional imediatamente anterior seja de 8,5 pontos.²⁹⁵

Ao longo do período de 1995/2000 “foram beneficiados um total de 940 jovens indígenas pertencentes a 38 povoados do país; dentre os quais receberam maior apoio os nahuas, mayas, mixtecos e mixes, com 53,3% das bolsas concedidas. Os povoados menos beneficiados foram: *huicholes, kiliwas, pimas, tojobales e yaquis*, que em seu conjunto obtiveram apenas 0,55% das bolsas concedidas.”²⁹⁶

O Instituto Nacional Indigenista do México (2000) observa que, em relação ao perfil profissional dos beneficiários, observa-se uma marcada *preferência pelos cursos de educação primária, direito, educação indígena*, contabilidade e agronomia, compreendendo 45,69% dos cursos apoiados, assim como uma limitada preferência pelas carreiras de administração industrial, agricultura tropical, apicultura tropical, arquitetura, ciências biológicas, ciências da computação, ciências naturais e educação ambiental, que em seu conjunto compreendem 0.88% do total de carreiras cursadas.

Schmelkes (2003, p. 4) ressalva que é possível que a estratégia baseada na concessão de bolsas de auxílio econômico, por si só, é insuficiente, pois “*poucos indígenas concluintes do ensino médio podem ser aprovados nos exames de admissão das universidades, principalmente nas zonas rurais*”.

Para Schmelkes (2003, p. 4), no entanto, a limitada oferta educacional pública no ensino superior mexicano torna difícil o acesso a essas instituições que selecionam porcentagens mínimas dos candidatos mediante exames de admissão e outros critérios.

²⁹⁵Cf. SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 104-105.

²⁹⁶Ibid., p. 105.

5.5.1.5 Estratégias de auxílio econômico e modificações nas IES

Segundo Sverdlick, Ferrari, Jaimovitch (2005, p. 106), um outro grupo de políticas destinadas a favorecer o acesso ao ensino superior dos grupos escassamente representados entre seus cursos *combina estratégias de auxílio econômico (na forma de bolsas ou créditos) com uma transformação das instituições de educação superior das quais passam a fazer parte.*

Essas transformações podem ser de diversos tipos, envolvendo o estabelecimento de mecanismos para assegurar que os alunos indígenas contem com os elementos acadêmicos necessários para ter acesso e permanência nos estudos superiores (por exemplo, cursos propedêuticos, atendimento individualizado flexível, monitorias) (SVERDLICK, FERRARI, JAIMOVITCH, 2005, p. 106).

Entre esses programas pode-se apontar o Programa de Apoio a Estudantes Indígenas em Instituições de Ensino Superior desenvolvido pela ANUIES, com apoio da Fundação Ford (SVERDLICK, FERRARI, JAIMOVITCH, 2005, p. 106).

Percebe-se que o Programa de Apoio a Estudantes Indígenas em Instituições de Ensino Superior desenvolvido tem como objetivos declarados:

- a) aumentar a matrícula de indígenas nas IES;
- b) alcançar o bom desempenho acadêmico dos estudantes indígenas e propiciar seu acesso à pós-graduação;
- c) garantir sua permanência e aumentar sua eficiência terminal; propiciar mudanças nas políticas institucionais e na comunidade;
- d) reforçar na comunidade universitária o reconhecimento e respeito pela diversidade cultural;
- e) vincular os estudantes indígenas à suas comunidades mediante o serviço social e a difusão da cultura e fomentar projetos de pesquisa em torno da problemática indígena.

Segundo o Anuário Estadístico (2003), o programa foi lançado no ano de 2001, beneficiando inicialmente seis instituições; nos anos 2002/2003 e 2003/2004 foram incorporadas ao programa mais cinco instituições (ANUIES, 2003/2004).

A população estudantil indígena que atualmente participa do programa através das 11 instituições públicas selecionadas chega a 3001 alunos (1647 da primeira convocatória e 1354 da segunda) (ANUIES, 2003/2004).

O programa se baseia nas seguintes atividades: orientação/monitoria, apoio acadêmico; cursos de nivelamento; orientação profissional; cursos compensatórios de nivelamento, complementação e oficinas; cursos de formação de monitores para estudantes indígenas; cursos de preparação para o exame de ingresso; gestão de bolsas; apoio acadêmico-administrativo; promoção de atividades extracurriculares; conferências; serviço social comunitário; canalização para serviço médico e atendimento psicológico (ANUIES, 2003-2004).

Por último, registre-se que há diversos programas desenvolvidos por instituições particulares nos quais se oferecem *empréstimos* para estudantes com necessidade econômica para cobrir os gastos derivados de seus cursos, incluindo o pagamento de taxas caso estas existam. Contudo, esses programas dificilmente poderiam ser incluídos dentro de políticas afirmativas por beneficiarem setores já beneficiados.

5.6 A Experiência de Implementação de Políticas Públicas na Universidade Autônoma do México (UNAM)

Os propósitos e valores de uma instituição educacional são frequentemente revelados de forma mais explícita pelas opções tomadas para a seleção de seus alunos.

Bowen e Bok²⁹⁷

Pretende-se apresentar aqui um estudo institucional²⁹⁸ baseado em pesquisa empírica realizada na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM).

Objetivou-se nessa parte da investigação de campo buscar dados que possam oferecer um conhecimento mais amplo possível para se examinar de forma mais aprofundada as instituições em questão, especialmente delimitar quem são os

²⁹⁷ BOWEN, W.G.; BOK, D. **The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and University admissions.** New Jersey: Princeton University Press, 1998. p.15.

²⁹⁸ Conforme apontam Orides Mezzaroba e Cláudia Servilha Monteiro, nessa modalidade de estudo a investigação inicia-se, a partir das informações já existentes sobre a instituição a ser examinada. Parte-se, então, para a coleta de todo o material disponível que possa fornecer informações sobre sua criação, evolução e história, como: memórias, arquivos, publicações e entrevistas (**Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2007. p.124-125).

estudantes dessas universidades, definir o sistema de políticas de ingresso nessas IES e especificamente suas políticas de ações afirmativas que são objeto de nosso estudo.

O presente estudo institucional sobre as políticas de ações afirmativas presentes na UNAM não se resumiu apenas à simples descrição do objeto aqui proposto, mas também em enfatizar as qualidades e as especificidades das políticas mais significativas implementadas nessa universidade, tendo em vista que a trajetória da construção do modelo adotado constitui-se não em um caminho de referência a ser seguido ou idealizado de maneira absoluta, mas sim em um caminho de referência para o (re)desenho ou (re)construção dessas políticas de acesso.

5.6.1 Aspectos históricos e sociais da Universidade Nacional do México (UNAM)

Figura 2 - Escudo oficial da Universidade Nacional Autónoma do México
Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre²⁹⁹

Em 22 de setembro de 1910, durante o mandato de Portírio Díaz, inaugurou-se a Universidad Nacional Autónoma do México, sem seu caráter de autonomia.

De acordo com a lei pela qual foi constituída, fazia parte integrante desta a Escola Nacional Preparatoria, de Jurisprudência, de Medicina, de Engenheiros, de Belas Artes e de Altos Estudos.³⁰⁰

²⁹⁹ Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_Aut%C3%B3noma_de_M%C3%A9xico>.
Acesso em: 13 out. 2009.

³⁰⁰ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Accesos en: 14 out. 2009, 15 out. 2009, 10 fev. 2010.

Em 1921, o reitor da Universidade Nacional do México, Don José Vasconcelos, criou o escudo oficial e o lema da UNAM que perdura até hoje.³⁰¹

A título de ilustração, vale apontar que o escudo acima descrito se caracteriza por conter um mapa da América Latina no centro, nas bordas contém: um gavião real que representa o extremo norte e um condor que representa o extremo sul.³⁰²

Com isso, busca-se representar a missão e o caráter da universidade como uma universidade latino-americana que ajuda a seguir adiante.³⁰³

Na parte inferior do escudo, se observa a paisagem Dom Vale do México com seus vulcões *Popocatépetl* e *Iztaccíhuatl* e a *nopal* (planta característica da região) na sua base.³⁰⁴

Por outro lado, no lema da UNAM: “*Por mi raza hablará el espíritu*”³⁰⁵, há clara referência a escritos de José Vasconcelos referentes a “raza cósmica!” que não é mais que a raça latino-americana mesclada com várias culturas distintas.

O governo da instituição correspondia ao reitor e ao Conselho Universitário; contudo, o Ministro de Instrução Pública e Belas Artes era quem de fato representava o diretor da universidade.³⁰⁶

A história dos movimentos sociais para os universitários do México é muito ampla, especificamente na UNAM, as movimentações sociais começaram a aparecer a partir de 1929 com a reforma universitária que se estendeu por toda a América Latina.³⁰⁷

³⁰¹ Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_Aut%C3%B3noma_de_M%C3%A9xico>.
Acesso em: 13 out. 2009.

³⁰² Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_Aut%C3%B3noma_de_M%C3%A9xico>.
Acesso em: 13 out. 2009.

³⁰³ Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_Aut%C3%B3noma_de_M%C3%A9xico>.
Acesso em: 13 out. 2009.

³⁰⁴ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³⁰⁵ “*Por minha raça falará o espírito*” (tradução livre do autor do espanhol para o português).

³⁰⁶ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³⁰⁷ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

A participação de estudantes e professores pressionando o governo federal conseguiu que várias universidades do México conseguissem sua autonomia.³⁰⁸

Em 1929, a Universidade Nacional recebeu, enfim, sua autonomia pela Lei Orgânica pela qual foi criada a Universidade Nacional Autónoma do México, obtendo, assim, seu nome definitivo: “*Universidad Nacional Autónoma del México*”.³⁰⁹

Em 1954, transferiu o seu campus para a região sul do México, arquitetada por Mario Pani, Enrique Del Moral e Domingo García Ramos.³¹⁰

A cidade universitária tinha, então, uma extensão original de 2 milhões de metros quadrados, hoje em dia, dispõe mais de 3 milhões ao todo, incluindo-se a reserva ecológica.³¹¹

Uma verdadeira cidade, que aloja cerca de mil edifícios dos quais 138 são bibliotecas com mais de cinco milhões de livros, uma sala de concertos chamada Nezahualcóyotl, uma biblioteca central e outra nacional, um estádio olímpico México 68, com capacidade para mais de 68 mil pessoas.³¹²

³⁰⁸ Segundo Luengo Gonzales (2003), as instituições de educação superior do México contam atualmente, com três opções para conquistarem o reconhecimento oficial de seus programas de estudos: “1. Mediante as instituições autônomas: a lei orgânica respectiva, expedida pelo legislativo federal ou estadual, concede de antemão o reconhecimento oficial aos programas de estudos para as universidades autônomas. Além disso, as universidades autônomas têm a faculdade de conceder validade oficial – mediante a figura da ‘incorporação’ – aos programas educacionais das instituições não autônomas. 2. Mediante a incorporação: as universidades autônomas assumem a responsabilidade de cuidar para que os programas oferecidos pelas instituições provadas atendam ao currículo que ministram e sob os mesmos padrões vigentes da própria instituição. 3. Mediante a concessão de reconhecimento de validade oficial emitido pelo governo federal ou estadual. Esta é uma opção intermediária para as já mencionadas. Não possuem, no entanto, a flexibilidade da autonomia, mas também não têm a rigidez da incorporação. Por outro lado, ainda, segundo Luengo Gonzales (2003), as instituições particulares podem oferecer seu próprio currículo e normas, sempre e quando tenha sido autorizado pela dependência correspondente do governo”.

³⁰⁹ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³⁰⁹ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³¹⁰ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³¹⁰ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>.

³¹¹ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³¹² Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

De fato, a extensão total da universidade é muito maior que algumas importantes cidades da Europa e pequenos países como o Vaticano e Mônaco.

Em 1968, a UNAM foi o centro de protestos estudantis que terminaram com a matança de *Tlatelolco*, ocorrida na Plaza de *Las Tres Culturas*. Outros protestos já ocorreram na UNAM, desencadeados em 1987 e 1999, como resposta à intenção do governo de eliminar o caráter público e gratuito da educação superior.³¹³

Na década de 1970, se levou a cabo um grande programa de expansão da universidade criando-se 5 (cinco) sedes: o *Colégio de Ciencias e Humanidades*, assim como os cinco campi multidisciplinares que são: *Acatlán*, *Cuautillán*, *Aragón*, *Iztacla* e *Zaragoza*, atualmente conhecidos como Faculdade de Estudos Superiores – F.E.S. Desde então, passaram pela universidade a maior parte dos mais influentes cientistas, políticos, escritores e filósofos do México contemporâneo.³¹⁴

5.6.2 Aspectos estatísticos da Universidade Nacional do México (UNAM)

A Universidade Nacional do México³¹⁵, que funciona na capital do país, oferece atualmente cursos de Filosofia e Letras, Ciências, Ciências Sociais, Economia, Artes Plásticas, Música e Pedagogia, além de Medicina, Direito, Farmácia e Técnica Industrial. Além disso, essa organização tem inúmeros institutos de pesquisa.

Atualmente, a UNAM é uma das maiores universidades da América Latina. De acordo com dados da ANUIES, em 2003, a UNAM respondia por 10,57% do total de estudantes de carreiras de graduação (licenciatura) das instituições públicas e a 7,4% do total de estudantes de graduação de todo o país, incluindo também as instituições particulares.³¹⁶

De acordo com dados constantes no site da UNAM em 2005, a universidade contava com mais de 279 mil estudantes (UNAM, 2009).

³¹³Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³¹⁴Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³¹⁵Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³¹⁶Anuário estadístico 2003. México: ANUIES.

Desse mesmo ano, a universidade foi reconhecida internacionalmente como a melhor universidade da América Latina pelo “*The Times*” e a número 95, no ranking mundial (*THE TIMES*, 2005).

Sua oferta acadêmica atual é de 73 carreiras de graduação ministradas em 6 escolas nacionais, 16 faculdades e 2 institutos. Estudam nela um total de 251.149 estudantes (incluindo estudantes de ensino médio, carreiras técnicas, licenciaturas e pós-graduação, tanto do sistema presencial quanto do ensino a distância) e para as atividades de ensino conta com um pessoal acadêmico de 31.138 pessoas.³¹⁷

5.6.3 Quem são os estudantes da UNAM?

No ano de 2001, a UNAM contava com 133.933 estudantes em seus cursos de graduação, de acordo com dados da própria instituição. Desse número total, 23,9% (32.033 pessoas) estavam ingressando naquele ano.³¹⁸

Realiza-se aqui uma breve caracterização dos candidatos e dos estudantes selecionados para os cursos de graduação da UNAM, considerando para tal as seguintes categorias: tipo de ensino médio cursado, principal fonte de recursos do estudante, nível de ocupação e escolaridades dos pais.

Para analisar as características desses estudantes, opta-se como base pelos dados de uma pesquisa realizada por Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 20-22, 102-106).

Segundo Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 20-22, 102-106), em 2001, foram entrevistados 97.176 candidatos antes da realização do exame de ingresso (19.841 que pretendiam ingressar pela via da transferência regulamentada e 77.335 que pretendiam ingressar via concurso de seleção). Após a aplicação do exame, foram entrevistados 29.773 estudantes e foram efetivamente aprovados 15.794 que ingressaram via transferência.

³¹⁷ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³¹⁸ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

Em relação ao tipo de colégio no qual os candidatos e aprovados cursaram o ensino médio, observa-se que 70,2% dos candidatados ao ingresso por meio de concurso de seleção frequentaram o ensino médio em colégios públicos, 26,9% em colégios privados e 2,9% em ambos. Entre os efetivamente aprovados na UNAM, 65,6% frequentaram o sistema público, 30,7% o privado e 3,7% ambos. Tais índices revelam um ligeiro predomínio dos estudantes provenientes do setor privado entre os candidatos que conquistaram uma vaga.³¹⁹

Da mesma forma, é interessante notar as diferenças existentes entre os alunos selecionados para cursar o ensino médio da UNAM e os que conseguiram alguma aprovação no exame geral aplicado pela COMIPEMS, em relação ao setor no qual realizaram seus estudos anteriores (privado ou público).³²⁰

Os estudantes selecionados para o ensino médio da UNAM estudaram anteriormente em escolas particulares, em uma proporção ligeiramente maior que o conjunto de candidatos ao exame da COMIPEMS: entre os primeiros, 91,6% estudaram em escolas públicas, enquanto, entre os segundos, este número sobe para 95,02%.³²¹

Em relação às condições socioeconômicas dos candidatos e aprovados da UNAM, observam-se ligeiras diferenças entre os aprovados e os não classificados. No caso dos candidatos não classificados, observa-se a presença de uma proporção ligeiramente maior de filhos de operários, empregados e trabalhadores gerais que entre os aprovados para uma vaga. Já entre os aprovados, existe uma maior proporção de filhos de profissionais, empresários, diretores ou funcionários.

Contudo, é importante considerar que entre os efetivamente matriculados, a maioria (60%) é formada por filhos de empregados, comerciantes e trabalhadores gerais, e 14,5% são filhos de profissionais, empresários, diretores e funcionários.

³¹⁹SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005. p. 20-22, 102-106).

³²⁰Ibid.

³²¹Ibid.

A quantidade de filhos de operários e trabalhadores rurais é muito baixa, e sobre esse dado é interessante notar que a baixa representação ocorre tanto entre os aprovados quanto entre os candidatos (ainda que em menor proporção).

Em relação ao nível de escolaridade dos pais, observam Sverdlick; Ferrari; Jaimovich (2005, p. 20-22, 102-106) que, entre os aprovados, um nível de escolaridade paterno superior quando comparado ao total de candidatos. Assim, enquanto 26% dos pais de candidatos têm como nível máximo de instrução o nível primário, esta porcentagem se reduz para 22,5% no caso dos candidatos efetivamente selecionados para um curso de graduação pelo concurso de seleção.

Em relação ao grau superior de instrução, essas desigualdades tornam-se ainda mais marcadas: 34,9% dos selecionados têm pais com grau de instrução superior (graduação ou pós-graduação), enquanto este valor é de apenas 23,1% entre o total de candidatos.³²²

Na UNAM, os resultados do exame de ingresso vinculam-se às condições sociodemográficas dos candidatos. São beneficiados aqueles que estudaram em colégios particulares e cujos pais têm uma atividade econômica de maior prestígio, além de maiores níveis de instrução. Contudo, as diferenças entre os candidatos ao exame e os aprovados nele não são extremas e nos permitem supor que realmente ocorre uma seleção social no momento do exame, contudo, a seleção mais importante se dá em níveis anteriores do sistema educacional.

5.6.4 Sistema de ingresso misto

Para analisar o sistema de ingresso da UNAM, é necessário considerar o fato da oferta acadêmica dessa universidade compreender não apenas carreiras de educação superior, mas também de educação média superior (ensino médio). Os estudantes de ensino médio matriculados nas escolas da UNAM têm seu ingresso

³²² SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005.

garantido para a graduação da instituição, sem a necessidade de prestar exames exigidos para candidatos externos.³²³

A UNAM oferece dois sistemas escolares de ensino médio: a Escola Nacional Preparatória e o Colégio de Ciências e Humanidades. Ambos os sistemas preparam os alunos para cursarem alguma das 73 carreiras de graduação oferecidas pela instituição.³²⁴

O ingresso no nível médio é feito por meio de um concurso de seleção e exige ter concluído os estudos secundários básicos com uma média mínima de sete, obter uma boa pontuação no exame da COMIPEMS e ter sido selecionado em algum das convocatórias da UNAM.³²⁵

A UNAM participa da Comissão Metropolitana de Instituições Públicas de Educação Média Superior (COMIPEMS), a qual compreende um conjunto de nove instituições e é responsável por organizar o Exame de Seleção para o ingresso na Educação Média Superior da Zona Metropolitana do México.³²⁶

Nesse contexto, a UNAM elabora e qualifica seu próprio exame e aplica-o aos candidatos inscritos nesse concurso unificado para o qual tenham escolhido algum de seus cursos como primeira opção. A UNAM participa igualmente em todos os mecanismos de coordenação com outras instituições integrantes da COMIPEMS, as quais utilizam o Exame de Ingresso na Educação Média Superior (EXANI-I), elaborado e qualificado pelo CENEVAL.³²⁷

Para ser aprovado nesse exame é necessário superar a pontuação mínima. As vagas são distribuídas entre os candidatos de acordo com o número de acertos

³²³Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³²⁴Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³²⁵Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³²⁶Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³²⁷Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gaceta UNAM, Edición especial, 2004. Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

obtidos no exame e o número de vagas disponíveis em cada opção educacional selecionada.³²⁸

O critério para seleção tem como prioridade o número de acertos obtidos no exame, sendo assim, os candidatos são ordenados de acordo com o número de acertos obtidos (do maior para o menor) e, nessa ordem, cada candidato recebe uma vaga na opção educacional indicada por ele como preferência, à medida que se disponha de vagas.³²⁹

Desse modo, um candidato pode ser aprovado no exame, mas não pode receber uma vaga em sua primeira opção de curso.

As instituições da COMIPEMS são o Colégio de Formação para o Ensino Médio, o Colégio Nacional de Educação Profissional Técnica, a Diretoria Geral de Educação Tecnológica Industrial, a Direção Geral do Ensino Médio, o Instituto Politécnico Nacional, a Secretaria da Educação, Cultura e Bem-estar Social do Governo do Estado do México, a Universidade Autônoma do Estado do México e a Universidade Nacional Autônoma do México.³³⁰

Do total de aprovados (221.781 pessoas), apenas 44,5% foram selecionados para sua primeira opção (98.703 estudantes), 33,5% foram selecionados para instituições classificadas entre a segunda e a quinta opções (74.318) e os 22% restantes foram selecionados para opções acima do quinto lugar em sua lista (48.760 pessoas).³³¹

No ano de 2006, 15,78% do total de estudantes aprovados foram selecionados para instituições dependentes da UNAM.

³²⁸Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

³²⁹Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

³³⁰Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

³³¹Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

5.6.5 Sistema de ingresso nos cursos de graduação na UNAM

As formas de ingresso vigentes na UNAM³³² para os cursos de graduação são:

- Concurso de Seleção: é condição para se apresentar a esse concurso de ingresso que os alunos tenham concluído o ensino médio obtendo uma média mínima de sete pontos;
- Ingresso por transferência regulamentada (exclusivo para alunos concluintes do ensino médio nas escolas da UNAM).

O ingresso nos cursos de graduação por esse sistema é exclusivo para os alunos que terminaram o ensino médio na Escola Nacional Preparatoria ou no Colégio de Ciências e Humanidades. Os candidatos escolhem duas opções de carreira. As vagas são concedidas de acordo com a os resultados acadêmicos (anos cursados e média obtida)³³³,

- Ingresso em anos posteriores ao primeiro (por revalidação e por referendo);
- Ingresso no segundo curso;
- Ingresso em cursos simultâneos.

De acordo com dados da universidade³³⁴, em 2004, registrou-se o número de 83.548 candidatos a algum dos cursos oferecidos pela instituição. Destes, foram aprovados 7.261; ou seja, 11 pessoas competiram por cada vaga e apenas 8,7% da demanda foi absorvida. Essa proporção varia de acordo com o curso.

³³²Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³³³Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³³⁴Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

Segundo a UNAM³³⁵, no concurso de fevereiro de 2004, por exemplo, cursos como medicina, por exemplo, tiveram um demanda de 32 candidatos por cada vaga efetivamente preenchida; o curso de direito teve uma demanda de 16 pessoas por cada vaga, enquanto cursos como serviço social tiveram uma demanda de 5 pessoas por vaga concedida.

Para facilitar o acesso de estudantes em situação desfavorável, a UNAM desenvolve diversos programas de assistência ao estudante. Entre esses programas, destacam-se as bolsas de diferentes modalidades. A maioria das bolsas concedidas pela UNAM consistem no pagamento de auxílios econômicos, cujos requisitos se dividem entre necessidade econômica e rendimento acadêmico.

5.6.6 As políticas públicas de ações afirmativas na Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM)

Entre as políticas de ações afirmativas na UNAM³³⁶, destacam-se as seguintes:

5.6.6.1 Bolsas da Fundação UNAM AC ensino médio e cursos técnicos

Estas bolsas consistem no pagamento de um auxílio financeiro e são destinadas a estudantes de ensino médio ou de carreiras técnicas, cujos recursos financeiros são escassos e o rendimento acadêmico é elevado.³³⁷

Os critérios de concessão dessas bolsas combinam requisitos acadêmicos (ter uma determinada média acadêmica e um número de matérias do plano de

³³⁵Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³³⁶Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³³⁷Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

estudos aprovadas) e critérios de necessidade econômica (pertencer a uma família cuja renda mensal seja inferior a quatro salários mínimos).³³⁸

5.6.6.2 Programa Fundação UNAM de auxílio econômico para alunos de alto desempenho acadêmico

Consustanciam-se em programas de bolsas de auxílio econômico reembolsáveis, equivalentes a 10 salários-mínimos por ano letivo, destinadas a estudantes de graduação com alto desempenho acadêmico e cuja situação familiar requer um auxílio econômico. Para sua concessão são avaliados critérios de rendimento acadêmico (média, número de matérias aprovadas, etc.) e também critérios de necessidade econômica.³³⁹

5.6.6.3 Programa de bolsas alimentação

Destinam-se a estudantes de iniciação universitária, ensino médio, graduação ou nível técnico. Combinam requisitos de necessidade econômica e rendimento acadêmico.

5.6.6.4 PRONABES

A Universidade Nacional Autónoma de México, com contribuições do governo federal e da Fundação UNAM A.C, instituiu um fundo com o propósito de conceder bolsas não reembolsáveis a estudantes de graduação cuja situação familiar implique na necessidade de um auxílio econômico. As bolsas consistem em um valor mensal variável, por um período de 12 meses.³⁴⁰

³³⁸Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³³⁹Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

³⁴⁰Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

Podem participar das bolsas alunos de graduação da UNAM, cuja renda familiar seja igual ou menor que três salários mínimos mensais, com satisfatório rendimento acadêmico.³⁴¹

Comparativamente, as modalidades de políticas afirmativas desenvolvidas pela UNAM, no México, são parecidas com as modalidades desenvolvidas no Brasil pela UERJ, isto é, consistem em políticas de auxílio econômico para setores economicamente desfavorecidos.

Não há, no entanto, políticas específicas para jovens indígenas, apesar da instituição mexicana, fazer parte de uma sociedade, na qual, 17% dos jovens são indígenas, mas apenas 1% chega à universidade.

³⁴¹ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Secretaría Geral; Dirección General de Administración Escolar. Año 2004. Site da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: <<http://www.unam.mx/>>. Acceso en: ago. 2009 e 12 out. 2009.

6 OS FUNDAMENTOS E OS PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS: A CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE; A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS; A TESE DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E EQUITATIVA E O MULTICULTURALISMO UNIVERSITÁRIO

Um pressuposto básico para a existência de um Estado que se diga Democrático de Direito é a real igualdade entre os seus cidadãos e a vedação de práticas excludentes, pois *“só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se compreender também como uma sociedade democrática”*, justa e solidária.

GALUPPO³⁴², 2002, p. 210

6.1 Ações Afirmativas e o Princípio da Igualdade Formal *versus* o Princípio da Igualdade Substancial ou Material

Desde a Antiguidade Clássica, mais especificamente, na Grécia e em Roma, que constituem a base do pensamento jurídico, político e filosófico do Ocidente, a igualdade sempre esteve no centro do pensamento humano (RODRIGUES, 2005, p. 1).

Na Grécia Antiga, apesar de todo o ideal democrático existente, podemos perceber que, sob um ponto de vista moderno, não havia uma real igualdade entre os homens (RODRIGUES, 2005, p. 1).

Em Atenas, principal centro político da época, somente aqueles considerados cidadãos é que poderiam participar da vida política na *polis*, ou seja, apenas os homens atenienses livres e maiores de 20 anos possuíam a cidadania ativa. Estavam excluídos os estrangeiros, os escravos, as mulheres e as crianças (RODRIGUES, 2005, p. 2).

O mais importante, para os antigos gregos, era a política e a vida social em torno da *polis*. O que importava para o ateniense era a vida em comunidade e a concepção coletiva era a ideia que prevalecia na democracia antiga, o público superava o privado. O homem só existia de forma plena enquanto cidadão fazendo parte de uma comunidade política. *“O ideal comum impunha-se a todos, e o*

³⁴² GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

indivíduo era visto, sobretudo, como parte do órgão coletivo, do corpo social" (VILANI, 2000, p. 20).

A igualdade na *polis* foi muito bem retratada por Aristóteles (2003) em duas formas muito claras, a igualdade geométrica e a igualdade aritmética. Contudo, antes de se analisar a igualdade na filosofia aristotélica, é importante se refletir sobre a ideia de justiça que permeou o pensamento de Aristóteles, pois é por ela que temos o entendimento da concepção de igualdade para os atenienses.

Segundo Aristóteles (2003, Livro V, p. 103), *"a justiça é aquela disposição de caráter que torna as pessoas propensas a fazer o que é justo, que as faz agir justamente e a desejar o que é justo"*.

A justiça é a maior das virtudes e pode ser dividida em duas modalidades: a justiça distributiva e a corretiva.

Segundo Aristóteles (2003), para a primeira, agir com justiça é dar a cada um segundo o seu valor, o seu mérito, ou seja, utiliza-se de critérios de proporcionalidade e é uma forma de se manter uma sociedade totalmente hierarquizada. Já *"a justiça corretiva será o meio-termo entre perda e ganho"* Aristóteles (2003, Livro V, p. 111), sendo um fator intermediário, equânime.

A igualdade aritmética é aquela que advém da justiça corretiva e que era a menos importante em Atenas, mas mesmo assim ela existia dentro da igualdade geométrica, ou seja, ela formava a igualdade entre os diferentes na *polis*.

Dessa forma, entre os cidadãos atenienses havia um tratamento igualitário, o que não percebemos entre estes e os outros grupos. *"Para o ateniense, o homem só podia exercer a política em liberdade e só podia ser livre entre seus pares"* (VILANI, 2000, p. 19).

Segundo Marcelo Campos Galuppo (2002, p. 48), isso tudo faz com que a Antiguidade e a Idade Média, por influência de Aristóteles, tomem a palavra *"igualdade"*, primariamente, como igualdade geométrica (se bem que sem excluir, dentro da igualdade geométrica, uma igualdade aritmética, pois entre os integrantes do *'demos'*, em especial entre os *'aristoí'*, ou seja, os melhores, é possível concebê-

la, assim como entre os escravos também é possível concebermos uma igualdade aritmética). Então, a *polis* é concebida como a harmonia de desiguais.

Contudo, essa última forma, a igualdade aritmética, será a preponderante e a determinante para com os ideais de igualdade que estiveram presentes na Idade Moderna e que influenciaram as revoluções burguesas dos séculos 17 e 18 (RODRIGUES, 2005, p. 01-02).

A *Lei das XII Tábuas* representou uma importante conquista, pois ela ampliou e garantiu direitos. Nela já se encontra na tábua nona, que diz respeito ao direito público, uma afirmação de igualdade: “Que não se estabeleçam privilégios em leis. (Ou: que não se façam leis contra indivíduos)” (LIMA, 1983, p. 51).

É de se salientar que os patrícios romanos, e até mesmo os plebeus, possuíam mais direitos do que os não cidadãos (estrangeiros e povos dominados). Todavia, essa situação de inferioridade sofreria mudanças no ano de 212, com o Edito de Caracala que teve um caráter universalizante ao conceder a cidadania a todos os habitantes do Império Romano, afirmando a igualdade e a liberdade entre os povos dominantes e dominados.

Com efeito, um trecho de Ulpiano se refere ao Edito, nos termos seguintes: pela constituição do imperador Antonino todos os que se acham no *orbe* romano se tornaram cidadãos romanos (“In orbe romano omnes qui sunt ex constitutione imperatoris Antonini cives romani effecti sunt”. *Digesto*, I, 5, 20, 17) (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 76).

O cristianismo também exerceria forte inspiração na busca pela igualdade, influenciando não só o período romano, mas também, outros períodos da história da humanidade. A doutrina cristã consagra a igualdade de todos os homens perante Deus, não havendo qualquer diferença entre as pessoas.

Esse entendimento é o que se depreende do livro de I Coríntios 12:13:

Pois todos nós fomos batizados em um Espírito formando um corpo, quer judeus, quer gregos, quer servos, quer livres, e todos temos bebido de um Espírito. (BÍBLIA, 1988, p.201) E também na Epístola de Paulo aos Romanos 2:11: Porque, para com Deus, não há acepção de pessoas. (BÍBLIA, 1988, p.175).

Conforme Maria Cristina Seixas Vilani (2000, p. 20), *enquanto para os modernos o ser humano particular, com seus interesses e suas necessidades, tornou-se o valor supremo na constituição das instituições sociais, para os antigos, o ideal comum impunha-se a todos, e o indivíduo era visto, sobretudo, como parte do órgão coletivo, do corpo social.*

Segundo Galuppo (2002 p. 53), nessa perspectiva, a virtude cívica significava subordinação dos interesses pessoais aos ideais coletivos. O cristianismo é um outro fator que trouxe mudanças. “Com o advento do cristianismo, houve uma tendência para se conceber a humanidade como a totalidade dos seres humanos”.

No cristianismo tem-se uma profunda valorização do homem que agora é visto como fruto da mais sublime criação de Deus na Terra. Com o Evangelho todos estavam incluídos no Reino de Deus.

Para Galuppo (2002, p. 55):

A igualdade aritmética começa a ganhar importância no pensamento jurídico e político ocidental e, apesar de a sociedade continuar a se organizar de forma estamental (...), essa noção de igualdade, que já renunciava, pela escatologia cristã, a mudança na concepção da organização social que ocorreria na sociedade durante a Modernidade, provocará alterações na cosmovisão no final da Idade Média e, em especial, do período da Reforma e da Contra-Reforma.

A Idade Moderna foi um período de profundas transformações e de rupturas. Tais transformações, seja na ordem jurídica, política, econômica e social, foram fundamentais para o desenvolvimento de um novo conceito de igualdade e liberdade, os quais constituem um dos pilares da democracia.

Foi, também, uma fase marcada pela transição do feudalismo para o capitalismo, o que proporcionou a convivência e o constante conflito entre os dois tipos de estruturas sociais. Diante dessa situação peculiar, o homem adquire uma importância significativa no meio social (RODRIGUES, 2005, p. 1-12).

Ainda, Para Galuppo (2002, p. 55-56) a Modernidade é uma época marcada pelos descentramentos, os quais foram causados por uma série de fatores, que são: o valor do indivíduo, o ressurgimento do comércio e das navegações, a formação dos Estados Nacionais, o Renascimento, a Reforma Protestante e a Revolução Científica.

Todos estes foram essenciais para a eclosão de um novo conceito de igualdade, a igualdade formal (aritmética), que começou a se formar na Modernidade e se consolidou com a Revolução Francesa e o início da Idade Contemporânea.

Em acréscimo, Eder Bomfim Rodrigues (2005, p. 2-3) indica que os valores individuais foram determinantes na Idade Moderna. O sujeito adquiriu importância no meio social, diferentemente do que ocorria na Antiguidade e na Idade Média onde predominavam os valores coletivos. Na Modernidade, primeiro se pensa o sujeito com suas particularidades e anseios para depois se pensar na sociedade que nada mais é do que a junção dos interesses de cada indivíduo. O privado supera o público e o indivíduo prevalece sobre o corpo social.

O início da Idade Contemporânea é marcado pela eclosão da Revolução Francesa de 1789, que propiciou mudanças no conceito de igualdade e na derrocada do feudalismo e do absolutismo monárquico. O fato que possibilitou o início da Revolução foi a convocação dos Estados Gerais, cujo critério de votação, baseado na igualdade geométrica, era por categoria Rodrigues (2005, p. 3).

Coube ao Primeiro (clero) e ao Segundo (nobreza) Estados a defesa desse critério, enquanto que o Terceiro Estado (povo) pretendia a adoção do valor aritmético com cada pessoa valendo apenas um voto (RODRIGUES, 2005, p. 1).

A Revolução Francesa foi fundamental para a afirmação e consolidação da igualdade formal (aritmética) na França. Como consequência de todo o processo destaca-se a figura de Napoleão Bonaparte na expansão dos ideais liberais e individuais pela Europa Continental e o Código Civil Francês de 1804, marco desse período (RODRIGUES, 2005, p. 1).

Após a proclamação dos ideais burgueses na Europa com a Revolução Gloriosa na Inglaterra e a Revolução Francesa, a burguesia pôde, finalmente, promover a Revolução Industrial, que permitiu um grande crescimento econômico e a proclamação da igualdade formal.

Entretanto, como afirma Magalhães (2000, p. 44):

Esse individualismo dos séculos XVII e XVIII corporificado no Estado Liberal e a atitude de omissão do Estado diante dos problemas sociais e econômicos conduziram os homens a um capitalismo desumano e escravizador. O século XIX conheceu desajustamentos e misérias sociais que a Revolução Industrial agravou e que o Liberalismo deixou alastrar em proporções crescentes e incontroláveis.

Com efeito, todas essas mazelas e a incessante busca por novos mercados levaram os países europeus à corrida imperialista, buscando cada vez mais a expansão do capitalismo industrial. A realização da igualdade ficou cada vez mais distante, pois o que se viu foi a exploração, a miséria, a fome e profundas desigualdades.

Por outro lado, conforme indica Rodrigues (2005, p. 1), é por esses fatos e injustiças que surgiram várias teorias e doutrinas que buscavam a construção de uma sociedade mais justa e igual. Destacam-se Karl Marx e Friedrich Engels como os grandes teóricos do Socialismo Científico. Assim, coube à Rússia em 1917 o implemento dos ideais socialistas, rompendo com o capitalismo e colocando fim à igualdade formal e afirmando os direitos sociais e a igualdade entre todos.

A corrida imperialista entre os países europeus proporcionou diversas guerras, em todos os continentes, em que a mais importante e a última antes da mudança de um capitalismo liberal para o capitalismo social foi Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (Rodrigues, 2005, p. 1).

Após a Primeira Guerra Mundial, o capitalismo assumiu uma feição social. A constituição Mexicana de 1917 e a constituição de Weimar de 1919 na Alemanha foram os textos constitucionais que espelharam os direitos sociais e a construção de uma nova sociedade. Todavia, esses documentos não foram capazes de impedir o surgimento do Fascismo, do Nazismo e dos Estados Totalitários (RODRIGUES, 2005, p. 3).

O fascismo europeu e o nazismo têm em comum um discurso social, a prática de uma economia dirigida voltada para a indústria bélica, a violência, sendo um movimento antidemocrático, antissocialista, antiliberal, anticomunista, antioperariado, ultranacionalista e, especialmente no caso alemão, antisemita (MAGALHÃES, 2000, p. 66).

No fim da Segunda Guerra foram criadas as Nações Unidas (UN), em substituição à Liga das Nações, que houvera fracassado como instituição responsável pela manutenção da paz e dos direitos. Assim, diante do desrespeito aos direitos humanos, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou o mais importante documento internacional ainda hoje existente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos que já em seu art. 1º consagra a igualdade entre todos. “O período pós-guerra trouxe o renascimento do Estado Social, assim como a expansão do Estado Socialista” (MAGALHÃES, 2000, p. 67).

Assim, a igualdade adquiriu uma nova forma, a igualdade material, possibilitadora da realização máxima do bem-estar social, diferentemente da igualdade formal dos liberais até então prevalecente.

Mas esse Estado Social e essa igualdade material não foram realidades no Brasil e nos outros países latino-americanos, que viveram longos períodos de ditaduras. A desigualdade, a opressão e a miséria continuaram a prevalecer incondicionalmente.

Além da afirmação do *Welfare State* na Europa e até mesmo nos Estados Unidos, o pós-guerra é caracterizado pela Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética. Com esse conflito ideológico apenas o ser humano é quem perdia, pois a igualdade e os direitos humanos não foram respeitados em diversos locais, como por exemplo, na Ásia com as Guerras da Coreia e do Vietnã (RODRIGUES, 2005, p. 5).

Com a crise do petróleo na década de 1970, o liberalismo ressurgiu como alternativa de superação da crise então existente, só que na nova forma, o Neoliberalismo. Este possibilitou a volta dos ideais liberais e o enfraquecimento na implementação dos direitos sociais (RODRIGUES, 2005, p. 5).

A década de 1980, tidos como a década perdida, principalmente para o Brasil e o restante da América Latina, assistiram à volta e à ascensão dos conservadores ao poder e ao Consenso de Washington que anunciou as novas diretrizes do capitalismo mundial, pela implantação do neoliberalismo (CALVO; JARQUE, 2007, viii).

Com a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim do socialismo como sistema político e a redemocratização em alguns países europeus e na América Latina, o princípio da igualdade adquire uma nova feição com o Estado Democrático de Direito.

No dizer de Canotilho (1999, p. 94), o Estado Democrático de Direito deve ser visto “como uma ordem de domínio legitimada pelo povo”.

Daí a necessária participação de todos nos processos democráticos, tendo em vista a legitimidade do direito. “Neste tipo de Estado de Direito, a garantia e a concretização dos direitos fundamentais permitem aos seus titulares exercer plena, efetiva e socialmente a cidadania ativa do Estado” (SOARES; BARROSO, 2003, p. 222).

A igualdade formal do período contemporâneo não deve ser entendida como uma igualdade substancial aritmeticamente inclusiva para viabilizar que um número crescente de cidadãos possa simetricamente participar da produção de políticas públicas do Estado e da sociedade (VASCONCELLOS NETO; CRUZ, 2009, p. 16).

Nesse contexto, a distinção entre o *Princípio da isonomia formal* e o *Princípio substancial*, este último, também denominado *princípio da igualdade material*, sobressai ante o tema das ações afirmativas, as quais, como bem destaca Monica de Melo (1998, p. 79), buscam revigorar o princípio da igualdade a partir da ótica material, ou seja, da efetiva igualdade entre todos.

A *igualdade formal* seria então a igualdade perante a lei. Ante a lei todos somos iguais sem distinção.

Para Jorge da Silva (2001, p. 37), *igualdade formal* é a que impõe um tratamento uniforme perante a lei e veda tratamento desigual aos iguais.

O dogma da *igualdade formal* conforme já demonstrado tem seu avanço histórico calcado, num primeiro momento, nas modernas Declarações de Direito, que consagravam a ótica contratualista do Estado Liberal, diante dos excessos do regime absolutista.

Assim, é que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³⁴³, de 1789, já proclamava no seu artigo: “*Os homens nascem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum*”.

Em linhas gerais, o Estado Liberal caracterizava-se pela garantia dos direitos individuais (direitos políticos, públicos e de liberdade); ausência de previsão de direitos sociais nos textos constitucionais; pela não intervenção do Estado no domínio econômico; positividade do princípio da legalidade; a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a Liberdade contratual (MADRUGA, 2005, p. 32).

Como acentua Flávia Piovesan (2001, p. 1.123), prima-se pela liberdade, com supremacia dos direitos civis e políticos, em confronto com a ausência de qualquer direito social, econômico e cultural.

Na área econômica, afirma Bastos (2002, p. 53):

As Constituições liberais tinham como reflexo o pensamento dominante do final do Século XVIII, cujo princípio, apoiado em John Locke e Adam Smith, proclamava a não intervenção do Estado na atividade econômica, regulando-se o mercado a si próprio de acordo com a lei da oferta e da procura, a chamada mão invisível apregoada por Adam Smith.

Enquanto isso, no plano jurídico, esse Estado Liberal de Direito, em que se reivindica um direito igual para todos, o faz sem reservas, trazendo implícita a ideia de um tratamento pela lei em termos absolutos, que independe do conteúdo desse tratamento, pois consoante Taborda (1998, p. 255) “*ainda que se reconheçam as desigualdades existentes entre os homens, considera-se serem as mesmas irrelevantes no âmbito do tratamento jurídico*”.

O princípio da igualdade aparece assim, sem qualquer graduação, traduzido em mero princípio de prevalência da lei, isto é, puramente formal. A isonomia perante a lei dar-se-ia assim em termos normativos estendidos a todos os cidadãos de maneira uniforme e abstrata.

Como afirma Madrugá (2005 p. 33), as modernas Declarações de Direito que antecederam a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, vale dizer a

³⁴³ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). In: MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (orgs.) **Direitos Humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

Petition of Rights (1628); o *Bill of Rights* (1688); a *Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia* (1776), e, sobretudo a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), todas elas, sobretudo esta última caracterizavam-se por um cunho individualista.

Isso porque, se preconizava o combate aos privilégios, isenções pessoais, regalias de classe e sujeições de uma sociedade estamental atributos típicos do antigo regime, de forma que o Estado garantisse ao indivíduo os instrumentos hábeis para exercer o *status libertatis* que lhe fora formalmente atribuído.

O individualismo do Estado Liberal é tema abordado por Bobbio (1992), segundo o qual primeiro vem o indivíduo (o indivíduo singular, deve-se observar), que tem valor em si mesmo e, depois, vem o Estado, e não vice-versa, pois o Estado é feito pelo indivíduo e este não é feito pelo Estado.

Para Bobbio (1992, p. 60), no entanto, em relação aos indivíduos, doravante, primeiro vêm os direitos, depois os deveres; em relação ao Estado, primeiro os deveres, depois os direitos.

Saliente-se, porém, que esse Estado liberal, de cunho individualista e abstencionista (não preocupado com a esfera social), acaba por provocar, mais adiante, uma forte acumulação de capitais e concentração de grandes riquezas. Começam a ser suprimidas a livre iniciativa e a livre concorrência, ideais basilares do liberalismo.

Esse mesmo liberalismo que segundo Bastos (2002, p. 50):

Tinha como ponto central o homem individualmente considerado – alicerce de todo o sistema social, em contraposição à ação excepcional e restritiva do Estado, corrente de pensamento que se opunha à monarquia absoluta, que extraía a sua fonte de legitimidade do poder divino dos reis.

Na prática, o denominado *dirigismo econômico*, expressão que designa a condução, pelo Estado, dos negócios da economia, está atrelado à passagem do *Estado Liberal* para o *Estado Social* (MADRUGA, 2005, p. 35).

Conforme ressaltam Gomes e Varela (1977, p. 53-55), o dirigismo econômico ocorre por intermédio de três mudanças: na área política, com o Estado dirigindo a economia; na área econômica, com a substituição da economia liberal pela

economia dirigida, com a presença do intervencionismo estatal (o Estado controlando a atividade econômica dos particulares) e com as pessoas de direito público entregando-se a atividades econômicas; e, na área jurídica, a superação do individualismo jurídico.

Nesse particular, tem destaque a *Constituição mexicana, de 1917*³⁴⁴, que traz em seu bojo, com ênfase no trato de questões sociais, todo um programa de legislação social, a exemplo da proteção ampla a menores e mulheres e à maternidade; salário mínimo, participação nos lucros, proteção do trabalho, ampla liberdade sindical, direito de greve, seguro social (art. 123).

O constitucionalismo social também encontra respaldo na Constituição brasileira de 1934.³⁴⁵

Russomano (1997, p. 192) aduz que a *constituição Mexicana de 1917*, cronologicamente, foi prioritária em se ajustando, ao fim da Primeira Guerra, à ambiência que dela estava a fluir. No entanto, por conter um caráter de essência nacionalista, não teve na cultura ocidental a influência que veio ter a *constituição de Weimar* de 1919.

Procurou-se defender, em lugar da liberdade que oprimia, a intervenção que libertaria, nas palavras de Brito (1990, p. 34), do bem-estar e do desenvolvimentismo, o *welfare-state*.

Para Brito (1990, p. 34), a noção do Estado do bem-estar social tem as seguintes características:

- a) em um objetivo redistributivo;
- b) desempenha-o mediante operações de finanças públicas;
- c) utiliza um instrumental tributário; e

³⁴⁴ MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porruá, 2001.

³⁴⁵ BRASIL. Constituição (1934). In: ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. (Orgs.). **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2002.

- d) em consequência, intervém na ordem econômica com fins sociais, isto é, com a finalidade de organizar a sociedade na perspectiva da justiça social (BRITO, 1990, p. 25).

A distinção entre o *Estado intervencionista*, sob perspectiva do *bem-estar social* e a concepção liberal de Estado vem bem destacada no voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-4³⁴⁶, *ad litteris*:

O Estado Liberal caracterizava-se pela neutralidade assumida na cena econômica e social. A doutrina do *laissez-faire*, *laissez-passer* conferia base ideológica ao liberalismo econômico. O Estado Liberal, também denominado Mínimo ou Absenteísta, não intervinha na ordem econômica e social. Limitava-se a fiscalizar as atividades de produção. Por isso mesmo foi identificado como o *État gendarme*. Os abusos e as iniquidades então cometidas constituíam, por uma questão até dogmática, fenômenos incapazes de estimular, no aparelho de Estado, uma resposta apta a solucionar os graves conflitos resultantes das relações sociais. Dentro dessa concepção estritamente liberal do Estado, insensível ante a questão social, as liberdades clássicas ou negativas tornam-se conquistas jurídicas e políticas meramente formais. Sob essa perspectiva, a chamada liberdade-autonomia, que impõe ao Estado um dever de abstenção na esfera de atuação dos indivíduos, nenhuma importância passaria a ter se o Estado, previamente, não criasse condições materiais adequadas que satisfizessem as necessidades vitais do indivíduo, como o direito à alimentação, o direito à habitação, o direito à saúde, o direito à educação, etc. Impunha-se ao Estado, portanto, cumprir, em favor das pessoas, uma série de encargos, prestações ou deveres, que adimplidos, tornariam possível, então o gozo das chamadas liberdades clássicas. Processou-se, daí, uma evolução jurídico-política na própria concepção de Estado. Do Estado liberal, evoluiu-se para o Estado Social, caracterizando-se esse por sua ação intervencionista na ordem econômica e social. De simples espectador da cena socioeconômica, o Estado passou a ser um dos seus mais importantes protagonistas. O Estado Social é, nitidamente, um Estado intervencionista, que procura, a partir da concretização das liberdades reais ou positivas, realizar a justiça social, prestigiando e fortalecendo, desse modo, os direitos econômicos e sociais reconhecidos em favor das pessoas. Sob a égide do Estado Social – e precisamente em função de suas novas finalidades – surgem as liberdades positivas ou concretas, as quais projetadas no domínio jurídico, exteriorizam-se nos direitos econômicos e sociais, que constituem realidade importante que emerge do processo de transformação do próprio Estado. O estágio de evolução em que se encontra o Estado contemporâneo é uma consequência direta do processo histórico, de sua transformação. O Estado não pode ser visto como um aparelho destinado a cumprir os desígnios de uma classe dominante. A modernização do Estado reflete, na realidade, as novas tendências que exigem a sua constante atualização. Sem transformações substanciais, que privilegiam a justa solução das graves questões sociais, o Estado terá, certamente, falhado à sua alta missão institucional.

³⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-4/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. **Diário da Justiça**, Brasília, 30 de abr. 1993.

Depreende-se daí que com o advento do Estado Social, o Princípio da Igualdade passa a ter um novo contorno, incorporando a igualdade material e seguindo no rumo da chamada discriminação positiva.

Busca-se agora, por meio de um intervencionismo estatal na ordem econômica e social, a concretização de direitos sociais, denominados direitos de segunda geração, com a tutela fundamental voltada para a dignidade humana.³⁴⁷

O princípio da igualdade, universalmente propagado a partir das revoluções liberais, é um dos pilares sobre os quais se fundam todas as democracias modernas. A *não discriminação*, seu corolário, é objeto de tutela tanto por parte do Direito Interno, notadamente do *Direito Constitucional*, como do *Direito Internacional Público*, particularmente do *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, com numerosos instrumentos a prestigiar tal princípio.

Erigido à categoria de direito fundamental na maioria das Cartas Constitucionais da atualidade, não é compreendido somente no aspecto de igualdade na aplicação da lei, mas também igualdade *na* lei, na edição da lei.

Neste sentido, preleciona Canotilho (1999):

Ser igual perante a lei não significa apenas aplicação igual da lei. A lei, ela própria, deve tratar por igual todos os cidadãos. O princípio da igualdade dirige-se ao próprio legislador, vinculando-o à criação de um direito igual para todos os cidadãos.

Assim, o *direito fundamental à igualdade* – Constituição da República Federativa do Brasil³⁴⁸, em seu art. 5º, *caput*, I -, calcado no *princípio da igualdade*,

³⁴⁷ Para Immanuel Kant, pois, o homem é um fim em si mesmo e, por isso, tem valor absoluto, não podendo, por conseguinte, ser usado como instrumento para algo, e, justamente por isso tem dignidade, é pessoa. Em Kant, o que caracteriza o ser humano e o faz dotado de dignidade especial é que ele nunca pode ser meio para os outros, mas fim em si mesmo. Como diz KANT, “o homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (**Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2003. p. 68). Consequentemente, cada homem é fim em si mesmo. E se o texto constitucional diz que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, importa concluir que o Estado existe em função de todas as pessoas e não estas em função do Estado. Aliás, de maneira pioneira, o legislador constituinte, para reforçar a ideia anterior, colocou, topograficamente, o capítulo dos direitos fundamentais antes da organização do Estado. Assim, toda e qualquer ação do ente estatal deve ser avaliada, sob pena de inconstitucional e de violar a dignidade da pessoa humana, considerando se cada pessoa é tomada como fim em si mesmo ou como instrumento, como meio para outros objetivos. Ela é, assim, paradigma avaliativo de cada ação do Poder Público e “um dos elementos imprescindíveis de atuação do Estado brasileiro”.

deve ser respeitado também durante a atividade legiferante, de modo que sua violação, em princípio, implicará na inconstitucionalidade do dispositivo normativo.

Não obstante, o tema comporta uma visão mais aprofundada do que se entende por igualdade.

Discorrendo sobre a igualdade na Constituição portuguesa de 1976 e abordando a *igualdade relacional*, Canotilho (1999) assevera:

Exige-se uma igualdade material através da lei, devendo tratar-se por igual o que é igual e desigualmente o que é desigual. Diferentemente da estrutura lógica formal de identidade, a igualdade pressupõe diferenciações. A igualdade designa uma relação entre diversas pessoas e coisas.

O jurista alemão Robert Alexy³⁴⁹ (2003) explicita ambas as expressões da dimensão normativa do princípio da igualdade nos comandos de tratamento igual e desigual, que sintetiza nos seguintes axiomas:

Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual. [...] Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento igual, entonces está ordenado un tratamiento desigual (Alexy, 2003, p. 86).

Dessa forma, não se coaduna o moderno Estado Democrático de Direito Constitucional com a mera igualdade formal, perseguindo uma igualdade substancial, o que se coaduna, inclusive, com diversos valores içados à Constituição Federal, na seara dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais e outros, são os ditos direitos de igualdade, em contraposição à categoria dos direitos de liberdade.

O Estado Democrático de Direito veio para ampliar o espaço de discussão e participação democrática, garantindo direitos, promovendo a diversidade³⁵⁰ e o

³⁴⁸BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

³⁴⁹Robert Alexy é Catedrático de Direito Público e de Filosofia do Direito na Universidade Christian Albrecht de Kiel (Alemanha). É autor da *Teoría de argumentación jurídica* (sua tese doctoral) e a **Teoria dos direitos fundamentais** (seu escrito de habilitação). Entre 1994 e 1998, foi presidente da secção alemã da Associação Internacional de Filosofia do Direito e Filosofia Social (IVR). Em 1992, publicou seu livro **O conceito e a validade do direito**.

³⁵⁰Sob a ótica da diversidade racial na universidade, Ikawa afirma que esta exerce um papel central para o estímulo da inteligência prática. Segundo o autora, exerce esse papel na medida em que facilita a aproximação de pessoas que foram inseridas em posições diversas das hierarquias convencionais e que podem explicitar um ponto de vista diversificado e provocador de críticas para a construção de novas hierarquias morais intersubjetivamente. Nessa linha, a aproximação de experiências diversas frente à discriminação, no caso frente à discriminação racial, pode estimular

pluralismo. Assim, é inconcebível que os negros, que compõem uma grande parcela da população brasileira, fiquem inteiramente excluídos do exercício dos direitos contidos na Constituição.

Ora, o paradigma do Estado Democrático de Direito deve possibilitar uma nova forma de se ver a igualdade, não mais como uma igualdade formal do Estado Liberal ou uma igualdade material do Estado Social de Direito, mas uma igualdade que proporcione inclusão nos procedimentos democráticos de criação legítima do direito, pretendendo criar condições de participação de todos na sociedade, onde cada cidadão deve ser intérprete da Constituição e coautor nos processos legiferante e hermenêutico.

A igualdade deve ser, portanto, um fator presente e real no Estado Democrático de Direito, pois a legitimidade do ordenamento jurídico é construída a partir de processos democráticos em que haja participação igualitária, autônoma e discursiva dos destinatários das normas.

Defende também o mesmo ponto de vista Jürgen Habermas (1999, p. 52):

Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais, de modo que a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se com a liberdade de todos.

Como se vê, em lugar da concepção “estática” da igualdade extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se nos dias atuais de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção “dinâmica”, “militante” de igualdade, na qual necessariamente são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de

a inteligência prática dos alunos. Tem-se, segundo IKAMA que o valor da diversidade contribui para a inteligência prática, em um paralelo à razão prática não instrumental (uma das características essências da razão humana). Dado que o conceito de razão prática não instrumental abarca a capacidade de considerar o outro, a capacidade de questionar hierarquias convencionais e de construir novas, tanto individual quanto intersubjetivamente, de acordo com o princípio da dignidade. Assim sendo, o princípio da diversidade é compatível com o princípio da igualdade e a raça, podendo constituir um critério para a fundamentação na configuração das ações afirmativas para ingresso e acesso na universidade (IKAWA, Daniela. **Ações afirmativas em universidades**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008. p. 365-410).

maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade.

Produto do Estado Social de Direito, a igualdade substancial ou material propugna, assim, redobrada atenção por parte do legislador e dos aplicadores do Direito à variedade das situações individuais e de grupo, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa dos interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas.

Da transição da ultrapassada noção de igualdade “estática” ou “formal” ao novo conceito de igualdade “substancial” surge a ideia de “igualdade de oportunidades”, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de se extinguir ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social.

Dessa nova visão resultou o surgimento, em diversos ordenamentos jurídicos nacionais e na esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de políticas sociais de apoio e de promoção de determinados grupos socialmente fragilizados.

Vale dizer, da concepção liberal de igualdade que capta o ser humano em sua conformação abstrata, genérica, o Direito passa a percebê-lo e a tratá-lo em sua especificidade, como ser dotado de características singularizantes.

No dizer de Piovesan (2008) “do ente abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades”.

Daí, segundo Piovesan (2008, p. 47-76), aponta-se não mais ao indivíduo genérica e abstratamente considerado, mas ao indivíduo “especificado”, considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça, etc. O “indivíduo especificado”, portanto, será o alvo dessas novas políticas sociais.

A essas políticas sociais, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade substancial ou material, dá-se a denominação de «ação afirmativa» ou, na terminologia do direito europeu, de “discriminação positiva” ou “ação positiva” (PIOVESAN, 2008, p. 46).

A consagração normativa dessas políticas sociais representa, portanto, um momento de ruptura na evolução do Estado Moderno.

Como bem assinala Rocha (1996, p. 85-99):

Em nenhum Estado Democrático, até a década de 1960 e em quase nenhum até esta última década do século XX se cuidou de promover a igualação e vencerem-se os preconceitos por comportamentos estatais e particulares obrigatórios pelos quais se superassem todas as formas de desigualação injusta.

Os negros, os pobres, os marginalizados pela raça, pelo sexo, por opção religiosa, por condições econômicas inferiores, por deficiências físicas ou psíquicas, por idade, etc. continuam em estado de desalento jurídico em grande parte do mundo.

Inobstante a garantia constitucional da dignidade humana igual para todos, da liberdade igual para todos, não são poucos os homens e mulheres que continuam sem ter acesso às iguais oportunidades mínimas de trabalho, de participação política, de cidadania criativa e comprometida, deixados que são à margem da convivência social, da experiência democrática na sociedade política.³⁵¹

Depreende-se que nessa nova postura, os Estados devem abandonar a sua tradicional posição de neutralidade e de mero espectador dos embates que se travam no campo da convivência entre os homens e passar a atuar ativamente na busca da concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais.

Nesse contexto, 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, 2005).

³⁵¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público de Informação Legislativa**, São Paulo, n. 15, p. 85-99, 1996.

Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (GOMES, 2005).

Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade (GOMES, 2005).

De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano (GOMES, 2005).

Constituem, por assim dizer, a mais eloquente manifestação da moderna ideia de Estado promotivo, atuante, eis que de sua concepção, implantação e delimitação jurídica participam todos os órgãos estatais essenciais, aí se incluindo o Poder Judiciário, que ora se apresenta no seu tradicional papel de guardião da integridade do sistema jurídico como um todo e especialmente dos direitos fundamentais, ora como instituição formuladora de políticas tendentes a corrigir as distorções provocadas pela discriminação.

Por outro lado, não há dúvida que, tanto há no sistema normativo brasileiro e mexicano, e inúmeros outros dispositivos normativos (portarias, decretos) desses países, que reconhecem explicitamente o direito à igualdade de tratamento para diversos grupos tidos como vulneráveis, mesmo sem explicitar no texto o termo “ação afirmativa”.

Porém, é necessário refletir-se: Será que efetivamente esses direitos formalizados como direitos fundamentais abrangidos nas constituições analisadas comparativamente desses países, promovem o princípio da igualdade?

Pode-se asseverar verdadeiramente, sem qualquer traço de ingenuidade cômoda ou mesmo de hipocrisia mal dissimulada, que a igualdade é respeitada de modo eficiente e democrático nos países analisados – Brasil e México?

Ou talvez, a questão pudesse ser colocada mais singelamente nos seguintes termos: a igualdade é um direito efetiva e eficientemente assegurado no sistema constitucional do Brasil e do México, pela sua formalização no rol dos direitos fundamentais, nos quais inclusive proíbem a manifestação do preconceito e da discriminação. Porém, a interpretação dessa proibição como conteúdo pleno do princípio garante a igualdade jurídica?

As inúmeras estatísticas aqui colacionadas demonstram que no Brasil e no México, os negros, os índios, os pobres, os marginalizados pela raça, pela etnia, enfim, continuam em estado de desalento jurídico, concreto e real nesses países.

Inobstante a garantia constitucional e infraconstitucional da igualdade, da dignidade humana igual para todos, não são poucos os homens e mulheres, negros e índios que se encontram ainda, especialmente no Brasil e no México, sem ter acesso à educação, especialmente a educação superior, a iguais oportunidades, deixados que são à margem da convivência social, da cidadania e da experiência e democrática na sociedade política e cultural.

Guilherme Amorim Campos da Silva (2004, p. 3) entende que se pode justificar a constitucionalidade das ações afirmativas devido à obrigação que tem o Estado brasileiro de respeitar os acordos internacionais dos quais tomou parte, como está previsto no § 2º do mesmo art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil³⁵² (1988): “os direitos e garantias expressas nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.³⁵³

Por tudo isso e diante do cenário de desigualdade social vigentes no Brasil e no México, já fartamente demonstrados nesta investigação, defende-se a tese de que esses países latino-americanos somente conseguirão efetivamente alcançar o que está determinado, no caso na constituição brasileira (1988)³⁵⁴ no art. 3º, e *caput*

³⁵²BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

³⁵³Para estudo mais aprofundado no sistema de proteção internacional do princípio da igualdade no Direito Internacional, veja-se artigo de lavra de Mônica de Melo. O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, 25, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional; Revista dos Tribunais, out./dez. 1998. p. 79-101.

³⁵⁴Ibid.

do art. 5º, e no caso da constituição mexicana nos artigo 1º à 4º³⁵⁵, se dispensarem tratamento diferente³⁵⁶ a determinados segmentos da sociedade, que por razões históricas, sociais, econômicas, físicas, culturais, foram excluídos do uso de bens primários como educação, saúde e trabalho.

As ações afirmativas constituem, pois, um remédio de razoável eficácia para esses males. É indispensável, porém, uma ampla conscientização da própria sociedade e das lideranças políticas de maior expressão acerca da absoluta necessidade de se eliminar ou de se reduzir as desigualdades sociais que operam em detrimento das minorias, notadamente as minorias raciais. E, mais: é preciso uma ampla conscientização sobre o fato de que a marginalização socioeconômica à que são relegadas as minorias, resulta de um único fenômeno: a discriminação.

Corroborar essa tese, Gomes (2005, p. 1), quando assim assevera que a discriminação, como um componente indissociável do relacionamento entre os seres humanos, reveste-se inegavelmente de uma roupagem competitiva. Afinal, discriminar nada mais é do que uma tentativa de se reduzir as perspectivas de uns em benefício de outros.

Ademais, quanto mais intensa a discriminação e mais poderosos os mecanismos inerciais que impedem o seu combate, mais ampla se mostra a divisão entre discriminador e discriminado. Daí resulta, inevitavelmente, que aos esforços de

³⁵⁵MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porruá, 2001.

³⁵⁶Ao analisar John Rawls e Charles Taylor, no âmbito da filosofia política, Sabrina Moehlecke, em sua tese de doutoramento **As fronteiras da igualdade no ensino superior**, afirma que ambos pensadores discutem, sob as perspectivas universalistas e comunitárias, respectivamente a *igualdade pela diferença*. RAWLS apud MOEHLECKE, 2004 tem como desafio formular uma teoria da justiça que represente um avanço em termos igualitários, ainda que se mantendo dentro da tradição liberal. Rawls, escreveu **Uma Teoria da Justiça**, lançado em 1971, num momento em que os Estados Unidos viviam uma série de manifestações e tensões sociais decorrentes do movimento pelos direitos civis e, por sua vez, influenciou com sua teoria os debates e políticas que Charles Taylor, duas décadas depois, trouxe como questão central a intensa diversidade existente na sociedade canadense e as reivindicações por políticas de reconhecimento de diferentes identidades culturais e étnicas, que podem ser vistas como o desdobramento dos movimentos sociais das décadas de 1960 e 1970. Ainda, segundo Moehlecke (2004), ambos debatem, a seu modo, a igualdade pela diferença e são utilizados de modo a explicar algumas das posições de embate existentes entre os dois olhares sobre a igualdade, ou seja, sob a perspectiva universalista e sob a perspectiva comunitarista. Cf. MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da igualdade no ensino superior: excelência & justiça social**. 2004. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 60.

uns em prol da concretização da igualdade se contraponham os interesses de outros na manutenção do *status quo*.

Como afirma Gomes (2005, p. 1), é crucial, portanto, que as ações afirmativas, mecanismo jurídico concebido com vistas a quebrar essa dinâmica perversa, sofram o influxo dessas forças contrapostas e atraiam considerável resistência, sobretudo da parte daqueles que historicamente se beneficiaram da exclusão dos grupos socialmente fragilizados.

O mesmo autor assevera, ainda, que cabe ao Estado a opção entre duas posturas distintas: manter-se firme na posição de neutralidade e permitir a total subjugação dos grupos sociais desprovidos de voz, de força política, de meios de fazer valer os seus direitos; ou, ao contrário, atuar ativamente no sentido da mitigação das desigualdades sociais que, como é de todos sabido, têm como público-alvo precisamente as minorias raciais, étnicas, sexuais e nacionais (GOMES, 2005, p. 1).

Ou seja, não basta que os Estados brasileiros e mexicanos se abstenham de discriminar, de tratar desigualmente; faz-se necessário, portanto, que esses Estados atuem positivamente no sentido da redução das desigualdades sociais, especialmente as educacionais.

Portanto, políticas de ações afirmativas são um dos instrumentos possibilitadores da superação do problema daquele que não participa cultural, educacional, política e democraticamente – como é o caso do negro e do indígena no acesso à educação superior, nesses países, como lhe é na letra fundamental assegurado, porque não se lhe reconhecem os meios efetivos para se igualar com os demais.

Corroborando esse entendimento Rocha (1996, p. 99) ao afirmar:

Cidadania não combina com desigualdade. República não combina com preconceito, Democracia não combina com discriminação. E, no entanto, o **cidadão**, ainda é uma elite, pela multiplicidade de preconceitos que ainda subsistem.

Por isso mesmo, é preciso que os países da América Latina, especialmente no Brasil e no México, que são objeto aqui de nossa investigação, se empenhem na defesa no tratamento diferenciado, multicultural e equitativo mediante a implantação de políticas de ações afirmativas. Essa é, portanto, o delineamento da nossa tese.

Saliente-se, porém, que esse tratamento diferenciado como princípio de justiça já era utilizado desde a antiguidade e é reconhecido contemporaneamente por John Rawls (2003, p. 762) como imprescindível.

Rawls (2003, p. 762) assevera que o princípio da diferença determina que a fim de tratar as pessoas igualitariamente, de proporcionar uma genuína igualdade de oportunidades, a sociedade deve, portanto, dar mais atenção àqueles com menos dotes inatos e aos oriundos de posições sociais menos favoráveis.

Embora a igualdade formal tenha consistido em avanço importante, na atualidade mostra-se insuficiente para a resolução dos diversos problemas sociais, o que tem suscitado o aumento progressivo da adoção do conceito de *igualdade substancial* ou *material*, o qual somente é possível mediante a adoção de mecanismos que proporcionem a anulação, redução ou distribuição das desigualdades fáticas existentes.

A ideia é, portanto, reparar o desvio das contingências na direção da igualdade, visto que a igualdade formal, ou igualdade meramente jurídica (leia-se, igualdade perante a lei), desconsidera as desigualdades efetivamente existentes na sociedade, ou seja, as desigualdades de fato.

Segundo assevera Piovesan (2008, p. 74), a igualdade e a não discriminação constituem um princípio fundamental que ilumina e ampara todo o sistema de proteção dos direitos humanos. Sua proteção é requisito, condição e pressuposto para o pleno e livre exercício de direitos.

A igualdade de direito e de fato são conceitos distintos, mas inter-relacionados. Sob a perspectiva internacional, os tratados de proteção de direitos humanos demandam ambas – a igualdade *de facto* e *de jure equality* (PIOVESAN, 2008, p. 74).

Piovesan (2008) distingue, assim, a igualdade *de facto* da igualdade *de jure*. Para essa autora, a igualdade formal toma a igualdade como um dado e um pressuposto, acenando para uma atuação estatal marcada pela neutralidade.

Por outro lado, segundo entendimento dessa mesma autora, a igualdade material toma a igualdade como um resultado ao qual se pretende chegar, acenando para uma atuação estatal marcada pelo protagonismo, tendo como base o impacto e efeito concreto e real de leis e políticas públicas no exercício de direitos, considerando os diversos grupos e suas eventuais desvantagens e vulnerabilidades sociais (PIOVESAN, 2008, p. 74).

Consequentemente, faz-se necessário enfrentar, aliviar e transformar o impacto distorcido de leis e políticas públicas, que, ao afetar de forma desproporcional diversos grupos marginalizados, obstam o pleno e livre exercício de direitos e liberdades.

A fim de evitar que tais efeitos e impactos discriminatórios se perpetuem e posterguem no tempo, sob a perspectiva da igualdade material, políticas estatais neutras poderão ser fonte geradora de discriminação indireta, na medida em que, ainda que aparentemente não discriminatórias, seus efeitos poderão manter, perpetuar e até mesmo exacerbar uma discriminação.

Daí a necessidade, segundo Piovesan (2008, p. 75), de um protagonismo estatal, orientado pelo dever do Estado de respeitar (não violar direitos), proteger (não permitir que terceiros, atores não estatais, violem direitos) e implementar direitos humanos (adotando todas as medidas legislativas, executivas e judiciárias necessárias).

Sob a perspectiva do direito internacional, no tocante ao dever de implementar direitos humanos, situam-se as ações afirmativas, consideradas como medidas necessárias e legítimas pelos Comitês da ONU³⁵⁷, para aliviar, remediar e transformar o legado de um passado discriminatório.

³⁵⁷ Sobre a matéria, a Recomendação Geral n. 16 (2005) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais observa que: “the principles of equality and non-discrimination, by themselves, are not always sufficient to guarantee true equality. Temporary special measures may sometimes be needed order to bring disadvantaged or marginalized persons or groups of persons to the same substantive level as others”.

As políticas de ações afirmativas devem assim ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório – mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade, sob a inspiração do direito à igualdade material e substantiva.

Nesse contexto, ressalte-se o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento, que são, portanto, os fundamentos da nossa tese. Justiça com distribuição equitativa e multiculturalismo, na configuração de políticas públicas de ações afirmativas.

Piovesan (2008, p. 75) salienta, no entanto, que o direito à redistribuição requer medidas de enfrentamento da injustiça econômica, da marginalização e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas socio-econômicas e da adoção de uma política de redistribuição.

De igual modo, o direito ao reconhecimento requer medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos preconceitos e dos mitos, é o caso, no Brasil, do mito da democracia racial,³⁵⁸ bem como dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e de uma política de reconhecimento, no Brasil e no México.

É à luz dessa política de reconhecimento que se pretende avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas e negadas no sistema de acesso ao ensino superior desses países; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; na valorização da diversidade cultural.³⁵⁹

³⁵⁸No Brasil, entende-se que há o *mito da democracia racial*. Esse mito foi cunhado principalmente no Estado Novo (1937-1945), tendo sido amplamente disseminado nas décadas seguintes. Foi uma ideia originada em Gilberto Freire (1933 e 1936), em Sérgio Buarque de Holanda (1936) e em Caio Prado Jr. (1937). Cf. Antonio Sérgio Alfredo Guimarães. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 117-118. O mito foi reafirmado pela ditadura militar na década de 1970 e começou a desmoronar na década de 1990, em grande parte pelo movimento negro. Todavia, ainda tem considerável espaço no ideário popular e auxiliado na consolidação tanto do argumento de que no Brasil não é possível identificar raças quanto ao argumento de que no País o que há é discriminação social e não racial.

³⁵⁹Veja-se, nesse sentido; Charles Taylor. The politics of recognition, In: Charles Taylor et al. **Multiculturalism – Examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1990; FRASER, Nancy. **From Redistribution to Recognition?** Dilemmas of Justice in a Postsocialist age em seu livro *Justice Interruptus. Critical reflections on the Postsocialist condition*. NY/London: Routledge, 1997; Axel Honneth. **The Struggle for Recognition: The moral Grammar of social conflicts**, Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1996; FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange**. London/NY, 2003.

Note-se que a formação de identidades compõe um processo complexo, contingente e suscetível de transformação, não sendo estático, estanque e monolítico.

Se o não reconhecimento de identidades é fonte de sofrimento, humilhação e privação, e se os direitos humanos têm como vértice promover a dignidade e prevenir o sofrimento humano, emerge a exigência ética de políticas de ações afirmativas voltadas à diferença e ao reconhecimento de identidades.

Nesse sentido, no marco do multiculturalismo, há que se assegurar o direito à unicidade e à diversidade existencial, sem discriminação, hostilidade e intolerância, a compor uma sociedade revitalizada e enriquecida pelo respeito à pluralidade e à diversidade, celebrando o direito à diferença, na busca da construção igualitária e emancipatória.³⁶⁰

O direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram, assim, a essência dos direitos humanos fundamentais, em sua dupla vocação em prol da afirmação da dignidade da pessoa humana e da prevenção ao sofrimento humano.³⁶¹

Assim, a garantia da igualdade, da diferença e do reconhecimento de identidades é condição e pressuposto para o direito à autodeterminação, para o direito ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata – formal e geral, para um conceito plural e efetivo e substancial de dignidades concretas.

6.2 Discriminações Positivas e Discriminações Odiosas

A *discriminação*, em princípio, ofende ao ordenamento jurídico. Contudo, não é a própria existência da discriminação, em si mesma, que caracteriza a violação ou não do princípio isonômico, mas as características, as circunstâncias e os motivos da discriminação.

³⁶⁰Cf. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 76.

³⁶¹Ibid.

Diferentemente do preconceito, a *discriminação*, a ação que discrimina consiste em ato, em conduta (comissiva ou omissiva) que viola direitos com base em critério racial, independentemente da motivação que lhe deu causa (o credo no racismo, o porte de preconceito, um interesse qualquer, ou simples temor de represália, a exemplo do recrutador que não contrata um negro para determinada vaga por pressupor e/ou temer que a instituição à qual pertence não seria simpática a uma tal escolha).

Convém sublinhar, no entanto, que o sistema jurídico brasileiro disciplina a discriminação seja em modalidade direta, seja na indireta.

Na discriminação direta, o art. I, item 1 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial³⁶² assim dispõe:

Nesta Convenção, a expressão discriminação racial significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.

O Art. 1º da Convenção, concernente à Discriminação em Matéria de emprego e Profissão³⁶³, promulgada pelo Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968, dispõe que:

Para os fins da presente convenção, o termo “discriminação” compreende: Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.

O Art. 1, da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino³⁶⁴, dispõe que:

Para os fins da presente Convenção, o termo “discriminação” abarca qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino e, principalmente: a) provar qualquer pessoa ou grupo de pessoas

³⁶² PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ Ibid.

do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino; b) limitar a nível inferior a educação de qualquer pessoa ou grupo; c) sob reserva do disposto no art. 2 da presente Convenção, instituição ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou d) impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem.

Por outro lado, a discriminação indireta, por derivação da discriminação direta, é aquela que tem por objeto ou objetivo a discriminação e ergue a discriminação indireta, isto é, cujo efeito, independentemente da causa, resulte em discriminação. Importa salientar que a discriminação pode ser praticada não apenas por indivíduos, mas também pode ser praticada por instituições – a denominada *discriminação institucional*.

Carmichael e Hamiltom (1967, p. 30), intelectuais do movimento negro norte-americano na década de 1960, contrastaram o racismo individual – por exemplo, atos de vandalismo provocados por um grupo branco terrorista – ao racismo institucional – por exemplo, evidenciado por altas taxas de mortalidade entre crianças negras, decorrentes de alimentação ou habitação inadequadas.

Bento (2005, p. 127), por outro lado, realça a existência de vários tipos de discriminação, dentre eles, destaca-se uma tipologia que pode ser emprestada aos estudos sobre preconceito racial, quando avaliam a intensidade de rejeição contra o grupo estranho, podendo ser identificados níveis de intensidade crescente de comportamentos intergrupais negativos:

- a) hostilidade verbal, considerada a forma mais branda de manifestação do preconceito. Certas formas de hostilidade verbal podem ser intensas, atingindo a essência individual, gerando algumas vezes, reações emocionais também extremamente intensas;
- b) a exclusão (g.n.);
- c) confronto aberto com negros situados em posição de igualdade hierárquica (BENTO, 2005, p. 142).

Por outro lado, há de se considerar ainda, conforme aponta Silva Júnior (2002, p. 27-28), que a discriminação sujeita seu agente à sanção civil, penal, administrativa, assinalando que o sujeito passivo da discriminação tanto pode ser um indivíduo isoladamente, quanto uma coletividade.

6.3 Princípio da Redistribuição com Equidade

Sob a perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro princípio constitucional geral que dá conteúdo ao princípio fundamental da dignidade é o princípio da redistribuição da justiça.

Esse princípio está apenas implícito na Constituição Federal Brasileira.³⁶⁵ Como explicam Canotilho e Moreira (1993, p. 137), contudo: “a interpretação é [justamente] uma explicitação de normas implícitas”.

O princípio da redistribuição está implícito por retirar seus elementos de diferentes dispositivos constitucionais, referentes à igualdade material e à educação.

Por sua vez, o princípio geral de igualdade material é abarcado pela Constituição brasileira, quando essa estabelece como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade justa e solidária, quando reconhece direitos que visem à melhoria da condição social do trabalhador, quando reconhece o direito de pessoas com deficiências a um percentual dos cargos e empregos públicos, quando prevê a reforma agrária, dentre outras medidas (artigos 3º, 7º, *caput* e inciso VIII, 184, 185, 186, 227, parágrafos).

Ainda, no que se refere à redistribuição em universidades, a constituição reconhece princípios gerais e especiais relativos ao dever do Estado e da sociedade de promover a educação visando ao pleno desenvolvimento da pessoa (artigo 205), à diversidade na educação (artigo 206, inciso III), à compensação (artigos 5º, incisos V e X, e 37, parágrafo 6º), ao significado da classificação racial (artigos 1º, inciso III, 3º, inciso I, e 5º, *caput* e inciso XLII) e à estabilidade na melhora de *status* (artigos 1º, inciso III, 3º, e 7º, *caput*), que serão analisados nos itens seguintes.

O princípio da distribuição com equidade serve de base a um direito à redistribuição tanto por políticas universalistas quanto por políticas afirmativas, por ter como fundamento um elenco amplo e diversificado de deveres constitucionais.

³⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Esses deveres não se restringem à promoção da educação para todos. Abarcam também resultados dessa educação, demandando uma educação que se volte ao pleno desenvolvimento da pessoa, que seja diversa, que compense por discriminações passadas e que provoque uma melhora no *status* social do indivíduo.

Do ponto de vista moral, o princípio da redistribuição reflete o caráter contextualizado do ser humano, titular de direitos, trazendo implicações para a configuração destes. Se, de um lado, é admitido um direito geral de todos à educação; de outro, deve ser admitido também um direito especial (e contextualizado) à redistribuição da educação por ações afirmativas em universidades (IKAWA, p. 372).

Apenas esse último direito faz com que o primeiro seja efetivado de modo igualitário, tendo em vista que indivíduos pertencentes a diferentes grupos enfrentam diferentes barreiras para o exercício de seus direitos gerais.

Além disso, dois outros são os pontos primordiais a indicarem a legitimidade ou ilegitimidade de uma discriminação positiva diante do princípio constitucional da igualdade, quais sejam, o *fundamento do discrímen* e a *proporcionalidade* (ATCHABAHIAN, 2004, p. 97-99).

O primeiro deles é a natureza do *discrímen*, ou seja, o critério distintivo. Em sendo o fundamento do *discrímen* acolhido pela ordem constitucional, vale dizer, em coincidindo com os valores acolhidos pela Carta Magna brasileira, sendo para com eles adequado, em princípio, a discriminação goza de legitimidade em face da ordem constitucional (ATCHABAHIAN, 2004, p. 99).

Trata-se de uma diferenciação juridicamente fundamentada, de uma exceção constitucional à regra geral de isonomia. Mas isso apenas não basta, uma vez que a razão do *discrímen* pode ser legítima, mas a medida, em si, desproporcional.

Assim, a análise da legitimidade da discriminação passa, necessariamente, pela análise da proporcionalidade da medida adotada em relação à finalidade pretendida e aos demais valores sacrificados.

De se rememorar, neste passo, que o Princípio da Proporcionalidade, conforme engendrado pela jurisprudência da Corte Constitucional alemã³⁶⁶ (*Bundesverfassungsgericht*) e pela doutrina tedesca, subdivide-se em três subprincípios, a saber:

- a) Princípio da adequação (*Grundsatz der Geeignetheit*)³⁶⁷;
- b) Princípio da necessidade (*Grundsatz der Erforderlichkeit*)³⁶⁸;
- c) Princípio da proporcionalidade em sentido estrito (*Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne*).³⁶⁹

O *princípio da adequação* (idoneidade ou conformidade) exige que a restrição a direitos fundamentais seja informada por efetiva aptidão, idoneidade ou utilidade do meio escolhido para a promoção do fim almejado. (A medida é idônea ao atingimento do fim pretendido? Relação de adequação meio/fim?).³⁷⁰

O *princípio da necessidade* exige o requisito da indispensabilidade da restrição, vale dizer, questiona se não haveria outros meios igualmente eficazes para o atingimento do resultado pretendido com menor gravame aos direitos afetados. (Não existe outra medida igualmente eficaz e menos restritiva para a promoção do fim almejado?).³⁷¹

Por fim, o *princípio da proporcionalidade* em sentido estrito exige que haja equilíbrio entre os meios utilizados e os fins pretendidos, o que se pode sintetizar na lei de ponderação, na interpretação da teoria dos direitos humanos fundamentais³⁷²

³⁶⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos humanos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Veja-se, nesse sentido, MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Márcins; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva; IDP, 2008. p. 321-336.

³⁷⁰ ALEXY, op. cit., p. 35-40, nota 370.

³⁷¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos humanos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 31-45.

³⁷² A teoria dos *direitos fundamentais* têm uma importância tanto no ordenamento jurídico brasileiro como também no ordenamento jurídico mexicano. No entanto, ainda subsistem disputas acerca de questões centrais da teoria dos direitos fundamentais. Levando em consideração, sobretudo, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, Robert Alexy desenvolve uma teoria geral dos direitos fundamentais da constituição alemã, cujos pontos centrais são uma teoria dos princípios e uma teoria sobre a estrutura dos direitos subjetivos. A teoria dos princípios é uma teoria axiológica livre de suposições insustentáveis. A teoria da estrutura dos direitos subjetivos na jurisprudência alemã, segundo análise de Alexy, faz com que as múltiplas relações entre direitos

de Alexy (2008, p. 50), segundo a qual: “*quanto maior é o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior deve ser a importância da satisfação do outro*”.

Em conclusão a quanto foi visto, pode-se sintetizar com a assertiva de que, em sendo o *fundamento do discrímen inspirado em valor tutelado pela ordem jurídico-constitucional* e em sendo a *afetação proporcional*, em princípio, não há que se falar em violação à isonomia.

Portanto, o que distingue uma *discriminação positiva* – vale dizer, acolhida pelo ordenamento jurídico-constitucional – de uma *discriminação odiosa ou negativa* – vale dizer, rechaçada pelo ordenamento jurídico-constitucional –, é a natureza do *discrímen* e a proporcionalidade da medida.

6.4 Ações Afirmativas ou Discriminações Positivas

Como se demonstrou, anteriormente, a expressão ações afirmativas costuma designar as medidas compensatórias que visam, combatendo as desigualdades fáticas – sejam elas econômicas ou de outra natureza, promover os direitos dos denominados grupos vulneráveis, frequentemente chamados *grupos desfavorecidos ou marginalizados*.

No magistério de Atchabahian (2004, p. 147):

As ações afirmativas são medidas privadas ou políticas públicas objetivando beneficiar determinados segmentos da sociedade, sob o fundamento de lhes falecerem as mesmas condições de competição em virtude de terem sofrido discriminações ou injustiças históricas.

Frequentemente são denominadas, outrossim, de *discriminações positivas*, o que indica, justamente, a correspondência (congruência) das denominadas ações afirmativas com o conceito de discriminação positiva, distinguindo-a das discriminações negativas.

As ações afirmativas pressupõem, portanto, os referidos requisitos caracterizadores das discriminações positivas – constitucionalmente tutelado e proporcionalidade da medida.

Portanto, as denominadas políticas de cotas, tão em voga na atualidade, são espécies de discriminações positivas, muitas vezes com elas confundidas, talvez por serem as mais comumente adotadas. Outras medidas compensatórias podem caracterizar-se como discriminações positivas em sentido amplo.

Como demonstrado, preenchidos os requisitos de legitimidade constitucional, não se poderá falar em inconstitucionalidade por ferimento da isonomia pela adoção de ações afirmativas.

A evidência de compatibilidade das políticas compensatórias em exame para com a concepção atual de isonomia irrompe no texto de diversas Cartas Constitucionais estrangeiras, as quais, além de prestigiarem o princípio da igualdade, preveem expressamente a adoção de discriminações positivas. São exemplos a constituição da República Federal Brasileira de 1988, na qual se encontram positivados tanto o princípio³⁷³ de igualdade material quanto princípios de igualdade formal (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

6.5 A Igualdade como Princípio Fundamental no Ordenamento Jurídico Brasileiro e Mexicano

O Princípio da Igualdade, presente formal e explicitamente no caput do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) dispõe:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, (...).

³⁷³ Segundo aponta Linhares (2009, p. 249), os “*Princípios Constitucionais traçam a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica, pois são a base de toda e qualquer norma. Além disso, os Princípios Constitucionais formam um mandamento nuclear, embasam a exegese de todas as normas*”. LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Educação, currículo e diretrizes curriculares no curso de direito**. 2009. 509 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito e do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

O princípio da igualdade é a base de todo nosso ordenamento jurídico e matéria presente em todo texto constitucional. A Constituição brasileira de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos. Dessa forma, todos os cidadãos devem ser tratados igualmente perante a lei em harmonia com alguns critérios de nosso ordenamento jurídico (MORAES, 1998).

O que se infere nesse entendimento é que são vedadas as arbitrariedades e as discriminações absurdas, a mera aplicação igual da lei, em face do legislador e da aplicabilidade dessa por parte do Estado.³⁷⁴

Decorre do princípio da igualdade um dos mais importantes de uma nação democrática. Esse princípio, todavia, assim como todos os outros tem uma função informadora, interpretativa e normativa e se coloca em face do legislador e do Estado que em face de uma de suas funções, ou seja, o judiciário, quem irá aplicar a norma e dizer o direito. Assim, como entender a norma que mesmo hidratada pelo princípio da igualdade deve ser aplicada tendo em vista que os homens não são iguais, assim como já admoestava Rousseau? E, por demais, ainda se arrola a essa problemática a menção que a norma faz a uma discriminação.

Essa é a observação que faz Celso Antonio Bandeira de Mello, ao tratar do assunto, em seu trabalho intitulado “*O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*”³⁷⁵:

Como as leis nada mais fazem senão discriminar situações para submetê-las à regência de tais ou quais regras – sendo esta mesma sua característica funcional – é preciso indagar quais as discriminações juridicamente intoleráveis (MELLO, 2002, p. 18).

Tal tema não é tão simples como quanto se possa imaginar, pois a interpretação e os limites que irão ensejar os ditames da aplicabilidade da norma não são taxativos, pelo contrário, são dotados de valores permeados de diversas

³⁷⁴Maria Garcia revela-nos nesse sentido que: a mera forma de regulação geral e abstrata de aplicação igual e geral da lei não é garantia suficiente de igualdade. Segundo Garcia, esta requer, segademaís uma exigência na seleção, pelo legislador, dos critérios de diferenciação, dada a impossibilidade de outorgar o mesmo tratamento a todos os cidadãos e a necessidade correlativa de proceder mediante distinções normativas na ordem jurídica tão altamente diferenciada como a que a complexa sociedade atual exige. GARCIA, Maria. Implicações do princípio constitucional da igualdade. **Revista de Direito Constitucional Internacional**, São Paulo, n. 31, p. 111, 2000.

³⁷⁵MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2002.

interpretações, até porque existem diversas categorias de desigualdades e, portanto, difícil de definir critérios estanques.

Nesse sentido, cabe aqui um trabalho árduo da hermenêutica constitucional.

Bobbio (1997, p. 11-15), nesses meandros, contudo, nos adverte que o conceito de igualdade não é absoluto, e sim relativo e, portanto, não há princípio abstrato que não admita exceções em sua aplicação. A diferença entre regra e exceção está no fato de que a exceção deve ser justificada.

O ordenamento jurídico brasileiro não admite diferenciações de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 5º, IV da Constituição Brasileira). No entanto, o entendimento de Mello (2002) assevera que tal dispositivo não dê conta da isonomia como princípio e que não há barreira insuperável inserida nesse princípio.

A máxima de Aristóteles, conforme disposta no Livro V da Ética da Nicômaco, ainda integra o entendimento da jurisprudência brasileira sobre o conteúdo da igualdade, ou seja, trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Segundo Aristóteles (2007, Livro V), o princípio da igualdade pode ser entendido sob duas formas, a *igualdade formal* e a *igualdade material*. A *igualdade formal* seria a legitimação da igualdade perante a lei, pois ante a mesma somos todos iguais sem distinção. A *igualdade material* se consubstancia na vigência do Estado do bem-estar social, em que o Estado deve intervir para preservar a coletividade e seus direitos.

Não há dúvidas que a igualdade formal conquistada nas revoluções burguesas evoluiu e se consolidou na igualdade material. Assim, o Estado Democrático, responsável comum da efetivação da igualdade deve direcionar para igualdade real e a democratização de bens disponíveis, assim como o acesso isonômico de oportunidades é uma questão de justiça.

O Estado social é, enfim, Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a

prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia (BONAVIDES, 2003, p. 378).

No caso do Estado brasileiro, por exemplo, a igualdade material, referente a resultados, está prevista no artigo 3º que constitui objetivos para a República Federativa Brasileira de 1988³⁷⁶, como a erradicação da pobreza e da marginalização.

Está prevista ainda em dispositivos sobre a função social da propriedade e a reforma agrária (CF brasileira/1988, artigos 5º, inciso XXIII, e 184-186), sobre os direitos sociais que visam à melhoria da condição social do trabalhador (artigo 7º, caput) e sobre ações afirmativas (CF brasileira/1988, artigo 7º, inciso XX e 37, inciso VIII e 227 parágrafos), para citar alguns exemplos.

Outros acordos internacionais definem a não-discriminação como um direito humano, explicitando que a discriminação limita ou nega os direitos e oportunidades das pessoas a ela submetidas.³⁷⁷

No caso do Estado Mexicano, na constituição mexicana³⁷⁸, há determinação expressa sobre a não-discriminação. Dessa forma, a própria constituição transmite às leis infraconstitucionais mexicanas um respeito fundamental pelos direitos humanos e obriga o país a obedecer aos requisitos fixados por acordos internacionais.

O mesmo pode ser dito em relação a todo país democrático na América Latina, cada um dos quais assinou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as convenções antidiscriminatórias já mencionadas.

³⁷⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

³⁷⁷Entre vários exemplos, incluem-se: a *Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, a *Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* e a *Convenção Interamericana da OEA para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências*.

³⁷⁸MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porrúa, 2001.

O Artigo 1º da Constituição do México³⁷⁹ proíbe, por exemplo, o governo e a sociedade civil de discriminar mulheres, pessoas portadoras de deficiências, minorias religiosas, grupos étnicos ou grupos com crenças não convencionais. Ela obriga o Estado a promover e *implementar medidas compensatórias* destinadas a reverter condições sociais que possibilitam a continuidade da discriminação contra as mulheres, deficientes, crianças, idosos e grupos indígenas.

Diante disso, a discriminação deve ser assim interpretada como uma limitação injusta às liberdades e proteções fundamentais das pessoas, à sua participação na sociedade e na política e a um sistema de bem-estar social que atenda a suas necessidades.

Registre-se, porém, que no Brasil e no México, a igualdade material se diferencia da formal no que tange as condições reais dos indivíduos que fazem parte das minorias ou grupos vulneráveis, perante situações concretas. Na verdade constata-se que não há, nesses países, tendo em vista a análise anteriormente apresentada nessa pesquisa, igualdade plena materialmente.

Ademais, com relação à alegação de violação ao princípio da isonomia, cabe esclarecer que a igualdade somente pode ser cotejada entre pessoas que estejam em situação equivalente, sendo levados em consideração os fatores ditados pela realidade econômica e social, que influem na capacidade dos candidatos para disputar vagas nas universidades públicas.

Portanto, não há dúvidas de que em se tratando de desigualdades, o Estado deve promover meios de igualar os desiguais por meio de políticas públicas específicas.

Dessa maneira, chega-se a defesa da tese da “justiça distributiva como equidade”³⁸⁰ com fundamento das ações afirmativas, na implantação de políticas de inclusão social, nos países ora analisados.

³⁷⁹ MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. *Leyes y Códigos de México*: Porruá, 2001.

³⁸⁰ Nesse sentido, reporta-se à obra de John Rawls. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

6.6 O Caráter Distributivo e Reparatório das Ações Afirmativas

Nessa investigação há um questionamento acerca do caráter das ações afirmativas. Até que ponto elas estariam sendo uma forma compensatória ou uma correção de desigualdades, ou melhor, em um aspecto distributivo e/ou equitativo.

Constata-se, no entanto, que há duas correntes que se posicionam no questionamento apontado.

Aqueles que acreditam no primeiro aspecto entendem que as ações afirmativas seriam destinadas a ressarcir prejuízos causados no passado a determinados grupos. O entendimento do segundo aspecto aduz que as ações afirmativas caracterizam pela distribuição de direitos e vantagens.

A igualdade formal acoberta as desigualdades sociais e, dessa forma, o Estado deve materializar os direitos formais assegurados na constituição federal.

Nesse sentido, Rawls (1971, p. 242-243) defende o caráter distributivo das ações afirmativas:

O epicentro da justiça distributiva está na escolha de um sistema social. Este deve vir estruturado de forma que a distribuição se dê de maneira justa. Para tanto, é necessário ajustar o processo econômico e social diante das Instituições políticas e jurídicas adequadas, sem o quê, o resultado distributivo não está correto. Entende o autor que essas instituições passam, em primeiro plano, por uma estrutura básica formada por uma Constituição justa que assegure direitos iguais de cidadania. Ademais, deve haver um sistema de igualdade formal, o que leva o Governo a assegurar oportunidades iguais e motivadas, bem como a assegurar a igualdade de oportunidades nas atividades econômicas e na livre escolha de trabalho.

Outros, como é o caso de Dworkin³⁸¹ (2005), defendem a ação afirmativa também sob o prisma da justiça distributiva, ainda que calcados em argumentos voltados para a utilidade social.

³⁸¹ Ronald Dworkin é filósofo, ocupando atualmente a cátedra Sommer de Direito e Filosofia da New York University e a cátedra Quain de Teoria do Direito na University College, em Londres. É autor de diversas obras, dentre elas destacam-se: **O império do Direito, uma questão de princípios, Levando a sério seus direitos**, publicados no Brasil, pela editora Martins Fontes, [Coleção Justiça e Direito]. Especialmente na obra **A virtude soberana**. A teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 543-580. Indaga-se: a ação afirmativa funciona? Indaga-se, também: a ação afirmativa é justa? (Ibid., p. 581).

Contudo, as argumentações conduzem a um denominador comum, ou seja, há uma mistura de aspectos peculiares que distam de uma ideia ímpar. Na verdade, todos os argumentos se completam mais do que se contrapõem.

Segundo Madruga (2005, p. 92), isso ocorre porque, ao propor o incremento de políticas de administração positiva, respeitados os princípios do pluralismo e da dignidade da pessoa humana, não se deixa levar em conta as injustiças cometidas no passado, além de considerar a distribuição de oportunidades entre aqueles grupos menos favorecidos.

A seara do problema da reserva de vagas na universidade pública tem se mostrado fértil nos últimos anos e, sobretudo, agora que a temática invade os discursos políticos demonstrados, ora em falácias, ora em pressupostos válidos por parte daqueles que o utilizam para demonstrar sensibilidade àqueles que são beneficiados por tais políticas.

O preconceito, o racismo e a discriminação são modalidades que constituem um teor social que reflete com muita precisão o contexto brasileiro e mexicano e por isso merece uma atenção especial.

6.7 A Justiça Comutativa/Compensatória como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas

Cada ordenamento jurídico pode ser visto como a expressão histórica das concepções de justiça dominantes em uma determinada sociedade. Isto é, os cidadãos e os juristas têm uma noção do que é devido nas relações entre particulares (justiça comutativa), daquilo que a comunidade deve aos particulares (justiça distributiva) e daquilo que estes devem à comunidade (justiça social).

Em suma, as ideias centrais sobre o que a justiça exige, nas suas várias espécies, apresentam-se, de um modo mais ou menos explícito, no direito positivo de cada comunidade.

Desse modo, embora as exigências da justiça social sejam por toda a parte as mesmas na sua formulação mais abstrata, deve-se ter presente que, assim como as exigências de outras espécies da justiça que se consubstanciam no direito

positivo de comunidades particulares, a forma concreta das exigências da justiça social dependem das circunstâncias de tempo, de lugar e de cultura.

Na Grécia, por exemplo, é Aristóteles o primeiro a propor uma *teoria sistemática da justiça*.

O entendimento da justiça, segundo Aristóteles em seu livro *Ética a Nicômaco*³⁸², se apresenta de maneira clara e objetiva.

A justiça seria dar a cada um o que é seu por direito. Em outras palavras, Aristóteles estabelece que a *justiça é um tipo de virtude* e se caracteriza pela mediania, ou seja, a justiça seria um meio-termo, mas não na mesma espécie de outras virtudes. Ela está relacionada com *bem comum*, ou seja, ela recebe uma roupagem altruística, de forma que o outro seja um fim (ARISTÓTELES, 2007).

Ele subdivide o gênero justiça em três espécies: *justiça geral*, *justiça distributiva* e *justiça corretiva* (ARISTÓTELES, 2007).

Para elaborar sua teoria da justiça, Aristóteles parte de uma definição de senso comum: “A justiça (*dikaiosyne*) é a virtude que nos leva (...) a desejar o que é justo (*dikaion*)”. Na linguagem corrente, *dikaion* significa tanto o legal (*nomimon*) como o igual (*ison*).

Para Aristóteles, essa distinção na linguagem corrente marca uma distinção entre dois tipos de justiça. Sendo a justiça a virtude “*pela qual cada um possui o próprio (auton)*”, a dicotomia manifestada na linguagem popular – *legal/igual* – marca dois modos de se estabelecer o que é devido a outrem: *pela lei ou pela igualdade*.

No primeiro caso, tem-se a *justiça geral*, no qual se diz que é um ato justo aquele que se exerce em conformidade com a lei.

Os objetivos da lei são os deveres em relação à comunidade, isto é, a lei estabelece como devidas aquelas ações necessárias para que a comunidade alcance o seu bem, o bem comum: “As leis se referem a todas as coisas, visando ao interesse comum (...). Assim, neste primeiro sentido, chamamos justo (*dikaion*) aquilo que produz e conserva a vida boa (*eudaimonia*) (...) para a comunidade política.”

³⁸²ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Édson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2007.

Desse modo, a lei determina quais as ações que são devidas à comunidade, para que esta alcance o seu bem, o bem comum. Assim, as ações legais são ações justas, na medida em que atribuem à comunidade aquilo que lhe é devido.

O termo “geral” aplicado a esse tipo de justiça refere-se à sua abrangência: todos os atos, independentemente da sua natureza, na medida em que são devidos à comunidade para que esta realize o seu bem, constituem deveres de justiça. Assim, para o soldado, não fugir da batalha é um dever de coragem, mas também de justiça, na medida em que o ato de coragem é devido à comunidade.

Além da *justiça geral*, que se orienta pela ideia de legalidade, tem-se a *justiça particular*, aquela em que o padrão do que é devido é dado pela noção de igualdade. A *justiça particular* subdivide-se em *justiça distributiva* e *justiça corretiva*.

Segundo Aristóteles (2007, Livro V), a *justiça distributiva* é a justiça "que se exerce nas distribuições de honras, dinheiro e de tudo aquilo que pode ser repartido entre os membros do regime (*politeia*).

Na distribuição, considera-se, portanto, uma qualidade pessoal do destinatário do bem ou encargo, apreciável segundo o regime adotado pela comunidade. Assim, na oligarquia, o critério de distribuição é a riqueza; na democracia, a condição de homem livre; na aristocracia, a virtude.

A *justiça distributiva* rege-se por uma igualdade proporcional, isto é, a relação que existe entre as pessoas é a mesma que deve existir entre as coisas; em uma oligarquia, por exemplo, a participação nos benefícios da comunidade vai dar-se proporcionalmente à riqueza de cada cidadão (Aristóteles, 2007, Livro V).

De outro lado, tem-se a *justiça corretiva*. É “aquela que exerce uma função corretiva nas relações entre os indivíduos.” Ela visa ao restabelecimento do equilíbrio nas relações privadas, voluntárias (contratos) e involuntárias (ilícitos civis e penais).

Nesse sentido, a igualdade buscada é a igualdade absoluta, expressa na equivalência entre o dano e a indenização. O sujeito desse restabelecimento da igualdade é o juiz: “Segue-se da ação cumprida por um e sofrida por outro, uma divisão desigual. O juiz tenta restabelecer a igualdade, concedendo algo à vítima

(aquele que perdeu algo) e tirando alguma coisa do agressor (aquele que ganhou algo)” (ARISTÓTELES, 2007, Livro V).

Tomás de Aquino (1956) dá continuidade à tradição aristotélica, acrescentando-lhe elementos do Direito Romano.

Ele define a *justiça* nos seguintes termos: “a *justiça* consiste em dar a cada um o que lhe é devido”. Para designar a justiça geral aristotélica, Tomás utiliza frequentemente o termo *justiça legal*, uma vez que os atos devidos à comunidade para que esta alcance o seu bem, o bem comum, estão, na maior parte dos casos, dispostos em lei.

A distinção entre *justiça legal* e *justiça particular* reside no sujeito a quem é devido o ato:

A justiça (...) ordena o homem com relação a outrem, o que pode ter lugar de dois modos: primeiro, a outro considerado individualmente e, segundo, a outro em comum, isto é, na medida em que aquele que serve a uma comunidade serve a todos os homens que nela estão contidos (AQUINO, 1956).

A *justiça* que diz respeito àquilo que é devido “a outro considerado individualmente” é a justiça particular; a justiça que diz respeito àquilo que é devido “a outro em comum” ou à comunidade é a justiça legal (AQUINO, 1956).

Note-se o realismo de Tomás de Aquino, ao mencionar “o outro em comum”: a comunidade não constitui um ente que paira acima dos seus membros. O beneficiário último do ato devido não é a “comunidade”, como ente autônomo, mas os seus membros.

Os deveres da justiça legal não se referem, assim, em última instância, ao “todo” social, mas a todos os membros da sociedade. Dessa forma, ao passo que o objeto da justiça particular é o bem do particular, o objeto da justiça legal é o bem comum: “A *justiça legal* (...) visa ao bem comum como objeto próprio”, sendo o bem comum não o bem do todo, mas o bem de todos. A *justiça legal* não esgota o conceito de justiça. É necessário o desenvolvimento da *justiça particular*: “A justiça legal ordena suficientemente ao homem com suas relações a outrem: enquanto ao bem comum, imediatamente, e quanto ao bem de uma única pessoa singular, imediatamente” (AQUINO, 1956).

Por isso, convém que exista uma “justiça particular que ordene imediatamente o homem a respeito do bem de outra pessoa singular”. Atos de coragem na guerra são diretamente devidos à comunidade e não a este ou aquele membro dela. Mas são indiretamente devidos a todos os membros da comunidade, uma vez que a comunidade não existe à margem dos seus membros (AQUINO, 1956).

Mas é necessário uma justiça que regule diretamente aquilo que é devido a membros determinados da comunidade, nas distribuições (justiça distributiva) e nas trocas (justiça comutativa): esta é a justiça particular. A justiça distributiva é aquela que “reparte proporcionalmente o que é comum”, trate-se de bens ou encargos, tendo-se em vista “as condições pessoais que constituem a causa (...) do débito”. O conceito de *justiça distributiva* de Tomás de Aquino é mais amplo que o aristotélico.

A justiça distributiva não se faz presente apenas na comunidade política, mas em todas as comunidades, como, por exemplo, a comunidade de ensino e a comunidade familiar. Assim, ao distribuir um cargo de magistério, considera-se como causa da distribuição o saber do candidato e, na distribuição de bens de uma herança, considera-se como causa o parentesco.

A justiça corretiva de Aristóteles é denominada “*comutativa*” em Tomás, o que amplia seu espectro de atuação (AQUINO, 1956).

Ao passo que em Aristóteles, o sujeito da “correção” só pode ser o juiz, o sujeito da comutação (*commutatio*-troca) pode ser qualquer um que se engaje em determinado tipo de relações sociais: a justiça comutativa é aquela que regula “as trocas que se realizam entre duas pessoas” (ARISTÓTELES, 2007).

Além disso, ao passo que a justiça corretiva de Aristóteles incidia em matéria penal apenas para quantificar indenizações devidas em virtude de crimes, para Tomás a justiça comutativa tem a função de quantificar as penas, utilizando como padrão a igualdade quantitativa entre crimes e punições.

Mantém-se a distinção aristotélica: na justiça distributiva igualam-se coisas a pessoas, recebendo cada uma aquilo que é proporcional à causa do débito, sendo, portanto, a igualdade que a caracteriza a igualdade proporcional.

Por outro lado, nas relações entre indivíduos reguladas pela justiça comutativa, particularmente na compra e venda, trata-se de igualar coisa a coisa, isto é, de realizar uma igualdade absoluta: “Nas trocas se dá algo a uma pessoa particular em razão de outra coisa dela recebida, como principalmente se manifesta na compra e venda, na qual se encontra primordialmente a noção de troca. Então é necessário adequar coisa a coisa (...)”.

Como o ser humano é, para Tomás de Aquino, um animal social, o fato de a *justiça particular* visar diretamente o bem do particular não significa que ela seja alheia ao bem comum: a justiça particular “dá a cada um o que é seu em consideração ao bem comum” (AQUINO, 1956).

Tomás de Aquino assume a teoria da justiça de Aristóteles e a desenvolve em três espécies: *justiça legal, distributiva e comutativa*. Sob o impacto da tendência igualitária que caracteriza a modernidade, os tomistas do século XIX, a partir da justiça legal tomista, desenvolvem o conceito de justiça social, que encontra na “ética social cristã” do século XX, o principal instrumento de sua difusão no discurso político e nos textos constitucionais, como da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição brasileira de 1988.

Assim, para se fazer um juízo de valor a partir do conceito de justiça social sobre um problema concreto como o das políticas de ação afirmativa, aquele que emite o juízo deve situar-se em um horizonte de um ordenamento jurídico de uma comunidade particular.

É isso que será feito, adotando-se o ponto de vista do direito constitucional brasileiro e do direito constitucional mexicano sob o prisma da igualdade.³⁸³

No que tange ao direito brasileiro, ao contrário do direito constitucional norte-americano, no qual os debates centrais se dão em torno do conceito de igualdade, o direito constitucional pátrio se articula em torno do conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III).

³⁸³ Atente-se ao fato de que muitos ordenamentos jurídicos não consagram o princípio da igualdade nos termos que este prevalece nas sociedades ocidentais, principalmente aquelas que foram influenciadas pelo cristianismo (v.g. direito muçulmano).

Em termos de teoria da justiça: ao passo que a constituição norte-americana pode ser vista como um esforço por realizar a ideia de igualdade presente no conceito de justiça particular (distributiva e comutativa), a constituição brasileira tem na justiça social³⁸⁴, fundada na ideia de dignidade da pessoa humana, o cerne do seu ideal de justiça.

Em uma situação concreta como o das vagas em universidades, essa diversidade de enfoques encaminha uma diferenciação nas questões levantadas: para o jurista norte-americano, a questão é de saber se os diversos grupos sociais estão *igualmente* representados nas universidades.

³⁸⁴ Segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, o termo *justiça social* “em nossa tradição constitucional deita raízes na Doutrina Social da Igreja”. Este termo se faz presente no *caput* do art. 170 e no art. 193 da Constituição brasileira de 1988. O *caput* do art. 170 da Constituição brasileira de 1988 trata dos princípios fundamentais da ordem econômica. Sua redação é a seguinte: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios...”. A atividade econômica não tem por finalidade o crescimento econômico e o poderio nacional, mas “assegurar a todos existência digna”. A existência digna é a vida humana realizada, a “vida boa” dos clássicos. Na medida em que todos alcançarem uma existência digna, o bem comum terá sido concretizado. Ora, a justiça social, aquela dirigida à consecução do bem comum, exige de todos, portanto, por meio de seus “ditames”, que direcionem os seus esforços, tanto no campo do trabalho como no da livre iniciativa, para criar os bens econômicos que possam ser utilizados como meios de garantir a existência digna para todos. O art. 193 dispõe: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Tércio Sampaio Ferraz Júnior traça as diferenças entre a justiça social na ordem econômica e na ordem social nos seguintes termos: “A ordem econômica deve visar *assegurar* (grifo no original) a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da ordem social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça, mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça social. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa, diretamente. Os valores econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim.” Deve-se atentar, porém, que o capítulo da ordem social tem como *objetivo* a justiça social, isto é, devem ser atribuídos a todos os bens (que formam o conteúdo do bem-estar) necessários ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. Esse objetivo pode ser alcançado por mecanismos típicos da justiça social, atribuindo a todos o mesmo direito, independentemente de características particulares, ou por meio de mecanismos de justiça distributiva, qualificando o sujeito de direito de um algum modo. Assim, o direito à saúde, por exemplo, é um típico direito de justiça social: “A saúde é direito de *todos* e dever do Estado” (art. 196). Do ponto de vista jurídico, todos têm esse direito: ricos e pobres, trabalhadores, crianças, etc. Os serviços públicos de saúde não podem estabelecer nenhum tipo de diferenciação. A pessoa humana, considerada em si mesma, é o sujeito deste direito. Por outro lado, a “assistência aos desamparados” do art. 6, como o próprio nome indica, só é devida “a quem dela necessitar” (art. 203, *caput*). Vale o critério da justiça distributiva, “a cada um segundo a sua necessidade”. O bem de todos, núcleo do conceito de justiça social, pode assim ser alcançado, considerando cada um como titular de direito apenas na sua condição de pessoa humana ou atentando para algum aspecto relevante (criança, idoso, trabalhador, desamparado, etc.). Se é lícito introduzir uma distinção a partir da teoria da justiça, pode-se falar, no primeiro caso, de direitos sociais de justiça social (a todos...) e direitos sociais de justiça distributiva (a cada um segundo...) (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Conceito de sistema no direito**: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask. São Paulo: Universidade de São Paulo; Revista dos Tribunais, 1976).

Para aquele que se coloca do ponto de vista do direito constitucional brasileiro, a questão que se coloca é a seguinte: qual é o *status* do bem “vaga/acesso” no ensino superior?

Se ele faz parte do que os brasileiros consideram como um bem absolutamente necessário para a plena realização do ser humano, ele é devido a todos em virtude da dignidade da pessoa humana, independentemente da pertença a este ou aquele grupo étnico.

Se, por outro lado, ele não faz parte do núcleo daquilo que a sociedade brasileira considera indispensável à plena realização do ser humano, então ele não é devido a todos, e deve-se considerar qual é o critério da sua distribuição.

A sociedade brasileira assim como a sociedade mexicana, no seu elenco de direitos fundamentais constitucionais, explicitou uma determinada teoria dos bens que são devidos, por justiça, aos seus membros.

Com efeito, alguns bens são devidos todos, em virtude da absoluta necessidade para a plena realização humana (justiça social).

Outros são devidos em virtude da posse de uma determinada qualidade (justiça distributiva). Outros, ainda, dizem respeito às trocas entre os particulares (justiça comutativa).

O direito que aqui interessa nas políticas de inclusão, especialmente aquelas que dizem respeito às ações afirmativas, é o direito à educação.

Após ter declarado que a educação é direito de todos (art. 6º e art. 205), o constituinte brasileiro, no art. 208, explicita o conteúdo deste direito.

No Brasil, a constituição brasileira de 1988, em seu artigo 6º, dispõe que o direito à educação é um direito fundamental social. Assim aponta o artigo 6º da CF de 1988³⁸⁵: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

³⁸⁵ Cf. Artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988 (In: MORAES, Alexandre (org.) **Constituição Federal do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 468-469).

Saliente-se, entretanto, que entre os direitos sociais, o direito à educação assume características ainda mais especiais, já que a constituição de 1988 o definiu como dever do Estado.

No dizer de Moraes (2002, p. 469):

A definição dos direitos sociais no título constitucional destinado aos direitos e garantias fundamentais acarreta duas conseqüências imediatas: subordinação à regra da auto-aplicabilidade prevista no § 1º, do art. 5º e suscetibilidade do ajuizamento do mandado de injunção, sempre que houver a omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social e conseqüentemente inviabilize seu exercício.

Quanto ao direito à educação, outra situação também o caracteriza de forma especial, em meio aos demais direitos sociais, ou seja, a qualidade de direito subjetivo público no ensino obrigatório e, neste aspecto, deve-se considerar que o Estado tem o dever e a obrigação jurídica de oferecer e manter o ensino público obrigatório e gratuito.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1988 é peremptória ao definir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, ao dispor no seu artigo 208:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; § 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

Como adverte Edivaldo M. Boaventura (1997, p. 32): “Ao lado do direito à educação, deve estar a obrigação de educar”.

De certa forma, é o que faz a Constituição brasileira de 1988³⁸⁶ ao definir a educação como:

- (i) direito de todos;
- (ii) dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade;
- (iii) visando ao pleno desenvolvimento da pessoa;
- (iv) seu preparo para o exercício da cidadania;

³⁸⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

- (v) sua qualificação para o trabalho, na conformidade com as disposições dos artigos 205 e 208.

Como previsto na Constituição anterior, é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, *ex vi*, do artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal de 1988.

A definição da educação como direito subjetivo, segundo recorda Boaventura (1997, p. 34), de autoria de Pontes de Miranda, que na sua obra clássica, *Comentários à Constituição de 1946*³⁸⁷, expressamente afirma:

Não confundamos o direito à educação com as bolsas sob os Antoninos, em Roma, ou sob Carlos Magno, ou nos séculos do poder católico. Não se trata de ato voluntário, deixado ao arbítrio do Estado ou da Igreja, mas de direito perante o Estado, direito público subjetivo, ou, no Estado puramente socialista e igualitário, situação necessariamente criada no plano objetivo, pela estrutura mesma do Estado. A própria estatização do ensino constitui, nos ciclos evolutivos, grau avançado de progresso. Foi o que se deu em Roma e na França. O que tem sido moroso é o processo de tal intervenção do Estado. Surgiu na Alemanha antes de surgir entre os franceses, porém lá mesmo estacou (PONTES DE MIRANDA, 1963, p. 187).

Cabe ainda aqui a advertência de Pontes de Miranda, ao iniciar o artigo que declara “a educação como direito de todos”:

A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra: “A educação é direito de todos” lembra-nos aquela constituição espanhola em que se decretava que todos “os espanhóis seriam” desde aquele momento, “buenos”. A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto, se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí é iludir com artigos de constituição ou de leis. Resolver o problema da Educação não é fazer leis, ainda excelentes, é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos (PONTES DE MIRANDA, 1963, p. 210).

Nesse aspecto, entende-se que é impossível falar-se em direito sociais sem aludir à responsabilidade do Estado que nos leva, diretamente, à questão da eficácia dos direitos sociais, muito bem esposada por Regina Maria Fonseca Muniz (2002, p. 89) que assim afirma:

Nessa questão surge a questão da sua viabilidade econômica, se os Estados estão materialmente e financeiramente dotados para cumprir tais prestações. Muitos alegam circunstâncias imprevisíveis como as flutuações de mercado que escapam ao controle da nação. Há ainda alguns

³⁸⁷ Cf. PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. Tomo IV, p. 187.

doutrinadores que condicionam a observância e responsabilidade de tais obrigações à “reserva do possível”, negando assim, inclusive, que sejam direitos fundamentais. De fato, os direitos sociais são onerosos, e, quase sempre, os Estados utilizam-se desses argumentos para absterem-se de torná-los efetivos.

Assim, os direitos sociais, impõem-se aos governantes, como imperativo categórico, independentemente de abundância ou não de recursos. Os direitos sociais, ínsitos ao direito à vida, são instrumentos fundamentais para que o homem possa se realizar como homem (MUNIZ, 2002, p. 79).

No Brasil, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito e, portanto, direito de todos, configurando um verdadeiro “direito público subjetivo” (art. 208, § 1º). Na terminologia da teoria da justiça, é um direito social de justiça social, devido a todas as pessoas membros da comunidade brasileira.

Para a constituinte brasileira, o analfabetismo e a carência dos conhecimentos auferidos no ensino fundamental são obstáculos graves ao pleno desenvolvimento da pessoa e, portanto, são considerados males a serem erradicados, a partir do ponto de vista dos bens necessários à vida boa para o ser humano.

No Brasil, o ensino superior é regulado pelo art. 208, inciso V expresso na Constituição brasileira.³⁸⁸ Contudo, o seu teor é o seguinte: “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

Verifica-se, no entanto, que no final do artigo do texto constitucional brasileiro, há uma regra de distribuição do bem “participação nos níveis mais elevados de ensino”: “a cada um segundo a sua capacidade”.³⁸⁹

Entende-se que embora haja na Constituição brasileira o critério mérito a ser auferido para o ensino superior, isso não significa que o Estado não tenha nenhum dever de justiça equitativa em relação ao ensino superior.

Não se pode admitir, como anteriormente já demonstrado nesta pesquisa, um direito absoluto à consideração do mérito para o ingresso à universidade. Qualquer

³⁸⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

³⁸⁹ No Brasil, o *princípio meritocrático* na educação está previsto no art. 5º, incisos V e X, e no art. 37, parágrafo 6, da Constituição brasileira de 1988.

interpretação constitucional do princípio meritocrático³⁹⁰ deve ser feita a partir de um balanceamento dos princípios constitucionais aplicáveis ao caso concreto. Nesse sentido, deve haver um direito e um dever em relação a todos, especialmente às minorias.

Em sentido contrário ao nosso entendimento, Luis Fernando Barzotto (2003, p. 1-20), este não é um bem que a Constituição prescreva como indispensável à plena realização do ser humano e, por conseguinte, como algo que deve ser distribuído a todos.

Ao contrário, ele limita a oferta desses bens somente àqueles que demonstraram a capacidade para aproveitá-los. Será então que, no Brasil, o direito ao ensino superior é, assim, um direito social de justiça distributiva, regulado pelo critério: “a cada um segundo a sua capacidade”?

O Estado deve garantir a todos o “acesso” aos níveis superiores de ensino, especialmente as minorias em razão de sua vulnerabilidade.

Isso significa que ele deve proporcionar a todos as condições – ensino básico, ensino médio e ensino superior de qualidade – para que cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades e capacidades para ingressar no nível superior de ensino.

Determinado o tipo de direito social focado nas políticas de ações afirmativas, que é o direito à educação em nível superior na Constituição de 1988, resta avaliar se as teses da justiça comutativa ou distributiva seriam aptas a sustentar um programa de ação afirmativa.

A tese da justiça comutativa consiste em compensar ou indenizar membros de grupos que, no passado e no presente, foram discriminados. Mas isso consiste em reduzir essas pessoas à condição de vítimas e não de cidadãos iguais aos outros, o que viola a sua dignidade (GOMES, 2003).

³⁹⁰ Corroborar esse entendimento Daniela Ikawa. Direito às ações afirmativas em universidades brasileiras. In: IKAWA, Daniela; SARMENTO, Daniel; PIOVESAN, Flávia. (Coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 365-410, 2.008.

Todos devem a todos o respeito pela sua condição de pessoa humana e de cidadão, ninguém podendo ser considerado um membro alheio à comunidade, o que ocorreria se alguns fossem considerados vítimas e outros não (GOMES, 2003).

Entende-se que o argumento da justiça comutativa/compensatória é aquele que afirma a necessidade das políticas de ação afirmativa para compensar as vítimas de uma discriminação passada. Assim, a sociedade, ao adotar as referidas políticas, está “promovendo, no presente, uma ‘reparação’ ou ‘compensação’ pela injustiça cometida no passado aos antepassados das pessoas pertencentes a esses grupos sociais”.

Nos Estados Unidos, por exemplo, no caso *Bakke*, anteriormente citado nessa pesquisa, o voto do Ministro Powell sustentava que utilizar critérios de seleção de vagas em universidades que identifiquem a raça, gênero ou origem nacional é permitido na medida em que “o interesse governamental em preferir membros de grupos prejudicados às expensas de outros é considerado substancial, já que os direitos das vítimas devem ser resguardados”.³⁹¹

Em tal caso, o que se percebe é que a extensão e a consequente compensação deverão ser definidas judicial, legislativa e administrativamente.

A justificativa filosófica mais elaborada da tese da justiça comutativa é aquela elaborada por Robert Nozick (1974).

Nozick (1974), partindo da ideia de que “os indivíduos têm direitos, e há coisas que nenhuma pessoa ou grupo pode fazer sem violar-lhes os direitos”, proclama um individualismo radical que exige o Estado mínimo. Todo Estado maior do que o Estado mínimo, aquele que se limita à função de garantir a segurança, viola algum direito de algum indivíduo.

Para sustentar filosoficamente seu pensamento, Nozick (1974)³⁹² volta à ideia do estado de natureza. O estado de natureza nada mais é do que o recurso

³⁹¹ DWORKIN, Ronald. **The bakke decision**: did it decide anything? New York Review, 1978.

³⁹² Segundo aponta Álvaro de Vita, Nozick opõe-se à concepção de justiça distributiva de concepção rawlsina (**A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. p. 236) Veja-se, também, de Álvaro de Vita a obra: **Justiça Liberal**; argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993).

metodológico que permite visualizar a sociedade do ponto de vista do indivíduo em perfeito isolamento.

A justiça, quanto a direitos patrimoniais, seria regida por três princípios. O primeiro deles é o da justiça na aquisição. É justa a aquisição originária de bens, isto é, a apropriação de coisas não possuídas. Em seguida, há o princípio da justiça na transferência. Toda transferência voluntária deve ser considerada justa. Os dois princípios esgotam a justiça nas propriedades (NOZICK, 1974, p. 150-155).

Essa visão ultraliberal, de que os indivíduos adquirem seus direitos simplesmente por sua atuação no mercado, exige, contudo, uma intervenção estatal para impedir injustiças presentes e corrigir injustiças pretéritas.

Aqui surge o terceiro princípio da justiça, o princípio da retificação de injustiças quanto a direitos patrimoniais. Se alguns têm direitos que não foram adquiridos pelos dois primeiros princípios é porque alguém foi prejudicado, e deve haver uma compensação. Nesse sentido, a tese da justiça comutativa é que, para obter uma sociedade completamente justa, é necessário que toda injustiça presente ou passada seja reparada (NOZICK, 1974, p. 150-155).

Para a injustiça passada, o que interessa é o princípio da retificação que “se vale da informação histórica sobre situações anteriores e sobre injustiças cometidas nelas (...); do mesmo modo, utiliza informação sobre o curso efetivo dos acontecimentos provenientes desta injustiça até o presente.” Constrói-se uma hipótese sobre “o que teria ocorrido se a injustiça não tivesse sido cometida”. (NOZICK, 1974).

Nozick (1974, p. 180) introduz o princípio da compensação, que consiste na obrigação de ressarcir aqueles cujos direitos não foram contemplados na apropriação original ou nas sucessivas transferências.

Desde essa perspectiva, deveríamos “rastrear” as titularidades originais para devolver as coisas a seus legítimos donos.

Não sendo isso possível, dever-se-ia pôr em funcionamento algum dispositivo de tipo rawlsiano para que nos sirva de ponto de partida (NOZICK, 1974, p. 226-

227). O princípio de compensação é, no entanto, bastante questionável para outros autores.

Segundo Álvaro de Vita (1993), Nozick (1974) justifica com ele uma atividade redistributiva do Estado, ainda que “por um lapso breve”.

O problema é que, segundo Vita (1993, p. 59), dado que os deveres/direitos libertarianos não criam uma sociedade bem ordenada, poderia requerer-se que esse lapso “breve” se prolongasse no tempo ou que fosse necessário repeti-lo periodicamente. Em segundo lugar, e isso nos parece mais importante, Nozick (1993, p. 180) reconhece que “o direito de cada proprietário a sua propriedade inclui a sombra histórica da estipulação lockeana”. Por exemplo, se cada um de nós é dono de um poço de água, mas todos, menos um, secam por uma catástrofe natural, a cláusula lockeana cobra com vigor que o proprietário desse único poço em funcionamento já não tenha uso discricionário dele: seu direito foi “superado” (VITA, 1993, p. 57-59).

A pergunta pertinente é: se a apropriação ou a utilização de recursos, para ser legítima, teve que satisfazer essa condição uma vez, “por que não teria que satisfazê-la sempre?” (VITA, 1993, p. 64).

Segundo Vita (1993, p. 64), no fundo, somente se supusermos – como fazia Locke – que as vantagens da propriedade privada nos levarão ao reino da abundância, a estipulação de Nozick faz algum sentido. Mas se vivemos no mundo da abundância, para que nos preocuparmos com os títulos de propriedade?

Em nossos dias, quando se verifica cotidianamente algumas das iniquidades mais aberrantes e mais perigosas, nada mais justo que tentar extirpar a semente de um pensamento que serve de sustento à permanência e à expansão dessas iniquidades (MORRESI, 2002, p. 295).

Na América Latina, somente entre 1980 e 1995, o 1% mais pobre da população viu reduzidos seus ganhos em 14%, enquanto o 1% mais rico incrementou sua renda em 52% (BORON, 2000, p. 180).

Na América Latina, milhões de pessoas morrem por causas evitáveis, e as reformas neoliberais estão convertendo o Estado em um ente raquítico, incapaz de enfrentar os interesses predominantes no mercado (BORON, 2000, p. 180-182).

Essa desigualdade se expressa particularmente no acesso à educação superior, visto que a maioria dos países da América Latina apresentam profundas assimetrias.

É o caso do Brasil e do México, que mostram uma sociedade crescentemente fragmentada. Consequentemente, o gozo dos direitos educacionais nesses países é afetado pela desigualdade, criando níveis muito diferenciados de respeito a eles.

Infelizmente, a distopia de Nozick vem-se realizando a passos largos nos países da América Latina. Se não se quer continuar nessa trilha, que se assemelha de um modo alarmante a esse mundo “fora de esquadro”, onde os proprietários têm discricionariedade absoluta e os despossuídos não têm sequer seus direitos humanos básicos, que dirá então acesso ao direito à educação superior, assim sendo, teremos que voltar a pensar no Estado e em seu papel redistributivo como um passo mínimo e urgente (MORRESI, 2002, p. 295).

Retomando as reflexões de Corragio (2000, p. 87-114) que apontam para os índices de desenvolvimento humano e educação, a “necessidade de uma reforma social para o desenvolvimento econômico da região latino-americana, visando à transformação com equidade, tanto em economia quanto em matéria de educação”, para a transformação do cenário latino-americano anteriormente descrito.

Nesse sentido, é necessária uma intervenção governamental como, por exemplo, as políticas de ação afirmativa com reserva de vagas, para distribuir com equidade as desvantagens impostas aos indivíduos de grupos minoritários, restaurando assim, a igualdade substancial que deve reger as relações entre os indivíduos.

6.8 A Tese da “Justiça Distributiva” e a “Justiça Como Equidade” como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas

A adoção de um novo princípio de justiça distributiva provavelmente criará conflitos entre demandas sob velhos e novos princípios.

Michel Rosenfeld³⁹³

Na interpretação que faz da justiça distributiva, Gomes (2003, p. 15-57) a define como justiça distributiva aquela que “*diz respeito à necessidade de se promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros importantes ‘bens’ e ‘benefícios’ entre os membros da sociedade*”.

Gomes (2003, p. 15-57), analisando a constitucionalidade das ações afirmativas nos Estados Unidos, no caso de uma faculdade de medicina norte-americana afirma que esse julgamento vincula-se ao argumento da justiça distributiva. Segundo seus julgadores, a faculdade de medicina

[...] poderia claramente concluir que a sub-representação séria e persistente de minorias na medicina, esmiuçada por essas estatísticas era o resultado dos obstáculos suportados por candidatos de classes minoritárias, decorrendo de um histórico de discriminação deliberada e proposital contra minorias na educação, na sociedade em geral e na profissão médica.

Nesse contexto, os programas de ação afirmativa, que distribuem bens como vagas nas universidades, a partir da consideração da pertença ou não a uma minoria, são “meios apropriados de se assegurar oportunidade educacional igualitária nas universidades”.

Porém, indaga-se aqui: será que a utilização do critério de distribuição “pertença às minorias” não fortaleceria ainda mais a discriminação ao invés de dissipá-la?

³⁹³ “[...] [the] adoption of a new principle of distributive justice is likely to create conflicts between claims under the old and new principles”. ROSENFELD, M. **Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry**. Yale: Yale University Press, 1993. p. 861 (*tradução livre do autor*).

Não, segundo o mais célebre defensor das políticas de ação afirmativa, Ronald Dworkin.

Segundo Dworkin (2003, p. 543-607),

Os programas de ação afirmativa usam critérios racialmente explícitos porque seu objetivo imediato é aumentar o número de membros de certas raças nessas profissões. Mas almejam em longo prazo reduzir o grau em que a sociedade norte-americana, como um todo, é racialmente consciente.

Para ele, “os programas (de ação afirmativa) não se baseiam na ideia de que os que recebem auxílio têm direito a auxílio, mas apenas na hipótese estratégica de que ajudá-los agora é uma maneira eficaz de atacar um problema nacional” (DWORKIN, 2003, p. 543).

Isto é, ninguém tem direito a uma vaga, nem os beneficiários dos programas de ação afirmativa nem aqueles que, como no caso Bakke³⁹⁴, nos Estados Unidos, perderam suas vagas em virtude dos referidos programas.

São considerações de conveniência social e não de direitos individuais que norteiam a escolha de critérios para a distribuição de vagas nas universidades.

As políticas de ação afirmativa introduzem critérios que instrumentalizam a distribuição de vagas na direção de se obter a superação progressiva da consciência racial na sociedade norte-americana.

Como afirma acertadamente Gomes (2003, p. 15-57), a postura de Dworkin depende de uma “visão proutilitarismo”, isto é, ele empregou “argumentos utilitaristas” para defender as políticas de ação afirmativa.

³⁹⁴Trata-se de **Regents of the University of California versus Bakkes**, 438 U.S 265 (1978). Em 1978, no famoso caso Bakke, a Suprema Corte norte-americana decretou que os planos de admissão sensíveis à raça não violaram a 14ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos, que declara que “nenhum Estado poderá negar a qualquer pessoa a igual proteção das leis”, contanto que tais planos não estipulem quotas fixas para qualquer raça ou grupo, porém considerem a raça somente como um fator dentre outros. Nesse caso, os juízes federais norte-americanos redigiram diversos pareceres sobre o processo, e o parecer do falecido juiz federal Lewis Powell, veio a ser considerado como o enunciado dos 5 juízes, entre os quais, outros quatro que teriam mantido até o plano de quotas usado pela Faculdade de Medicina da Universidade Califórnia em Davis, que Powell, em conjunto com os outros quatro juízes derrubou. No parecer *Hopwood*, (**Hopwood versus Texas**, 78 F,3d 932, cert. Denied, 116 S. Ct. 2581 (1996), dois desses juízes declararam que POWELL falou só por si mesmo. Mas essa interpretação tem sido alvo de debates acalorados e a opinião contrária prevaleceu no entendimento constitucional geral. Para consultar uma discussão dos diversos pareceres dos processos, veja-se Ronald Dworkin. **The bakke decision: did it decide anything?** New York Review, 1978.

O fato de o maior representante do liberalismo norte-americano, John Rawls, crítico implacável do utilitarismo, lançar mão de argumentos utilitaristas para justificar o argumento da justiça distributiva nas políticas de ação afirmativa, será assumido como um sinal de que provavelmente esta seja a fundamentação mais sólida para a tese em questão.

Segundo Jeremy Bentham (1984), um dos nomes mais representativos do utilitarismo, o governante deve pautar suas ações pelo princípio da utilidade. Este “aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cuja felicidade está em jogo”. Em se tratando da comunidade, o governante deve lembrar que esta “constitui um corpo fictício, composto de pessoas individuais que se consideram como constituindo os seus membros”. Qual é, nesse caso, o interesse da comunidade? (BENTHAM, 1984).

A soma dos interesses dos diversos membros que integram a referida comunidade. O governante deve, assim, buscar conduzir sua ação de modo a produzir a maior felicidade para o maior número de membros da sociedade.

Os candidatos preteridos, como no caso Bakke, em virtude de não pertencerem aos grupos beneficiados pelas políticas de ação afirmativa, ficam “desapontados”, merecendo “a devida solidariedade por essa frustração”, mas eles devem entender que vagas em faculdades de medicina, como no ensino superior em geral “são recursos escassos que devem ser usados para oferecer à sociedade aquilo de que ela mais necessita”.

E o que ela necessita, segundo Dworkin (2005, p. 543-607), é a distribuição igualitariamente proporcional de bens sociais entre os membros dos vários grupos étnicos. O objetivo de se legitimar teoricamente que a desigualdade e sua parceira, a pobreza, são condições naturais do ser humano alcança seu maior grau de abstração na Filosofia.

Porém, é no posicionamento do norte-americano Rawls, exposto na obra que se tornou clássica *A Theory of Justice*^{395,396}, publicada pela primeira vez em 1971, que se tornou um clássico da Filosofia e do Direito, que se encontram os

³⁹⁵ Em português: “Uma Teoria da Justiça”.

³⁹⁶ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

fundamentos filosóficos na literatura estrangeira para o delineamento da ação afirmativa estar associada a uma concepção de *justiça distributiva*³⁹⁷ e posteriormente de *justiça como equidade*.³⁹⁸

Pode existir e sobreviver uma sociedade justa e estável de cidadãos livres e iguais, que permaneçam profundamente divididos por doutrinas razoáveis de caráter religioso, filosófico e moral?

Essa pergunta resume os grandes temas que o norte-americano John Rawls (1921-2002) tentou elucidar durante meio século de reflexão filosófica. Boa parte de seu trabalho foi um esforço para resolver o conflito entre duas tradições que marcaram o pensamento democrático moderno.

Embora pouco conhecido no Brasil, o pensamento de Rawls influenciou diretamente nos debates sobre as políticas públicas que se seguiram, como a ação afirmativa, especialmente no sistema de cotas para as minorias, dentre elas negros e índios nas universidades e nos cargos públicos.

Ao analisar o pensamento Rawls, Vita³⁹⁹ (1993) vê “*Justiça como equidade*” como um conceito forjado por Rawls na tentativa de articular de forma equilibrada os valores de liberdade e de igualdade transmitidos e embutidos nessas tradições.

Como nos explica Vita (1993; 2007), a realização dos princípios de justiça cria as bases sociais do autorrespeito, bem primário, fundamental para Rawls.

Sua teoria dos “bens primários”, aqueles indispensáveis para que o indivíduo possa escolher seu plano de vida, é hoje mais provocante do que em 1971, quando foi publicado sua primeira grande obra *Uma Teoria da Justiça*.⁴⁰⁰

³⁹⁷ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

³⁹⁸ Id. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

³⁹⁹ Álvaro de Vita é, atualmente, professor livre-docente de Ciência Política na Universidade de São Paulo – USP. Publicou, dentre outras obras: **Justiça Liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo** (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993); **A Justiça igualitária e seus críticos** (São Paulo: Martins Fontes, 2007); **Teoria e Filosofia Políticas** (São Paulo: EDUSP, 2004) e inúmeros artigos de periódicos e capítulos de livros, no Brasil e no Exterior, que tratam de temas como a justiça social e políticas, teoria democrática, tolerância, direitos humanos e justiça internacional.

⁴⁰⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

O liberalismo de Rawls fornece uma perspectiva crítica para o exame das políticas públicas contemporâneas.

A filosofia rawlsiana, denominada 'justiça como equidade', visa à resolução das questões sobre desigualdades que ocorrem nos sistemas polícoliberais. Para tanto, Rawls elege a justiça como princípio norteador na construção da sua obra.

É consenso⁴⁰¹ que Uma Teoria da Justiça (1971) representa o ponto de inflexão para a sistematização do conceito de "justiça como equidade". No curso de suas obras posteriores, Rawls procura corrigir inconsistências da Teoria da Justiça, culminando com a publicação de O Liberalismo Político (2000)⁴⁰², no qual, dentre outras coisas, é feita uma restrição teórica à esfera política.

Como aponta a evolução do pensamento de Rawls, entre 1951 e 2000: vários artigos e conferências são publicados com o intuito de fornecer uma fundamentação mais sólida para a questão da justiça.

Rawls, que faleceu aos 81 anos, em novembro de 2002, foi um ardoroso defensor da igualdade entre os indivíduos. No entanto, considerava que mesmo a defesa dessa igualdade permite exceções se, e somente se, essas exceções beneficiarem justamente os indivíduos que se encontram nas posições socialmente inferiores.

Rawls (1971) afirma que uma sociedade equitativa deve resolver os conflitos entre igualdade e liberdade. Esse conflito expressa-se nos paradoxos implícitos ao pacto social de união que foram enunciados mais acima e implica que, para gerar igualdade, o Estado deva intervir concedendo substâncias aos cidadãos pobres, mas, com isso, introduza regulações que minem a liberdade. Rawls resolve o dilema eliminando um de seus polos: o da igualdade.

O filósofo sustenta que a desigualdade é intrínseca à ordem humana, mais ainda, que ela é necessária como incentivo para a produção. A desigualdade remete

⁴⁰¹Veja-se também uma interpretação da obra de Rawls como fundamento de equidade nas políticas de ações afirmativas, o artigo de Sabrina Moehlecke: A igualdade que perturba a justiça no mundo moderno: o discurso sobre a ação afirmativa. **GT: Movimentos Sociais e Educação**, n. 03, p.1-17. Disponível em: <<http://www.amped.org.br/reinioes/28/textos/GT03>>. Acesso em: 10 set. 2009.

⁴⁰²Nesse sentido, veja-se a obra de Rawls: **Liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Brasília; São Paulo: Instituto Teotônio Vilela; Ática, 2000. (Coleção Pensamento Social-Democrata, 16).

aos recursos com os quais os membros da relação contam, e isso reenvia à distinção entre o dado e o adquirido.

O primeiro – o dado – é estabelecido pela natureza e, em todo caso, constitui diferenças que não poderiam se considerar justas ou injustas, partindo-se do pressuposto de que a natureza é cega e, portanto, não está sujeita à livre escolha. O segundo – o adquirido – depende do lugar onde se tenha nascido, da sorte e da vontade individual (RAWLS, 1971).

No entanto, Rawls (1971) afirma que as diferenças podem se transformar (e, de fato, transformam-se) graças à intervenção de instituições. Estas, em seu funcionamento efetivo, são aquelas que podem colaborar para mudar o mínimo necessário de desigualdade (relação) para um excesso que se transforma em obstáculo para a propriedade (substância) e a liberdade, pois desbaratam a governabilidade das populações e a governabilidade dos sujeitos ou, pelo contrário, podem impulsionar a construção de relações que fortalecem o capital social dos cidadãos (a relação).

Mas não se pode alcançar tudo isso sem a “*vontade individual*” dos pobres e indigentes. Nesse sentido, a justiça como igualdade supõe uma distribuição equitativa dos bens (RAWLS, 1971).

Em relação a esse aspecto distributivo, a sociedade é justa quando respeita as expectativas legítimas dos cidadãos acompanhadas por confirmações obtidas. Não é aceitável uma justiça outorgante, que conceda algo aos cidadãos que não cooperarem para a produção.

Para Rawls, a concepção de justiça diz respeito não só a questões estritamente morais, mas também a uma ampla gama de atividades humanas, sistemas jurídicos, instituições políticas, formas de organização social, etc. Ao fim e ao cabo, para esse pensador, a justiça é a primeira das virtudes das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento.

Segundo Rawls (1971), a justiça deve ser entendida primariamente em sentido social, trata-se de saber como se distribuem os direitos e deveres nas instituições sociais e de que modo podem ser conseguidas as máximas vantagens que a cooperação social pode oferecer.

Rawls (1971) fala principalmente, senão exclusivamente, de justiça distributiva, e examina seus princípios partindo de uma “posição original” ou estado inicial pelo qual se pode assegurar que os acordos básicos a que se chega em um contato social são justos e equitativos.

A justiça é entendida como equidade por ser equitativa à posição original; se não fosse, se produziriam injustiças.

Na “posição original” adotam-se dois princípios fundamentais: segundo o primeiro desses princípios, é preciso assegurar a cada pessoa em uma sociedade direitos iguais na liberdade compatível com a liberdade dos outros (RAWLS, 1971, p. 144-226).

Segundo o outro princípio, deve haver uma distribuição de bens econômicos e sociais tal que toda a desigualdade deve ser vantajosa para cada um, podendo, além disso, ter acesso a qualquer posição ou cargo.

Esses princípios são um caso especial de uma concepção mais geral da justiça, que Rawls (1971, p. 62-137) enuncia como segue:

“Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, rendas, riqueza e as bases do respeito a si mesmo – devem distribuir-se igualmente a menos que uma distribuição desigual de quaisquer e de todos esses bens seja vantajosa para todos (RAWLS, 1971, p. 62).

E, após um exame minucioso do conteúdo desses princípios, Rawls passa a formular um enunciado final da “*justiça para as instituições*”.

De acordo com tal enunciado, o primeiro princípio estabelece que “cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema total mais extenso de liberdades básicas compatível com um sistema similar de liberdade para todos”.

O segundo princípio estabelece:

As desigualdades econômicas e sociais devem estar dispostas de tal modo que ambas:

a) sejam para o maior benefício dos menos favorecidos;

b) estejam agregadas a posições e cargos abertos a todos em condições de equitativa igualdade de oportunidade (Rawls, 1971, p. 65-137).

O objetivo de Rawls é compreender como se pode chegar a uma sociedade justa. Para isso, ele se baseia em dois princípios fundamentais: cada indivíduo tem direito à maior liberdade possível dos outros indivíduos dessa sociedade; e de que as desigualdades sociais e econômicas apenas são aceitáveis se servirem para promover o bem-estar dos indivíduos menos favorecidos.

Segundo Rawls (1971), uma sociedade pode ser considerada democrática somente quando, seguindo e operando os seus princípios de justiça, pode ser definida como “bem ordenada”, ou seja, quando, no interior de uma cultura política efetivamente pública, subsiste uma compreensão de sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas reconhecidamente livres e iguais, pois afirmar que uma sociedade é “bem ordenada” implica o conceito de uma sociedade na qual cada um reconhece e sabe que os demais também reconhecem a mesma concepção política de justiça e os mesmos princípios de justiça política.

Contudo, não se deve afirmar que se pode atingir um acordo terminante sobre todas as questões políticas, mas somente sobre aquelas que se referem aos elementos constitucionais essenciais aos princípios de justiça.

De acordo com essa perspectiva, a concepção de ‘pessoa’ deve, portanto, ser política, elemento fundamental em uma sociedade bem ordenada.

Segundo Rawls (1971, p. 27), a concepção de pessoa é elaborada a partir da maneira como os cidadãos são vistos na cultura pública de uma sociedade democrática, em seus textos políticos básicos (constituição e declarações de direitos humanos) e na tradição histórica da interpretação desses textos.

Assim, a concepção de “justiça como equidade” pressupõe uma concepção política de pessoa como cidadão livre, igual. Mas, em que sentido ocorre essa igualdade? Quando se pressupõe que as pessoas têm faculdades morais, isto é, um senso de justiça e uma concepção do bem e, por esse motivo, são capazes de

cooperação social. Portanto, uma concepção política da pessoa articula a ideia da responsabilidade pelas reivindicações com a ideia da sociedade, que deve ser considerada um sistema equitativo de cooperação e de construção. Nesse sentido, não se pode supor que a concepção de pessoa seja metafísica, mas política.

De acordo com Rawls (1971, p. 72):

Para se entender o que se quer dizer com a descrição de uma concepção de pessoa no sentido político, é preciso considerar que os cidadãos são representados (...) na condição de pessoas livres (...) A representação da sua liberdade parece ser uma das origens da ideia de que se está pressupondo uma doutrina metafísica.

Por conseguinte, a concepção de liberdade rawlsiana concebe o cidadão como razoável e racional, associada à ideia de sociedade como um sistema equitativo de cooperação e, portanto, político. Isso ocorre porque os cidadãos, autônomos, iguais e, conseqüentemente, livres, consideram-se no direito de fazer reivindicações às instituições, potencializando o alcance e o exercício das duas faculdades morais (“concepção de bem” e “senso de justiça”).

Nesse sentido, deve-se levar em consideração:

- (a) o grau de engajamento que os cidadãos devem ter na política para que suas liberdades básicas sejam garantidas e;
- (b) qual a melhor maneira para consegui-las.

Considerando-se tudo isso, a teoria da justiça como equidade de Rawls, deve levar em consideração tanto a “natureza social” quanto a “autonomia” do cidadão.

Por conseguinte, o que a teoria rawlsiana pressupõe é que os cidadãos compartilhem uma cidadania igual, que a liberdade igual seja pública e consensualmente estabelecida com julgamentos bem ponderados, tendo como mediação metodológica o “equilíbrio reflexivo”.⁴⁰³

⁴⁰³Segundo Rawls, o “equilíbrio reflexivo” é o método referido à estrutura básica da sociedade, objetivando atingir os princípios de justiça e realizar os bens primários. Nele é informado como as pessoas razoáveis e racionais atingem um “consenso sobreposto”, pois é o elo que une uma construção teórica e os julgamentos morais particulares. Com isso, há um “ajuste” entre a construção teórica e os fatos e, por conseqüência, a possibilidade de alteração de algumas intuições morais. Quando o “ajustamento” atinge um “estado de equilíbrio”, estará estabelecido um compromisso coerente. Portanto, o equilíbrio reflexivo é um processo de ajustes e reajustes contínuos das intuições e dos princípios morais visando à geração de um consenso, que não é meramente um *modus vivendi* oriundo de fortuitas conjunções da contingência, porquanto as

Dessa forma, a concepção política deve combinar ideias e princípios bem conhecidos, mas conectados de maneira nova, considerando que a sociedade é um sistema de cooperação equitativo entre pessoas que procuram garantir um consenso.

Por consequência, Rawls (1971, p. 210) afirma que o objetivo da justiça como equidade “não é nem metafísico nem epistemológico, mas prático (...) é um acordo político informado e totalmente voluntário entre cidadãos que são considerados como pessoas livres e iguais...”.

O princípio da “justiça como equidade” a ser aplicado na estrutura básica da sociedade deve ter em consideração os bens primários, pois é a partir da posse destes que as pessoas podem acreditar na realização dos seus planos de vida.

Os bens primários são: (i) direitos e liberdades básicos; (ii) liberdade de circulação e livre escolha; (iii) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; (iv) rendimento e riqueza; (v) as bases sociais do autorrespeito.

Sobre as desigualdades mais sérias, Rawls entende ainda que é preciso administrá-las convenientemente do ponto de vista da justiça política [...]. Estas são as desigualdades que provavelmente surgem entre os diferentes níveis de renda na sociedade, níveis que se vêem afetados pela posição social na qual nascem os indivíduos (RAWLS, 1971, p. 113).

Rawls (1971) compreende que a desigualdade é inadmissível, e o único critério de justiça é a vantagem que ela possa trazer à camada que ocupe a posição inferior na sociedade. Assim, com base nesse critério, Rawls condena qualquer tipo de desigualdade, sejam elas decorrentes de diferenças étnicas, religiosas ou

“concepções do bem” estão em um subplano que regula a comunidade, dado que existe um “bem comum” nas sociedades democráticas por meio do qual as concepções particulares do bem são reguladas. Esse “bem comum” é preservado por uma adequada reflexão entre o “você” e o “eu”, refletido no equilíbrio reflexivo, onde o “consenso sobreposto” garante a qualidade de tal equilíbrio. O “consenso sobreposto”, válido sobre fundamentos morais, incluindo a concepção de sociedade, é um acordo das virtudes cooperativas pelas quais os princípios são personificados em caracteres humanos expressados em vida pública. Ele é justificado quando sustenta uma determinada concepção política alcançada pelo processo do “equilíbrio reflexivo “amplo” (wide). Veja-se, nesse sentido, RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 43.

econômicas, as quais, para possuírem algum grau de legitimidade, devem vir acompanhadas de expressivas medidas compensatórias.

Rawls (1971, p. 107-135) afirma que essas medidas compensatórias podem levar ao que se denomina ação afirmativa.

W. Kymlicka (1990) ao analisar a teoria e os caminhos traçados por Rawls, em sua teoria da justiça como equidade, afirma que o autor recupera no âmbito da teoria ideal a filosofia analítica na ciência política ao romper a polarização do debate que se estabeleceu entre o utilitarismo e intuicionismo.

Segundo Kymlicka (1990, p. 50-51), Rawls posiciona-se contra o utilitarismo, pois entende que deveriam existir limites aos sacrifícios de uns em benefícios de outros e contra o intuicionismo, na medida em que este representaria uma relativização de ideias sem nenhuma hierarquia entre elas.

Henry III, na obra *Em defesa do Elitismo* (1994)⁴⁰⁴, criticando e contrapondo-se, no entanto, à Rawls, especialmente, no que se refere aos princípios da ação afirmativa, considera que tais medidas, nos Estados Unidos, inverteram os objetivos a que se propunham.

Essa inversão de objetivos deu-se na medida em que as minorias, ao terem seus espaços garantidos nos locais de trabalho e nas universidades norte-americanas, passaram a ser consideradas “café-com-leite” (*sic*) na sociedade e vistas como menos capazes por seus colegas universitários, por não terem sido obrigadas, para conquistar a posição que possuem, a passar pelos mesmos testes e desafios a que seus pares foram submetidos (HENRY III, 1994).

Contrariamente à defesa da justiça distributiva que posteriormente foi concebida por Rawls como equitativa, fundamentando a formulação teórica das ações afirmativas, encontramos subsídios críticos à tese da justiça da equidade como fundamento das ações afirmativas no posicionamento de Luis Fernando Barzotto.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Henry III, William A. **In defense of elitism**. USA: First Anchor Books, 1994.

⁴⁰⁵ Luis Fernando Barzotto é Doutor em Filosofia do Direito pela Universidade de São Paulo, Coordenador do Departamento de Propedêutica Jurídica da PUCRS, Professor da Faculdade de Direito da UFRGS e da Faculdade de Direito da Unisinos.

Para Luis Fernando Barzotto (2003, p. 15-54), a tese da justiça distributiva de conteúdo utilitarista não se sustenta diante do ordenamento constitucional brasileiro. Esse autor afirma que a tese da justiça distributiva, calcada em uma visão utilitarista, sustenta que os critérios de distribuição de vagas são critérios não de justiça, mas de utilidade social.

Barzotto (2003, p. 15-54) defende o entendimento de que as políticas de ação afirmativa baseadas na tese da justiça comutativa e da justiça distributiva, ambas voltadas à questão da igualdade, são inconstitucionais do ponto de vista da justiça social, na medida em que, a pretexto de estabelecer a igualdade, violam a dignidade dos envolvidos, seja por reduzi-los à condição de vítima (tese da justiça comutativa) ou à condição de meio (tese da justiça distributiva).

Ainda, segundo esse autor, não há, nessa perspectiva, direito à educação, pois, segundo Barzotto (2003), todos aqueles que ocuparem vagas no ensino superior, por exemplo, o farão segundo critérios de conveniência social e não porque a sociedade lhes deve isso: as universidades, ao decidirem os critérios de seleção, o fazem segundo um “cálculo racional do uso socialmente mais benéfico de recursos limitados”.

Barzotto (2003) entende que a sociedade brasileira é uma comunidade de pessoas que se reconhecem na sua mútua dignidade, exercendo-a como cidadãos, em que toda tentativa de vitimização destrói a comunidade, aviltando alguns de seus membros ao rebaixá-los, do *status* de cidadão – a pessoa titular de todos os direitos civis, políticos e sociais em uma determinada comunidade política – à categoria de vítima de outros membros dessa comunidade.

Discorda-se, no entanto, de tais argumentações, pois, parecem preconceituosas e fracas do ponto de vista argumentativo, visto que não se considera nesses entendimentos o racismo que ainda hoje existe nas sociedades ora analisadas, especialmente contra negros e indígenas.

Defende-se aqui que a equidade é a outra dimensão constitutiva da argumentação em defesa da justiça, pois o crescimento econômico, nos seus atuais termos, ganha sustentabilidade apenas quando envolve também uma aposta na maior equidade.

Ou seja, entre as condições da integração competitiva das economias nacionais está também a redução das distâncias sociais entre grupos de suas populações e entre países, visto que padrões mais homogêneos das estruturas produtivas e dos comportamentos inovadores – que redundam em maior equidade – ampliariam as possibilidades da incorporação e difusão dos perfis tecnológicos exigidos pela competição e para uma melhor inserção internacional.

Equidade e desenvolvimento são, então, termos de uma mesma matriz dinâmica: o crescimento econômico deve e pode ser equitativo porque existem vínculos funcionais internos, sorte de “círculo virtuoso” entre crescimento, competitividade, progresso técnico e equidade.

Em outros termos, é a própria estratégia de integração internacional e regional das economias nacionais que exige melhoria nas estruturas de oportunidades, especialmente as educacionais, por meio de investimentos sociais de impacto necessariamente redistributivos.

Especialmente no caso dos segmentos pobres, essa concepção de equidade supõe políticas capazes de trazê-los à posição de sujeitos econômicos, aumentando sua produtividade e reforçando sua precária ou nula proteção social, porque na estratégia de integração competitiva também a redução da pobreza é elemento-chave para soldar os pilares de novo padrão de desenvolvimento.

Desde logo porque os grupos pobres – sob as formas velhas e novas da pobreza – arcaram com os piores custos sociais da reestruturação, mas também porque a pobreza aumenta os riscos sociais e educacionais – aí incluídos os problemas da violência e insegurança urbanas – fragilizando então a posição relativa de países e regiões nos mercados internacionais e regionais.

Estar-se-ia já diante de um novo círculo virtuoso entre igualdade e crescimento, entre proteção social e desenvolvimento econômico, entre crescimento econômico e distribuição equitativa dos seus frutos? Sim e não.

É positiva a perspectiva porque, conforme se argumentou, há bases e estímulos materiais para tanto. Aparentemente até mais que no passado, visto que a compatibilização entre equidade e crescimento pareceria estabelecer-se no ponto de partida do novo padrão econômico que vem se implementando. Porém,

negativamente, o novo padrão traz consigo barreiras duras, do ponto de vista da ampliação da equidade. Se a sua implantação envolve desemprego, precarização e informalização do trabalho, especialmente ausência de acesso à educação superior, também o seu dinamismo não é gerador de emprego. Nesse plano, o círculo é, sobretudo, vicioso e perverso.

A dupla equação define o horizonte em que devem ser pensadas as políticas sociais de nova geração, bem como os desafios que se impõem aos Estados Nacionais da região.

A capacidade que terão em combinar as tarefas de sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global – que requerem ambientes de austeridade e restrições fiscais – com os objetivos de justiça social – que supõem políticas sociais eficazes, inclusivas e competentes para atender às demandas e para restringir os efeitos socialmente negativos da globalização – constitui a face dura do desafio, tanto maior quanto tenha sido adiado, no passado recente de cada país, o esforço por aquela combinação virtual.

Porém, este também deve ser, sem dúvida, o núcleo da agenda social dos governos da região, que possuem efetivamente como perspectiva o reforço da vida democrática sustentada em economias dinâmicas e formas inteligentes de integração internacional.

Transposta a questão para a situação latino-americana, poder-se-ia afirmar que o componente inovador da nova geração de políticas que se quer implementar na região repousa na sua capacidade de regenerar e revitalizar o tecido social, instaurando as novas bases da coesão e integração sociais. Nesse plano, as suas virtudes medem-se pelo “metro” da democracia, ou seja, pelos seus impactos na consolidação dos regimes democráticos no continente.

Além disso, não se pode desconsiderar, dessas argumentações fundamentadas na defesa de uma fundamentação de justiça das políticas de inclusão, as desigualdades decorrentes de diferenças étnicas, culturais, educacionais, religiosas ou econômicas, nos países da América Latina, – em especial Brasil e México, os quais certamente devem vir acompanhados de

expressivas medidas compensatórias e equitativas a serem exigidas pelo bem comum.⁴⁰⁶

6.9 Ações Afirmativas e os Direitos Sociais como Direitos Humanos Fundamentais

O debate acadêmico sobre as políticas de ações afirmativas encontra em estreita relação com a efetividade dos direitos sociais, localizando historicamente como um direito humano fundamental.

A concepção de direitos humanos aponta para uma pluralidade de significados. Uma das noções de direitos humanos liga-se à noção de bens almejados pelo ser humano que são soberanos, ou seja, aqueles bens que, no dizer de Telles Júnior (2001, p. 341), “a generalidade dos seres humanos atribui máximo valor para nosso corpo e nosso espírito”.

Com efeito, do corpo e do espírito, são bens soberanos acima de quaisquer outros, *e.g.*: a vida, a incolumidade física e moral, a saúde, a liberdade de ir e vir e ficar. Do espírito, são bens soberanos: a dignidade humana, a honra, a justiça, a igualdade essencial das pessoas; a privacidade, o domicílio inviolável, a liberdade de manifestação do pensamento e da fé, a liberdade de trabalho; a liberdade de reunião e associação, a educação.

Evidentemente, este rol não é taxativo, é uma simplificação extrema do conjunto complexo de bens soberanos, existentes no nosso coração e na nossa inteligência (TELLES JÚNIOR, 2001, p. 341).

⁴⁰⁶ Para os adeptos da linha doutrinária da justiça distributiva, a qual ora presentemente nos incluímos, a ação afirmativa estaria relacionada a uma igualdade proporcional, exigida pelo bem comum, na distribuição de direitos e ônus entre os membros da sociedade que pode ser implementada por meio de vários artifícios, dentre eles as políticas públicas. Essa distribuição pode ser efetuada com base na igualdade de oportunidades, necessidades, esforços, utilidades ou outros critérios, como os apresentados por John Rawls, em sua obra **Uma Teoria da Justiça**. Essa noção de justiça distributiva também foi adotada por Johannes Messner, que acrescenta: “Em concreto, a justiça distributiva orienta a atuação do soberano, dos órgãos legislativos, administrativos e executivos. (...) Outro dever imposto pela justiça distributiva é o de evitar ou eliminar privilégios – isto é, vantagens dadas a uma parcela da comunidade em prejuízo das outras – que uma prestação correspondente não se justifique” (Ética social: o direito natural no mundo moderno, p. 421).

A história da civilização demonstra que as sociedades se aperfeiçoaram à medida que incorporaram esses bens soberanos ao seu patrimônio cultural. Assim, os direitos humanos fundamentais⁴⁰⁷ são os direitos humanos positivados nas constituições, nas leis e nos tratados internacionais.

Na lição de Canotilho (1993, p. 500), os direitos fundamentais podem ser compreendidos em duas fases:

Uma, anterior ao *Virginia Bill of Rights* (1776) e à *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789), caracterizada por uma relativa cegueira em relação à ideia dos direitos do homem; outra, posterior a esses documentos, fundamentalmente marcada pela chamada Constitucionalização ou positivação dos direitos do homem nos documentos constitucionais.

Para o enquadramento dos direitos sociais como direito humano fundamental, faz-se necessária, a análise da denominada concepção contemporânea dos direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948⁴⁰⁸, e, é a que mais nos interessa, pois, é a partir da Declaração de 1948, que se introduz uma nova concepção de direitos fundamentais, uma concepção necessariamente integral ou holística de todos os direitos humanos.

Na América Latina a questão dos Direitos Humanos vem sendo discutida, desde a década de 1980, no bojo da discussão sobre a reconstrução do Estado de Direito Democrático.

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988, o rol de direitos fundamentais enumerados no artigo 5º da Constituição Federal não é taxativo. A questão envolve, além dos direitos fundamentais⁴⁰⁹ constantes do corpo da

⁴⁰⁷ Na doutrina brasileira, o primeiro autor a utilizar a expressão “*direitos humanos fundamentais*” foi, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na obra: **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1996 (apud SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. In: nota de rodapé: *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 36).

⁴⁰⁸ A Declaração Universal de Direitos Humanos foi aprovada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Dos então 58 Estados membros da ONU, 48 votaram a favor, nenhum contra, 8 Estados se abstiveram e 2 encontravam-se ausentes.

⁴⁰⁹ A expressão “*Direitos Fundamentais*” representa o conjunto de faculdades e instituições com as quais, em cada momento histórico, se deparam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional. Na noção de direitos humanos se conjuga a sua raiz ética com a sua vocação jurídica. Em função dela, os direitos humanos possuem uma irrenunciável dimensão prescritiva ou deontológica; implicam exigências ética de dever ser, que legitimaram a sua reivindicação onde não foram reconhecidas. Mas, ao mesmo tempo, constituem categorias que não podem ser desvinculadas dos ordenamentos jurídicos: a sua própria razão de ser está e, ser modelo e limite crítico para as estruturas normativas e institucionais positivas. Quando essa

constituição, os direitos enunciados nos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, *ex vi*, do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988.

6.10 Em Defesa do Multiculturalismo Universitário como Fundamento das Políticas de Ações Afirmativas

Para mim, o multiculturalismo significa algo diferente: que nenhuma cultura tem monopólio sobre a sabedoria, nenhuma cultura incorpora todos os grandes valores, e, por isso, todas as culturas têm muito que aprender umas com as outras por meio do diálogo. O que o diálogo faz é permitir que cada cultura se torne consciente de suas próprias suposições, seus pontos fortes e suas fraquezas, para que possam aprender com as outras. O multiculturalismo é algo bastante desejável. Não só estamos falando dos grandes bens comuns – de que todos nós deveríamos ser capazes de nos libertar das estreitezas do provincianismo cultural e abrir nossos horizontes para a influência dos outros.

Bhikhu Parekh

Rethinking Multiculturalism, 2000

O termo multiculturalismo⁴¹⁰, no entanto, se tornou um modo de descrever as diferenças culturais em um contexto transnacional e global.

Há diferentes noções de multiculturalismo, no entanto, nem todas de sentido emancipatório. Além disso, o termo apresenta, porém, as mesmas dificuldades e os mesmos potenciais do conceito de “cultura”⁴¹¹, um conceito central das

recepção se produz no Direito interno, deparamo-nos como os Direitos Fundamentais. No plano internacional se manteve a denominação Direitos Humanos para designar as mais importantes declarações e pactos na matéria. Assim por exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, de 1948. Cf. **Dicionário de Pensamento Contemporâneo**. São Paulo: Paulus, 2000. p. 220-221, [verbete Direitos Humanos].

⁴¹⁰ Segundo D'Ambrosio (1997), assim como a biodiversidade é essencial para a continuidade da vida, a diversidade cultural é essencial para a evolução do potencial criativo de toda a humanidade. Novos modos de pensamento e de expressão só podem resultar de uma dinâmica de encontros culturais. Segundo posicionamento de Ubiratan D'Ambrosio, com o qual compartilhamos, o multiculturalismo é a direção necessária que deve tomar o processo educativo para fazer frente à complexidade de um mundo que se globaliza em um ritmo crescente. No entanto, o grande objetivo é evitar que o processo de globalização conduza a uma homogeneização, cujo resultado é a submissão e mesmo a extinção de várias expressões culturais. D'AMBROSIO, Ubiratan. **Transdisciplinaridade**. São Paulo: Palas Athena, 1997. p. 86.

⁴¹¹ Segundo Maria Helena Diniz⁴¹¹, o termo *cultura* designa: [...] tudo que o ser humano acrescenta às coisas *homo additus naturae*, diziam os clássicos, com a intenção de aperfeiçoá-las. Abrange tudo que é construído pelo homem em razão de um sistema de valores. O espírito humano projeta-se sobre a natureza, dando-lhe uma nova dimensão que é o valor. Ainda, para Miguel Reale⁴¹¹, indica um segundo sentido de cultura (também denominado social/objetivo). Configurando-se, nesse sentido, em acepção, a um só tempo, filosófica, antropológica e sociológica, como acervo de bens materiais e espirituais acumulados pela espécie humana pelo tempo, mediante um processo intencional ou não de realização de valores.

humanidades e das ciências sociais e que, nas últimas décadas, se tornou em um terreno explícito de lutas políticas.

A expressão multiculturalismo designa, originalmente, a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio da sociedade “moderna” (SANTOS, 2003, p. 26).

Luiz Alberto Oliveira Gonçalves e Petronilha Beatriz Silva (2003, p. 109-123) definem o termo multiculturalismo, nos seguintes termos:

O multiculturalismo é o jogo das diferenças, cujas regras são definidas nas lutas sociais por atores que, por uma razão ou outra, experimentam o gosto amargo da discriminação e do preconceito no interior das sociedades em que vivem (...). Isto significa dizer que é muito difícil, se não impossível, compreender as regras desse jogo sem explicitar os contextos socio-históricos nos quais os sujeitos agem, no sentido de interferir na política de significados em torno da qual dão inteligibilidade a suas próprias experiências, construindo-se enquanto atores.

Para Kretzmann (2007, p. 9), o multiculturalismo surge como um desafio para as democracias liberais, fortemente apoiadas em ideais de igualdade, mas que agora se deparam com duras críticas dirigidas aos seus governos e instituições públicas.

Esse desejo de reconhecimento não se fundamenta unicamente em políticas igualitárias e equitativas, com tendência a assimilação e universalização de culturas, mas em políticas de reconhecimento das diferenças, fundamentais para a construção do patrimônio histórico e cultural e como componente da formação identitária nacional de uma sociedade (KRETZMANN, 2007, p. 9).

Moacir Gadotti⁴¹² denomina o *multiculturalismo* como um fenômeno recente de confronto de culturas em um mesmo território, possibilitado pelo processo urbano-industrial moderno (sociedade multicultural ou democracia multirracial).

Segundo Gadotti, esse processo teve início com a criação e a organização de movimentos “minoritários” que questionavam a hegemonia do pensamento branco, masculino e ocidental (cristão).

⁴¹² Moacir Gadotti é professor titular da Universidade de São Paulo, diretor regional da Associação Internacional de Educação Comunitária e autor da obra **Diversidade cultural e educação para todos**. São Paulo: Graal, 1992.

Segundo esse mesmo autor, é um movimento contra a discriminação racial ou sexual e a discriminação contra os imigrantes. A explosão de reivindicações das minorias étnicas, o recrudescimento da xenofobia, a radicalização dos lobbies “minoritários” são demonstrações desse movimento cultural que caracteriza esse fim de século (GADOTTI, 1992, 23).

Percebe-se, a partir dos novos movimentos sociais das últimas décadas uma crescente mobilização no sentido de denunciar as desigualdades e a exclusão de grupos minoritários que clamam reconhecimento de sua cultura singular (KRETZMANN, 2007, p. 9).

Porém, é preciso indagar-se: como dar respostas às inúmeras e crescentes reivindicações, baseadas na etnia, na raça, na religião, na sexualidade, no gênero ou em qualquer área de identificação cultural que clama por reconhecimento?

Será que é possível fazê-lo mediante a fundamentação nas políticas públicas de inclusão social? Ou seja, o multiculturalismo como fundamento específico das ações afirmativas?

Registre-se que as cortes constitucionais dos mais diferentes países têm sido chamadas a pronunciar-se acerca da constitucionalidade de determinadas ações afirmativas. É o caso brasileiro, por exemplo, considerando-se inclusive o julgamento no Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das ações afirmativas.⁴¹³

Não obstante muitas delas tenham se posicionado de forma contrária à adoção de tais medidas, há um consenso no que concerne à premissa de que a diversidade deve ser princípio presente nas searas laboral, política, cultural, social e especialmente educacional de qualquer comunidade.

Para Anete Abramowicz (2006, p. 12), “diversidade pode significar variedade, diferença e multiplicidade. A diferença é qualidade do que é diferente; o que distingue uma coisa de outra, a falta de igualdade ou de semelhança”. Nesse sentido, podemos afirmar que onde há diversidade existe diferença.

Marisa Vorraber Costa (2008) afirma que a diferença não é uma marca do sujeito, mas sim uma marca que o constitui socialmente e se estabeleceu como

⁴¹³Veja-se, nesse sentido, Anexo A do presente trabalho.

uma forma de exclusão. Ser diferente na educação ainda significa ser excluído e/ou ser subrepresentado nas instâncias sociais.

Reconhecer que somos diferentes para estabelecer a existência de uma diversidade cultural no Brasil não é suficiente para combater os estereótipos e os estigmas que ainda marginalizam milhares de crianças em nossas escolas e milhares de adultos em nossa sociedade.

Maria Vera Candau (2005, p. 19) afirma que:

Não se deve contrapor igualdade à diferença. De fato, a igualdade não está oposta à diferença, e sim à desigualdade, e diferença não se opõe à igualdade, e sim à padronização, à produção em série, à uniformidade, a sempre ao “mesmo”, à mesmice.

Reconhecer a diferença é questionar os conceitos homogêneos, estáveis e permanentes que excluem o diferente. As certezas que foram socialmente construídas devem se fragilizar e desvanecer. Para tanto, é preciso desconstruir, pluralizar, ressignificar, reinventar identidades e subjetividades, saberes, valores, convicções, horizonte de sentidos. Somos obrigados a assumir o múltiplo, o plural, o diferente, o híbrido, na sociedade como um todo (CANDAU, 2005).

Falar sobre diversidade não pode ser só um exercício de perceber os diferentes, de tolerar o “outro”.⁴¹⁴

Antes de tolerar, respeitar e admitir a diferença é preciso explicar como essa diferença é produzida e quais são jogos de poder estabelecidos por ela.

Como nos alerta Tomaz Tadeu da Silva (2000), a diversidade biológica pode ser um produto da natureza, mas o mesmo não se pode dizer sobre a diversidade cultural, pois, de acordo com autor, a diversidade cultural não é um ponto de origem, ela é em vez disso um processo conduzido pelas relações de poderes constitutivos da sociedade que estabelece “outro” diferente do “eu” e “eu” diferente do “outro” como uma forma de exclusão e marginalização.

Ao tratar a questão da diversidade cultural, Abramowicz (2006) diz que todo o brasileiro vive uma situação no mínimo, inusitada.

⁴¹⁴ Nesse sentido, veja-se as importantes considerações de HABERMAS, Jürgen. **La inclusión del otro** – estudios de teoría política. Tradução de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca. Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 1999.

De um lado, há o discurso de que nós somos um povo único, fruto de um intenso processo de miscigenação e mestiçagem, que gerou uma nação singular com indivíduos culturalmente diversificados.

De outro, vivenciamos em nossas relações cotidianas inúmeras práticas preconceituosas, discriminatórias e racistas em relação a alguns segmentos da população, como as mulheres, os indígenas e os afrodescendentes.

Portanto, uma política pública de inclusão social deve ser realmente pautada na diversidade cultural e deve ter como princípio uma política multicultural da identidade e da diferença.

Tendo assim como obrigação de ir além das benevolentes declarações de boa vontade para com a diferença, ela coloca em seu centro uma teoria que permita não só reconhecer e celebrar a diferença, mas também questioná-la, a fim de perceber como ela discursivamente está constituída.

Em sentido contrário, a nossa tese que fundamenta as políticas de ações afirmativas no multiculturalismo. Veja-se o posicionamento de Andrea Semprini (1999, p. 48-51).

Para Semprini (1999, p. 48-40), os efeitos de adoção de políticas que facilitem o acesso das minorias ao ensino superior (ação afirmativa) baseadas no multiculturalismo são perversos. Segundo Semprini, a instauração de critérios diferentes – estabelecidos sobre a base racial – levanta problemas jurídicos e práticos.

Além disso, segundo Semprini (1999), a preocupação de reparar uma injustiça “histórica” não justificaria a introdução de um critério de desigualdade, que pode eventualmente discriminar outros estudantes recusados, embora tivessem sido aprovados no concurso de admissão. Esses estudantes sofrem diretamente as consequências de uma política que objetiva a reparação de uma injustiça da qual não são pessoalmente responsáveis.

Argumenta ainda Semprini (1999) que os resultados da ação afirmativa nessas bases mostram-se medíocres. Admitidos por *força da lei*, sem todavia

satisfazer a todas as exigências, parte desses estudantes se adapta com dificuldade ao ambiente universitário e abandona o *campi* logo nos primeiros anos.

Segundo Semprini (1999, p. 48-49), a política de cotas multiculturais, portanto, não consegue aumentar significativamente o número de diplomados entre as minorias e restringe o acesso de outros estudantes.

Discorda-se, entretanto, desse posicionamento.

Como alerta-nos Costa (2008), identidade e diferença são inseparáveis, dependendo uma da outra. Elas são produzidas na trama da linguagem, a identidade e a diferença são construídas dentro de um discurso, por isso precisamos compreendê-las como são produzidas em locais históricos e institucionais por meio do discurso.

Segundo Costa (2008), compreendemos que o discurso por meio da afirmação de conceitos essencialistas não historicizados são incapazes de perceber os processos de mudanças e de transformações sociais que padronizam e marginalizam os diversos grupos sociais.

Para Stuart Hall (2000), os conceitos devem ser historicizados para perceber como eles são construídos dentro de uma prática discursiva que se envolve nas relações assimétricas de poder.

Portanto, os conceitos de raça e etnia ao serem trabalhados nas políticas públicas de configuração multicultural em uma perspectiva da valorização da(s) identidade(s) dos múltiplos sujeitos que convivem no mesmo espaço da universidade e devem ter um posicionamento político, a fim de desconstruir os esteriótipos e os estigmas que foram atribuídos historicamente a alguns grupos sociais.

Atualmente, no entanto, e como anteriormente demonstrado, nesta tese, o conceito de raça quando aplicado à humanidade causa inúmeras polêmicas, porque a área biológica comprovou que as diferenças genéticas entre os seres humanos

são mínimas, por isso não se admite mais que a humanidade é constituída por raças.⁴¹⁵

Registre-se que na década de 1970, o Movimento Negro Unificado e os teóricos que defendiam a causa ressignificaram o conceito de raça como uma construção social forjada nas tensas relações entre brancos, negros e indígenas. Muitas vezes simulados como harmoniosos, não tinha relação com o conceito biológico de raça cunhado no século 19, e que hoje está superado.

O termo raça usado nesse contexto, segundo a ex-Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, Petronilha Beatriz Silva (2003), tem uma conotação política e é utilizado com frequência nas relações sociais brasileiras, para informar como determinadas características físicas, como cor da pele, tipo de cabelo, entre outras, influenciam, interferem e até mesmo determinam o destino e o lugar social dos sujeitos no interior da sociedade brasileira.

O conceito de raça ao ser usado com conotação política permite, por exemplo, aos negros valorizar a característica que difere das outras populações e rompe com as teorias raciais que foram formuladas no século 19 e até hoje permeiam o imaginário popular.

Segundo Petronilha Beatriz Silva (2003), o termo étnico geralmente marca as relações tensas por causa das diferenças na cor da pele e nos traços fisionômicos que caracterizam a raiz cultural plantada na ancestralidade dos mais diversos grupos, que difere em visão de mundo, valores e princípios de origem indígena, europeia ou asiática.

O termo étnico é fundamental para demarcar que o indivíduo pode ter a mesma cor da pele que o outro, o mesmo tipo de cabelo e traços culturais e sociais que os distingue, caracterizando assim etnias diferentes (BRASIL, 2003).

De um modo geral, negros e indígenas são sub-representados no espaço escolar, especialmente no universo da educação superior. Portanto, mobilizar uma ação, por meio de políticas públicas contra os padrões e os processos de exclusões

⁴¹⁵ Cf. GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz. Multiculturalismo e educação: do protesto de rua a propostas e políticas. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 109-123, jan./jun. 2003.

instituídos é um grande passo para implantação de uma diversidade cultural, pois as diferenças são socialmente construídas e estão envolvidas com as relações de poder.

Na educação superior, trabalhar na perspectiva da diversidade cultural significa uma ação política que vai além do reconhecimento de que os alunos sentados nas cadeiras de uma sala de aula são diferentes, por terem suas características individuais e pertencentes a um grupo social, mas é preciso efetivar uma pedagogia da valorização das diferenças.

O primeiro passo para essa configuração é defender uma política pública capaz de integrar e incluir esses grupos sociais incluídos da sociedade, que seja questionadora dos conceitos essencialistas e tratá-los como categorias multiculturais socialmente constituídas no decorrer dos discursos históricos.

Conforme assevera Kretzmann (2007, p. 9-10), não se pode desconsiderar, entretanto, que o que torna a questão do multiculturalismo extremamente complexa é a necessidade de articulação entre as lutas pela afirmação do direito à diferença e os processos de globalização, que tendem a aumentar as desigualdades e excluir cada vez mais aqueles que de várias maneiras já estão à margem da sociedade.

Nesse sentido, cabe questionar até que ponto a construção de uma vida em comum é possível e quais são os processos que permitirão a inclusão e a emancipação das minorias e dos grupos que lutam por ideais coletivos e pela afirmação do multiculturalismo.

Kretzmann (2007, p. 10) afirma que é a partir dessa dominação/exclusão e da não conformação diante das crescentes desigualdades e opressões que marcam as culturas dominadas, as lutas e reivindicações acerca da afirmação da identidade e do reconhecimento das diferenças, em um mundo formado por um “mosaico de culturas”, são fundamentais para a proteção e preservação da diversidade cultural.

Exemplo de grupo oprimido e esquecido são certamente os indígenas, que formam a diversidade cultural dos países da América Latina, em especial o grupo dos indígenas no México.⁴¹⁶

⁴¹⁶Cf. Barajas Agustín, Vélez. Grupos vulnerables. Trabajo Social. **Revista Trimestral**, México, n. 24-25, p. 52.

Nesse país, conforme se demonstrou no decorrer dessa investigação, o grupo dos indígenas que clama por respeito e reconhecimento de seus direitos, que luta para manter viva a sua cultura, para a afirmação de sua identidade e para serem valorizados nas suas diferenças.

Sob a perspectiva internacional no que tange ao âmbito educacional, desde o caso *Regents of the University of Califórnia v. Bakke*⁴¹⁷, a Suprema Corte Americana ressalta a necessidade de se estabelecer um *multiculturalismo*⁴¹⁸, uma maior diversidade no corpo discente das instituições educacionais de um modo geral, vislumbrando em tal escopo um objetivo primordial governamental a ser implementado.

No teor da decisão anteriormente citada, os julgadores posicionaram-se totalmente favoráveis à promoção da diversidade nas universidades, verificando ser esse princípio um dos elementos essenciais na formação do alunado, visto que serão esses estudantes que, em breve, irão compor o corpo de representantes políticos da nação, assim como os administradores responsáveis pela direção das grandes empresas e, enfim, das questões econômicas do país.

Saliente-se, porém, que esse *multiculturalismo* a ser observado nos bancos universitários não deve se resumir apenas à questão étnica. Ainda, outros elementos, tais como a origem nacional ou mesmo regional, condição econômica-financeira, opção religiosa, dentre outros, são aventados como relevantes para a promoção do pluralismo no ensino superior.⁴¹⁹

Isso se dá porque, em qualquer Estado, é possível vislumbrar uma variedade de pessoas que formam o seu povo em face de diferentes caracteres, tais como raça, sexo, opção sexual, escolha religiosa, dentre outros, sendo, portanto, a diversidade um dos seus caracteres essenciais.

⁴¹⁷*Regents of the University of Califórnia v. Bakke*

⁴¹⁸Charles Taylor (1994) refere-se à ação política do *multiculturalismo* pelo termo “política do reconhecimento” (politic of recognition). Segundo ele, é por meio do reconhecimento que os indivíduos constroem e formam a própria identidade. Esta pode ser prejudicada caso as diferenças que constituem os indivíduos e os seus grupos não tenham sido reconhecidas ou tenham sido reconhecidas inadequadamente. Cf. TAYLOR, Charles. **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

⁴¹⁹ENCONTRO DE EDUCADORES NEGROS DO MNU. Câmara Municipal de São Paulo, 16-19 de julho de 1992. Notas sobre a educação multicultural.

Em face de tal constatação, seria natural que o multiculturalismo existente no povo pudesse ser vislumbrado em todas as áreas da sociedade, tal como a cultural, econômica, laboral e educacional.

Em um Estado democrático jamais se poderia admitir que determinada parcela da população não estivesse política ou socialmente representada, visto que tal é condição *sine qua non* para que seja efetivada a garantia dos direitos e interesses.

Ocorre, entretanto, apesar de assim ser, pelo menos teoricamente, que a prática tem demonstrado que essa realidade nem sempre se concretiza nos mais diversos países, sejam eles econômica e socialmente desenvolvidos ou subdesenvolvidos.

É preciso destacar alguns aspectos importantes relativamente ao multiculturalismo: primeiro, o papel político do multiculturalismo e, segundo, a importância de seu contexto. Quanto ao primeiro aspecto, diacronicamente, o multiculturalismo não surgiu como um movimento no campo da educação. Foi e é expressão artística de reivindicações, foi contemplado por políticas com diferentes enfoques e abrangências (GONÇALVES, SILVA, 2003, p. 109-123).

Dessa forma, necessariamente, invadiu o campo educacional. Invadiu porque minorias, não em números, mas em poder e influência, há muito reivindicavam o cumprimento dos princípios de igualdade e equidade, relativos às constituições de todos os países democráticos.

Já em relação ao segundo aspecto, Silvério (2000, p. 86) indica que o multiculturalismo pode ser visto como um terreno de luta em torno da reformulação da memória histórica, da identidade nacional, da representação individual e social, bem como da política da diferença.

Um terceiro aspecto refere-se à forma com que as teorias educacionais apresentavam o multiculturalismo. A discriminação existente em diferentes nações dificulta sobremaneira a efetivação do princípio da diversidade em determinadas órbitas da sociedade, em especial, nas instituições de ensino superior.

Vida (2003, p. 159), em defesa do *multiculturalismo universitário*, salienta que:

La importancia del factor diversidad parece especialmente importante en el ámbito educativo, donde el intercambio de las diversas experiencias y visiones del mundo que pueden aportar los miembros de minorías étnicas, el robusto intercambio de ideas, usando la terminología de la sentencia Bakke, es muy enriquecedor para todo los que participan en el proceso de aprendizaje, en la medida además en que ofrece un modelo de la diversidad de opiniones y experiencias con que se van a tener que enfrentar los estudiantes cuando desarrollen su vida profesional en las comunidades en que se desenvuelvan, y sirve además para promover la tolerancia en el ámbito escolar y universitario, y el respeto a los valores y procedimientos democráticos.

Não obstante haja tal necessidade, há discordância acerca de qual mecanismo é mais adequado para a promoção de tal princípio. Nesse diapasão é que os julgadores aludiram ao sistema adotado pela Universidade de Harvard.

Essa instituição de ensino superior, ao iniciar seu processo admissional, primeiramente analisa as pontuações dos exames, históricos escolares e cartas de recomendações de professores, ou seja, avaliam os elementos que determinam quais os indivíduos possuem os requisitos de mérito, de capacitação, necessários ao ingresso na instituição. Somente após essa primeira triagem, outros elementos são analisados para a seleção do corpo discente.

Leva-se em consideração, assim, o lugar de origem, a etnia ou a condição financeira do candidato, optando-se por indivíduos que possuam os mais diferentes caracteres para integrar o alunado da universidade, visto que a excelência acadêmica não é o único e, por vezes, nem o preponderante critério a ser analisado.

Esse tipo de avaliação visa implantar uma maior diversidade do corpo discente da universidade, pois, caso faltasse esse elemento nessa instituição educacional, já se concluiu que a universidade de Harvard perderia grande parte de sua vitalidade e excelência intelectual.

Nesse sistema, entretanto, não há o estabelecimento de um critério de quotas rígidas a serem preenchidas pelas mais diferentes categorias de indivíduos. A seleção é feita de modo a tornar possível o alcance da diversidade, sem que existam percentuais determinados, o que amplia a margem de liberdade de escolha dos avaliadores, os quais verificarão quais elementos apresentam-se mais importantes para a seleção dos candidatos.

Como diria Habermas (1999, p. 10), o reconhecimento das diferenças culturais não se presta a acentuá-las. Antes, vincula-se diretamente à identidade, entendida como aquela que deve ser construída em relação ao outro em um processo dialógico

Não há dúvida, portanto, de que uma política multicultural, entendida como cooperação e solidariedade entre as diferentes culturas, levando em conta a diversidade social dos alunos enriqueça o processo educativo, pois fortalece e valoriza a cultura do aluno. Ela possibilita a relação entre educação e vida, promove o respeito mútuo entre os diferentes grupos sociais, eliminando estereótipos, ampliando o horizonte de conhecimentos e de visões de mundo. Por isso ela favorece principalmente as camadas economicamente mais pobres, sejam elas, compostas de negros ou indígenas.

Corroborar esse entendimento o posicionamento de Ana Maria D'Ávila Lopes (2008, p. 54-59,), quando afirma que:

A política multicultural é rica na medida em que constrói o conhecimento através das várias perspectivas de diferentes grupos étnicos, incentiva a parceria (só a parceria entre diferentes cria o novo) e rompe com o etnocentrismo, buscando, assim, a síntese entre cultura elaborada e cultura popular, entre cultura local e universal, permitindo o intercâmbio entre educação regular e educação assistemática, possibilitando o desenvolvimento dos valores democráticos e da cidadania.

Assim, uma política multicultural supõe uma configuração fundamentada nos direitos humanos e do respeito pela diversidade cultural, uma compreensão das camadas populares na totalidade de suas culturas e de sua visão de mundo e de negação do autoritarismo e do preconceito social, enfim, uma percepção capaz de aceitar o pluralismo de concepções filosóficas.

Registre-se, porém, que o multiculturalismo tem também sua dose de ambiguidades. Ele pode também estimular, contraditoriamente, o desprezo pelo diferente, o racismo, o autocentrismo. Exemplos de violência racial são muito frequentes. Isso significa que o multiculturalismo também pode ser divisionista, criar guetos ou pode ser utilizado como um mecanismo de cooptação que procura integrar em um único princípio unificador as diferenças culturais (GONÇALVES, SILVA, 2003, p. 123).

É por essa questão que a política multicultural é ainda um tema polêmico. Existem prós e contras e, sobretudo, existem muitas dificuldades na sua efetiva realização. Assim, como tratar a diversidade étnica e cultural? Integração ou autonomia? Essa é a questão-chave para as políticas públicas multiculturais.

A preocupação com políticas afirmativas está diretamente relacionada com a necessidade do multiculturalismo na configuração dessas políticas, mesmo porque são objetivos fundamentais da República Brasileira e da Constituição Mexicana de 1917.

No caso brasileiro, o artigo 3º, inciso III da Constituição Federal de 1988⁴²⁰ estabelece que o Estado tem o dever de erradicar as desigualdades sociais e, ato contínuo, no inciso IV, prevê o dever de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O artigo 5º, *caput*, por outro lado, estabelece que todos são iguais perante a lei.

Desse modo, se esse último dispositivo retrata o ideal liberal de igualdade, com vistas a garantir limitações ao agir estatal e, assim, se contenta somente com o modelo formal e abstrato de igualdade, o artigo 3º restabelece a sua dimensão substancial, prometendo a igualização que somente se realiza na medida em que sejam reconhecidas as diferenças entre os homens na vida em sociedade.

Passa-se a tratar desigualmente os desiguais. Não se trata de manter as diferenças, mas, antes, reconhecendo-as, de buscar sua eliminação com ações includentes. Altera-se a dimensão e a matriz de referência da igualdade, substituindo-se a ideia de não discriminação formal pelo ideal de não discriminação material.

Impõe-se, assim, a superação do princípio jurídico da igualdade que é a não discriminação formal e a sua substituição pela matriz da não discriminação material, ou seja, cultural, social e econômica, conquista dos direitos humanos de segunda geração.

⁴²⁰BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Como diz Santos (2003), ao tratar do que denomina de hermenêutica diatópica, “temos direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”.

O que se pretende com a política de ações afirmativas é a promoção dos princípios da diversidade e do pluralismo de modo que os comportamentos individuais e a mentalidades coletivas da sociedade se transformem.

O fundamento da adoção das ações afirmativas não se encontra isoladamente no artigo 3º da Constituição Federal Brasileira. Uma perspectiva sistêmica da Carta Constitucional permite que sejam localizados em outros títulos do texto constitucional, como é o caso do art. 37, VIII, ao definir que a “a lei reservará percentual de cargos em empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência”. Isso significa a constitucionalização da ação positiva.

O objetivo fundamental da República voltado à erradicação das desigualdades encerra a compreensão genérica de ação afirmativa que deve ser implementada pelo Estado não só relativamente à questão étnico-racial dos afrodescendentes, mas, mais amplamente, para todo e qualquer segmento que historicamente tenha sido alvo de discriminações.

As políticas de inclusão social que devem ser perpetradas pelo Estado e pela sociedade civil significam, em realidade, a concretização da promessa contida no artigo 3º, inciso III, antes referido. Seu fundamento repousa na opção do Estado brasileiro em realizar uma política que segue a política internacional de proteção aos direitos humanos.

Essa é a previsão constante no artigo 5º, § 3º da Constituição Federal Brasileira, secundado agora pela Emenda Constitucional n. 45⁴²¹, quando fez inserir na Carta Constitucional previsão de que todo e qualquer tratado que o Brasil venha a firmar em matéria de direitos humanos possui hierarquia de emenda constitucional.

Nesse sentido, qualquer projeto de promoção da igualdade deve levar em conta ações em uma dimensão bem mais ampla do que apenas a reserva de cotas para afrodescendentes nas universidades brasileiras.

⁴²¹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

Assim, contemplar promoções que incluam a superação das desigualdades como princípios orientadores de políticas públicas no campo do desenvolvimento econômico, do planejamento urbano, política fundiária, para a infância, juventude, idosos, para a educação e a justiça equitativa, é, portanto, concretizar a democracia.

Entretanto, a compreensão das políticas públicas existentes na América Latina, especialmente nos países ora analisados, Brasil e México, voltadas à implementação de ações afirmativas fundamentadas no multiculturalismo universitário, só pode ocorrer no âmbito de um conjunto de manifestações sociais em que atuem diversos atores, com diferentes interesses a satisfazer, dentre eles, o próprio Estado, a sociedade civil por meio das ONGs, das organizações étnicas, entidades variadas, como associações, grupos de intelectuais e organismos internacionais e especialmente nas universidades.

A reunião desse grupo variado em torno do mesmo tema complexifica o seu tratamento e traz dificuldade a qualquer pretensão de sistematização.

Mas é preciso reconhecer que as divergências não constituem um mal. Ao contrário, fazem parte do jogo democrático. Ocorre que o debate em torno das ações afirmativas, tal como tem se desenvolvido, esconde boa parte desses diferentes interesses.

As ações afirmativas são objeto de atenções e foco de discussões não só no Brasil, mas no resto do cenário internacional, no contexto de um palpitante debate em torno do multiculturalismo.

Nesse sentido, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁴²² estimula o reconhecimento jurídico das identidades culturais, que conformam o cenário multicultural, mas têm insistido, por outro lado, na necessidade de serem criadas políticas multiculturais efetivas.

As ações afirmativas seriam uma delas e devem ser objeto de uma análise mais ampla que envolva o debate em torno desse multiculturalismo e de práticas políticas consolidadas que, de um lado, o fomentem e, de outro, promovam a redução das desigualdades que inferiorizam os seres humanos.

⁴²²Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Entretanto, é preciso considerar que, se o debate internacional, em torno dessa questão desperta vivo interesse e se os que a ele se dedicam reconhecem, por exemplo, que as minorias requerem atenção, é preciso refletir se o multiculturalismo tem sido pensado como o motor de determinadas políticas públicas.

Isso porque, na mesma linha do debate em torno dos direitos humanos, universalizados no mundo ocidental, a busca de universalização das políticas de ações afirmativas no mesmo espaço, como uma receita hegemônica, segundo preconiza a ONU, pode ser fonte de mais discriminações, uma vez que ignora as especificidades de cada país.

O reconhecimento das diferenças culturais como tem sido apresentado pelos multiculturalistas não se presta a acentuá-las. Antes, vincula-se diretamente à identidade, entendida como aquela que deve ser construída em relação ao outro em um processo dialógico.

Por isso que o estabelecimento de marcos normativos – nacionais, regionais ou internacionais – por si só, não bastam para dar conta da complexidade da matéria. Portanto, qualquer proposta concreta de ação afirmativa somente é capaz de contribuir para a superação das discriminações na medida em que, para além de toda construção artificial, seja teórica ou prática, viabilize a identificação dos espaços em que os preconceitos e as discriminações atuam, seja de forma direta ou indireta.

Isso não quer dizer, entretanto, que a solução é a homogeneidade dos indivíduos e da cultura, em detrimento de toda a heterogeneidade cultural, como quer, aliás, a sociedade de massa, em que os indivíduos e suas contingências são sugados pela figura do consumidor.

O dilema maior para as políticas de ações afirmativas que levem em conta o multiculturalismo é justamente dar conta das diversidades culturais e, ao mesmo tempo, reconhecer as injustiças sociais.

Dados comparativos trazidos aqui nesta investigação entre a implantação do sistema de políticas de ações afirmativas na UERJ, no Estado brasileiro e na UNAM,

no Estado mexicano, como fartamente demonstrou-se na presente pesquisa, são exemplos de instituições que tornaram concreta a democratização do acesso.

Porém, essas são experiências elogiáveis, mas também merecem destaque todo o conjunto institucional de políticas de permanência do aluno, sem o que, qualquer política de acesso tende a fragilizar-se.

A implantação de políticas de ações afirmativas multiculturais não se constitui em ato isolado de uma gestão ou de um órgão. Trata-se de um processo que exige acompanhamento e cuidados ininterruptos por parte do Estado e das instituições de ensino e da sociedade.

Não há dúvida de que uma política multicultural pode causar o separatismo, o antagonismo entre grupos e fragmentar a sociedade. Pode também eventualmente gerar conflitos devido a não reciprocidade das diferenças culturais, possibilidade de isolamento ou de nacionalismos. Com efeito, talvez a radicalização desses grupos étnicos e sociais favoreça a segregação e conseqüentemente forme grupos isolados (tribos) que se degladiam entre si.

A diferença, necessidade básica para marcar a identidade cultural, transforma-se em exclusão. Entretanto, só se pode superar isso por uma ética de base, o respeito à diferença, por uma filosofia do diálogo que é o pluralismo.

Uma política multicultural é ainda, entre nós, um tema novo e falar dela significa assumir riscos e enfrentar problemas. Somos um país etnocêntrico. Embora multirracial, o Brasil, nas suas escolas, se comporta como se fosse monoétnico, desconhecendo a existência de outras culturas e etnias que não a ocidental cristã, por isso a necessidade de ações afirmativas de acesso ao ensino superior fundamentadas no multiculturalismo.

Constata-se que o desenvolvimento de políticas multiculturais, no Brasil e no México, dependem fortemente de mudanças no sistema educacional.

O Estado multiétnico, correspondente ao Estado onde convivem várias nações devido a um processo de imigração como, por exemplo, os Estados Unidos, Canadá e Austrália. Não obstante, os imigrantes não ocuparem terras natais, podem

ser considerados grupos minoritários, com a condição de que se estabeleçam conjuntamente e obtenham competências de autogoverno.

O grande desafio dos Estados chamados multiétnicos é garantir que os imigrantes possam ter acesso aos direitos de participação política, visto que o maior problema existente em muitos Estados é que o exercício da cidadania depende da nacionalidade (ELBAZ; HELLY, 2002).

De qualquer forma, esses critérios são hoje inadequados, levando-se em consideração o alto grau de mobilidade das pessoas no mundo globalizado. Assim, os Estados europeus não são mais Estados exclusivamente de emigração, pois muitos deles apresentam um significativo número de imigrantes, enquanto os Estados norte-americanos apresentam uma expressiva população que imigra a outros Estados em busca de novas oportunidades de vida.

A impossibilidade do acesso à condição de nacional desses imigrantes é extremamente grave na medida em que esse fato provoca sua exclusão do exercício da cidadania, o que, pela sua vez, decorre na limitação e até negação de muitos direitos fundamentais (ELBAZ; HELLY, 2002).

O Estado multinacional corresponde ao Estado no qual coexistem mais de uma nação devido a um processo de convivência involuntária (invasão, conquista ou cessão) ou voluntária (formação de uma federação) de diferentes povos. As minorias desse tipo de Estados são basicamente nações que existiam originariamente no território do Estado, passando a conviver com outras nações que chegaram posteriormente, como é o caso dos aborígenes canadenses, dos índios norte-americanos ou dos indígenas mexicanos (ELBAZ; HELLY, 2002).

Kymlicka (1996) dirige sua atenção, precisamente, a esses grupos minoritários, as nações originárias, consoante com a definição tradicional de minoria da ONU, que apenas reconhece os grupos com especiais características étnicas, linguísticas ou religiosas como minorias.

Dessa maneira, Kymlicka (1996) dedica sua Teoria do Multiculturalismo a analisar as culturas minoritárias, entendidas essas apenas como nações ou povos. Não obstante o autor canadense afirme não desconhecer a existência ou a importância de outros grupos minoritários, como as mulheres, homossexuais, idosos,

etc., ele tem dirigido sua teoria aos estudos das minorias entendidas como nações, limitação que não prejudica a importância da repercussão das suas propostas na defesa das minorias em geral.

Desse modo, Kymlicka (1996) propõe o reconhecimento dos seguintes três tipos de direitos especialmente destinados a garantir a proteção das minorias e sua inclusão na sociedade:

Kymlicka (1996, p. 35) reconhece a extrema abrangência do termo cultura, podendo este aludir tanto a um grupo com diferentes costumes (“cultura gay”), a um tipo de civilização (“civilização ocidental”) ou remeter à ideia de nação ou povo, sendo justamente esta última acepção a utilizada pelo autor canadense, seguindo a corrente instaurada pelo Pacto de Direitos Individuais e Políticos de 1996, que apenas reconhece como minoria os grupos linguísticos, étnicos ou religiosos minoritários, sem que isso signifique desconhecer a importância das outras acepções.

A discussão acerca do tema é importante porque provoca a necessidade de se pensar sobre a efetividade dos direitos assegurados nas Cartas Constitucionais contemporâneas, bem como nos textos internacionais que reconhecem a igualdade material e o fim de qualquer tipo de discriminação. Esses são importantes valores da República para a superação das diferenças existentes entre os homens e que os inferiorizam em termos de dignidade (GONÇALVES; SILVA, 2003, p. 109-123).

As propostas de mudanças legislativas e sociais que visem a beneficiar os excluídos social e culturalmente, como é fácil de perceber, não recebem apoio unânime da sociedade. Isso é particularmente visível quando ela própria ainda não percebe que não basta a previsão constitucional abstrata de respeito aos direitos fundamentais (LOPES, 2008, p. 54-59).

Por tudo isso é preciso ir além para que sejam realmente efetivados. E essa efetivação se faz com políticas públicas definidas e com o comprometimento dos poderes constituídos – estatais ou não.

Trata-se, pois, de um trabalho conjunto, cuja primeira meta é a conscientização para os direitos. Ainda que as ações afirmativas, onde quer que tenham sido implementadas, tenham sofrido críticas, pode-se reconhecer que

experiências existentes há mais de quatro décadas, como no caso dos EUA, não deixaram dúvidas sobre as mudanças positivas que geraram, como o aumento da participação de minorias – como os afro-brasileiros – nas universidades, nas casas legislativas, no quadro de profissionais liberais, no magistério, etc.

O papel da universidade para a superação desse quadro de discriminações é fundamental. Pode ser propulsora de ações afirmativas que repercutirão positivamente a médio e longo prazo em um plano social variado, na medida em que recebendo parcela da população historicamente discriminada e formando profissionais para atuar em variados campos do saber, fomentará a própria superação do processo discriminatório.

A política multicultural se apresenta como possibilidade de compreender esse fenômeno para uma convivência democrática e harmoniosa. Ela se faz necessária não só em regiões onde ocorrem grandes massas de imigrantes. Ela se constitui em um elemento fundamental da educação integral de hoje. Por isso ela não pretende ser uma outra educação, paralela à educação atual, mas uma concepção de educação em que as “minorias” étnicas (entendidas qualitativamente como “não dominantes”) têm a possibilidade de preservar traços característicos de sua cultura, sem negar a necessidade de domínio dos instrumentos necessários que possibilitem o acesso à cultura dominante. Portanto, sua filosofia baseia-se no pluralismo.

Política de ações afirmativas multiculturais deve ser enfocada como movimento em favor de igualdade de oportunidades educacionais e de equidade (justiça) e contra toda sorte de discriminação e preconceito, e como uma abordagem de acesso às universidades, que se constitui em um importante instrumento de luta para as minorias.

Portanto, a política multicultural, a inclusão de outros legados no currículo: o indígena, o africano, o árabe, o oriental, o negro, entre outras, implica mudanças concretas no sistema educacional que, se levadas às últimas consequências, podem romper com a hegemonia de um tipo de conhecimento, mas também pode pôr em risco a unidade da sociedade.

Políticas multiculturais devem, portanto, basear-se em valores e crenças democráticas e procuram fortalecer o pluralismo cultural em um mundo cada vez

mais interdependente. É, portanto, uma política que desenvolve o conhecimento e o acesso à integração da diversidade cultural. É, assim, uma política para a compreensão mútua contra a exclusão por motivos de raça, cultura e/ou etnia e outras formas de discriminação.

CONCLUSÃO

À luz da investigação comparativa sobre o panorama das políticas públicas de inclusão social na América Latina: ações afirmativas, no Brasil e no México e, em especial, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Autônoma do México (UNAM), conclui-se que:

Tanto no Brasil quanto no México, constata-se a existência no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional que ampara a legislação sobre políticas públicas que visam favorecer maior acesso e inclusão de grupos discriminados à educação superior, especialmente os afrodescendentes e os indígenas.

A Constituição da República Federativa do Brasil e a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, expressamente preveem tratamento isonômico para todas as pessoas, dispondo que todos os seres humanos são iguais perante a lei e que, portanto, têm direito, sem nenhuma discriminação, a igual proteção da lei.

O artigo 1º da Constituição do México proíbe formalmente o governo e a sociedade civil de discriminar mulheres, pessoas portadoras de deficiências, minorias religiosas, grupos étnicos ou grupos com crenças não convencionais.

Assim sendo, é a própria Constituição mexicana que obriga o Estado a promover e implementar medidas compensatórias destinadas a reverter condições sociais que possibilitam a continuidade da discriminação contra grupos indígenas e deficientes.

Por sua vez, a Constituição brasileira, no *caput* do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, dispõe formal e explicitamente que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, (...) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O princípio da igualdade é a base de todo o ordenamento jurídico brasileiro e matéria presente em todo o texto constitucional. Assim, sob o prisma das garantias de direitos fundamentais, constata-se que o Estado brasileiro adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo uma igualdade de possibilidades para todos os cidadãos.

Exemplo disso é a reserva, feita pela própria Constituição Brasileira (Art. 37, VIII), de um percentual de cargos e empregos públicos aos portadores de deficiências, ou a progressividade na cobrança dos impostos (Art. 145 §1º) e demais possibilidades que permitem o combate em favor de minorias historicamente marginalizadas e excluídas da sociedade brasileira.

Pela Constituição Brasileira, portanto, não é ilegal discriminar positivamente, com o objetivo de criar melhores condições para determinado grupo historicamente não privilegiado pela sociedade.

Essa visão vem ao encontro também à perspectiva do direito internacional da proteção ao princípio da igualdade, das garantias de proteção ao direito das minorias e da vedação à discriminação, dispostos inclusive na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil é signatário.

Ainda, sob a perspectiva comparativa internacional, a Lei Federal de Prevenção e Eliminação da Discriminação desenvolve o espírito da Constituição mexicana e brasileira à luz dos tratados de direitos internacionais que promovem a igualdade e proíbem a discriminação sob todas as formas.

No Brasil, as primeiras ações afirmativas surgiram com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na década de 1940, e se intensificaram com a adesão às convenções e acordos internacionais, que defendem o respeito aos direitos humanos fundamentais, a não discriminação e a igualdade, sendo o marco mais recente a adesão ao Plano de Durban, em 2001.

Contudo, nos países ora analisados, contata-se elevados índices de pobreza e desigualdades educacionais, que afetam sobremaneira, em termos da promoção e garantia dos direitos sociais – em especial, o acesso e a oportunidade ao direito à educação superior.

A igualdade, nesses países, necessita, entretanto, ser garantida de fato e de direito, pois *só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se compreender também como uma sociedade democrática* justa e solidária.

A concepção de igualdade inclusiva passa pelas ações afirmativas, tendo em vista o ideal de respeito à diversidade étnica, social, cultural e racial do cidadão, a lei garantirá o reparo às distorções existentes aos menos favorecidos e dessa forma estará tratando substantivamente de maneira igual a todos.

No Brasil e no México, a exclusão no acesso ao ensino superior é histórica; contudo, demonstrou-se na presente pesquisa que apenas uma pequena parcela da população brasileira e mexicana tem acesso às universidades públicas.

Essa situação se agrava com a democratização do ensino fundamental e o decorrente aumento da demanda por vagas nas universidades públicas. A partir daí ficaram mais explícitos os filtros socioeconômicos que atuam sobre a maioria dos jovens brasileiros e mexicanos, inviabilizando o seu acesso ao ensino superior, especialmente para grupos vulneráveis: os jovens negros, no Brasil e indígenas, no México.

A polêmica proposta de adoção de cotas pode ser entendida não como uma ação emergencial ou ação paliativa, mas necessária e imprescindível na inclusão das denominadas minorias, enquanto outras políticas mais universais, como a melhoria do ensino básico ou mudanças no processo de seleção são estudados e implementados pelo governo federal e pelas IES públicas brasileiras e mexicanas.

Constatou-se por meio de levantamento estatístico apresentado nessa investigação que, no Brasil, onde há cerca de 160 instituições públicas, ainda é muito tímida a proporção daquelas que têm implantado mecanismos de reserva por cotas que são aproximadamente 12%.

Verifica-se, no entanto, que a maioria dos programas de ações afirmativas implementadas conforme os projetos em tramitação no Congresso brasileiro são delineadas de maneira assistemática e não preveem a continuidade das demais ações afirmativas já existentes, incluindo novas ações.

Nesse sentido, muitas das políticas registradas acabam sendo insuficientes para modificar as relações entre os grupos sociais excluídos e marginalizados, tanto no que se refere à sociedade em geral, quanto à composição social da educação superior em particular.

Essa insuficiência se deriva tanto do seu reduzido alcance – ou seja, atingem números reduzidos de pessoas em proporção à quantidade total de beneficiários potenciais, como de suas próprias características, portanto, não são políticas integrais modificadoras de padrões culturais discriminatórios.

No que tange ao México, a pesquisa constatou, por exemplo, uma reduzida cobertura da população indígena na educação superior, em geral, e na pública, em particular, em que a população indígena do país representa 30% da população nacional. Entretanto, estima-se que apenas 1% da matrícula na educação superior seja indígena.

Por outro lado, constatou-se que o Programa Nacional de Educação no México 2001-2006 reconheceu essa desigualdade de oportunidade em educar a população indígena e se propôs a triplicar a matrícula dos indígenas nesse nível educacional.

No entanto, uma questão preocupante em relação às políticas públicas de inclusão social, em especial de ações afirmativas, é a constatação de ausência de dados acerca de seus benefícios, assim como registros que permitam melhor avaliar a incidência dessas políticas no contexto social.

Isso ocorre, particularmente, no México, onde como demonstrado na pesquisa, o componente étnico tem maior peso nessa sociedade.

Na Universidade Autônoma do México (UNAM), por exemplo, constatou-se a ausência de dados específicos dessas políticas públicas para democratização do acesso aos indígenas ao ensino superior.

Além disso, demonstrou-se durante essa pesquisa, que o acesso à educação superior, em ambos os países analisados se vê fortemente condicionado pelas características excludentes dos sistemas de ensino nos níveis anteriores, ou seja, sistemas educacionais excludentes também no ensino médio, que por consequência condicionam as possibilidades de acesso ao ensino superior dos setores mais vulneráveis, dentre eles, especificamente os negros, no Brasil, e os indígenas no México.

Ainda, no México, considerou-se a criação de universidades interculturais, a serem situadas em regiões com uma porcentagem importante de população indígena, que podem contribuir no êxito dessa meta, aproximando da oferta educacional a população que de outra forma não poderia ter acesso a ela.

Diante disso, conclui-se pela necessidade de novos estudos comparativos e pesquisas para avaliar os resultados das políticas de ações afirmativas, com base nas estatísticas, mantendo-se sempre que possível o distanciamento das posições extremas, sejam em defesa às cotas ou contrárias a elas.

Conclui-se também que seja necessário que se desfaçam alguns mitos e se descubram alternativas viáveis que não se excluam, mas que se sobreponham como uma política de flexibilização do acesso às universidades.

Outro aspecto fundamental é a busca e o incentivo da participação da sociedade civil e particularmente das instituições de ensino superior nos países analisados, identificando seus anseios, esclarecendo suas dúvidas e atendendo às demandas das minorias excluídas do ensino superior.

Não teremos um país latino-americano desenvolvido sem a devida valorização da educação como bem fundamental do cidadão. Não se pode, entretanto, continuar negando à maioria dos cidadãos brasileiros e mexicanos o direito à igualdade de oportunidades em busca da educação superior.

Defende-se, por isso mesmo, que a educação superior é um direito fundamental e torna-se imperativo que seja alcançado tendo em vista o valor do capital humano na sociedade do conhecimento, a qual caracteriza o grau de escolaridade dos indivíduos como sendo fator de produtividade – não desconsiderando a constatação de que, na última década, o governo brasileiro tenha colocado como ponto central da sua agenda a adoção de políticas para universalização e democratização da educação.

De fato, a investigação demonstrou que essas ações, tanto no Brasil, como no México – países latino-americanos analisados nessa pesquisa –, intensificaram-se mais no ensino superior, visando ampliar o restrito acesso às universidades, especialmente as públicas, com medidas variadas como o aumento da oferta de vagas, criação de novos cursos, financiamento de estudos, programas de

assistência estudantil, estímulo do ensino a distância e política de cotas para ingresso.

Além disso, constatou-se na pesquisa que essas ações, que se caracterizam como afirmativas ou inclusivas, já foram experimentadas anteriormente em outros países, como a Índia, após a independência e nos Estados Unidos – considerado o berço nascedouro das ações afirmativas –, no contexto do processo de extinção de leis segregacionistas, bem como foram também implementadas, em diversos países europeus.

No Brasil, somando-se aos mecanismos em vigor presentes em nossa Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e em diversas leis, decretos, portarias, etc., atualmente encontram-se tramitando no Congresso Nacional dois projetos de lei que tratam um tipo específico de ação-reserva de vagas: o PL nº 73/1999, que propõe reserva de cotas nas Universidades Públicas, que é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade e que tramita, atualmente, no Supremo Tribunal Federal e o polêmico Estatuto da Igualdade Racial (PL nº 3.198/2000), que cria cotas raciais.

A relevância do tema no cenário político brasileiro é também demonstrada pelos 40 (quarenta) projetos de lei tratando a reserva de vagas nos últimos sete anos.

Entretanto, mesmo sem a aprovação dos referidos projetos, constatou-se que as instituições de ensino superior (IES) brasileiras, em conformidade com o princípio constitucional da autonomia universitária, previsto expressamente no artigo 207 da Carta Magna brasileira, iniciaram a discussão e implantação de Políticas de Ações Afirmativas, abordando a reserva de vagas para ingresso no ensino superior, ponto que, todavia, ainda gera profundas controvérsias no âmbito universitário e na sociedade em geral.

A demora para aprovação dos projetos, a tímida adesão das universidades e a grande polêmica gerada pela proposta da reserva de vagas são sinais de que o assunto merece ser estudado com maior profundidade, buscando-se, assim, uma melhor compreensão sobre as políticas de ações afirmativas, além das causas e dos fundamentos que as justificam como políticas públicas e as alternativas de ações,

dentre elas, a reserva de vagas, como meio de garantir a igualdade de acesso à educação superior.

Registre-se que para mapear a discussão sobre políticas de ações afirmativas, no Brasil e no México, realizou-se uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema, dando ênfase aos artigos publicados em revistas científicas e em teses e dissertações acadêmicas.

Construiu-se, portanto, arcabouço teórico do trabalho, realizou-se um breve estudo sobre as experiências das IES públicas no Brasil (UERJ) e no México (UNAM), focalizando o processo de implantação das políticas de inclusão.

Também, não se pode negar que o Brasil e o México são países desiguais e permeados de antagonismos sem precedentes. Nesse sentido, justifica-se uma série de políticas que visam excluir tais feridas sociais que permeiam o homem contemporâneo nessas sociedades. São as ações afirmativas que visam corrigir os desníveis no acesso a direitos e oportunidades.

Considera-se que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, de todas as etnias, de todas as culturas, e que pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e justo, que, ao mesmo tempo, favorece o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional.

Entretanto, a conciliação entre a educação e o desenvolvimento socioeconômico mantém-se como uma das peculiaridades mais enfatizadas das reformas do Estado, ao longo do século 20, e a educação deve ser cada vez mais enfaticamente colocada como o canal majoritário para a resolução dos problemas resultantes das desigualdades sociais, tanto as de ordem econômica – com a possibilidade de promover maior e melhor ingresso no mercado de trabalho – quanto pela garantia da equidade, ou seja, condições igualitárias de escolarização e qualidade do ensino, independentemente da condição socioeconômica.

Além disso, acordos internacionais definem a não-discriminação como um direito humano, explicitando que a discriminação limita ou nega os direitos e oportunidades das pessoas a ela submetidas. Entre vários exemplos que apontamos no decorrer da presente pesquisa, incluem-se: a Convenção Internacional das

Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Interamericana da OEA para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências.

No caso, da Constituição mexicana, saliente-se que há um artigo específico sobre a não discriminação. Trata-se do capítulo I, que dispõe sobre as garantias fundamentais individuais, especialmente os artigos 1º a 4º da Constituição mexicana.

Ainda, o artigo 3º da Constituição mexicana versa especialmente sobre o sistema público de educação e afirma que este deverá promover, além de todas as faculdades do ser humano, “a consciência da solidariedade internacional”, em claro beneplácito ao princípio inspirador dos direitos de terceira dimensão e com nítida percepção de que determinados valores devem ser protegidos não apenas em relação ao indivíduo (primeira dimensão) ou a uma coletividade nacional (segunda dimensão), mas, sobretudo, em face de toda a comunidade (terceira dimensão).

Assim sendo, percebe-se que a própria Constituição mexicana transmite um respeito fundamental pelos direitos humanos e obriga o país a obedecer aos requisitos fixados por acordos internacionais.

O mesmo pode ser dito em relação aos países democráticos na América Latina, que assinalaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as convenções antidiscriminatórias já mencionadas.

Defende-se a tese de que as políticas públicas de ações afirmativas associam-se a uma concepção de justiça distributiva que devem ser constituídas, no nosso entendimento, a uma concepção de justiça equitativa, de contorno rawlsiano; que tal concepção, forjada teoricamente dentro de um ideal de justiça, permita, na prática, ao Estado, em conjunto com a sociedade, a implantação de políticas públicas efetivamente voltadas à promoção da igualdade substancial e à inclusão das minorias no ensino superior, em especial, no caso dos afrodescendentes, no Brasil, e dos indígenas no México.

Por tudo isso, delineia-se a seguinte definição de ação afirmativa: é um termo de amplo alcance que designa o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas públicas ou privadas que promovem a igualdade substancial de oportunidade e visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição socioeconômica em uma dada sociedade, em razão, na maior parte das vezes, de práticas de discriminação negativa, sejam elas presentes ou passadas.

Portanto, a discriminação e a exclusão de grupos marginalizados ao acesso a educação superior, dentre eles os afrodescendentes, no Brasil, e os indígenas no México, deve ser interpretada como uma limitação injusta às liberdades e às proteções fundamentais das pessoas, à sua participação na sociedade e na política e a um sistema de bem-estar social que atenda a suas necessidades nos países analisados.

Por tudo isso, conclui-se que inclusão socioeconômica e educacional, por meio de políticas específicas, desses grupos discriminados na América Latina e no Caribe, encontra-se, no meio da encruzilhada entre resultados medíocres e enormes desafios, entre o absoluto ceticismo e de não tão “ingênuo” idealismo, ou seja, em estado de permanente tensão entre os problemas sociais não resolvidos do século 20 e os desafios emergentes que surgem com o século 21.

Trata-se, em suma, de um mecanismo sociojurídico destinado a viabilizar primordialmente a harmonia e a paz social, que são seriamente perturbadas quando um grupo social expressivo se vê à margem do processo produtivo e dos benefícios do progresso, bem como a robustecer o próprio 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 dos negócios, ou em uma palavra, o crescimento do país como um todo.

Nesse sentido, não se deve perder de vista o fato de que a história universal não registra, na era contemporânea, nenhum exemplo de nação que tenha se erguido de uma condição periférica à de potência econômica e política, digna de respeito na cena política internacional, mantendo no plano doméstico uma política

de exclusão, aberta ou dissimulada, legal ou meramente informal, em relação a uma parcela expressiva de seu povo.

Daí resulta, inevitavelmente, que aos esforços de uns em prol da concretização da igualdade se contraponham os interesses de outros na manutenção do *status quo*.

É essencial, pois, que as ações afirmativas, mecanismo jurídico concebido com vistas a quebrar essa dinâmica perversa, sofram o influxo dessas forças contrapostas e atraiam considerável resistência, sobretudo da parte daqueles que historicamente se beneficiaram da exclusão dos grupos socialmente fragilizados.

Considera-se que o estudo das políticas e dos programas de ações afirmativas, em particular na Universidade Autônoma Mexicana, ofereceu particular interesse por razões especiais.

A primeira é ter-se constituído um país com um contingente muito considerável de raças indígenas e de procedência cultural não uniforme.

A segunda é o fato de sua própria situação geográfica, a qual facilita influências diversas, propiciadoras do multiculturalismo, apresentando, assim, um cenário de contrastes culturais, especialmente pela vizinhança com os Estados Unidos.

No caso mexicano, as preocupações do Estado, suas autoridades e das instituições de educação superior têm-se voltado para mudanças sociais e na implementação de políticas de ações afirmativas que incluam o contingente indígena excluído, sobretudo, nas escolas rurais, de ensino médio e particularmente no ensino superior.

No caso brasileiro, o tema entrou definitivamente na pauta nacional das questões sobre Educação Superior a partir do momento em que o governo federal, em posição corajosa, assumiu perante a comunidade internacional a existência de discriminação contra os negros, passando a instituir, desde então, a modalidade específica de ação afirmativa (cotas) visando propiciar maior acesso de negros ao ensino superior no nosso país.

O tema relaciona-se, ainda, no caso brasileiro, com a questão das reformas universitárias pretendidas pelo atual governo federal, que visam efetivar políticas públicas voltadas para a elaboração de ações afirmativas específicas de inclusão, nomeadamente da população negra e indígena, no ensino superior.

Conclui-se que a elaboração de leis é um passo importante, a fim de atingir mudanças necessárias no que diz respeito à discriminação.

As poucas experiências bem-sucedidas não fazem parte de um projeto político ou programa de gestão, mas advêm, particularmente, no caso mexicano, prioritariamente, de iniciativas individuais de ativistas e organizações indígenas ou instituições educadoras/IES, a exemplo da UNAM, comprometidos com uma educação de equidade não somente para negros, indígenas e brancos, mas também para mulheres, homens, crianças e jovens que estejam excluídos do sistema educacional.

Inobstante a importância e a constatação da constitucionalização desses direitos, nas Cartas Magnas dos países analisados – Brasil e México –, é necessário avançar e “*ir mais além*” dos documentos oficiais constitucionais e infraconstitucionais (constituições, decretos, resoluções, etc.) que aludem à eliminação de qualquer tipo de discriminação.

Também é preciso evidenciar a necessidade da garantia dos Direitos Humanos e a efetivação e concretização do Princípio da Igualdade Substancial, que resulta em igualdade efetiva perante todos os bens da vida – particularmente, os direitos sociais, dentre os quais a educação superior se destaca, para muito além de inúmeros comprometimentos com vários tratados, dos quais os Estados – Brasil e México são signatários.

Infelizmente, as novas gerações do continente latino-americano continuam sendo educadas dentro de um padrão influenciado por hierarquias raciais, o que colabora para a reprodução de estereótipos e discriminação contra os afrodescendentes e/ou população indígena.

Constatou-se que o sistema educacional superior dos países analisados, embora projetem políticas de ações afirmativas de inclusão social, ainda corroboram com a manutenção de práticas racistas e discriminatórias de modo geral.

Outra reflexão que se faz necessária é sobre como alicerçar os próximos passos rumo à constituição de um Estado democrático de fato, que almeje a justiça social e humana.

Em outras palavras, sem a representação da população afro e indígena nas instituições de ensino superior, bem como nas estruturas de poder nas instâncias de decisões dos países analisados, não há como avançar na igualdade e na equidade.

Os Estados desempenham um papel dúbio e racista, na medida em que conclamam, por um lado, a diversidade pluriétnica e multirracial na América Latina e no Caribe, mas, por outro, não garantem uma democracia sociorracial de fato, para além de políticas circunstanciais, programas-piloto ou planos governamentais.

Daí a contradição entre uma impossibilidade da igualdade, no que diz respeito à ação dos Estados, até o momento, e a possibilidade de igualdade, no que diz respeito ao movimento afrodescendente.

Sem dúvida, a exclusão social e educacional nos países analisados, bem como a discriminação consistem em práticas nocivas às suas sociedades; essas práticas definem o caráter das suas instituições públicas e privadas e deixam uma marca na cultura política e popular local.

Elas custam caro à sociedade em termos financeiros, fragmentam ainda mais o já frágil tecido social e criam uma inércia que convence as vítimas de discriminação de que são naturais e, ao mesmo tempo, merecidas.

A exclusão também representa indiferença e omissão, abandono. Sociedades, como a mexicana e a brasileira, que excluem e discriminam quando oferecem serviço eficiente apenas para pessoas que dispõem de todas as habilidades, quando estabelecem como modelo de normalidade ou sucesso social um conjunto de atributos que apenas poucas pessoas conseguem alcançar e quando ignora as necessidades especiais dos menos afortunados, praticam a omissão.

Elas discriminam quando desistem de criar ambientes e atmosferas habitáveis e amistosos para as pessoas. E quando, em última análise, insistem em reproduzir os ambientes sociais que possibilitaram o florescimento da exclusão.

O conceito de “exclusão social”, como tantos outros nas ciências sociais, carece de definição precisa. Também como outros, ele é originalmente utilizado para superar as deficiências de conceitos correntes e seu mérito maior é agrupar os descontentes, dessa forma não apenas estabelecendo uma comunidade de interesse, mas, geralmente, referendando uma nova problemática de investigação.

O conceito de exclusão é, portanto, inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir de certos benefícios considerados essenciais. Constatou-se que a literatura, no entanto, costuma distinguir três tipos de direito – os direitos civis, políticos e sociais.

Os direitos civis são, sobretudo, direitos “negativos”, que protegem o cidadão contra as arbitrariedades do Estado e de outras pessoas – o direito de ir e vir, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão.

Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade – os direitos de votar, ser eleito, organizar e participar de partidos políticos, etc.

Os direitos sociais, finalmente, são direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e para a convivência social – o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice.

As definições de quais sejam esses direitos, de que forma eles são estabelecidos e qual é a responsabilidade do Estado e da autoridade pública em supri-los, é objeto de grandes discussões filosóficas e conceituais, assim como de processos políticos e institucionais pelos quais determinados direitos vão se transformando em leis, ou pelo menos em expectativas consideradas legítimas.

Uma outra dimensão recente é a questão dos direitos coletivos, das comunidades, que não existia nas conceituações mais clássicas sobre cidadania.

Tradicionalmente, o que havia eram procedimentos para decidir se determinado indivíduo pertencia ou não à determinada comunidade, podendo então se beneficiar ou não de seus direitos.

Hoje, existe uma percepção muito mais aguda dos problemas de desigualdade que afetam minorias religiosas, étnicas, linguísticas e outras, que procuram definir direitos específicos e compensatórios – como, por exemplo, o direito à educação em língua materna, ou cotas para o acesso à educação e ao trabalho.

O reconhecimento da legitimidade de determinados direitos pode levar a arranjos institucionais muito distintos em diferentes sociedades. Em geral, os direitos civis e políticos mais amplos são de natureza constitucional, enquanto que os direitos sociais são objeto de políticas sociais implementadas de maneira mais pragmática, adquirindo, por vezes, força de lei.

Diferentemente disso, o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o “legal” e o “real”, que faz parte de longa data do imaginário político e intelectual da nação.

No mesmo sentido, a ideia de “leis que não pegam”, também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, “leis que não pegam” dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão, apesar da legislação avançada sobre a questão, como é o caso do Brasil.

Por sua vez, leis que na prática excluem alguns indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que se aplicam apenas aos que não pertencem a alguma comunidade de interesses, daí a expressão “aos inimigos, a lei”.

A Constituição brasileira de 1988 é considerada como a que levou ao extremo essa tradição, não só pela ampla lista de direitos sociais que consagra, como, sobretudo, por caracterizar esses direitos como de natureza “subjettiva”, dando aos cidadãos o direito a demandar judicialmente, do Estado, sua satisfação.

Seria um equívoco pensar que essa tradição legalista brasileira seja, simplesmente, uma peculiaridade da cultura nacional, uma deformação de nossa tradição bacharelesca. A inclusão de direitos nos textos legais tem o efeito prático de criar, para a sociedade, a percepção de que estes direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento.

Ao mesmo tempo, essa situação pode trazer problemas extremamente sérios para o setor público, quando, por exemplo, os tribunais criam para o Executivo obrigações acima de suas possibilidades financeiras e institucionais.

Não seria o caso, portanto, de ignorar, simplesmente, esse aspecto formal dos direitos sociais, voltando a atenção, exclusivamente, para o que ocorre na prática, no mundo real.

Dada a seriedade e alcance desse fenômeno pernicioso, a luta contra a exclusão deve basear-se em defesa de critérios fundamentais: a inviolabilidade absoluta dos direitos humanos e da dignidade do indivíduo, da defesa do multiculturalismo universitário, da justiça distributiva na sua concepção equitativa e, portanto, da igualdade substancial de oportunidades para as minorias marginalizadas.

Porém, em qualquer sociedade dita democrática, isso significa que o Estado deve garantir tratamento igual para todos, seja mediante a implementação de políticas públicas de inclusão social na modalidade de ações afirmativas, seja por sua própria ação direta ou mediante a supervisão e incentivo que ele oferece a ações empreendidas pelos indivíduos.

Finalmente, as problematizações levantadas na presente tese sobre que estratégias de implementação serão mais ou menos eficazes não podem obter respostas senão a partir de análises localizadas e comparadas, que levem em conta as relações sociais e os valores culturais de cada sociedade e de cada grupo em determinado momento histórico.

Propõe-se, finalmente, uma definição de ação afirmativa, porém, entende-se que a própria noção de ação afirmativa talvez não devesse ser definida em termos descritivos, em torno da modalidade de suas práticas. Ao contrário, talvez uma melhor maneira de pensar a questão seja indagando-se sobre que tipo de ações é mais eficaz, em um dado contexto, na medida em que promova melhores condições de acesso à cidadania, aos recursos econômicos, políticos, sociais e culturais.

É o Estado, portanto, quem deve liderar o processo de mudanças, a partir da obrigação assumida nos instrumentos internacionais de direitos humanos ou específicos em matéria de direitos sociais, reafirmando a busca da equidade e da não discriminação.

Somente quando conseguirmos projetar sistemas integrados e que respeitem o contexto local é que caminharemos em direção à implantação do princípio da igualdade e à possibilidade de reverter, por meio de ações afirmativas, a exclusão social na educação superior em vetor de integração nos países da América Latina.

É preciso, portanto, que esses sistemas considerem as diferenças e as situações discriminatórias que persistem. Em sociedades cada vez mais abertas, globalizadas e em contato umas com as outras, o desafio em termos de reconhecimento não é apenas que as diferentes culturas possam defender a si próprias e sobreviver, mas que todos atestem seu igual valor e direito de existir e participar politicamente da sociedade.

O Estado deve também garantir indenização e tratamento favorável a todas as pessoas, quando necessário, a fim de remediar uma desvantagem social imerecida.

Considerando-se todos esses motivos, a luta contra a exclusão não pode ficar cega a diferenças imerecidas na condição ou à necessidade de indenizar aqueles que, por pertencerem a um grupo vulnerável, apenas podem se afirmar em sociedade se lhes forem dadas determinadas oportunidades especiais.

Assim sendo, combater a discriminação e a exclusão significa, portanto, alargar nosso conceito de igualdade.

À igualdade sob a lei, formal, deve-se acrescentar a igualdade real, substancial, de oportunidades, que possibilita que aceitemos como legítimas tanto a ação afirmativa quanto as medidas compensatórias destinadas a grupos historicamente sujeitos à discriminação e à exclusão social e educacional, nos países analisados, visto que, uma sociedade cujos objetivos incluem justiça e igualdade deve promover uma política pública consistente e sistemática de real igualdade de oportunidades para as pessoas e grupos vitimados pela discriminação e a exclusão social e educacional.

Por fim, conclui-se que a elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa, sendo necessário considerar que levar até o fim uma política pública seja um processo que envolve muitos atores ao longo das várias fases do processo de formulação de políticas.

Com efeito, chegamos aqui a uma conclusão, que a tarefa, no entanto, requer ações específicas de parte de agentes econômicos e sociais e educacionais, exigindo, desses países diversas formas de cooperação, além de expectativas quanto à durabilidade e à credibilidade dessas políticas de inclusão social.

A despeito da polêmica, constata-se que é crescente o número de universidades no Brasil e no México que adotam algum tipo de mecanismo diferenciado para o acesso da população negra e/ou indígena ao ensino superior, entre as quais, se encontram algumas das mais conceituadas instituições de ensino superior desses países. Dentre elas, destacam-se a UNAN e a UERJ, analisadas nesta tese.

Certamente, é cedo para avaliar os resultados da política. Não se tem conhecimento de qualquer projeto de pesquisa com esse propósito. As avaliações internas, feitas por cada instituição brasileira ou mexicana, analisadas neste trabalho, que adotou a política, sugerem não haver insatisfação dos Conselhos Superiores dessas universidades com as medidas adotadas. Não há notícia de que, uma vez adotada a política, essa tenha sido abandonada.

Concluímos, por derradeiro, que não existe uma lista única de políticas públicas corretas, pois que as políticas públicas são respostas contingentes à situação de um país. Assim, o que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar do mundo, na América Latina ou no mesmo lugar em outro momento.

O modelo implementado na América Latina há quase três décadas, demonstrou sua ineficácia, no transcurso de sua evolução, para gerar condições de desenvolvimento equitativo e inclusivo, contribuindo, sob todos os aspectos, para o aumento da brecha entre ricos e pobres. Com importantes custos sociais, mantêm-se a concentração da renda, a pobreza e as desigualdades entre os países e no interior deles, dentre os quais o Brasil e o México.

A luta contra todas as formas de pobreza, exclusão e discriminação está entre as mais importantes tarefas empreendidas por uma sociedade democrática, porque a exclusão e a discriminação são formas de desigualdade que impedem que um grande conjunto de pessoas e grupos na sociedade usufruam de direitos e oportunidades.

Uma sociedade em que impera a pobreza, a desigualdade, que discrimine e exclua não pode ser considerada democrática nem tão pouco justa ou solidária.

Diante de todo o exposto, essas são as nossas conclusões substanciais que justificaram e fundamentaram os objetivos da presente tese.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete. **Trabalhando a diferença na educação infantil**. São Paulo: Moderna, 2006.

AGUIAR, Claudio Tenorio Figueiredo. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas: dever constitucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Humanos Fundamentais. In: VILLELA, Patrícia. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1-22.

AITH, Fernando. Política pública de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 234-241.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

ALENCASTRO, Luis Felipe de. Parecer do historiador Felipe de Alencastro a favor das cotas raciais. Disponível em: <<http://historica.me/profiles/blogs/parecer-do-historiador-luiz>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

ALEX, Robert. **Teoria dos direitos humanos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALLENDE GEREZ, C.M. **El sistema nacional de educación superior de México**. México: ANUIES, 2009. (Síntese do Documento “Programa Estratégico de Desarrollo de la Educación Superior”).

ALMEIDA, Silvia Maria Leite de. **Acesso à educação superior no Brasil: uma cartografia da legislação de 1824 a 2003**. O estudo enfoca a política de acesso à educação superior no Brasil, em uma perspectiva histórica, por meio da análise da legislação federal publicada entre os anos de 1824 a 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=38073034>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

AMAZONEIDA, Potyara. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

APPIO, Eduardo. **Direito das minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução a filosofia**. São Paulo: Moderna, 2009.

ARELLANO, Saul. Ineficácia das políticas públicas mantém o México na crise. Tradução de Lana Lim. **Le Monde**, 28 nov. 2009. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2009/11/28/ult580u4058.jhtm>>. Acesso em: 07 dez. 2009.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 2005.

_____. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Édson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2007.

AROCENA, Felipe. Brasil: de la democracia racial al estatuto de la igualdad racial. **Argumentos**, México, v. 20, n. 55, 2007.

ASAD, Talal. **Genealogies of religion**: discipline and reasons of power in Islam and Christianity. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação - trabalhos acadêmicos – apresentação**: NBR 14724. Rio de Janeiro, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação - citações em documentos – apresentação**: NBR 10520. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação – referências – elaboração**: NBR 6023. Rio de Janeiro, 2002.

ATCHABAHIAN, Serge. **Princípio da igualdade e ações afirmativas**. São Paulo: RCS, 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do nosso Tempo, 56).

BAHIA, Luiz Henrique Nunes; LEAL, Maria Cristina. Globalização, integração regional e entraves na política social: uma visão comparada. In: TORÍBIO, M.T; DANTAS, A.T; BAHIA, L.H.N. (Orgs.). **América Latina em construção**: sociedade e cultura - séc. XXI. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006. p. 29-55.

BAKER, D. **Inequality across societies**: families, schools and persisting stratification. Amsterdam London: JAI, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006/2007. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BARAJAS AGUSTÍN, Vélez. Grupos vulnerables. Trabajo Social. **Revista Trimestral**, México, n. 24-25, p. 52.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROSO, Luíz Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARTH, Fredrik. **Introduction in ethnic groups and boundaries**. Fredrik Barth, Bergen, Oslo: Universitetsforlaget, 1969.

BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social - gênese, estrutura e aplicação de um conceito. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 17, p. 15-54, 2003.

BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. **Branços e negros em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos a formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. (Coleção Brasileira).

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BATISTA, L.E. et al. A cor da morte: causas de óbito segundo características de raça no Estado de São Paulo, 1999 a 2001. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 38, n. 5, p. 630-636, out. 2004.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. **Ação afirmativa e os princípios do direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BENTHAM, Jeremy; MILL, Jonh Stuart. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna et al. 3. ed. São Paulo: 1984. (Coleção Os Pensadores).

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Cidadania em preto e branco**. São Paulo: Ática, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERGMANN, Bárbara. **In defense of affirmative action**. New York: Basic Books, 1996.

BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela. (Orgs.). **Levando raça a sério: ação afirmativa e universidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. (Coleção Políticas de Cor).

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, 56).

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**: contendo o velho e o novo testamento. Tradução de Pe. João Ferreira D'Almeida. Rio de Janeiro: Imprensa Bíblica Brasileira, 2000.

BIRDSALL, Nancy; SZÉKELY, Miguel. Bootstraps, not Band-Aids: poverty, equity and social policy in Latin America. In: **CGD Working Paper**: Center for Global Development, 2003. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/chapters_preview/350/3iie3470.pdf>. Acesso em: 12 set. 2009.

BITTAR, Eduardo C.B. **O Direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 299.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Ações afirmativas. **A Tarde**, 28 out. 2004. Disponível em: <http://www.universia.com.br/noticia/materia_clipping_imprimir.jsp?not=17781> Acesso em: 05 out. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varrielle et al. 5. ed. Brasília: UnB; Imprensa Oficial, 2000. v. 2.

BOLMEDO, Bernardo. Ineficácia das políticas públicas mantém o México na crise. Tradução de Lana Lim. **Le Monde**, 28 nov. 2009. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2009/11/28/ult580u4058.jhtm>>. Acesso em: 07 dez. 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONETI, Lindomar Wessler. Educação inclusive ou acesso à educação? **Revista Política de Educação Superior**, Rio de Janeiro, n. 11, p.1-9, 2010. (Anped).

BORDENAVE, J.D.; CARVALHO, H.M. **Comunicação e planejamento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BORON, Atilio. **El búho de Minerva**. Mercados contra democracia en el capitalismo de fin de siglo. Buenos Aires: FCE, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **DHnet**, Natal (RN), fev. 2010. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

BOURDIEU, Pierre; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (Orgs.). **Escritos de educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Côrrea. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

_____. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. As artimanhas da razão imperialista. **Revista Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2002.

BOWEN, W.G.; BOK, D. **The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and University admissions.** New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BRAGA, Mauro Mendes. Inclusão e equidade: desafios para a educação superior na América Latina e no Caribe na próxima década. p. 1-41, 2009. Disponível em: <<http://www.robertoreyna.com/puertaES/CRES%20PDF/CONTRIBUCIONES%20A%20LOS%20DOCUMENTOS%20BASICOS/TEMA%20IV/Mauro%20Mendes%20Braga.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2009.

BRAGA, Mauro Mendes; PEIXOTO, Maria do Carmo L. **Censo socioeconômico e étnico dos estudantes de graduação da UFMG.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRAGA, Mauro Mendes et al. Cursos noturnos uma alternativa para a inclusão social no ensino superior brasileiro (estudo de caso da UFMG). In: PEIXOTO, M.C.L. (Org.). **Universidade e democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à universidade pública brasileira.** Belo Horizonte: UFMG, 2004.

BRANDÃO, André A.; MARINS, Mani Tebet A. de. Cotas para negros no ensino superior e formas de classificação racial. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 1-18, jan./abr. 2007.

BRANDÃO, Bruno César Moura. Constitucionalidade das políticas de ações afirmativas em favor dos afrodescendentes. **Ideário Cultura**, p. 1-20, 2010. Disponível em: <<http://www.ideario.org.br/realizacoes/neab/kule/constitucionalidade.htm>>. Acesso em: 27. jan. 2010.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **As cotas na universidade pública brasileira: será esse o caminho?** São Paulo: Autores Associados, 2005. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 92).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos.** Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1934). In: ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. (Orgs.). **História Constitucional do Brasil.** 4. ed. Brasília: OAB, 2002.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Disponível em: <<http://www.slideshare.net/andreqramargo/plano-nacional-de-direitos-humanos-pndh3>>. Acesso em: 03 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-4/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. **Diário da Justiça**, Brasília, 30 de abr. 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos. O estado necessário para a democracia possível na América Latina. **Agenda sobre a estatalidade para a democracia na América Latina**, São Paulo, p. 1-31, versão de 29 jan. 2009.

BRITO, Edvaldo. **Reflexos jurídicos da atuação do Estado no domínio econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The logic of anarchy: neorealism to structural realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

CALDEIRA, T.P.R. **A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CALLIGARIS, Contardo. Os benefícios de acabar com as castas sociais. **Blog Contardo Calligaris**, 9 set. 1999. Disponível em: <http://contardocalligaris.blogspot.com/1999_10_01_archive.html>. Acesso em: 20 set. 2009.

CANDAU, Maria Vera. Sociedade multicultural e educação: tensões e desafios. In: _____. (Org.). **Cultura(s) e educação: entre o crítico e pós-crítico**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

_____. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3. ed. Portugal: Coimbra, 1993.

CAPELAS, A.; ALENCAR, G. Direito ou privilégio? **Revista do Livro Universitário**, São Paulo, ano III, n. 13, p. 10, mar./abr., 2003.

CAPOTORTI, Francesco. **Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities**. Geneva: UN Publication E 78. XIV. p. 1-8, 1979.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CARDOSO, Nádia. **Movimento negro pós-70: a educação como arma contra o racismo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto Steve Biko, Universidade Estadual da Bahia, Salvador, 2005.

CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles V. **Black power: the politics of liberation in America**. New York: Random House, 1967.

CARNEIRO, Luiz Orlando. STF discute reserva de vagas para negros nas universidades. **Portal Terra Notícias**, Educação, 11 jan. 2010. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/noticias/0,,OI4197273-EI8266,00STF+discute+reserva+de+vagas+para+negros+nas+universidades.html>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

CARNOY, M. et al. Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, México, v. 32, n. 3, 2002.

CARNOY, M. et al. Reformas educativas y financiamiento educativo en el cono sur: 1980-2000. (mimeo). Disponível em: <http://www.cep.cl/sw2002/Informe_Chile/Referncias/Educacion/CarnoyFinanecesfina.doc>. Acesso em: 20. nov. 2009.

CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; Proex, 2002.

CARVALHO, José Jorge de. Cotas: uma nova consciência acadêmica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 2009. Opinião, p. A3

_____. **Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior**. São Paulo: Attar, 2005.

_____. Ações afirmativas para negros e índios no ensino superior: as propostas dos Neabs. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 29, p. 61-67, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Teresa Fonseca. (Orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.107-125.

CASHMORE, Ellis et al. **Dicionário de relações étnicas e raciais**. Tradução de Dinah Kleve. São Paulo: Summus, 2000. p. 31.

CASTEL, Robert. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL, Ijuí. Anais... UNIJUÍ, AISLF, 2003. (Conferência).

_____. **Les métamorphoses de la question sociale**. Paris: Fayard, 1995.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: EDUC, 2004. p. 17-50.

CASTELLS, M. **La sociedad en red**. México: Siglo XXI, 1999.

_____. **O poder da identidade**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. Confluências e disjunções nas políticas de educação superior na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México – ou 4 funerais e 1 união consensual. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. SP: Alínea, 2004. (Coleção Políticas Universitárias). Capítulo 4, p. 103-125.

CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Universidade na América Latina**: tendências e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção Questões da Nossa Época, 20).

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2003.

CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David. (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo / Clacso, 2007.

COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. São Paulo: Malheiros, 2008.

COÊLHO, Ildeu. **Realidade e utopia na construção da universidade**. Memorial. Goiânia: UFG, 1999.

COLAÇO, Thais Luzia. (Org.). **Elementos de antropologia jurídica**. Florianópolis: Conceito, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE - CEPAL. Anuário Estadístico de América Latina e el Caribe (2006). Santiago do Chile: publicação das Nações Unidas, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 13 out. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. O princípio da igualdade e a escola. In: CARVALHO, José Sérgio. (Org.). **Educação, cidadania e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. p. 66-84.

_____. A Constituição mexicana de 1917. **DHnet**, Natal (RN). Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

CONTINS, M.; SANT'ANA, L.C. O movimento negro na questão da ação afirmativa. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 4. n. 1, p. 209-220, 1996.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. v. 1. (Coleção Prospectiva).

COSTA, Marisa Vorraber. Currículo e pedagogia em tempo de proliferação da diferença: In: **Trajetórias e processos de ensinar e aprender**: sujeitos, currículos e culturas. Porto Alegre (RS): Edipucrs, 2008.

COUTO, Cláudio G. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 95-135, 2005.

COVRE, M.L.M. **A fala dos homens**: análise do pensamento tecnocrático. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito romano**: o direito romano e o direito civil brasileiro. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CRUZ, Álvaro Ricardo Souza. **O direito à diferença**. As ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CUNA, E.P; CUNHA, E.S. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. et al. (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG; PROEX, 2002.

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

DADOS da análise sobre o Edital do Concurso Vestibular de 2006. Edital do Concurso Vestibular 2006 UERJ e UENF. Disponível em:<<http://vestibular.uol.com.br/ultnot/2006/09/28/ult798u16227.jhtm>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologia para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

D'AMBROSIO, Ubiratan. **Transdisciplinaridade**. São Paulo: Palas Athena, 1997.

DA MATTA, Roberto. Notas sobre o racismo a brasileira. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 69-76.

DE FERRANTI, D.M.; PERRY, G.; GILL, I.; GUASCH, J.L.; SCHADY, N. **Closing the gap in education and technology**. Washington, D.C.: The World Bank, Latin America and Caribbean Department, 2002.

DE LA GARZA, Javier. Evaluación y acreditación de la educación superior en México. In: REUNIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN ENFERMERÍA, XIII, 2007, Celaya.

DELGADO, Maria Berenice Godinho. Mais mulheres na direção da CUT. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro: FCS/UFRJ-PPCIS/Uerj, v. 4, n. 1, p. 138-147, 1996.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papirus, 1996.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS – DIEESE. Boletim sobre a desigualdade racial no mercado de trabalho, nov. 2002.

Disponível em:

<<http://www.observatoriosocial.org.br/download/dieesedesigualdade.pdf>>. Acessos em: 05 mar. 2009; 10 abr. 2009.

DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DICIONÁRIO Houaiss: sinônimos e antônimos. Instituto Antônio Houassis. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 289. [Verbete: Incluir].

DIMOLUS, Dimitri. (Org.). **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, IBDC, 2007. p. 114-116. [Verbete: Dignidade da Pessoa Humana].

DISCRIMINATION positive: donner ses chances à l' égalit. **Le Monde de L'Éducation**, n. 322, février, 2004.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. In: **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, n. 29, p. 164-176, 2005.

DRUMBL, Mark; CRAIG, John. Affirmative action in question: a coherent theory for Section 15 (2). **Review of Constitutional Studies**, Canadá, v. IV, n. 1, p. 82, 1998.

DURHAM, Eunice R. **Desigualdade educacional e quotas para negros nas universidades**. São Paulo: NUPES/USP, 2003. (Documento de trabalho, 2 mar.).

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**. A teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. Revisão da tradução: Cícero Araújo; Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Taking rights seriously**. Massachusetts: Harvard University p., 1978.

_____. **The bakke decision**: did it decide anything? New York Review, 1978.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1984.

ENGELS, F. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Portugal: Estampa, 1971.

FAZENDA, Ivani. (Org.). **Interdisciplinaridade**: dicionário em construção. São Paulo: Cortez, 2001.

FERES JÚNIOR, João; SILVA, Luiz Fernando Martins da. Ação Afirmativa. In: BARRETO, Vicente de Paulo. (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: CAMINAL BADIA, Miquel. **Manual de ciencia política**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 495-517.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y garantías**: la ley del más débil. México: Trotta, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Conceito de sistema no direito**: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask. São Paulo: Universidade de São Paulo; Revista dos Tribunais, 1976.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Erika Suruagy Assis de. **As ações afirmativas na educação superior**: política de inclusão à lógica do capital. 2008. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

FIGUEIREDO, Isabel Seixas de. **Ações afirmativas e transformação social**: uma abordagem constitucional. 2003. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

FONDELVILA, Gustavo Javier. Educação e acesso à justiça no México. **Cadernos Adenauer VII**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 101-123, 2006.

FRANCO, M.A.C. Acesso à universidade: uma questão política e um problema metodológico. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 12, jul./dez.1985.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition?** A political-philosophical exchange. London/NY, 2003.

FRASER, Nancy. **From Redistribution to Recognition?** Dilemmas of Justice in a Postsocialist age em seu livro *Justice Interruptus. Critical reflections on the Postsocialist condition*. NY/London: Routledge, 1997; Axel Honneth. **The Struggle for Recognition**: The moral Grammar of social conflicts, Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1996

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1979.

FRY, Peter et al. A cor da igualdade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 jul. 2006. Mais!, p.4-6.

FUNARO, V.M.B. et al. (Coords.). **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP**. Sistema Integrado de Biblioteca da USP. Parte I (ABNT). 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Sistema Integrado de Biblioteca da USP, 2009. 102p. (Cadernos de Estudos, 9. Documento eletrônico e impresso).

GADOTTI, Moacir. **Diversidade cultural e educação para todos**. São Paulo: Graal, 1992.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GARCIA, Maria. Implicações do princípio constitucional da igualdade. **Revista de Direito Constitucional Internacional**, São Paulo, n. 31, p. 111-120, 2000.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Discursos políticos sobre a inclusão: questões para políticas públicas de educação especial no Brasil. **GT: Educação Especial**, n. 15, p. 9, 2009.

GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GIANNOTTI, José Arthur. **Reforma Universitária**. Ministério da Educação e Cultura. 2004. Brasília (DF), 28 abril 2004.

GILLIAM, Angela. O ataque contra a ação afirmativa nos Estados Unidos: um ensaio para o Brasil. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 3-5.

GODINHO, Robson Renault. A admissibilidade da tutela jurisdicional e a efetividade dos processos envolvendo políticas públicas. In: VILLELA, Patrícia. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 173-196.

GOFFMAN, Erving. **The presentation of the self in everyday life**. New York: Anchor Press/Doubleday, 1959.

GÓIS, Antonio. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. B-4, 2005.

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

GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1977.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz. Multiculturalismo e educação: do protesto de rua a propostas e políticas. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 109-123, jan./jun. 2003.

GONZÁLEZ GALVÁN, João Alberto; PILAR HERNÁNDEZ, María del; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/13.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

GRIN, Mônica. A invenção (racial) da república brasileira. **Revista Insight Inteligência**, n. 34, p. 22-32. jul./ago./set. 2006.

_____. Experimentos em ação afirmativa: versão crítica em dois tempos. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p.145-152, jun. 2004.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, mar. 2003.

_____. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

GUIMENES, Décio João Gallego. Princípio da igualdade e o sistema de cotas para negros no ensino superior. **Jus Navigandi**, Teresina, jan. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5158>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **La inclusión del otro** – estudios de teoría política. Tradução de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca. Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 1999. (Paidós Básica, nº 98).

_____. **Between facts and norms**. Cambridge: Polity, 1997.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva; Guacira Lopes Louro. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu. (Org.). **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HELPER, Inácio. Inclusão social segundo liberais e comunitaristas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Tomo 8, p. 2.564-2.575.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

HENRY III, William A. **In defense of elitism**. USA: First Anchor Books, 1994.

HERINGER, Rosana. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. **Revista Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2001.

HOBBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOPENHAYN, Martín; BELLO, Álvaro. **Discriminação étnico-racial e xenofobia na América Latina e no Caribe**. Santiago do Chile: CEPAL, 2001. (Série Políticas Sociais, n. 47).

HTUN, Mala. Introdução ao debate sobre cotas. **Horiz. antropol.**, v. 11, n. 23, p. 179-180, jan./jun. 2005.

HUNT, Alan. Law as a constitutive mode of regulation. In: _____. (Org.). **Explorations in law society: towards a constitutive theory of law**. London: Routledge, 1993. p. 316.

HUSEMANN, R.; HEIKKINEN, A. **Governance and marketisation in vocational and continuing education**. Frankfurt am Main; New York: Peter Lang, 2004.

IANNI, Octávio. O preconceito racial no Brasil. In: Dossiê: o negro no Brasil. Universidade de São Paulo. **Instituto de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 6-30, jan./abril, 2004.

IKAWA, Daniela. **Ações afirmativas em universidades**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

IKAWA, Daniela. Direito às ações afirmativas em universidades brasileiras. In: IKAWA, Daniela; SARMENTO, Daniel; PIOVESAN, Flávia. (Coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 365-410, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Radar social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comunicado da Presidência**, divulgado em 12 jan. 2010, sob nº 38. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/100112Comunicado38.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2010.

IORIS, Rafael Rossotto. **Culturas em choque**: a globalização e os desafios para a convivência multicultural. São Paulo: Annablume, 2007. (Coleção Relações Internacionais).

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2002.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2003.

_____. **O conflito das faculdades**. Lisboa: Edições 70, 1993.

KAUFMANN, Roberta. As cotas estimulam discriminação reversa. **Congresso em Foco**, 26 mai. 2008. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/cotas_estimulam_discriminacao_reversa.htm>. Acesso em: 10 jun. 2008.

KAUFMANN, Roberta. Cotas geram ódio racial. **Revista Isto É Independente**, São Paulo, n. 2012, 10 jan. 2010. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/4265_COTAS+GERAM+ODIO+RACIAL+?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage>. Acesso em: 11 jan. 2010.

KENT, Rollin. **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**: estudios comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. A reforma educacional no México e no Chile: apontamentos sobre as rupturas e continuidades. **Educar Revista**, Curitiba, n. 22, p. 77-98, 2003.

KRETZMANN, Carolina Giordani. **Multiculturalismo e Diversidade Cultural**: comunidades tradicionais e a proteção do patrimônio comum da humanidade. 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

KYMLICKA, W. **Contemporary political philosophy**: an introduction. Oxford: Clarendon Press, 1990.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

LAHERA, Ignacio. **Introducción a las políticas públicas**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

LEAL, M.C. et al. Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 100-1007, 2005.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 41, p. 241-256, jan./mar. 2003.

_____. **A antropologia da academia: quando os índios somos nós**. 2. ed. Niterói: Eduff, 1999.

_____. Por uma antropologia do direito no Brasil. In: FALCÃO, J. (Org.). **Pesquisa científica e direito**. Recife: Massangana, 1983. p. 89-116.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos, p. 1-23. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

LINHARES, Milton. **A implantação do sistema de cotas nas universidades públicas brasileiras**. 2006. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

LINHARES, Mônica Tereza Mansur. **Educação, currículo e diretrizes curriculares no curso de direito**. 2009. 509 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito e do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

_____. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: Segmento, 2005.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. Multiculturalismo, minorias e ações afirmativas: promovendo a participação política das mulheres. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 54-59, fev. 2006.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. **Revista Pensar**, Fortaleza, n. 56, v. 11, p. 54-59, 2006.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Educação comparada**. 3. ed. Brasília: Inep/MEC, 2004.

_____. **Educação rural**. Washington, USA: União Panamericana, 1963. (Documento preparado para o Conselho Interamericano de Cultura).

LUENGO GONZÁLES, Enrique. Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad. In: SEMINARIO SOBRE REFORMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2003, Bogotá, Colombia. Bogotá, Colombia: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). Disponível em: <http://www.anuies.mx/e_proyectos/pdf/04_Las_reformas_en_la_Educacion_Superior_en_Mexico.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2009.

LUSTIG, Nora. Introdução. In: _____. (Comp.). **El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en América Latina**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 13-54. (Lecturas, 86).

MACÍAS, S. Resultados de los exámenes de ingreso a la educación superior. CENEVAL (mimeo). Disponível em: <<http://www.ceneval.edu.mx/portalceneval/index.php>>. Acesso em: 11 fev. 2009.

MADISON, James. The Federalist n. 62. The Senate. **Independent Journal**, February 27, 1788 [James Madison]. Disponível em: <<http://www.constitution.org/fed/federa62.htm>>. Acesso em: 15 set. 2009.

MADRUGA, Sidney. **Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. Tomo I.

MAGNOLI, Demétrio. **Uma gota de sangue: história do pensamento racial**. São Paulo: Contexto, 2009.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vaga para negros nas universidades brasileiras. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 50, jan./apr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07. jan. 2010.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Enfoques on line**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, dez. 2002.

MAGNOLI, Demétrio. **Uma gota de sangue: história do pensamento racial**. São Paulo: Contexto, 2009.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, jan./jun. 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis. (Coord.). **Ação Civil Pública**: Lei nº 7.347 – 15 anos. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001. p. 730-731.

MANDELLA, Nelson. Discurso proferido no 10º aniversário da democracia pós-apartheid na África do Sul em 21 de abril de 2004. Disponível em: <www.afirma.inf.br/htm/internacional/maio.htm>. Acesso em: 17 set. 2005; 02 jan. 2010.

MARCHESI, Álvaro. Mudanças sociais e mudanças educacionais na América Latina. In: **Educação na América Latina**: análise de perspectivas. Brasília: UNESCO; OREALC, 2002. p. 97-112.

MARGOLIS, Mac. Cotas e cultura: ações afirmativas em tempos de dúvida. In: PAIVA, Angela Randolpho. (Org.). **Ação afirmativa na universidade** – reflexão sobre experiências concretas Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Desiderata, 2004. p. 45-51.

MARSHALL, Theodor. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MATTELART, Armand. **Diversidade cultural e mundialização**. Tradução de Marcos Marciolino. São Paulo: Parábola, 2005. (Coleção Episteme, 2).

MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MÉJIA, Torres. **Informe nacional sobre la educación superior en México**. UNESCO-IESALC, 2003. Disponível em: <<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

MELO, Monica de. O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, 25, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional; Revista dos Tribunais, out./dez. 1998. p. 79-101.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas. **Revista Trimestral de Direito Público**, [S.l.], p. 79-83, [s.d.];

MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. (Orgs.). **Direitos humanos**: coletânea de legislação. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Márcins; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva; IDP, 2008.

MENEZES, Paulo Lucena de. **A ação afirmativa (*affirmative action*) no direito norte-americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MESSNER, Johannes. **Ética social**: o direito natural no mundo moderno. São Paulo: Quadrante, [s.d.].

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIADAIRA, Paulo Luiz. **Radar Social – 2006**: condições de vida no Brasil. Brasília: IPEA, 2006.

MICHAELIS. **Dicionário prático inglês**. São Paulo: Melhoramentos, 2001. p. 761. [Verbetes Políticos].

MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da igualdade no ensino superior**: excelência & justiça racial. 2004. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da igualdade no ensino superior**: excelência & justiça social. 2004. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Caderno de Pesquisa**, n. 117, p.197-217, nov. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_> Acesso em: 09 set. 2009.

MOEHLECKE, Sabrina. **Propostas de ações afirmativas no Brasil**: o acesso da população negra ao ensino superior. 2000. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MOEHLECKE, Sabrina. A igualdade que perturba a justiça no mundo moderno: o discurso sobre a ação afirmativa. **GT: Movimentos Sociais e Educação**, n. 03, p.1-17. Disponível em: <<http://www.amped.org.br/reinios/28/textos/GT03>>. Acesso em: 10 set. 2009.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

MORRESI, Sérgio D. **Robert Nozick e o liberalismo fora de esquadro**. São Paulo: Lua Nova, 2002.

MORIN, Edgar. **Sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'Analyse des politiques publiques**. Montchrestien: Poche, out. 2000.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra do Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. **Revista Sociedade & Cultura**, Goiás, v. 4, n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2001.

_____. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional versus identidade negra. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Teorias sobre o racismo. In: **Estudos & Pesquisa**. Racismo: perspectivas para um estudo contextualizado da sociedade brasileira. Niterói (RJ): EDUFF, 1998. v. 4.

_____. O anti-racismo no Brasil. In: MUNANGA, K. (Org.). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP, 1996.

_____. Ação afirmativa em benefício da população negra. **Universidade e sociedade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 46-52, fev. 1991.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MURILLO, Susana. Produção de pobreza e construção da subjetividade. In: CIMADAMORE, Alberto David; CATTANI, Antonio David. (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Clasco, 2007. p. 39-78.

NARITA, Stella. **Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México)**: políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado neoliberal. 2004. 238 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

NASCIMENTO, Abdias. **Coletânea combate ao racismo 1983/1984**. Discursos e Projetos. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985. v. 3.

NASCIMENTO, Abdias do; NASCIMENTO, Elis Larkin. **Tirando a máscara**: ensaio sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NEVES, A. CASTANHEIRA. **O Direito hoje e com que sentido?** O problema actual da autonomia do Direito. Lisboa: Piaget, 2002. p. 69.

NOGUEIRA, Oracy. **Tanto preto quanto branco**. Rio de Janeiro: T.A. Queiroz, 1985.

NORONHA, Olinda Maria. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2006.

_____. **Ideologia, trabalho e educação**. Campinas (SP): Alínea, 2004.

NOVAES, Adauto. (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Senac, 2006.

NOVO Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. p. 915. [Verbetes iguais].

NOZICK, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**. (1974). México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; AZEVEDO, Mário Luis Neves de. Democratização do acesso e inclusão social no ensino superior no Brasil. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília. (Orgs.). **Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Grupo de Trabalho Políticas de Educação Superior, 2008. cap. 4, p. 71-88.

OLIVEIRA, Ary Brandão de. A constitucionalização do direito do trabalho. **Revista do TRT/8ª Região**, Belém (PA), v. 24, n. 46, P. 59-73, 1991.

OLIVEIRA, Maria José Galleno. **A globalização da pobreza: impactos das políticas sociais do estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos**. Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2004.

OLSON, M. **The logic of collective action**. New York: Schocken, 1970.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Informe de La cumbre mundial sobre el desarrollo social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas. Nueva York, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

PAIXÃO, M. **Desenvolvimento humano e relações raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

PARSONS, Wayne. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2003.

PAULINO, Marcos Moreira. **Povos indígenas e ações afirmativas: o caso do Paraná**. 2008. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

PAZ, Octávio. **O labirinto da solidão**. Tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PENA, S.D.P.; BORTOLINI, M.C. Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? **Estudos Avançados**, v. 18, n. 50, p. 31-50, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso**: tendências, perspectivas e conseqüências. Brasília: EPPOS/CEAM/UnB, 1994.

PERIA, Michelle. **Ação afirmativa**: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O caso do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/dissertacoes_teses/arquivos/Michelle%20Peria.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

PETERS, B.G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETRUCCELLI, J.L. **Mapa da cor no ensino superior brasileiro**. Rio de Janeiro: Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira/UERJ, 2004.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?** Tradução de Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

PIMENTA, Selma Garrido. Políticas Públicas, diretrizes e necessidades da educação básica. In: MENIN, Ana Maria Costa S; GOMES, Alberto Albuquerque; LEITE, Yoshie Ussami Ferrari. **Políticas Públicas**: diretrizes e necessidades da educação básica. Presidente Prudente: Cromograf, 2002. p. 7-20.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1192, 6 out. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9014>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Revista Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 63-88, mai. 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação no Brasil. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004. Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. Saber ver: recursos visuais e a formação médica. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 39-64, 2000.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. Ação afirmativa, fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA REDE DE ESTUDOS SOBRE AÇÃO AFIRMATIVA, I., 2005, Rio de Janeiro. **Paper**. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2005. Disponível em: <http://aasn.iuperj.br/Articles/Paulo_Gabriel_Hilu.pdf>. Acesso em: 08 out. 2009.

_____. **Ação afirmativa, identidades e práticas acadêmicas**: uma etnografia das cotas para negros na UERJ. Rio de Janeiro: SEDH-RJ, 2004. (Pesquisa realizada no Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), com apoio da Secretaria Estadual de Direitos Humanos/RJ).

_____. **Práticas acadêmicas e o ensino universitário**: uma etnografia das formas de produção e transmissão do saber na Universidade. Niterói (RJ): Eduff, 1999.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. Tomo IV, p. 187.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2002 e 2003**. Tradução de José Freitas; Alexandre Abreu. Edição portuguesa. Queluz: Mensagem, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Informe sobre Desarrollo Mundial 2003**: los objetivos de desarrollo del milênio - um pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Panorama general. Rio de Janeiro, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Resumo relatório do desenvolvimento humano 2005**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>> Acesso em: 26 out. 2009.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. (Orgs.). **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 23-55.

QUIRÓZ SÁNCHEZ, F.; REVERÓN, M.; RODRIGUÉZ, A. **Equidad en el acceso y permanencia en la universidad pública**. Determinantes y factores asociados. Relatório elaborado para a Controladoria Geral da República. Bogotá. (mimeo).

RAMIRO MUÑOZ, Manuel. Educación superior y pueblos indígenas en America Latina y el Caribe. **Informe Educación superior y pueblos indígenas en America Latina y el Caribe 2000-2005**: la metamorfosis de la educación superior. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe - IESALC. Caracas: IESALC, p. 129-143, 2006.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, Direito e Estado**: na lei de diretrizes e bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: EdUSP; Fapesp, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Revisão da tradução: Álvaro de Vita. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Brasília; São Paulo: Instituto Teotônio Vilela; Ática, 2000. (Coleção Pensamento Social-Democrata, 16).

REALE, Miguel. **Horizontes do Direito e da História**. São Paulo: Saraiva, 2000.

REIMERS ARIAS, Fernando. Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 23, mai./ago. 2000.

REIS, João José. **Presença negra, conflitos e encontros**. Brasil 500 anos. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

REMILLARD, Gil. Les droits des minorités. In: LESLIE, Peter. **Rebuilding the relationship**: Quebec and its Confederation Partners/Une collaboration renouvelée: le Québec et ses partenaires dans la Confédération. Kingston: The Institute of Intergovernment Relations, 1986. Annexe A.

REZENDE, María José. Os objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU: alguns desafios políticos da co-responsabilidade dos diversos segmentos sociais no combate à pobreza absoluta e à exclusão. **Investigación y Desarrollo**, v. 16, n. 2, p. 184-213, 2008.

RIBEIRO, Matilde. As políticas de igualdade racial no Brasil. Disponível em: <<http://livrary.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/06429.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2009.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público de Informação Legislativa**, São Paulo, n. 15, p. 85-99, 1996.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha; CLEMENTE JÚNIOR, Paulo Eugênio. Políticas públicas e políticas identitárias: uma etnografia da adoção das cotas na UERJ. **Paper**, p. 1-15, 2009. Instituto de Segurança Pública (ISP) com apoio da Secretaria Estadual de Direitos Humanos (SEDH-RJ). Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Artigo2005005.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

RODRIGUES, Eder Bomfim. Da igualdade na Antiguidade clássica à igualdade e as ações afirmativas no Estado Democrático de Direito. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 870, 20 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7610>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves; GOMES, Verônica Maria da Silva; SELEM, Maria Célia Orlato. (Colabs.). **Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos**. Paraná: Ágere Cooperação em Advocacy; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, abr./jul. 2006. Disponível em: <http://www.dhnety.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-aula6.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.

ROSENFELD, M. **Affirmative action and justice**: a philosophical and constitutional inquiry. Yale: Yale University Princeton, 1993.

RUY BARBOSA. **Oração aos moços**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SACHEZ, George. Education in Latin America. In: MOEHLMAN, A.H; ROUCEK, J.S. **Comparative education**. New York: Dryden Press, 1957.

_____. **Mexico**: a revolution by education. New York: Vickinh Press, 1936.

SADER, Emir. A maldita herança liberal na América Latina. **Correio da Cidadania**, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/ed401/sader.htm>>. Acesso em: 05 set. 2009.

SAMPAIO, H.; LIMONGI, F.; TORRES, H. **Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. Brasília: INEP, 2000. (Documento de trabalho).

SANCHES, F.; QUIRÓZ, M.; REVERÓN, C.; RODRÍGUEZ, A. Equidad en acceso y permanencia en la Universidad Pública. Determinantes y factores asociados. Relatório elaborado para a Controladoria Geral da República. Bogotá. (mimeo).

SÁNCHEZ, Carlos. **Manual para la elaboración de políticas públicas**. México: UIA-Plaza y Valdez, 1996.

SANDRONI, P. **O que é mais-valia**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; NORBERTO, Aurilena Pereira; RODRIGUES, Sandra Maria Coelho. O direito à inclusão: implantação de políticas de ações afirmativas nas IES públicas brasileiras – experiência na UFC. **Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 136-147, jan./jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. São Paulo: Difel, 2003.

_____. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Cristiano Jorge. **Crimes de preconceito e de discriminação**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SANTOS, Eduardo Natalino dos. **Deuses do México indígena**. São Paulo: Palas Athena, 2002.

SANTOS, Júlio Teles dos. Dilemas atuais das políticas para os afro-brasileiros: ação afirmativa no Brasil dos anos 60. In: BACELAR, J.; CAROSO, C. (Orgs.). **Brasil: um país de negros?** Rio de Janeiro: Pallas.

SANTOS, Marília Lourido. **Políticas públicas (econômicas) e controle**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3179&p=2>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima. (Orgs.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra a desigualdade racial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SANTOS, Rui Leandro da Silva. Ação afirmativa e as políticas de direitos humanos. In: VERIANO, Terto Júnior; ALVES, Caleb Faria; FONSECA, Cláudia. **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004. p. 175-182.

SANTOS, Sales Augusto dos. Racismo, discriminação e preconceitos. **Salto para o futuro**, Boletins 2004. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2004/dpc/tetxt5.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2009.

SANTOS, Sales dos. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, Renato Emerson; LOBATO, Fátima. (Org.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra a desigualdade racial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAVIANI, Dermeval. Equidad o igualdad en educación? **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, v. XVI, n. 69, p. 27-31, 1998.

SCHEINVAR, Estela. **O feitiço da política pública: escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

SCHMELKES, S. **Educación superior intercultural: el caso de Mexico**. Caracas, Venezuela: UNESCO-IESALC, 2003. Disponível em: <<http://iesalc.unesco.org.ve/>>. Acesso em: 03. dez. 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2333.

SCHWARCZ, Lilia K. Moritz. Questão racial e etnicidade. In: MICELI, Sergio. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. Sumaré (SP): ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999. p. 267-322. (Antropologia, v.1).

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade**: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium, 2004.

_____. Brazil: Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, Rio de Janeiro, v. 76,n. 1, p. 173-188, mar. 2004a.

SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa; HAGE, Salomão Mufarej. Políticas de ações afirmativas para a educação superior no Brasil: da intenção à realidade. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Costa. **Educação superior no Brasil – 10 Anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2008. p. 137-162.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Tradução de Laureano Pelegrin. Bauru (SP): EDUSC, 1999.

SILVA, Cidinha da. **Ações afirmativas em educação**: experiências brasileiras. São Paulo: Summus, 2003.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, Jorge da. Política de ação afirmativa para a população negra: educação, trabalho e participação no poder. In: VOGEL, Arno. (Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor**: raça/cor, gênero e pessoas com necessidades especiais. São Paulo: Unesp, 2001.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Sobre a implementação de cotas e outras ações afirmativas para os afro-brasileiros. 05 set. 2005. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/cinco/l_fernando_2.htm>. Acesso em: 13 out. 2009.

SILVA, Petronilha B.G.; SILVÉRIO, Valter Roberto. (Orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: INEP, 2003.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Teoria da justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 138, p. 193-212, abr./jun. 1998.

SILVA, Sérgio Martins da; MEDEIROS, Carlos Alberto; LARKIN, Elisa. O caminho da democracia racial para as ações afirmativas no Brasil. **Jornal de Estudos Negros**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, 2004.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: _____. (Org.). **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

SILVA JÚNIOR, Hédio. **Direito de igualdade racial**: aspectos constitucionais civis e penais – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil**. São Paulo: Alínea, 2004. (Coleção Políticas Universitárias).

SILVÉRIO, V.R. O multiculturalismo e o reconhecimento: mito e metáfora. **Revista brasileira de cultura**, Petrópolis, vol. 94. n. 5, 2000. p. 83-100.

SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: PENESB, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio Janeiro: Anna Nery; UFRJ, 1999.

SOARES, Mario Lúcio Quintão; BARROSO, Lucas Abreu. Procedimentos legislativos legitimadores da Reforma da Previdência. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 74, 15 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4330>>. Acesso em: 17 out. 2009.

SOUZA, Andréia Lisboa de. Educação e igualdade na América Latina e Caribe: a questão da discriminação racial. Uma contribuição para o processo de revisão da Conferência de Durban. São Paulo: Campanha Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2009. 58 p. Disponível em: <<http://www.campanaderechoeducacion.org>>. Acesso em: out. 2009.

SOUZA, Jessé. (Org.). **Multiculturalismo e racismo**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo**. Estudo empírico. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Apresentação de José Roberto Pinto de Góes. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004.

STIGLITZ, Joseph Eugene Ineficácia das políticas públicas mantém o México na crise. Tradução de Lana Lim. **Le Monde**, 28 nov. 2009. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2009/11/28/ult580u4058.jhtm>>. Acesso em: 07 dez. 2009.

STROZENBERG, Ilana. A relevância de uma pergunta inaugural. **Estudos Feministas**, ano 4, v. 1, p. 221-224, 1996. (Seminário).

SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. **Desigualdade e inclusão no ensino superior**. Um estudo comparado em cinco países da América Latina. Tradução de Ana Carla Lacerda. Buenos Aires: Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPEd) no marco do Programa Políticas da Cor (PPCor) do Laboratório de Políticas Públicas de Buenos Aires, 2005.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 211, p. 241-269, jan./mar. 1998.

TAGÜEÑA, Parga. Características familiares, escolares, de estudio y de lectura em relación com el puntaje obtenido en un exame. **Informe para el CENEVAL sobre la base de CENEVAL (2002)**. Informe de resultados del concurso de ingreso a la educación media superior de la zona metropolitana de la ciudad de México, 2002. (mimeo.). Disponível em: <<http://ceneval.edu.mx/portalceneval/index.php>>. Acesso em: 05. dez. 2009.

TARIN, Denise. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas: dever constitucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Humanos Fundamentais, 2009. In: VILLELA, Patrícia. (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 47-72.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

TAYLOR, Charles. The politics of recognition. In: _____ et al. **Multiculturalism – examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TEIXEIRA, Maria Aparecida da Silva Bento. **Resgatando minha bisavó: discriminação no trabalho e resistência na voz de trabalhadores negros**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

TEIXEIRA, Moema P. **Negros na universidade**. Rio de Janeiro: Palas, 2003.

TELLES, Edward. Políticas raciais: pelo debate franco e plural. **Folha de São Paulo**, 12 jul. 2006. Opinião, A3.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TORÍBIO, Maria Teresa; DANTAS, Alexis T.; BAHIA, Luiz, Henrique. (Orgs.). **América Latina em construção: sociedade e cultura – séc. XXI**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006.

TRAGTENBERG, Marcelo Henrique Romano; BASTOS, João Luiz Dornelles; NOMURA, Lincon Hideo; PERES, Marco Aurélio. Como aumentar a proporção de estudantes negros na universidade? **Caderno Pesquisa Scielo Brasil**, São Paulo, v. 36, n. 128, p.1-23, may/aug. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a10.pdf>>. Acesso em: 15. mai. 2009.

TRATADO Internacional. **Convenção internacional de eliminação de todas as formas de racismo**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriraci.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009. (Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21.12.1965 - ratificada pelo Brasil em 27.03.1968.).

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **Tratado Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999. v. II.

UNESCO. **Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2009.

UNESCO. Base para avaliação das metas educacionais na América Latina e recursos necessários. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 37, n. 86, p. 80, jun. 1962. (Documento Informativo n. 49).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP**: documento eletrônico e impresso. Parte I (ABNT). 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Sistema Integrado de Bibliotecas da USP, 2009. (Cadernos de Estudos; 9).

VALENTE, Ana Lúcia. O programa nacional de bolsa-escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p.165-182, set./dez. 2003.

VASCONCELLOS NETO, Alfredo Bento de; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Deontologia constitucional e efetividade dos direitos humanos: reflexões sobre a tributação no paradigma democrático. **Revista Procuradoria Geral Mun.**, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 11-55, jul./dez. 2009.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

VIANA, Ana L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIANNA, Hermano. Mestiçagem fora de lugar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2004. Caderno Mais!, p. 4-6.

VICENTE, José. Oitenta e sete por cento dos alunos declararam ser afrodescendentes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. C-5, 23 out. 2005.

VIDA, María Ángeles Martín. **Fundamentos y límites constitucionales de las medidas de acción positiva**. Madrid: Civitas, 2003.

VIEIRA, Andréia Lopes da Costa. Políticas de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: SILVA, Petronilha B.G.; SILVÉRIO, Valter Roberto. (Orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 81-98.

VIEITEZ, Candido Giraldez; BARONE, Rosa Elisa Mirra. (Orgs.). **Educação e políticas públicas: tópicos para o debate**. São Paulo: Junqueira & Marin, 2007.

VILANI, Maria Cristina Seixas. **Origens medievais da democracia moderna**. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. **Ação afirmativa e o princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

VILLA, Mariano Moreno. (Org.). **Dicionário de pensamento contemporâneo**. Tradução de Honório Dalbosco. São Paulo: Paulus, 2000.

VILLELA, Patrícia. (Org.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

_____. **A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

VITA, Álvaro de; BORON, Atilio A. (Orgs.). **Teoria e filosofia política**. Tradução de Rafael Varela (textos em espanhol). São Paulo: EDUSP; CLACSO, 2004.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**. Argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

WALTZ, Kenneth N. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

WUCHER, Gabi. **Minorias: proteção internacional em prol da democracia**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

ZONINSEIN, Jonas. Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: um novo papel para as universidades públicas como gerenciadores da ação afirmativa no Brasil? **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 105-121, jun. 2004.

Referências Legislativas

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1/2004. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), n. 95, 19. mai. 2004. Seção 1, p. 19.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 4.061, de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 03 jan. 2003. (Revogada pela Lei nº 4.151, de 04 de setembro de 2003).

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 4.151, de 04 de setembro de 2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 05 set. 2003. (Revogada pela Lei nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008).

BRASIL. Lei nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 11 dez. 2008.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 4.228, de 13 de maio 2002. Institui, no âmbito da administração pública federal, o programa nacional de ações afirmativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 14 mai. 2002. p. 6.

BRASIL. Rio de Janeiro. Lei nº 3.708, de 09 de novembro de 2001. Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/wwwinter.nsf/pages/links>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (PNE) Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 05 mai. 2000. Seção 1, p. 01.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 29 dez. 2000. Disponível em:
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/wwwinter.nsf/pages/links>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 57).

BRASIL. **Constituição do Estado da Bahia**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em:
<http://www.mp.ba.gov.br/numa/MP/sga/shapes/Arquivo_Numa105.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 189, 01 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

BRASIL. Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de raça ou de cor, e acrescenta Parágrafo ao art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 90, 14 mai. 1997. Seção 1, p. 9.901.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (LDBN) Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.833.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, nº 72, 15 de abril de 2004. Seção 1, p. 3-4.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 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), nº 8, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.131, em 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 25 nov. 1997. Seção 1, p. 19.257.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 116, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8.269.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 142, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14.801.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os benefícios da Previdência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 142, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14.809.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 237, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23.935.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 29 nov. 1968. Col. 4, p. 10369.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 27 dez. 1961. Col. 1, p. 11.429.

BRASIL. Projeto de Lei nº 7.200, de 2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, 15 jun. 2006, p. 30.223.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), nº 244, 22 dez. 2009. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Anteprojeto de lei da reforma do ensino superior.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, 2003.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 09 ago. 1943. Col. 1, p. 11.937.

MÉXICO. Presidencia de la República. **Informe del gobierno**. México, set. 2003.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. **Acciones gubernamentales relativas al derecho, a la educación y la educación en derechos humanos**. México, set. 2003.

MÉXICO. **Informe del gobierno**. México, set. 2002.

MÉXICO. **Encuesta Nacional de Juventud (ENJ 2002)**. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2002.

MÉXICO. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de 05 de fevereiro de 1917, promulgada pelo Congresso Constituinte em 31 de janeiro de 1917. Leyes y Códigos de México: Porrúa, 2001.

MÉXICO. **Declaración de México sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe**. Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos, 28 de novembro a 1 de dezembro de 2001. México, 2001.

MÉXICO. **Programa Nacional de Educación 2001-2006**. México, 2000.

MÉXICO. **Ley General de Educación (LGE 1993)**. México, 1993.

Homepages e sites institucionais na internet

BRASIL. Ministério da Educação, Brasília. Disponível em:
<<http://www.mec.gov.br/cne/>>. Acesso em: 15, 16, 17 jan. 2009.

BRASIL. Banco de Dados da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Disponível em:
<<http://www.capes.gov.br/Scripts/Avaliação/>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

BRASIL. Banco de dados e legislação brasileira. Disponível em:
<<http://www.soleis.adv.br/>>. Acesso em: 20 set. 2009.

BRASIL. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9bb31eb047bb9a6083256ca300534310?OpenDocument&Highlight=0,4061>>. Acesso em: 21 set. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Brasília. Pesquisa de jurisprudência e andamento processual. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 03, 04 out. 2009.

BRASIL. Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em:
<http://www.lppuerj.net/olped/AcoesAfirmativas/universidades_com_cotas.asp>. Acesso em: 05 set. 2009.

BRASIL. Wikipedia - a enciclopédia livre. Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%A1gina_principal>. Acesso em: 05 out. 2009

MÉXICO. Observatório Latino-americano de Políticas Educacionais - OLPEd.net. Disponível em: <http://152.92.152.60/web/olped/politicas_acao_paises_mexico.asp>. Acesso em: 24 mai. 2009.

ANEXO A

Parecer nº 18.836/GB

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 2858-8/600-RJ

RELATOR: EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN

REQUERIDOS:

GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-RELATOR,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO -CONFENEN em face do art. 2º, I, a e b, da Lei estadual nº 3.524, de 28/12/00, que “dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências”; do art. 1º, caput e par. único da Lei estadual nº 3.708, de 9/11/01, que “institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense”, e do art. 1º, caput e parágrafo único da Lei estadual nº 4.061, de 2/1/03, que “dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência”, por alegada ofensa aos arts. 5º, caput; 22, XXIV; 206, I e 208, V, todos da Constituição da República

ADI n.º 2858/RJ 2

2. Eis os teores das normas questionadas:

“LEI Nº 3524, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2000.

DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E ADMISSÃO DE ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O Governador do Estado do Rio de Janeiro,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os órgãos e instituições de ensino médio oficiais situadas no Estado do Rio de Janeiro, em articulação com as universidades públicas estaduais, instituirão sistemas de acompanhamento do desempenho de seus estudantes, atendidas as normas gerais da educação nacional.

Art. 2º - As vagas oferecidas para acesso a todos os cursos de graduação das universidades públicas estaduais serão preenchidas observados os seguintes critérios:

I - 50% (cinquenta por cento), no mínimo por curso e turno, por estudantes que preenchem cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) tenham cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em instituições da rede pública dos Municípios e/ou do Estado.
- b) tenham sido selecionados em conformidade com o estatuído no art. 1º desta Lei;

II - 50% (cinquenta por cento) por estudantes selecionados em processo definido pelas universidades segundo a legislação vigente.

Parágrafo único – Os candidatos oriundos das escolas públicas não pagarão taxa de inscrição.

Art. 3º - VETADO.

Art. 4º - VETADO.

Art. 5º - VETADO.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

“LEI Nº 3708, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2001.

INSTITUI COTA DE ATÉ 40% (QUARENTA POR CENTO) PARA AS POPULAÇÕES NEGRA E PARDA NO ACESSO À UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E À UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ADI n.º 2858/RJ 3

O Governador do Estado do Rio de Janeiro,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica estabelecida a cota mínima de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF.

Parágrafo único – Nesta cota mínima incluídos também os negros e pardos beneficiados pela Lei nº 3524/2000.

Art. 2º – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação.

Art. 3º – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

“LEI Nº 4061, DE 02 DE JANEIRO DE 2003.

DISPÕE SOBRE A RESERVA 10% DAS VAGAS EM TODOS OS CURSOS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS A ALUNOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA.

A Governadora do Estado do Rio de Janeiro,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - As Universidades Públicas Estaduais deverão reservar 10% (dez por cento) das vagas oferecidas em todos os seus cursos para alunos portadores de deficiência.

Parágrafo único – As vagas oferecidas nesta Lei serão tomadas dentre aquelas ofertadas aos alunos egressos da rede pública de ensino do Estado ou dos municípios, conforme dispõe a Lei nº 3.524/2000.

Art. 2º - O número de vagas previsto no "caput" do art. 1º desta Lei deverá constar obrigatoriamente do Edital que disciplina o processo de seleção para cada Curso e Unidade, arredondando-se para cima quando a quantidade de vagas for fracionada.

Art. 3º - Os beneficiários desta Lei deverão, no ato de inscrição para o processo de seleção ao Curso desejado, informar sua condição de portador de deficiência através de laudo médico passado por Unidade Pública de Saúde.

Art. 4º - No caso do número de candidatos portadores de deficiência ser menor que o número de vagas oferecidas de acordo com esta Lei,

ADI n.º 2858/RJ 4

as vagas remanescentes poderão ser preenchidas com alunos não beneficiados por esta Lei.

Art. 5º - Para ingresso no Curso desejado, os beneficiários desta Lei deverão auferir nas provas de seleção pontuação mínima e que seja compatível com a determinada pelas regras do Concurso.

Art. 6º - Além da reserva de vagas prevista nesta Lei, deverão ainda as Universidades Públicas Estaduais adaptarem seus Campus ao livre acesso aos portadores de deficiência, com a eliminação de toda e qualquer barreira arquitetônica ou urbanística.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

3. Alega a requerente que, mediante as três leis ora impugnadas, criou-se, no Estado do Rio de Janeiro, um mecanismo de acesso ao ensino superior em que do total das vagas em todos os cursos das universidades estaduais ficam obrigatoriamente reservadas, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) para alunos candidatos que cursaram o ensino fundamental e médio em escolas públicas municipais ou estaduais; 40% (quarenta por cento) para os candidatos ao vestibular que se declaram, no ato da inscrição do concurso, negros ou pardos; e, por fim, 10% (dez por cento) para os portadores de deficiência física, em ofensa ao princípio da isonomia previsto no caput do art. 5º da Constituição da República.

4. É que o legislador estadual teria instituído distinção arbitrária ao eleger como critério de discrimen a origem escolar (art. 2º, I, da Lei nº 3,524/00), a cor da pele

(art. 1º, caput e par. único da Lei nº 3.708/01) e a qualidade física do sujeito (art. 1º, caput, e par. único da Lei nº 4.061/03). Apoia-se em precedentes desse Supremo Tribunal Federal nos quais fora afirmada como inconstitucional “a discriminação que se baseia em atributo, qualidade, nota intrínseca ou extrínseca do indivíduo” (RE nº 161.243-96 e AI(AgReg)nº 110.846).

5. Argumenta, ademais, que só a Constituição poderia estabelecer exceções ao princípio da isonomia, a exemplo do art. 37, VIII, da Carta Magna, que estabeleceu uma discriminação em favor das pessoas portadoras de deficiência, autorizando a criação de cotas para seu acesso aos cargos e empregos públicos.

ADI n.º 2858/RJ 5

6. Afirma, ainda, que as leis impugnadas teriam violado o “princípio democrático e republicano do mérito”, que entende estaria contido nos arts. 206, I, e 208, V, da Constituição da República.

7. Restaria violado também o princípio da proporcionalidade, já que, segundo o requerente, existiriam meios menos gravosos, para atingir as finalidades desejadas.

8. Além do mais, alega usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXIV, da CF/88) para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, consistente na Lei federal nº 9.394/96, que não criou sistema algum de acesso às universidades mediante cotas ou reservas de vagas. Destaca a existência da Lei federal nº 10.558/02, que tratou justamente do “acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os afrodescendentes e os indígenas brasileiros” (art. 1º) sem instituir qualquer sistema de cotas.

9. Finalmente, requer seja declarada a inconstitucionalidade dos diplomas impugnados em sua integralidade, ante o fenômeno da inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento.

10. Conclusos os autos, Vossa Excelência solicitou informações, que foram ofertadas, a fls. 184/196, pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, defendendo, em síntese, a constitucionalidade das leis atacadas; e, a fls. 222/233, encontram-se as informações prestadas pela Governadora daquele Estado, argumentando, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Confederação requerente, dada a ausência do requisito de pertinência temática, e no mérito, pugnano pela constitucionalidade dos atos normativos em questão.

11. Consta, a fls. 167/169, petição da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, requerendo a suspensão das Representações de Inconstitucionalidade nº 2003.007.00020 e nº 2003.007.00021 ajuizadas em face das mesmas leis ora

ADI n.º 2858/RJ 6

questionadas, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e a cassação da liminar conferida nesta última representação de inconstitucionalidade.

12. Manifestou-se a seguir a Confederação requerente pelo indeferimento do pedido de cassação da cautelar concedida no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e, para que, se for o caso, seja sustado tão-somente o curso das representações de inconstitucionalidade no estado processual em que se encontram.

13. A CONFENEN, a fls. 219, veio informar o desprovimento do agravo interposto contra a decisão que suspendeu a eficácia da Lei estadual nº 3.524/2002, nos autos da representação por inconstitucionalidade nº 2003.007.00021, em curso no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

14. Em apenso a estes autos encontram-se memoriais de entidades que têm como objetivos, dentre outros, a defesa, a promoção e a valorização do negro na sociedade, cuja participação, na condição de *amicus curiae* foi deferida por Vossa Excelência, com base no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99.

15. A fls. 202/217 ofereceu defesa a Advocacia-Geral da União, sustentando, em suma, a inexistência de qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material.

16. Em seguida, vieram os autos a esta Procuradoria-Geral da República, com fundamento no art. 12 da Lei nº 9.868/99.

17. Primeiramente, não parece prosperar a alegação de ausência de pertinência temática entre o conteúdo das leis impugnadas e os objetivos institucionais da Confederação autora.

18. Note-se que a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, CONFENEN, de âmbito nacional, tem como finalidade, nos termos do extrato de seu estatuto, constante a fls. 85 destes autos, “representar os interesses gerais das Escolas Particulares de todos os graus, níveis e tipos” bem como “colaborar com o

ADI n.º 2858/RJ 7

Poder Público, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com a educação, a cultura e as atividades da categoria que representa”.

19. Assim sendo, e tendo em vista ter o sistema normativo questionado adentrado em tema de educação escolar, não há falar da inexistência de interesse da Confederação requerente em deslindar o controle concentrado de sua constitucionalidade.

20. Passando à exame da constitucionalidade das leis em questão, manifesta-se, de pronto, o vício de inconstitucionalidade formal a acoimar aquelas leis estaduais, tendo em vista a regra de competência privativa da União Federal para legislar acerca de diretrizes e bases da educação nacional, prevista no art. 22, XXIV, da Constituição da República.

21. De notar que não existe lei complementar autorizando aos Estados a legislar acerca de diretrizes e bases da educação nacional, hipótese em que seria permitido

àqueles entes legislar sobre o tema, nos termos do par. único do art. 22, da Constituição da República.

22. Não há falar que a estipulação de normas de acesso à Universidade não esteja compreendida em matéria de diretrizes e bases da educação nacional, reservada à competência da União Federal, e sim no âmbito da competência concorrente da União, Estados, e Distrito Federal, prevista no art. 24, IX, da Constituição da República.

23. Veja-se que a Lei federal nº 9.394/96, que veio a estabelecer diretrizes e bases da educação nacional, define, em seu art. 1º, que “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”, porém, ressalva, no § 1º, do mesmo art. 1º, que a mesma “disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”.

ADI nº 2858/RJ 8

24. Assim, a referida lei federal é clara em explicitar que, embora a educação possa ser compreendida em um campo amplo, que engloba família e trabalho, unicamente a educação escolar é por ela regulamentada, estipulando diretrizes e bases que, conquanto devam ser conformadas de acordo com características regionais, são de observância obrigatória no território nacional.

25. Observa-se, no ponto, que, ao tratar da Educação Superior nos seus arts. 43 ao 57, aquela lei federal define as finalidades, os princípios, e, de maneira geral, traça normas acerca de cursos e programas, de reconhecimento dos cursos, de duração do ano letivo, frequência de alunos e professores, reconhecimento de diplomas, transferências, corpo docente, sobre vagas a serem preenchidas por alunos não- regulares mediante processo seletivo prévio, porém, em momento algum refere-se à estipulação de cotas para minorias, ainda quando consagra a autonomia universitária assegurada no art. 207 da Constituição da República, e nessa parte determina que às Universidade compete fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio.

26. Válido transcrever o teor do art. 53, IV, a Lei federal nº 9.394/96, in verbis:

“Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

.....omissis.....

IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio.”

27. Diante disto, justo concluir que a reserva de vagas insere-se no âmbito de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que gozam as universidades, por força do art. 207, caput, da Carta Magna, nos moldes em que definida e delimitada pela lei federal em destaque, enquanto não sobrevier lei

ADI n.º 2858/RJ 9

federal determinando a obrigatoriedade de instituição no âmbito das universidades, de um sistema de cotas como meio de garantir o acesso de minorias ao ensino superior.

28. Note-se, por oportuno, que encontra-se em tramitação o projeto de lei nº 650, de autoria do Presidente do Senado e do Congresso Nacional, Senador JOSÉ SARNEY, visando instituir “quotas de ação afirmativa para a população negra no acesso aos cargos e empregos públicos, à educação superior e aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)” nas instituições de educação dos três níveis de governo, federal, estadual, e municipal, estabelecendo a quota mínima de vinte por cento para a população negra.

29. Enquanto isso, a Lei federal nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, em vigor, ao criar o “Programa Diversidade na Universidade”, “com a finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros”, não estabelece sistema de cotas para acesso à Universidades públicas ou privadas, deixando a cargo das universidades dispor a respeito.

30. Ressalte-se, ademais, que, conquanto caiba à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, à União cabe prioritariamente atuar no tocante ao ensino superior, conforme exegese que se extrai do art. 211, e §§, da Constituição da República, in verbis:

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

ADI n.º 2858/RJ 10

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 14/96);

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 14/96);

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 14/96)”.

31. Válido salientar que na ADI(MC)nº 1397, onde se alegava a inconstitucionalidade formal, por invasão de competência do Estado-membro, do art. 1º da Lei Federal nº 9.131/95, que determinou à Câmara de Ensino Superior deliberar sobre a autorização, credenciamento e credenciamento periódico de Instituições de Educação Superior, esse colendo Supremo Tribunal Federal entendeu tratar-se de assunto relacionado à competência da União para legislar sobre diretrizes e bases

da educação nacional. Destaca-se parte do voto proferido por Vossa Excelência, relator no precedente citado:

“Na verdade, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (C.F, art. 24, IX), competindo à União, em termos de educação, legislar estabelecendo diretrizes e bases da educação nacional (C.F, art. 22, XXIV). Isto não impede, entretanto, que a fiscalização do ensino superior seja exercida, de forma precípua, pelo Conselho Nacional de Educação, mesmo porque os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (C.F., art. 211, § 3º).” (o grifo não consta no original).

ADI n.º 2858/RJ 11

32. Constatada, desse modo, a inconstitucionalidade formal das normas em apreço, por aparente ofensa à competência privativa da União Federal para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, contida no artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República.

33. E, além do mais, a própria Universidade do Estado do Rio de Janeiro posicionou-se contra o sistema de cotas adotado pelas leis questionadas, invocando a garantia de autonomia universitária, nos termos do art. 53, IV, da Lei nº 9.394/96, conforme manifestação constante a fls. 122 destes autos.

34. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal das leis atacadas, tendo em vista a violação da autonomia universitária, garantida no art. 207 da Constituição da República, nos termos da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Brasília, 13 de junho de 2003.

GERALDO BRINDEIRO

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
MPS

ANEXO B

Convocação de Audiência Pública sobre Políticas de Ação Afirmativa de Reserva de Vagas no Ensino Superior

DESPACHO DE HABILITAÇÃO DE PARTICIPANTES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RICARDO LEWANDOWSKI, Relator da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186** e do **Recurso Extraordinário 597.285/RS**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 21, inciso XVII do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e nos termos do Despacho Convocatório de 15 de setembro de 2009, torna pública a relação dos habilitados a participar da Audiência Pública sobre políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior:

I. Alan Kardec Martins Barbiero - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

II. Antônio Sergio Alfredo Guimarães (Sociólogo e Professor Titular da Universidade de São Paulo) ou José Jorge de Carvalho (Professor da Universidade de Brasília - UnB. Pesquisador 1-A do CNPq. Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa - INCT) - Universidade de Brasília (UnB).

III. Carlos Alberto da Costa Dias - Juiz Federal da 2ª Vara Federal de Florianópolis.

IV. Carlos Eduardo de Souza Gonçalves - Vice-Reitor da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

V. Carlos Frederico de Souza Mares. Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PR - Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

VI. Carlos José de Carvalho Pinto - Diretor de Gestão e Desenvolvimento Acadêmico Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

VII. Cledisson Geraldo dos Santos Junior – Diretor da União Nacional dos Estudantes (UNE) - União Nacional dos Estudantes (UNE).

VIII. Denise Fagundes Jardim. Professora do Departamento de Antropologia e Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

IX. Ministro Edson Santos de Souza - Ministro da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR).

X. Eduardo Magrone – Pró-reitor de Graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

XI. Erasto Fortes de Mendonça. Doutor em Educação pela UNICAMP e Coordenador Geral de Educação em Direitos Humanos da SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH).

XII. Eunice Ribeiro Durham – Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP), Professora Titular do Departamento de Antropologia da USP e atualmente Professora Emérita da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

XIII. Fábio Konder Comparato/Frei David Santos - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO).

XIV. Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva - Juíza Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro - Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE).

XV. Flávia Piovesan. Professora Doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) - Fundação Cultural Palmares.

XVI. George de Cerqueira Leite Zahur – Antropólogo e Professor da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

XVII. Giovane Pasqualito Fialho - Recorrente do Recurso Extraordinário 597.285/RS – Representado por seu Advogado.

XVIII. Helderli Fideliz Castro de Sá Leão Alves - Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB) e Associação dos Caboclos e Ribeirinhos da Amazônia (ACRA).

XIX. Ibsen Noronha. Professor de História do Direito do IESB - Instituto de Ensino Superior Brasília – Associação de Procuradores de Estado (ANAPE).

XX. João Feres. Mestre em Filosofia Política pela UNICAMP. Mestre e Doutor em ciência política pela *City University of New York* (CUNY) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

XXI. Jorge Luiz da Cunha - Pró-Reitor de Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

XXII. José Carlos Miranda - Movimento Negro Socialista.

XXIII. José Roberto Ferreira Militão – Conselheiro do Conselho Estadual de Desenvolvimento da Comunidade Negra do Governo do Estado de São Paulo (1987-1995).

XXIV. José Vicente ou representante - Sociedade Afro-Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural (AFROBRAS).

XXV. Kabengele Munanga. Professor da Universidade de São Paulo (USP) - Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo (USP).

XXVI. Leonardo Avritzer. Foi Pesquisador Visitante no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Participou como *amicus curiae* do caso *Grutter v. Bollinger* – Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

XXVII. Luiz Felipe de Alencastro. Professor Titular da Cátedra de História do Brasil da Universidade de Paris-Sorbonne - Fundação Cultural Palmares.

XXVIII. Marcos Antonio Cardoso - Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN).

XXIX. Maria Paula Dallari Bucci – Doutora em Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Fundação Getúlio Vargas. Secretária de Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC).

XXX. Mário Lisboa Theodoro. Diretor de Cooperação e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

XXXI. Oscar Vilhena Vieira. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Direito pela Universidade de Columbia. Pós-doutor pela *Oxford University*. Professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP) - Conectas Direitos Humanos (CDH).

XXXII. Renato Hyuda de Luna Pedrosa/Professor Leandro Tessler - Coordenador da Comissão de Vestibulares da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

XXXIII. Roberta Fragoso Menezes Kaufmann. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) - Democratas (DEM).

XXXIV. Serge Goulart - autor do livro “Racismo e Luta de Classes”, Coordenador da Esquerda Marxista – Corrente do PT, editor do jornal Luta de Classes e da Revista teórica América Socialista.

XXXV. Sérgio Danilo Pena – Médico Geneticista formado pela Universidade de Manitoba, Canadá. Professor da UFMG e ex-professor da Universidade McGill de Montreal, Canadá.

XXXVI. Sérgio Haddad. Mestre e Doutor em História e Sociologia da Educação pela Universidade de São Paulo. Diretor Presidente do Fundo Brasil de Direitos Humanos – Coordenador da Ação Educativa.

XXXVII. Sueli Carneiro. Doutora em Filosofia da Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. *Fellow* da Ashoka Empreendedores Sociais. Foi Conselheira e Secretária Geral do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo - Geledés Instituto da Mulher Negra de São Paulo.

XXXVIII. Yvone Maggie – Antropóloga, Mestre e Doutora em Antropologia Social pela UFRJ - Professora de Antropologia da UFRJ.

Tendo em vista o grande número de requerimentos recebidos (252 pedidos), foi necessário circunscrever a participação da audiência a reduzido número de representantes e especialistas. Os critérios adotados para a seleção dos habilitados tiveram como objetivos garantir, ao máximo, (i) a participação dos diversos segmentos da sociedade, bem como (ii) a mais ampla variação de abordagens sobre a temática das políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior.

Ressalto, no entanto, que todos os requerentes, habilitados ou não, poderão enviar documentos com a tese defendida para o endereço eletrônico acaoafirmativa@stf.jus.br. O material enviado será disponibilizado no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Ficam, assim, designados os dias de **3 a 5 de março de 2010** para a realização da audiência pública. Nos dias 3 e 4 de março, das **8h30 às 12h**, e, no dia 5 de março, das **8h30 às 12h** e das **14h às 18h**.

O cronograma para a realização da audiência pública será publicado no dia 5 de fevereiro de 2010.

O funcionamento da audiência pública seguirá o disposto no art. 154, III, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Cada participante disporá de 15 minutos para a sua intervenção, devendo observar o disposto no art. 154, parágrafo único, inciso IV, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Os participantes que desejarem utilizar recursos áudio-visuais deverão enviar os arquivos da apresentação em meio digital (CD ou DVD) para a Assessoria de Cerimonial do Tribunal até o dia 10 de fevereiro de 2010.

Quaisquer documentos referentes à audiência pública poderão ser encaminhados pela via eletrônica para o endereço acaoafirmativa@stf.jus.br.

A audiência pública será transmitida pela **TV Justiça** e pela **Rádio Justiça** (art. 154, parágrafo único, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), assim como pelas demais emissoras que o requererem. Tais pedidos deverão ser encaminhados à Secretaria de Comunicação Social.

Ao Diretor-Geral, à Secretaria Judiciária, à Secretaria de Administração e Finanças, à Secretaria de Segurança, à Secretaria de Documentação, à Secretaria de Comunicação Social, à Secretaria de Tecnologia da Informação e à Assessoria de Cerimonial, para que providenciem os equipamentos e o pessoal de informática, taquigrafia, som, imagem, segurança e demais suportes necessários para a realização do evento.

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 2009.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**