

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

**ANTÔNIO LUÍS DE OLIVEIRA**

**As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de  
pós-graduação das universidades públicas brasileiras**

**Ribeirão Preto  
2019**

**ANTÔNIO LUÍS DE OLIVEIRA**

**As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de pós-graduação das universidades públicas brasileiras**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em direito, da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira

**Ribeirão Preto  
2019**

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

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dd048p

de Oliveria, Antônio Luís

As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de pós-graduação das universidades públicas brasileiras / Antônio Luís de Oliveria; orientador Gustavo Assed Ferreira. -- Ribeirão Preto, 2019.

86 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019.

1. AÇÕES AFIRMATIVAS. 2. COTAS SOCIORRACIAIS NA PÓS-GRADUAÇÃO. 3. PÓS-GRADUAÇÃO. I. Ferreira, Gustavo Assed, orient. II. Título

Nome: OLIVEIRA, Antônio Luís de

Título: As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de pós-graduação das universidades públicas brasileiras

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciências – Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a).: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a).: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a).: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a toda minha família, que sempre me apoiou e me mostrou que o caminho para o desenvolvimento de uma pessoa é o estudo. À minha mãe, Rita de Cássia Pereira de Oliveira, e à minha avó, Alexandrina Pereira de Oliveira (*in memoriam*), os meus mais sinceros abraços e minhas desculpas pela ausência no tempo dedicado à pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira, que além de cumprir com o papel da orientação acadêmica, me acolheu e me integrou na universidade, especialmente nos momentos mais delicados dessa empreitada.

Agradeço ao Prof. Dr. Benedito Cerezzo Filho que abriu meus olhos para o papel do negro nas universidades e em toda a sociedade, mostrando a pouca participação efetiva nos cargos de poder do país mesmo compondo a maior parte da população brasileira.

Agradeço aos colegas do grupo de estudo FDC, Felipe Aliceda, Felipe Ferreira, Rafael Ramos e Lucas Luciano, por compartilharem de seu tempo no debate do bom direito.

Agradeço ao Dr. José Carlos Sobral (*in memoriam*) e à Vera Marta Miguel Sobral, que acreditaram em mim, possibilitando o apoio necessário à minha formação no ensino superior e sempre reafirmando que os nossos sonhos dependem apenas do nosso esforço, mesmo que o obstáculo à nossa frente pareça intransponível.

Agradeço aos servidores da FDRP, em nome da Vânia Prudêncio, conhecida carinhosamente pelos discentes como “mãe de todos”, pelo apoio e acolhimento essenciais a todos para o cumprimento das obrigações do programa.

Agradeço ao meu amigo e irmão Ricardo Miguel Sobral por estar junto tanto nas horas boas quanto nas horas ruins, me apoiando e ajudando em todas as minhas grandes conquistas e me confortando nas horas ruins.

A educação é o grande motor do desenvolvimento pessoal. É através dela que a filha de um camponês pode se tornar uma médica, que o filho de um mineiro pode se tornar o diretor da mina, que uma criança de peões de fazenda pode se tornar o presidente de um país.

*NELSON MANDELA, preso político por 27 anos.*

## RESUMO

Oliveira, A. L. **As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de pós-graduação das universidades públicas brasileiras**. 2019. 86 f. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2019.

As políticas de cotas sociorraciais no cenário da educação brasileira vêm, a cada dia mais, incluindo jovens negros nas universidades públicas, no sentido de reconhecer não apenas a igualdade formal, mas a igualdade material e substancial. A ação afirmativa, por meio da política de cotas sociorraciais na pós-graduação nacional, é um fenômeno iniciado em meados da primeira década do século XXI, tornando-se uma política pública de Estado após cerca de uma década, com a edição da Portaria normativa nº 13, de 11 de maio de 2016, do MEC. Neste cenário, a partir do referencial teórico de John Rawls, Amartya Sen, Pierre Bourdieu e Jessé Souza, que abordam a justiça com equidade, o desenvolvimento como liberdade, a dominação através da educação e o capital cultural na educação brasileira, o presente trabalho objetivou identificar como se dá a aplicação da política de cotas na pós-graduação, nas principais IES's públicas do país, extratificando o número de discentes matriculados. O método foi a busca de dados oficiais nas plataformas governamentais e o envio de questionário às IES com mais de 50 (cinquenta) programas para levantamento de informação de normas internas, quantidade de vagas e destinação, início das cotas e outros tipos de auxílio além da destinação de vaga no processo seletivo. Catorze IES's compuseram a amostra e metade delas responderam ao questionário, sendo que desse total, apenas uma não implementou a política de cotas em seus processos de admissão dos alunos. A conclusão é de que já houve alteração no cenário discente da pós-graduação, especialmente, nas universidades públicas federais, mas que ainda há uma discrepância significativa entre a quantidade de negros na população em geral e no ambiente acadêmico da pós-graduação. Outra conclusão é de que o preenchimento das vagas de doutorado se dá de forma menos democrática e mais concentrada na população branca.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas; Cotas sociorraciais na Pós-graduação; Igualdade material



## ABSTRACT

Oliveira, A. L. **Socio-racial quota policies as affirmative action in postgraduate programs of Brazilian public universities**. 2019. 86 f. Dissertation (master degree). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2019.

The policies of socioracial quotas in the Brazilian education's scenario come including, every day more, young black people at the public universities, not just recognizing the formal equality, but the material and substantial. The affirmative action, through the policy of socioracial quotas on the national post-graduation is a phenomenon started in the middle of the first decade of the 21st century, becoming a public policy of the State after near a decade, with the edition of the MEC's normative ordinance number 13, of May 11, 2016. In this scenario, from the theoretical framework of John Rawls, Amartya Sen, Pierre Bourdieu e Jessé Souza, that approaches justice with equity, development as freedom, the domination through education and cultural capital in Brazilian education, the present dissertation aimed to identify how the application of the quota policy in the main public IES's in the country occurs, extracting the number of enrolled students. The method was based on the search for official data on government platforms and on sending a questionnaire to the IES's with more than 50 (fifty) programs to gather information on internal rules, number of vacancies and destination, beginning of quotas and other types of assistance besides vacancy destination in the selection process. Fourteen IES's comprised the sample and half of them answered the questionnaire, and of this total, only one did not implement the quota policy in their student admission processes.

The conclusion is that there has already been a change in the post-graduate student scenario, especially, in federal public universities, but there is still a significant discrepancy between the number of black people in the general population and the postgraduate academic environment. Another conclusion is that PhD's vacancies are filled less democratically and more concentrated in the white population.

**KEYWORDS:** Affirmative actions; post-graduation social-racial quotas; material equality

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Distribuição étnica da população por região do país _____	11
Tabela 02 – Artigos da Constituição da República para análise de cotas na Educação _____	64
Tabela 03 – Distribuição de alunos por Etnia na pós-graduação no ano de 2017 _____	69
Tabela 04 – Total de discentes da pós-graduação por status do programa _____	69
Tabela 05 – Total de aluno de mestrado profissional por status do programa _____	70
Tabela 06 – Total de aluno de doutorado por status do programa _____	70
Tabela 07 – Resposta das IES's sobre a existência de política de cotas _____	72
Tabela 08 – Ano de início e instrumento para regulamentação das cotas _____	73

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Distribuição étnica da população brasileira _____	11
Quadro 02 – Página inicial da Plataforma Sucupira _____	18
Quadro 03 – Distribuição dos discentes na pós-graduação no Brasil _____	19
Quadro 04 – Distribuição de Programas e Cursos de Pós-graduação _____	66
Quadro 05 – Distribuição de programas de pós-graduação por unidade da federação _____	67
Quadro 06 – Distribuição dos programas de pós-graduação por tipo de IES _____	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CDHNU – Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas  
CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão  
CONSU-UNEB – Conselho Universitário da Universidade Estadual da Bahia  
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil  
EUA – Estados Unidos da América  
GEMAA – Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa  
GEOCAPES – Aplicativo Gráfico da Capes  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IES – Instituições de Ensino Superior  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MEC – Ministério da Educação  
PIB – Produto Interno Bruto  
PPG – Programa de Pós-Graduação  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UFG – Universidade Federal de Goiás  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UnB – Universidade de Brasília  
UNEB – Universidade Estadual da Bahia  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
USP – Universidade de São Paulo

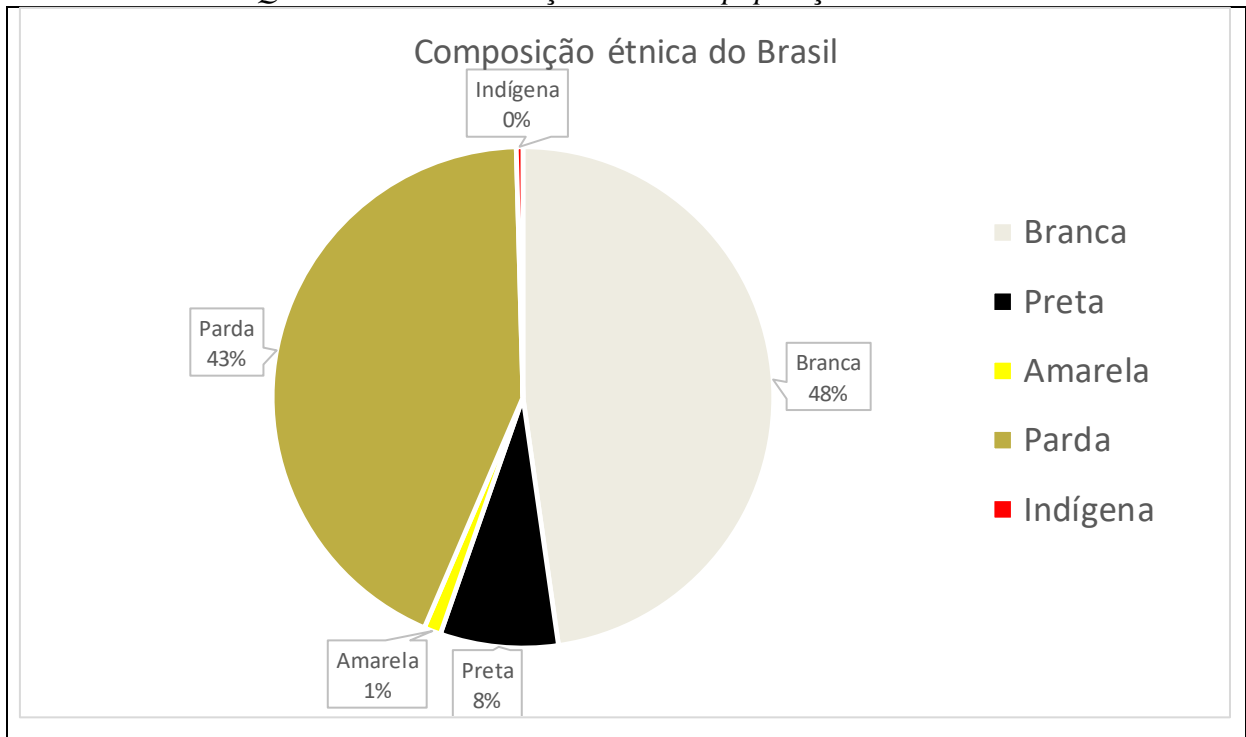
## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>1. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS</b>	<b>16</b>
1.1. Objetivo Geral	16
1.2. Objetivos Específicos	16
<b>2. METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>17</b>
2.1. Método de Abordagem	17
2.2. Método de Procedimento	17
2.3. Técnicas de Pesquisa	17
<b>3. A RELEVÂNCIA DAS NORMAS ESCRITAS NO DESENVOLVIMENTO E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>21</b>
3.1. A trajetória do debate sobre Estados nacionais e desenvolvimento	21
3.2. Novas teorias sobre o desenvolvimento	28
<b>4. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE COMO FUNDAMENTO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS</b>	<b>34</b>
4.1. Estado Social, redemocratização e o Estado Democrático de Direito no Brasil	42
4.2. O princípio da igualdade na Constituição Brasileira de 1988	44
4.3. As Ações Afirmativas como instrumento de correção de desigualdades históricas e concretização da igualdade substancial	45
<b>5. A RELAÇÃO ÉTNICA E AS POLÍTICAS DE COTAS SOCIORRACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO</b>	<b>49</b>
5.1. A origem histórica da população negra brasileira	49
5.2. O desenvolvimento histórico das ações afirmativas	54
5.3. A base constitucional a partir do texto de 1988	64
<b>5. AS COTAS SOCIORRACIAIS NA PÓS-GRADUAÇÃO: UMA VISÃO PRÁTICA E ATUAL</b>	<b>66</b>
<b>6. CONCLUSÃO</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO I – FORMULÁRIO ELABORADO PELO AUTOR PARA LEVANTAMENTO DE DADOS DAS IES's</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO II – DADOS DOS DISCENTES NA PÓS-GRADUAÇÃO EM 2017</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO III – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO – CENSO IBGE 2010</b>	<b>86</b>

## INTRODUÇÃO

A desigualdade social e a concentração de renda do Brasil sempre foram aspectos marcantes da sociedade brasileira. Apesar de a população ser majoritariamente composta de pardos e pretos, na educação brasileira, inclusive na graduação e pós-graduação, as oportunidades não são distribuídas de forma equânimes.

*Quadro 01 – Distribuição étnica da população brasileira*



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo do IBGE-2010

O quadro 01 mostra que a população brasileira é composta relativamente de 47,73% de brancos, 43,13% de pardos, 7,61% de pretos, 1,09% de amarelos e 0,43% de indígenas. Já a distribuição quantitativa de habitantes por região está apresentada na tabela 01.

*Tabela 01 – Distribuição étnica da população por região do país*

Região	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Norte	15.864.454,00	3.720.168	1.053.053	173.509	10.611.342	305.873
Nordeste	53.081.950,00	15.627.710	5.058.802	631.009	31.554.475	208.691
Sudeste	80.364.410,00	44.330.981	6.356.320	890.267	28.684.715	97.960
Sul	27.386.891,00	21.490.997	1.109.810	184.904	4.525.979	74.945
Centro-Oeste	14.058.094,00	5.881.790	939.976	204.599	6.900.822	130.494
Brasil	190.755.799,00	91.051.646	14.517.961	2.084.288	82.277.333	817.963

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo do IBGE-2010

A tabela 01 mostra que no ano de 2010 o país contava com mais de 190 milhões de habitantes, concentrados na região sudeste e nordeste do país, bem como com a maior parte da população se declarando como branca, parda e preta, respectivamente.

A partir dos dados demográficos acima apresentados e da premissa que a educação é uma forma de desenvolvimento das sociedades, em especial, no cenário moderno em que o conhecimento adquiriu um valor extraordinário, sendo elevada a fator de desenvolvimento social, ao garantir melhor posicionamento social e renda, o debate sobre o acesso às oportunidades se faz necessário na pesquisa acadêmica.

Espera-se, portanto, que as ações afirmativas no cenário social atual brasileira sejam capazes de corrigir, em parte e de forma gradual, as mazelas históricas oriundas do processo escravocrata e que colocou a população parda e negra em condições inferiorizadas no acesso às oportunidades existentes.

No Brasil, a partir da década de 60, o investimento em educação básica e fundamental por parte do poder público foi reduzido de forma substancial, o que levou o ensino público a perder qualidade frente ao ensino privado. Na prática, o que se observou foi o fato de que as melhores formações se reservaram aos alunos oriundos das escolas particulares, nas quais o aspecto econômico familiar é condição essencial.

Como consequência de melhor qualidade no ensino fundamental e médio aos alunos que podem “comprar” o conhecimento nas escolas particulares, as vagas de universidades públicas em cursos de graduação e pós-graduação se transformaram em uma reserva de mercado praticamente inacessível, principalmente para a população pobre que, em sua maioria, também tem origem afrodescendente.

Vale destacar, ainda, que até meados do século XX, a maioria da população negra ainda sofria as consequências da cultura do Brasil Colônia e, apesar da existência de escolas públicas de qualidade naquela época, a quantidade de estudantes proporcionalmente era muito inferior a de alunos de origem branca e insuficiente para alterar a realidade da sociedade brasileira.

O cenário brasileiro não era diferenciado de outros países, pois é possível observar que entre as décadas de 50 e 70 os Estados Unidos da América-EUA vivenciaram fortes movimentos de rompimento das barreiras da segregação racial. Entretanto, no Brasil o desenrolar foi mais lento, pois medidas com intensidade similar ocorreram após décadas.

Um marco importante foi a promulgação da Constituição da República de 1988, pois a partir dela e com objetivo de alterar o panorama da educação brasileira, a sociedade foi obrigada a extrapolar o conceito de igualdade formal e a debater o tema para garantir a

igualdade substancial, se aprofundando em qual seria a medida de equidade para se tratar desigualmente os desiguais e, conseqüentemente, quais seriam as respectivas ações afirmativas.

A Constituição da República de 1988 elevou o desenvolvimento nacional, previsto no artigo 3º, como necessidade de satisfação dos direitos humanos e internalizou no ordenamento jurídico o que já era visto no cenário internacional, desde 1977, com a aprovação da Resolução nº 4, XXXIII, pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), seguido de outro ato normativo, de 02 de março de 1979, quando a CDHNU confirmou no âmbito da Resolução nº 5, XXXV, a existência desse direito e da igualdade de oportunidade como uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos.

Essa evolução alcança seu ápice quando em 1981 a CDHNU adotou a Resolução 37/199/18/1982, na qual a Assembleia Geral instituiu o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável.

Neste contexto, mundial e brasileiro, o presente trabalho tem por tema a ação afirmativa decorrente das políticas de cotas sociorraciais nos Programas de Pós-Graduação das Universidades Públicas Brasileiras, sob a ótica constitucional acima citada, quantificando e analisando os dados existentes nas bases de dados oficiais e algumas características dos programas de ensino superior que a utilizam.

Isso porque a alteração legislativa que permitiu a aplicabilidade se deu em decorrência da publicação da Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como a Lei de Cotas, cuja regulamentação decorreu do Decreto Federal nº 7.824, de 29 de agosto de 2012.

Tem-se, portanto, que o ordenamento jurídico pátrio deixou de apresentar apenas o conteúdo de norma programática da Carta Maior, possibilitando à política de cotas a possibilidade de alteração substancial da realidade para o ensino superior público a partir de critérios sociorraciais na análise dos candidatos.

Já para a pós-graduação a publicação da Portaria Normativa nº 13, de maio de 2016, apesar de ser composta de apenas 5 (cinco) artigos, foi fundamental para determinar que as Instituições de Ensino Superior públicas federal fossem obrigadas a elaborar grupos específicos para a análise da política de cotas e fixar critérios mínimos pré-estabelecidos no sentido de garantir o acesso aos pretos, indígenas e pessoas com deficiência.

O que se tem, desde então, é o país após de mais de século de escravidão somente há três anos adotou medida para reduzir a desigualdade no ambiente do ensino superior de qualidade, ou seja, na pós-graduação universidades públicas federais.

Atualmente, 128 instituições de ensino federais, segundo dados da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos (Brasil, 2017) adotam a Lei de Cotas em seus sistemas de seleção dos candidatos para cursos de graduação.

A aplicação do novo sistema de ingresso, com cotas sociorraciais, promoveu um crescimento no número de jovens negros ingressantes nos cursos de graduação, conforme se denota de dados publicados pelo Ministério da Educação, que, nos anos de 2013 e 2014, foram, respectivamente, 50.937 e 60.731, das vagas disponíveis. Na pós-graduação o número também aumentando ao longo do tempo, sendo que, no ano de 2018, 42 programas já incluíram em suas regras condições especiais para ingresso por cotas sociorraciais (GEMAA) – Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

Agora, necessário se faz aprofundar a pesquisa acadêmica para levantar evidências quantitativas sobre a quantidade de candidatos aprovados por meio do regramento de cotas e qual o impacto da educação superior no desenvolvimento.

O objetivo do trabalho, portanto, consiste em identificar a aplicação de política de cotas na pós-graduação, debruçando-se sobre as maiores instituições de ensino superior – IES's – que já utilizam o critério na seleção dos discentes, as normas jurídicas que embasam e regem o processo e uma análise descritiva da quantidade de aluno por etnia.

A análise foi realizada com fontes de dados primários e secundários. Os secundários foram obtidos em plataformas específicas do Governo Federal, notadamente, a Plataforma Sucupira e o Sistema da GeoCapes<sup>1</sup>, que disponibilizam dados da pós-graduação em todo o território nacional, com atualização de 2017 a 2019, dependendo da informação pesquisada.

Já os dados primários decorreram da realização de resposta de questionário próprio, com 06 (seis) perguntas, encaminhado às universidades, 14 (catorze) IES's, cada uma com mais de 50 programas de pós-graduação.

O resultado foi um recorte da pós-graduação no país, permitindo a quantificação de alunos por etnia, por tipo de programa e até mesmo por região do país, que constitui informações relevantes para a formulação de novas políticas públicas e ratificação científica dos valores embutidos nas normas debatidas.

Tal faz-se necessário em tempos em que o obscurantismo dos discursos políticos extremados cuida fazer tábula rasa nas conquistas jurídicas e sociais. Há tempos em que a Universidade Pública deve, sem abrir mão de sua função precípua de fazer evoluir a pesquisa no país, revisitar temas para afirmar seus valores, sob pena de presenciar o sucateamento dos

---

<sup>1</sup> A plataforma GeoCapes está disponível no link “Dados Estatísticos”, no subitem GeoCapes, disponível no endereço <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>.



valores e princípios para a sociedade mais justa e igualitária preconizada pela Constituição da República Federativa do Brasil.

## **1. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS**

O problema de pesquisa consiste no fato de ser ou não a ação afirmativa, por meio da política de cotas sociorraciais na pós-graduação, uma medida de igualdade substancial na sociedade brasileira, com a possibilidade de redução de desigualdades sociais e realinhamento das oportunidades.

### **1.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral da pesquisa é identificar como se dá a aplicação da política de cotas na pós-graduação, nas principais IES's públicas do país, extratificando o número de discentes matriculados.

### **1.2. Objetivos Específicos**

1. Compreender as especificidades do debate de inserção de políticas de ação afirmativa em programas de pós-graduação nas universidades brasileiras à luz do Princípio da Igualdade;
2. Identificar a adoção de normas jurídicas (decreto, resolução, portaria, ...) que fixam os critérios e percentuais de participação, com a adoção da categoria sob a qual a política será aplicada;
3. Descrever, no cenário internacional e nacional, como as ações afirmativas evoluíram ao longo dos séculos XX e XXI,
4. Oferecer subsídios teóricos e normativos que favoreçam o aprimoramento das políticas de ação afirmativa no ensino superior nacional.

## 2. METODOLOGIA DA PESQUISA

### 2.1. Método de Abordagem

Indutivo.

### 2.2. Método de Procedimento

Monográfico, comparativo.

### 2.3. Técnicas de Pesquisa

A pesquisa, segundo Umberto Eco, necessariamente deve ter um método claro e objetivo para alcançar a capacidade de reprodução e não incidir em erros que levam a conclusões equivocadas. Neste sentido, afirma:

*Efetivamente, fazer uma tese significa: (1) escolher um tema preciso; (2) recolher documentos sobre esse tema; (3) pôr em ordem esses documentos; (4) reexaminar o tema com primeira mão, à luz dos documentos recolhidos; (5) dar uma forma orgânica a todas as reflexões precedentes; (6) proceder de modo que quem lê perceba o que se quer dizer e fique em condições, se for necessário, de voltar aos mesmos documentos para retomar o tema por sua conta.*

A pesquisa, no intuito de alcançar seus objetivos, foi realizada em três etapas. A primeira parte da pesquisa foi a **revisão literária** do tema, no intuito de estabelecer uma relação consistente entre o desenvolvimento social e econômico de um país e a igualdade de oportunidades educacionais com foco, especialmente na constitucionalidade das ações afirmativas a fim de detectar o estado da arte do tema como consideração jurídica.

A revisão da literatura se dá sob o enfoque dos textos de três autores distintos, John Rawls, Pierre Bourdieu e Jessé Souza. O primeiro autor (Rawls) é referência mundial sobre teoria da justiça, pois apresentou em seu livro, no ano de 1971 e com o mesmo nome, a necessidade de um ponto de partida igualitário entre as pessoas para se chegar a uma justiça equitativa. Pierre Bourdieu, filósofo francês, teve como objeto de seus estudos a dominação, abordando temas de característica cultural, notadamente, a educação. Por fim, Jessé Souza, ao analisar a sociedade brasileira, introduziu o conceito de manutenção das diferenças sociais em favor da elite, pelo que chamou de acesso ao capital cultural.

Num segundo momento foi efetuado um **levantamento dos dados** disponibilizados por órgãos competentes que demonstrem o desempenho e as repercussões das ações afirmativas sobre os egressos.

Os dados oficiais estão disponibilizados na plataforma Sucupira que concentra informações da CAPES e de diversas informações sobre os cursos de pós-graduação no Brasil, conforme pode ser observado na página inicial do portal.

*Quadro 02 – Página inicial da Plataforma Sucupira*

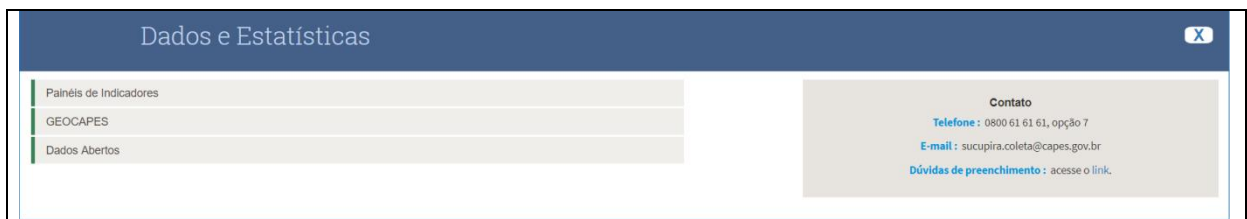


Fonte: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>

O quadro 02 mostra que o portal apresenta 8 (oito) possibilidades distintas de pesquisa e ainda dois caminhos específicos para a submissão de proposta de novos cursos acadêmicos e profissionais.

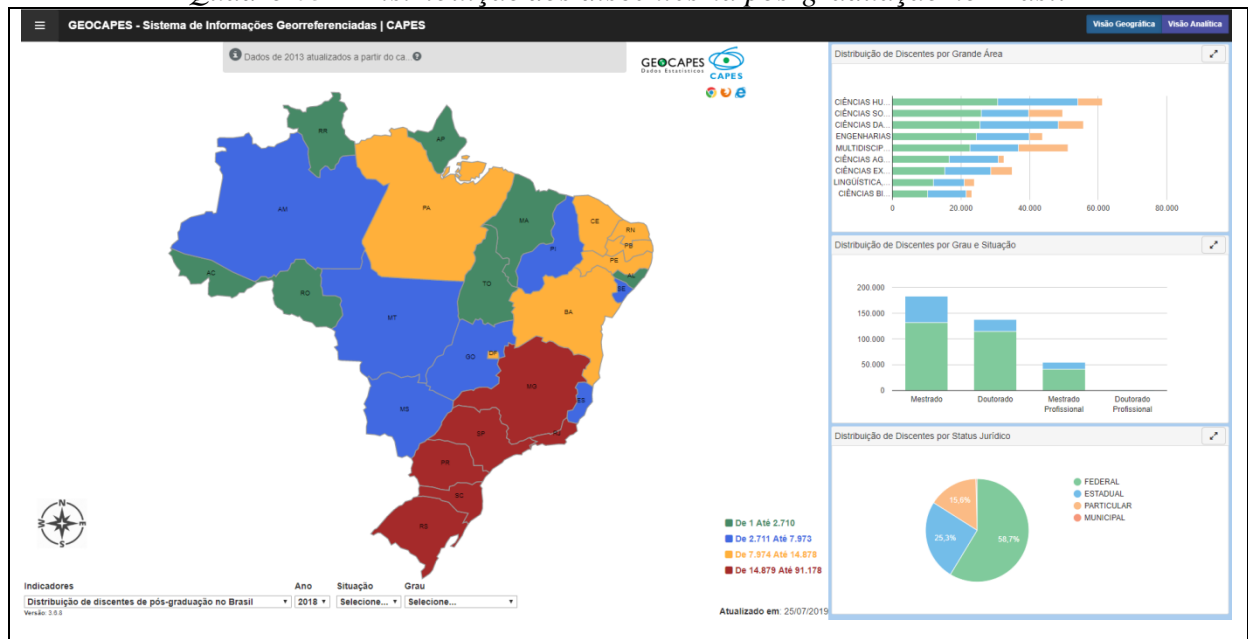
No link específico sobre os “Dados e estatísticas”, há a disponibilização de informações relevantes utilizadas nesta pesquisa, notadamente, a distribuição discente na pós-graduação do país, cujo caminho se mostra no quadro 03 e a disponibilização, após ingressar no item GeoCapes, no quadro 04, conforme se observa abaixo:

*Quadro 03 – Página inicial de Dados e Estatísticas da Plataforma Sucupira*



Fonte: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>

### Quadro 03 – Distribuição dos discentes na pós-graduação no Brasil



Fonte: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>

O quadro 04 mostra a página inicial do sistema GeoCapes, apresentando o país dividido em 4 (quatro) grupos diferenciados por volume nominal de discentes. A cor verde é a faixa inicial e vai de 1 a 2.710, na sequência a faixa azul de 2.711 a 7.973, depois a amarela de 7.974 a 14.848 e, por último, a vermelha que abrange de 14.879 a 91.178 discentes. Já na lateral esquerda, são dispostos 3 (três) gráficos, sendo um que representa a distribuição por grande área de conhecimento, o segundo por grau e situação, e o terceiro, em forma de pizza, por *status* jurídico.

A ferramenta mencionada no parágrafo anterior, entretanto, apesar de possuir uma base de dados ampla sobre os discentes, apresenta os resultados apenas de forma bruta. Significa dizer que fornece aos interessados uma planilha de excel, com relação aos 375.468 discentes do ano de 2017, classificados em 35 (trinta e cinco) colunas).

Para efeito desta pesquisa, as colunas utilizadas como filtro para transformarem os dados em informação foram as que descrevem a etnia autodeclarada do discente, o *status* jurídico (federal, estadual, municipal ou particular) e o tipo de programa em que o aluno está matriculado. Uma ressalva é que do total de alunos matriculados, somente 41,32% se enquadraram em uma das 5 (cinco) categorias possíveis (branca, amarela, indígena, parda e preta), correspondente a 155.131 pessoas.

Além das categorias apresentadas nas tabelas da pesquisa, foram descartadas as respostas do sistema “não declarado”, “não informado” e “não dispõe de informação”, que representam o restante de 57,68% dos alunos matriculados.

O terceiro e último procedimento da pesquisa foi a criação, envio e análise de questionário elaborado exclusivamente para tal fim. Os questionários foram encaminhados para 14 (catorze) IES's, com mais de 50 programas cada, em todos os e-mails cadastrados na plataforma sucupira, endereço eletrônico oficial do governo federal para a pós-graduação, para a resposta de 6 (seis) perguntas: (i) *Em que ano foi criado o programa de pós-graduação?*; (ii) *Qual o número de vagas no programa?*; (iii) *Existem sistemas de cotas?*; (iv) *Em caso positivo, quando foi implementada a regra de cotas, quais são os critérios e a quantidade de vagas destinadas divididas para cada política afirmativa?*; (v) *Qual o instrumento jurídico utilizado na criação de cotas (ex: lei, decreto, resolução, portaria ou outra forma)?*, (vi) *Os beneficiados desta política recebem algum tipo de bolsa ou outro tipo de auxílio? Qual?*

Após isso, se buscou, a partir da teoria sobre o assunto e dos dados oficiais fornecidos pelo governo federal, identificar como está acontecendo a aplicação da política de cotas nos principais centros acadêmicos do país. Uma ressalva necessária é que há diferença entre os dados disponibilizados, pois em algumas bases de dados a pós-graduação é dividida em 4 (quatro) itens, sendo eles: mestrado acadêmico, mestrado profissional, doutorado acadêmico e doutorado profissional, enquanto que em outras, em apenas 3 (três), pois o doutorado não está subdividido. Para efeito da pesquisa, ante a pequena representatividade do número de discentes em doutorado profissional, foi utilizada a divisão em que se concentraram os dados dos cursos de doutoramento.

### **3. A RELEVÂNCIA DAS NORMAS ESCRITAS NO DESENVOLVIMENTO E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O direito é a ferramenta que reflete, por meio de obrigações constantes das normas positivadas, a forma e as regras para a aplicação da política pública em determinado tempo histórico. As leis, na verdade, são o resultado do processo histórico que levou o Estado a incorporar em seu ordenamento jurídico aquela demanda que, na maioria das vezes, decorreu de uma tensão social.

#### **3.1. A trajetória do debate sobre Estados nacionais e desenvolvimento**

O modelo de sociedade em que se vive hoje é um fato recente, tendo a forma atual origem no momento em que os países adotaram o modelo de Estados nacionais modernos, notadamente na Europa Ocidental. Do ponto de vista econômico, concomitantemente houve a consolidação do mercantilismo, quando se pode constatar a presença dos elementos iniciais com o objetivo de agigantar e desenvolver o Estado. Para tanto cada poder local cuidou de criar e positivar um regramento jurídico capaz de proteger aos seus membros com o intuito da acumulação de riquezas.

No momento inicial que resultou na formação dos Estados nacionais, que somente algum tempo após evoluiu para o conceito de constitucionais, a única preocupação foi a limitação do poder absoluto e a possibilidade de criação de regras estáveis para o desenvolvimento do ambiente propício ao comércio e atendendo aos anseios da nossa classe social que ascendia ao poder.

Entretanto, medidas que abarcavam distribuição de recurso e, portanto, a promoção do desenvolvimento não constavam da pauta. Significa dizer que inexistia outros interesses tão fortes quanto a acumulação de capital dentro das fronteiras nacionais. O ponto de inflexão neste cenário foi exatamente a inclusão de uma fonte normativa primária, ou seja, uma constituição. Com isso, ante o incremento do conceito de constitucionalismo que paulatinamente caminhou para os Estados de Direito e após para os Estados Democráticos de Direito foi verificado os primeiros passos no sentido de se garantir também o desenvolvimento, conforme será discorrido neste capítulo.

Voltando aos trilhos, Adam Smith, na segunda metade do século XVIII, foi o primeiro autor a ter como objeto de seus estudos o aumento do poder econômico do Estado, a estruturação das finanças públicas de forma a conseguir se manter forte e perene, sem, contudo,

abordar nos seus textos se esse progresso econômico deveria ser acompanhado ou não de uma melhoria da qualidade de vida da população, ou seja, se o progresso deve trazer felicidade pública.

A principal obra de Smith, “A Riqueza das Nações”, é datada de 1776, e traz como ponto chave de sua teoria o fato de o trabalho produtivo ser o elemento essencial do aumento da riqueza nacional, pois somente este tipo de trabalho é capaz de produzir um excedente de valor sobre seu custo de produção (SMITH, 2001).

O crescimento dos mercados possibilitou a formação de um excedente na produção, ante a especialização dos trabalhadores e alteração de produção totalmente artesanal para estruturas manufatureiras que tiveram o início de duas características altamente fortes nos mercados atuais. Naquele momento se observou uma aceleração significativa na acumulação de capitais e uma produção cada mais vez mais especializada, decorrente das novas formas de produção e do avanço tecnológico vertiginoso que marca o período (MUNHOZ, 2006).

A preocupação foi no sentido de que se o crescimento que mudou a realidade social da época seria capaz de se manter ao longo do tempo e não ser apenas uma onda que aproveitou uma conjuntura favorável. Nesse sentido, as teorias somente se preocupavam com a criação de modelos e teses que pudessem justificar o crescimento sob o viés econômico. A ideia era no sentido de crescer o bolo para depois dividir e que essa divisão ocorreria naturalmente (uma concepção liberal típica).

O debate perdurou por muitos anos, mas no início do século XIX já era possível perceber que a pauta mudou o foco e a distribuição da riqueza passou a ser objeto de grandes nomes da literatura. A partir da leitura de David Ricardo, em “*Princípios de Economia Política e Tributação*”, de 1817, se constata que o resultado da produção não mais poderia ser somente a riqueza nacional, mas sim de que acontece de forma minimamente equilibrado entre patrões e trabalhadores (RICARDO, 1982).

O primeiro fato que foi uma balde de água fria na a aceleração do crescimento econômico foi a agricultura, pois não foi capaz de produzir alimentos com preços baratos para o consumo dos trabalhadores. Nesse contexto, para que houvesse um desenvolvimento de um mercado apto a absorver a produção foi necessário o aumento do salário dos trabalhadores, ou seja, foi necessária a distribuição de parte da riqueza para mover o ciclo da economia (FERREIRA, 2014).

Todavia, o pensamento da época entendeu que a produção se obtém em proporções fixas, pela qual a acumulação de capital implica a contratação de trabalhadores, o que evidencia um caráter notadamente liberal (RICARDO, 1982).



Significa dizer que Ricardo está um passo a frente do pensamento de Smith, pois se ocupou em criar normas para a atividade econômica em geral, favorecendo a acumulação de capital e o contínuo crescimento econômico, sem qualquer preocupação mais efetiva com a qualidade de vida das populações em geral. Importante destacar, portanto, que a distribuição proposta por Ricardo foi no sentido de manter o crescimento econômico a pleno vapor, atacando possibilidade de redução do crescimento econômico, restando o aumento de salários como consequência do objetivo principal.

Sobre o tema e seus paradoxos, ensina Ferreira,

*É fundamental observar a aparente dicotomia existente entre a construção liberal dos direitos fundamentais de primeira dimensão, fruto do constitucionalismo e do triunfo do Estado de Direito em relação às teorias econômicas do liberalismo. Estas últimas se ocupam, exclusivamente, do crescimento econômico, que somente será alcançado, de acordo com seus termos, pela concentração de renda. Todavia, esta dicotomia não é absoluta, já que na obra de Adam Smith está presente a preocupação com a garantia da livre iniciativa e do direito de propriedade, enquanto fruição. As pessoas devem ter, ainda que potencialmente, direito à liberdade de escolha, o que é bastante congruente com o pensamento liberal como um todo, incluindo aí os direitos individuais acima citados (FERREIRA, 2009).*

Divergindo de David Ricardo, Stuart Mill, ao estudar questões relativas a resultado que o progresso técnico gera sobre a distribuição do produto entre os atores do processo (capitalistas, operários e proprietários de terras), apresentou uma nova teoria sobre o desenvolvimento, evidenciando em seus escritos uma distinção entre a produção da riqueza e como deve ser alocada e distribuída entre os membros da cadeia produtiva. Segundo ele, o aumento da população, da concentração de capital ou as inovações tecnológicas podem resultar em aumento da produção (STUART MILL, 1988).

O debate sobre o desenvolvimento foi ganhando corpo durante o século XIX, sem, contudo, que fossem abandonados os princípios da teoria liberal, na verdade, o que se observou foi a apenas uma visão mais otimista. Alguns autores já se posicionavam no sentido de que o crescimento econômico gera por efeito a distribuição equilibrada aos diversos atores econômicos, na proporção de sua participação no processo produtivo e que a divisão do resultado acontece de forma harmônica (PARETO, 1971).

O que se percebe que até mesmo quando o desenvolvimento entrou na pauta do debate acadêmico o fato decorreu de justificar a necessidade de progresso econômico e sendo o resultado secundário dependente do primeiro.

O primeiro autor a inverter totalmente o enfoque da análise do desenvolvimento e retirá-lo da posição de coadjuvante e passar a ser protagonista foi Karl Marx em meados do

século XIX. Marx, analisando a concentração de riqueza e o declínio da qualidade de vida da classe trabalhadora, acreditava que o sistema de econômico e de produção estaria em declínio em decorrência da não aceitação pelo modelo de exploração do trabalhador pelo proprietário do capital (SOUZA, 2005).

O otimismo foi substituído pelo pessimismo na visão Marxista, isso porque a acumulação do capital e a alienação do trabalhador no processo de produção, no longo prazo, levaria a um estado de miserabilidade da classe trabalhadora, acarretando na impossibilidade de manutenção do crescimento, o que faria com esta classe se insurgisse e, conseqüentemente, efetuasse a revolução do proletariado, alterando as regras do sistema capitalista.

A estrutura essencial do capitalismo é lastreada na existência de taxas crescentes de desemprego, em conjunto com concentração de riqueza. Portanto, segundo Marx, evolução e crescimento, decorrentes do progresso técnico, são fenômenos de desequilíbrio, que tem o poder de gerar efeitos nas relações dos fatores de produção e na lógica do sistema (MARX, 2013).

Segundo Ferreira (2009) *“as contradições internas do modo de produção causam crises dentro sistema capitalista, que são cada vez mais longas. Estas crises geram conflitos entre os agentes econômicos, conduzindo à procura por soluções, que passam pela modificação das estruturas sociais e econômicas”*.

É exatamente nesse momento que há a alteração do modelo de Estado, acrescentando aos Estados nacional as obrigações decorrentes dos textos constitucionais e que, além dos direitos de primeira geração – com o objetivo de proteção da liberdade e propriedade – se viram inseridos os direitos fundamentais de segunda geração, com a finalidade, então, de garantir condições mínimas para o exercício do trabalho e da dignidade humana para a maior parte da sociedade.

O que se observou foi o surgimento de nações na Europa ocidental com instituições consolidadas e, ante a necessidade de buscar novos mercados consumidores e fornecedores de matérias-primas, os membros do velho continente foram obrigados a conquistar novos territórios provocando uma situação caótica que ocasionou em um conflito de dimensões mundiais, a primeira grande guerra.

No início do século XX, ao escrever a *“Teoria do desenvolvimento econômico”*, Schumpeter debruçou sobre os temas do crescimento e do desenvolvimento, distinguindo os conceitos de forma clara, afirmando que o crescimento significa apenas o resultado da soma de determinada produção – elemento quantitativo – e, em sentido contrário, o desenvolvimento

representa a evolução da sociedade e da qualidade de vida de seus membros (SCHUMPETER, 1982).

No mesmo sentido, Piketty (2015) demonstrou que o desenvolvimento não tem relação com a riqueza de um país, apresentando dados dos principais países europeus quanto a concentração de riqueza e sua distribuição, ao criar um indicador que mede a relação entre a renda dos 10% (dez por cento) mais ricos em relação aos menos percentual dos mais pobres.

Os resultados são que países que tem o maior desenvolvimento, como por exemplo, os escandinavos o resulta é entre 2,5 (dois vírgula cinco) e 3 (três) enquanto países com economia mais pujante tem número próximo a 6,0 (seis), como o caso do Reino Unido que apresentou o resultado 5,9 (cinco vírgula nove).

Significa dizer que o melhor desenvolvimento da sociedade não decorre da sua prosperidade econômica como defendido pelos liberais, mas sim por um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza e renda.

A primeira metade do século XX foi marcada pela necessidade de se aprofundar a análise sobre o sistema capitalista, pois o modelo levou o mundo a entrar em guerra e as populações urbanas, mesmo apesar de uma riqueza mundial crescente e galopante, não significou melhoria nas condições de vida e, portanto, progresso de toda a sociedade, ocasionando disputa entre países e conflitos internos.

A crise existente naquele momento foi tão significativa que o domínio econômico e cultural do mundo foi posto em debate por dois modelos estatais distintos. O primeiro, de natureza liberal e com o objetivo de continuidade do sistema capitalista, era o modelo norte-americano e, em contraponto, existia um ideal de fim da propriedade privada dos meios de produção, por meio de um estado socialista, sendo o seu maior representante a União Soviética.

Apesar da formação do Estado Soviético ser datada do final da década de 1910, foi com a maior crise já vista pelo sistema capitalista, decorrente da grande depressão 1929, marcada por uma crise de excesso de produção, que a polarização entre capitalistas e socialistas chegou ao seu auge. Sobre o tema Keynes cuidou de tecer fortes críticas ao sistema de concorrência existente na época apresentando sua teoria econômica que incumbe ao Estado o dever de combater o desemprego e até mesmo a economia por meio de geração de déficit público e geração de emprego sempre que necessário. O diferencial da teoria que marcou o século XX foi a colocação de que o ambiente de pleno emprego não se sustenta no longo prazo e que o Estado tem poder de atuar de forma direta nas outras variáveis (KEYNES, 1992).

Segundo sua teoria existe relação direta entre o nível de emprego, sendo consequência imediata dos investimentos e do consumo da sociedade, ou seja, quanto maior for

o investimento, principalmente o público nos momentos de crise e incerteza, bem como o consumo de qualquer forma que seja, maior serão os níveis de emprego.

Na verdade, o autor foi responsável por colocar no debate econômico o Estado como o maior ator capaz de combater, nos momentos de retração econômica, por meio de estratégia de controle de políticas de juros, disponibilização de crédito e aumento dos gastos públicos, inclusive, com aumento do endividamento do Estado, para fomentar o crescimento e a geração de emprego.

O debate iniciado na década de 30, após a apresentação da teoria Keynesiana, toma proporções ainda mais significativas com o final da Segunda Guerra. A destruição da Europa e a queda abrupta da qualidade de vida dos cidadãos fez com que fosse necessário um novo modelo de atuação estatal para garantir condições mínimas.

Segundo Ferreira (2009),

*Ao cabo da Segunda Guerra nasce um novo modelo de Estado, que por meio da regulação econômica, tem a função de regularizar as relações econômicas, evitando a formação de crises cíclicas dentro do sistema. Neste ponto, a importância do sistema jurídico passa a ser sentida de maneira marcante, pois torna imprescindível a criação de um arcabouço jurídico sólido que garanta a higidez dos mercados e o acesso aos direitos fundamentais de segunda dimensão, os chamados direitos sociais prestacionais. O Welfare State representou, nas décadas de 1950 e 1960, notadamente nos Estados desenvolvidos, o melhor momento do capitalismo financeiro. A sensação de bem-estar e segurança nesses países só viria a ser parcialmente afetada com os efeitos da década de 1970, após as duas crises do petróleo.*

Este cenário europeu do pós-guerra também provocou efeitos nos demais países do mundo já na década de 1960, quando os países em desenvolvimento também pleitearam apoios produtivos e financeiros, com o intuito de desenvolver seus mercados internos e, conseqüentemente, melhorar suas economias de forma geral.

Nesse contexto, o que se viu a partir de então, foi que também na América Latina foi possível identificar a preocupação com a análise das condições e dos cenários econômicos e políticos dos países, com o objetivo de apresentar saídas que permitam o progresso da economia, sem contudo deixar de lado o desenvolvimento do país, ou seja, que sejam implementadas ações efetivas para a melhoria das condições de vida.

O que se viu foi que a América Latina, na segunda metade do século XX, iniciou o processo de debate de forma individualizada de suas características de desenvolvimento, sendo que para melhor análise das políticas de desenvolvimento para a região necessária seria que se levasse em consideração as características regionais (BRESSER-PEREIRA, 2005).

O que se viu foi que ante as peculiaridades da população dos países latino americanos cabe ao Estado promover as atividades econômicas por meio da construção de um ordenamento jurídico capaz de promover o desenvolvimento da sociedade e reduzir o conceito de marginalização de determinados setores da sociedade em relação ao acesso a oportunidade e às políticas públicas.

O conceito de marginalização é aplicado no sentido de que uma parte significativa da sociedade, por gerações e gerações, decorrentes do modelo de formação da nação, vive às margens do melhor que é proporcionado pela sociedade e pelo Estado, não conseguindo apresentar um horizonte de desenvolvimento em uma perspectiva de longo prazo.

Nesse contexto, a necessidade de políticas públicas mais efetivas, por meio de normas, inclusive, de natureza constitucional, com o intuito de desenvolvimento econômico, se mostrou como ferramenta capaz de promover o desenvolvimento e diminuir a estrutura típica de subserviência que caracteriza a América Latina em relação aos países desenvolvidos.

Segundo Ferreira, ao analisar a situação da América Latina na década 60, sobretudo os escritos de Prebisch,

*De fato, os estudos da CEPAL influenciaram a adoção das políticas públicas latino-americanas e o processo de industrialização na região, ao menos no início da década de 1960, conduzindo a América Latina a avanços econômicos consideráveis. Entretanto, após um período inicial percebeu-se que a industrialização não estava sendo processada da forma imaginada pela CEPAL, pois eram geradas consequências inesperadas, o que levou a instituição a realizar uma análise sobre a forma como estava sendo implantada a indústria na América Latina. Na prática, o modelo keynesiano adaptado à realidade latino-americana, proposto pela CEPAL, ao ser adotado, manteve a tendência a uma crescente concentração de renda na região, continuou a insuflar um aumento dos índices inflacionários, bem como manteve a pauta exportadora dependente dos produtos primários, já que os produtos industrializados não encontravam mercados nos Estados centrais.*

*Com o intuito de se solucionar tais problemas, Prebisch propôs medidas complementares visando à adoção de reformas estruturais em cada Estado da região, tais como a reforma agrária e as políticas de redistribuição de renda. Todavia, o modelo de “desenvolvimento para dentro” não mais encontrava espaço para se desenvolver nos Estados da América Latina, que sofreram os efeitos deletérios da crise do petróleo e do esgotamento do welfarismo, nas décadas de 1970 e 1980. Além disso, em maior ou menor medida, a falta de democracia na região neste período limitou o debate desenvolvimentista a uma vazia sucessão de planos inaplicáveis e ufanistas, tais como os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) no Brasil (Ferreira, 2009).*

Por fim, em relação ao Brasil, o cenário de desenvolvimento é marcado pelo conceito neoliberal que prevaleceu durante as décadas de 90 e início dos anos 2000, decorrente da ideologia do consenso de Washington, em que, apesar de estabilização econômica depois de

décadas de instabilidade, não foi capaz de provocar o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais.

Como mencionado em capítulo própria, no cenário da política econômica brasileira, a promoção do desenvolvimento – distribuição de riqueza, renda e oportunidades – acontece após o início de governos de centro esquerda no ano de 2003, mesmo ano em que se tem início as ações afirmativas para a inclusão das políticas de cotas na agenda nacional e que levou a toda a alteração do ordenamento jurídico vigente atualmente.

### **3.2. Novas teorias sobre o desenvolvimento**

O tema do desenvolvimento está cada vez presente na literatura atual. A preocupação com a qualidade das sociedades aparece cada vez com mais destaque em relação ao modelo quantitativo individual anteriormente visto.

Nesse sentido os escritos de Amartya Sen são condição elementares e essenciais para aqueles que estudam o tema. O autor aborda o tema do desenvolvimento tendo como ponto de partida o indivíduo.

Na sua obra “*Desigualdade reexaminada*”, revisita a conceituada teoria da justiça de John Rawls, alinhando-se em um ideal de igualdade liberal, apresentando que a igualdade das capacidades básicas de cada indivíduo é o ponto de partida para o alcance da igualdade material (SEN, 2011). Noutro turno, as capacidades são decorrentes da liberdade que cada indivíduo detém para alcançar os seus objetivos.

A teoria da “abordagem das capacidades” caminha no sentido de que cada um deve considerar as liberdades que permitam um agregar em suas habilidades para o desenvolvimento daquilo que consideram importante.

Além disso, se deve ter em consideração as liberdades instrumentais necessárias para que as pessoas consigam superar todos os desafios existentes e, enfim, possam ter o acesso a essas liberdades substanciais. Para Sen significa que o desenvolvimento da sociedade consiste na possibilidade de um ambiente em que cada cidadão tenha o livre arbítrio para escolher o modelo de vida que considera correto e que pretende adotar para si.

O que se observa é que o indivíduo realiza escolhas que considere como ideais, tendo condições de efetuar no seu cotidiano o que considerar pertinente e adequado, com tranquilidade para exercício das tarefas, interagindo com toda a sociedade, por fim, fazendo isso com bagagem intelectual e cultural adequada (SEN, 2011).

A visão posta de que o desenvolvimento decorre da liberdade de escolha do indivíduo, entretanto, para o caso de países em desenvolvimento como o caso do Brasil, merecem sempre uma ressalva. Isso porque imputa ao indivíduo a responsabilidade pelo seu desenvolvimento, desconsiderando a escassez de oportunidades e a energia necessária para quebrar o equilíbrio do capital cultural em que nasceu.

Significa dizer que o esforço de um indivíduo que não está amparado por uma estrutura familiar adequada, tampouco por políticas de estado no sentido de garantir condições mínimas de educação, saúde e alimentação é imensamente maior que um elemento tradicional da “classe média”.

Neste ponto, o conceito de desenvolvimento a partir da liberdade individual, para ser considerado justo, necessita inexoravelmente de que haja a padronização para igualar o ponto de partida e transformar de fato em uma disputa onde todos os indivíduos, dentro do possível, saiam do mesmo ponto de partida.

Já em sua outra obra, “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen aborda o problema sob o enfoque necessário e, a partir de uma visão positiva de cada indivíduo, afirma que a maximização do acesso às liberdades substantivas é uma importante caminho de consequência recíproca para o próprio desenvolvimento, ou seja, quanto mais as pessoas tiverem suas liberdades preservadas melhor será sua participação na sociedade e, com isso, possibilitarão maiores impulsos ao próprio processo de desenvolvimento (SEN, 2000). Significa para o autor que a disponibilização de autênticas liberdades substantivas é apta a gerar um círculo virtuoso para a sociedade em que vive e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento.

Sob outro prisma, é claro que crescimento econômico, como, por exemplo, o do produto interno bruto (PIB) ou ainda a distribuição de renda são relevantes para a obtenção das liberdades individuais, coletivas e difusas, mas se pode ter os tais fatores como únicos, pois, sem dúvida, há outros capazes de influenciarem positivamente, como as disposições sociais e os próprios direitos fundamentais previstos constitucionalmente (SEN, 2000).

Significa dizer que para a caracterização do desenvolvimento a partir do exercício da liberdade é necessário que sejam extirpadas da sociedade defeitos que coloquem os cidadãos em posições de extrema desigualdade como a pobreza, a falta de democracia política, o não acesso aos serviços elementares de qualidade, a ausência de prestação dos serviços públicos e a falta de acesso às oportunidades econômicas (SEN, 2000).

Logo, o sucesso do desenvolvimento de um Estado estará umbilicalmente ligado à sua capacidade de conseguir proporcionar aos seus membros oportunidades reais de exercício

de sua liberdade, mas que sejam proporcionadas condições mínimas em que só dependa do próprio indivíduo o atingimento do resultado esperado.

Segundo Ferreira (2009),

*Aqui há uma análise simples a ser feita. Por exemplo, se em um país como o Brasil, com duzentos milhões de habitantes, tem-se cinquenta milhões de indivíduos com um standard mínimo de liberdades substanciais asseguradas, a chance de se formar novos e profícuos líderes nas seguidas gerações que se sucedem é de um quarto em relação à chance se houvessem duzentos milhões de indivíduos com um standard mínimo de liberdades substanciais asseguradas. Ainda que essa matemática não seja tão real, pois há diversas externalidades que influenciariam o resultado, fica claro que o caminho da inclusão funciona.*

Para o autor, de forma geral, a utilização das rendas e das mercadorias que as pessoas adquirem são a base material de seu bem-estar, mas este conceito de utilização não é absoluto e depende de outros fatores de caráter pessoal e ambiental. Sen discorre sobre cinco variáveis distintas aptas a diferenciar o bem-estar de acordo com cada agente: heterogeneidades pessoais; diversidades ambientais; variações no clima social; diferenças de perspectivas relativas, e; distribuição na família (SEN, 2000).

Com relação às heterogeneidades pessoais, elas se referem às diferentes características físicas ou emocionais relacionadas com a capacidade, determinadas doenças ou condições de saúde persistentes ou permanentes, o gênero ou a idade, para o exercício da liberdade de escolha distintas.

Já para as variações nas condições ambientais geográficas há a influência na relação entre obtenção de renda e o bem-estar. *“Por exemplo, o isolamento em uma pequena comunidade distante de grandes centros pode dificultar a um jovem frequentar o ensino superior, em que pese sua família possua renda para pagar mensalidades de uma faculdade privada”* (FERREIRA, 2009).

Quanto ao sentimento decorrente do ambiente social, a conversão de rendas e de recursos sociais em qualidade de vida depende do quanto oferecido pela sociedade em que o agente está inserido, ou seja, está intrinsecamente relacionada às condições ambientais, ambiente de trabalho, características e possibilidade de consumo de produtos e serviços, dentre outros.

No que tange às diferenças de perspectivas relativas se vê a necessidade de entendimento da cultura daquela comunidade, notadamente, com relação aos costumes e suas necessidades de consumo. Significa dizer que poderá haver uma comunidade abastada e o indivíduo será pobre quando não conseguir adquirir o que quer, ou seja, não conseguirá



desenvolver todas as suas capacidades, desenvolvimento este que poderia ser levado a efeito pelo mesmo consumo, mas em área menos abastada.

Por último, a distribuição na família da capacidade de aquisição de frutos decorrentes da renda aponta para que o bem-estar ou a liberdade dos indivíduos a medida que é utilizada na promoção dos interesses e objetivos de cada membro.

Portanto, o que Sen demonstra é que há externalidades positivas e negativas, ou seja, variáveis importantes que devem ser observadas na relação entre renda e bem-estar. Em outras palavras, as diferentes fontes de variação na relação entre renda e bem-estar fazem da existência de renda elevada um guia limitado para o bem-estar e a qualidade de vida (SEN, 2000).

O desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais. Neste sentido, a liberdade é, ao mesmo tempo, instrumental e finalística, já que é um meio para se alcançar o desenvolvimento e um fim em si mesma. Assim, há três liberdades fundamentais, que serão observadas para que um Estado seja considerado desenvolvido.

A primeira é a liberdade econômica, ou seja, as pessoas devem ter acesso ao mercado e ao direito de atuar como agentes no mercado. A livre iniciativa, o direito de propriedade e a segurança jurídica são fundamentais para que a atividade econômica seja hígida em determinado Estado.

A segunda liberdade fundamental é a política, refletida notadamente nas garantias democráticas. Determinado Estado pode possuir um Produto Nacional Bruto per capita muito elevado, oferecer condições de vida abastadas à sua população, bem como possuir uma fatia expressiva do comércio internacional, mas ainda assim, não será desenvolvido, se não houver plena democracia.

A justificativa para esta afirmação é que um regime totalitário não representa a população, ainda que o sistema jurídico afirme em contrário. Há um vazio de legitimidade em um governo que não seja oriundo da democracia representativa. Para Sen, há também uma razão prática: os caminhos assumidos por uma oligarquia ditatorial no poder tendem a ser menos eficazes no longo prazo do que os caminhos escolhidos por um governo democrático, simplesmente porque há um número menor de pessoas com o efetivo poder de decisão. Enquanto na democracia representativa, de tempo em tempo, a população em geral, julga determinado grupo político no poder, em uma ditadura a decisão é invariavelmente centralizada e a prova de qualquer julgamento periódico.

Por fim, a terceira liberdade fundamental é a liberdade social, ou seja, a garantia de observância do princípio da não-discriminação, com a tolerância das diferenças de gênero,

étnicas e culturais. Esta liberdade social também engloba, em determinadas situações, a observância e a instituição de medidas de discriminação positiva em favor de grupos vulneráveis como, por exemplo, a proteção jurídica à mulher, aos indígenas, às minorias nacionais, aos idosos, à criança e ao adolescente.

Assim, em favor destas liberdades fundamentais substanciais, Sen aponta cinco liberdades instrumentais envolvidas no processo de desenvolvimento: (i) liberdades políticas, (ii) facilidades econômicas, (iii) oportunidades sociais, (iv) garantias de transparência e (v) segurança protetora, ou seguridade social (SEN, 2000).

As liberdades políticas são as oportunidades que os indivíduos têm para determinar as políticas de governo, abrangendo o exercício dos denominados direitos civis e políticos. A efetiva democracia representativa é o principal instrumento de garantia da liberdade política substancial. Neste contexto, ganha especial relevância o sistema político adotado nacionalmente. Um sistema político eficiente proporciona maior legitimidade aos eleitos para a condução das suas políticas, bem como deixa a população na condição de corresponsável pelo destino comum a todos. Eventuais desvios ou ineficiências flagrantes no sistema devem ser corrigidas por meio de reformas normativas. O grande problema nesse ponto é que a “dependência da trajetória”, ou seja, em linhas gerais, a tendência de se manter as coisas como estão, em muitos casos representa uma força insuperável. Como exemplo, tem-se o complexo sistema eleitoral norte-americano para a eleição presidencial, que nem sempre elege o mais votado e o injusto sistema eleitoral brasileiro para a eleição do Congresso Nacional, que proporciona maior peso aos estados menos populosos em relação aos mais populosos.

As facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, troca ou produção. Em regra, o progresso técnico depende da possibilidade das pessoas acionarem e transacionarem no mercado. As dificuldades de acesso ao mercado favorecem a formação de oligopólios em determinados setores, dificultando a concorrência e o próprio desenvolvimento nacional.

Por sua vez, as oportunidades sociais estão consubstanciadas nas disposições estabelecidas pela sociedade nas áreas, por exemplo, da saúde, da educação, da segurança, do lazer, que são capazes de influenciar a liberdade substantiva de cada um, não só na condução de sua vida privada, mas também para proporcionar uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. A exclusão social é dizimadora de gerações inteiras em países menos desenvolvidos e em países emergentes com larga margem de concentração de renda. Nessa seara, talvez, os dois principais setores a serem destacados são a educação e a saúde pública (SEN, KLIKSBERG, 2010).

Um modelo educacional frágil, como o brasileiro, por exemplo, é um limitador poderoso para o incremento do processo de desenvolvimento nacional. O docente mal formado que oferece educação cartorial e sem profundidade e o aluno que aprende pouco, mal e deixa a escola precocemente e apenas semialfabetizado, são ao mesmo tempo, cidadãos incompletos e eleitores (FERREIRA, 2009).

Igualmente grave é que tais mazelas não afetam somente as classes menos abastadas da sociedade, mas também as classes médias, pois o problema da falta de qualidade na educação em determinados países, tais como o Brasil, é um problema sistêmico, que exige uma verdadeira revolução educacional profunda e bem planejada.

#### 4. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE COMO FUNDAMENTO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

O conceito “igualdade” permeia as relações humanas desde os tempos mais remotos, tendo motivado crises, golpes, guerras e revoluções. No entanto, a construção de um ideal prático, bem como as discussões acerca da natureza e extensão deste princípio jurídico-filosófico, ganha seus primeiros contornos na filosofia grega.

Durante a transição entre o período Clássico (500 a.C. e 338 a.C.) e o período Helenístico (338 a.C. e 146 a.C.) filósofos como Platão e Aristóteles já pensavam e criticavam a igualdade no contexto de vida da *Polis*.

Platão considerava a igualdade como um dos fundamentos da democracia grega, à qual se contrapunha sob o argumento de haver uma desigualdade natural entre os homens que não seria contemplada na democracia e que, caso mantida naquela forma de governo, causaria distorções na sociedade ateniense, levando-a à ruína.

Em sua obra, *A República* (Platão, 2006, p.377), o autor afirma que “*Então são estas e outras similares as características da democracia. E pareceria ser uma deliciosa forma de governo, a qual carece de governantes, mas não de variedade e a qual distribui uma espécie de igualdade indiscriminadamente tanto aos iguais quanto aos desiguais*”.

Posteriormente, diante do paradoxo observado por seu antecessor, Aristóteles desenvolve a primeira ideia de Justiça distributiva: a de despender de acordo com o mérito, proporcionalmente, tratamento desigual aos desiguais. Em sua obra *Ética a Nicômaco* (ARISTÓTELES, 2009, p.108), ensina que:

*Uma vez que o injusto é iníquo e a injustiça iniquidade, é evidente que há um meio termo entre [os extremos da] iniquidade, a saber a igualdade. Em toda e qualquer espécie de ação há um mais e um menos; há também um igual. Ora se a injustiça é iniquidade, então a justiça é igualdade, coisa que é aceite por todos sem ser necessária demonstração.*

Esse marco histórico em torno do conceito de igualdade é de fundamental importância na compreensão do presente estudo, tendo em vista que John Rawls, em sua discussão acerca do acesso a bens básicos aos cidadãos, tendo a igualdade e a diferença como orientadoras, resgata sobremaneira o pensamento aristotélico em sua teoria da Justiça por equidade (*justice as fairness*).

Sucessivamente, o pensamento estoico sucede a filosofia grega no Ocidente e passa a fazer parte do ideário cristão até o fim da Idade Média.

A ideia de que todos seriam iguais por natureza influencia o cristianismo, que passa a pregar a igualdade perante Deus, pensamento este que, deturpado pelos homens, justificou durante séculos os privilégios de castas no seio de diversas sociedades europeias (modelo feudal), tendo se perpetuado durante a Baixa Idade Média (476) até o início da Idade Moderna (1453).

Nesse sentido, destaca Jérôme Baschet (2009, p. 166):

*Durante um longo eclipse, em meio ao qual predomina uma oposição dual entre clérigos e laicos, é no fim do século XII que o esquema tripartite se impõe, nas cortes da Inglaterra e da França, antes de se generalizar, mas sem destronar a dualidade clérigo/laicos, que conserva ampla pertinência. Suscetível de usos diversos, ele é, no mais das vezes, posto a serviço da reafirmação do poder real em face dos senhores e dos bispos em face dos monges, contribuindo para manter em posição subalterna os novos grupos urbanos, fundidos com os dependentes rurais na massa daqueles que penam no trabalho. Evidentemente, o modelo das três ordens não é uma descrição da realidade social, é uma construção ideológica em conformidade com o “imaginário do feudalismo” (Georges Duby)... Enfim, mesmo sendo suscetível de servir aos interesses da realeza, o esquema trifuncional da sociedade remete a uma visão dominada pelo clero, que continua sendo, até o fim do Antigo Regime, a primeira ordem da sociedade (...)*

Contudo, é de se ressaltar que nesse período, notadamente no ano de 1215, ocorre a elaboração da Magna Carta, sendo considerada um marco do constitucionalismo. Mesmo incipiente, o documento demonstra uma das primeiras reações legais à tirania e, mesmo que sua função tenha sido a de garantir poderes políticos à nobreza inglesa, tornou-se nítida a importância da limitação dos poderes e previsão de garantias no processo de formação do que seriam, posteriormente, os Estados nacionais.

Passado o período, já no século XVIII, com o crescimento das cidades e o surgimento da burguesia e do Estado moderno, observava-se ainda no seio da sociedade francesa a existência de castas geridas por um modelo monárquico absolutista, representando resquícios do modelo de organização feudal. Nesse contexto, os privilégios do clero e da nobreza sobre o terceiro estado e a crise econômica vivenciada no período motivaram enorme tensão.

É em meio a estes conflitos que cresce o ideal revolucionário, tendo sido apoiado nas ideias de liberais contratualistas como John Locke, Voltaire, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, dentre outros.

Em 5 de maio de 1789, com a queda da Bastilha, eclode a Revolução Francesa, a qual representou o ápice do pensamento iluminista europeu, que se preocupou em afastar ciência e religião, resgatando o racionalismo clássico e trazendo novas concepções legais e

filosóficas acerca do ideal de igualdade. O desenvolvimento das leis, no período, ganha especial relevo.

Observa-se que, diante da queda do absolutismo, a preocupação inicial dos revolucionários foi a redação de leis que limitassem o poder dos monarcas (a exemplo da Magna Carta em 1215 e do *Bill of Rights* em 1689). Para tanto, com forte influência no liberalismo nascente, é redigida o que pode se considerar a primeira grande carta de direitos humanos da história: A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*).

O documento é de suma importância, vez que representa de forma clássica o conceito de igualdade formal, aquela proveniente exclusivamente da lei e pautada no mérito individual, o que se infere especialmente no seu artigo 6º:

*Art. 6.º A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.*

Em *O Espírito das Leis* (MONTESQUIEU, 2000, p. 123), é possível vislumbrar a ideia que fundamenta a redação do documento, pois “*no estado de natureza, os homens nascem realmente na igualdade; mas não poderiam nela permanecer. A sociedade faz com que a percam, e eles só voltam a ser iguais graças às leis.*”

Vê-se, portanto, a consolidação de um Estado Liberal na França que, preocupado com a volta do absolutismo monárquico, ocupou-se em garantir por lei a igualdade entre seus cidadãos. Contudo, não se preocupou em possibilitar os meios necessários para a realização de seus propósitos, ou seja, da busca de igualdade material.

À época, Rousseau já criticava o posicionamento dos outros liberais acerca do real conceito de igualdade, como se observa de sua obra *Do Contrato Social* (1999, p 62), na qual o filósofo dispôs em textual:

*[...] a respeito da igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não se exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se [...]*

Essa igualdade, dizem, é uma quimera especulativa que não pode existir na prática; contudo, se o abuso é inevitável, segue-se que se não deve ao menos regulamentá-lo? É

precisamente porque a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade que a força da legislação deve sempre tender a conservá-la.

Diante desse contexto, no qual a igualdade jurídica foi considerada suficiente para expurgar o fantasma do antigo regime, a melhora nas condições de vida da população na França revolucionária foi relegada a um segundo plano, tendo o Estado Moderno Liberal representado um paradoxo histórico: garantiu isonomia jurídica, mas não se propôs a garantir a igualdade de direitos entre seus cidadãos.

Nesse sentido, leciona Bobbio (1995, p. 29):

*A igualdade perante a lei é apenas uma forma específica e historicamente determinada de igualdade de direito ou dos direitos (por exemplo, do direito de todos de terem acesso à jurisdição comum, ou aos principais cargos civis e militares, independentemente do nascimento); já a igualdade nos direitos compreende, além do direito de serem considerados iguais perante a lei, todos os direitos fundamentais enumerados numa Constituição, tais como os direitos civis e políticos, geralmente proclamados (o que não significa que sejam reconhecidos de fato) em todas as Constituições modernas.*

[...]

*Mas, com freqüência, não se dá atenção ao fato de que aquilo que atribui uma carga emotiva positiva à enunciação, enquanto proposição descritiva, é excessivamente genérica ou até mesmo falsa - não é ela proclamada igualdade, mas a extensão da igualdade a todos. Com efeito, não pode escapar o significado polêmico e revolucionário deste todos, que é contraposto a situações ou ordenamentos nos quais nem todos, ou melhor, só poucos ou pouquíssimos, desfrutam de bens [...] uma das máximas políticas mais carregadas de significado emotivo é a que proclama a igualdade de todos os homens, cuja formulação mais corrente é a seguinte: todos os homens são (ou nascem) iguais. Esta máxima aparece e reaparece no amplo arco de direitos dos quais os demais são privados. Em outras palavras, o valor da máxima não está no fato de que evoque o fantasma da igualdade, que sempre perturbou o sono dos poderosos, mas no fato de que a igualdade evocada, qualquer que seja sua natureza, deveria valer para todos (e por "todos" não está dito que se deva entender a totalidade dos homens, já que basta que se entenda a totalidade dos pertencentes a um determinado grupo social no qual, até então, o poder permaneceu nas mãos de poucos) [...]*

Faz-se necessário observar que, no mesmo período, com a substituição da nobreza pela burguesia como classe econômica predominante nos principais Estados europeus, cresce especificamente na Inglaterra, desde meados de 1760, as primeiras manufaturas e aglomerados urbanos, o que representou um enorme aumento de produtividade e da população no período. Fenômeno que se convencionou denominar Revolução Industrial, tendo o mesmo se espalhado pelos principais Estados europeus até o fim do século XIX.

Segundo Remond (1997, p. 104):

*Como o crescimento das unidades industriais supõe a aplicação de capitais, vemos também surgir uma categoria relativamente nova, a dos chefes de indústria, a dos empresários, que dispõem de capitais ou fazem empréstimos.*

*Mas, enquanto entre o padrão do Antigo Regime e seus artífices a separação não era intransponível, entre os novos padrões e os novos operários, o abismo que os separa cada vez se aprofunda mais. A disparidade dos gêneros de vida, a desigualdade dos recursos acaba por criar como que duas humanidades diferentes (...)*

Naquele momento, diante da eclosão de movimentos sociais que lutavam por direitos sociais frente à miséria e exploração vivida pelo trabalhador frente ao Estado Liberal, o poder vigente passa a ser pressionado pela omissão perante a desigualdade econômica e social, sendo este um dos primeiros indícios de falência do liberalismo clássico.

Em Lemos et al (2012, p. 340):

*Os parâmetros que temos para pensar no sentido de cidadania hoje originaram-se das sociabilidades instituídas a partir das utopias que alavancaram as revoluções dos séculos XVII e XVIII (industrial e francesa), as quais deram origem ao mundo contemporâneo.  
Com as revoluções, foi possível pensar e vivenciar sociabilidades, não mais estáticas como a do mundo medieval e a possibilidade de sonhar com a liberdade e a igualdade. Isso tudo passou a ser traduzido como modernidade [...]*

Já no século XX, após a 1ª Guerra Mundial e elevação dos Estados Unidos da América como potência mundial hegemônica, a retomada do crescimento das economias capitalistas precede de notável otimismo. Após 1918, o crescimento desproporcional da produção em relação à demanda mundial capitaneado pelos EUA, aliada à especulação financeira desregulada, gera a mais longa crise do capitalismo do século XX: a *Grande Depressão*, tendo como marco simbólico o *crash* da Bolsa de Nova York em 1929.

Pelo escólio de Hobsbawm (1995, p. 81), a situação é elucidada com clareza:

*Curiosamente, o senso de catástrofe e desorientação causado pela Grande Depressão foi talvez maior entre os homens de negócios, economistas e políticos do que entre as massas. O desemprego em massa, o colapso dos preços agrícolas atingiu com força, mas elas não tinham dúvida de que havia alguma solução política para essas injustiças inesperadas — na esquerda ou na direita — até o ponto em que os pobres podem esperar que suas modestas necessidades sejam satisfeitas. Foi precisamente a ausência de qualquer solução dentro do esquema da velha economia liberal que tornou tão dramática a situação dos tomadores de decisões econômicas (...)*

A intensa oposição ao liberalismo clássico, o qual não mais proporcionava soluções efetivas aos tomadores de decisões econômicas, a saída dos EUA da crise que colocou em xeque o modelo de Estado Liberal seria solucionada anos depois em 1933 com a elaboração do *New Deal*, plano de recuperação econômica proposto pelo economista John Maynard Keynes e implantado pelo então Presidente americano Franklin Delano Roosevelt, inaugurando-se então o Estado Social na maior potência econômica mundial.



Segundo lição de Morais e Streck (2014, p. 91), é nesse contexto em que a ideia de intervenção mínima dá lugar a um papel ativo do Estado na vida de seu povo:

*Assim, o novo modelo de Estado vê-se constitucionalmente compelido a se tornar mais interveniente em questões sociais e econômicas (Silva, 2001, p. 115), assegurando educação, direitos trabalhistas e previdenciários, intervindo na economia, ditando o salário, comprando a produção, combatendo o desemprego, controlando as profissões, dentre outros exemplos de medidas intervencionistas que se tornaram encargo do Estado. A ordem jurídica transforma-se em instrumento de atingimento de metas sociais concretas, visando uma organização mais justa e igualitária, passando a incluir direitos às prestações do Estado para com seus cidadãos, a busca do bem-estar social (welfare state).*

Vê-se que a igualdade, portanto, após a Grande Guerra, deixa de existir como mera presunção legal, posto que o Estado, diante do fracasso do modelo liberal, abandona a velha política do *Laissez-faire* e passa a adotar posição ativa em relação à economia e a sociedade, intervindo diretamente a fim de proporcionar a chamada igualdade material entre seus cidadãos.

Na concepção de Bastos (1995, p. 145):

*Essa talvez seja a alteração mais profunda, surgiram os direitos cujo conteúdo consiste na possibilidade de o indivíduo receber alguma prestação do Estado. Este não permanece neutro diante das disparidades sociais. O princípio da igualdade, muito provavelmente o mais importante dos direitos clássicos, tornou-se uma irrisão. Como alguém observou consistia em dizer que a lei assegurava igual direito de pobres e ricos dormirem debaixo da ponte. A esta igualdade perante a lei passou-se a chamar de formal para opô-la a uma outra a que se denominou material. Na elaboração desta última teve importância decisiva o pensamento marxista ao demonstrar que o exercício dos direitos depende de meios, por exemplo, a liberdade de escolher o domicílio está na dependência de ter-se o dinheiro para pagar o aluguel.*

Ainda sobre a falência do Estado Liberal, Sarmiento (2006, p. 146) apresentou que:

*Naquele cenário, não é de se admirar que a igualdade tenha se tornado um instrumento que beneficiava apenas uma elite econômica. Tratava-se de uma igualdade apenas formal, que fechava os olhos para a injustiça e a opressão presentes na vida social. Na sua abstração, ela permitia a circulação de bens entre os proprietários, mas não se propunha a modificar o status quo ??de profunda assimetria social existente, coonestando??, com seu silêncio, a opressão dos mais fortes sobre os mais fracos. É célebre o comentário do escritor francês Anatole France sobre a falácia dessa igualdade liberal-burguesa. Nas suas palavras ‘a lei, na sua majestosa igualdade, proíbe ao rico e ao pobre de furtarem pão e dormirem debaixo da ponte, e permite a ambos que se hospedem no Hotel Ritz.’ Assim, pode-se dizer que no Estado Liberal-Burguês, como na Fazenda dos Bichos de George Orwell, todos eram iguais, mas alguns eram mais iguais do que os outros [...]*

Contudo, após o fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, com a reconstrução da Europa e a polarização ideológica do período, o Estado Social cresce de forma vertiginosa. Acompanhado do crescimento descontrolado do capitalismo mundial, da crise do

bloco socialista e da insustentabilidade dos gastos públicos, além das crises do petróleo ocorridas na década de 70, o modelo do *Welfare State* entra em crise.

No início da década de 80, ganha força o ideal neoliberal, que passa a pregar novamente a intervenção mínima do Estado na economia. Nesse contexto de retomada do pensamento liberal e desmantelamento de serviços básicos outrora garantidos pelos Estados, o teórico John Rawls, que já observava a crise do *welfare state* desde a década de 70 (publicação em 1971 de *A Teoria da Justiça*), ganha especial relevo.

Isso porque, segundo o filósofo político, o conceito acerca do que seria justo em um sistema que não mais se pretendesse social e utilitarista, como o era o *welfare state*, mas que pudesse proporcionar um ideal de justiça que garantisse, ao mesmo tempo, a igualdade material e o acesso aos bens básicos, deveria ser o que garantisse igualdade de oportunidades entre as partes, afastando-se da ideia meritocrática do pensamento Aristotélico.

O conceito do filósofo acerca da igualdade é condensado em dois princípios: o da igual liberdade (*equal liberty principle*) e o da diferença (*difference principles*). Segundo Costa (2015, p. 172-182):

*[...] o primeiro princípio parte do pressuposto de que as pessoas escolheram os princípios de justiça que seguem a partir do dispositivo procedimental da posição original. Nesta condição idealizada, as partes, que representam os cidadãos na sociedade real, são livres, iguais e racionais para fazerem as escolhas dos princípios que serão aplicados à estrutura básica da sociedade. Ainda, na posição original todos se encontram em uma condição simétrica e imparcial, por isso todos têm liberdades que não são passíveis de negociação e podem ser restringidas apenas em casos fortuitos no qual é, necessariamente, diminuída para todos (...)*

*Por sua vez, o segundo princípio consiste na diferença permitida dentro de um sistema, ou seja, as diferenças de cargos, escolhas e oportunidades que são aceitáveis na sociedade. Este princípio diz respeito às condições de desigualdades sociais. Neste caso, o desafio é responder à seguinte questão: como determinar qual é a diferença aceitável? A resposta de Rawls é “em primeiro lugar, devem estar vinculadas as posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2002, p. 6). Em outras palavras, todos devem ter o igual acesso a oportunidade, o que não significa que, necessariamente, todos desejarão o mesmo cargo. Sendo assim, o que importa é que todos tenham a mesma condição de acesso. Esses princípios compõem a estrutura da justiça distributiva rawlsiana, a qual deve conter como requisitos básicos universalidade, publicidade, finalidade, entre outros. A ideia basal desse segundo princípio é lidar com os bens primários, quais sejam, a distribuição de riquezas e o acesso a cargos de autoridade e responsabilidade para todos os cidadãos da sociedade bem-ordenada (well-ordered society).*

Sobre a igualdade de oportunidades, especificamente tendo como base o ambiente escolar, também discorre Pierre Bourdieu utilizando-se de sua teoria sobre os capitais. O sociólogo francês prega ser impossível que se garanta a igualdade plena entre os indivíduos em

uma sociedade, posto que os sujeitos se encontram naturalmente em posições desiguais, seja em razão do nascimento, em razão do poder econômico, aspectos culturais ou mesmo peculiaridades de determinadas regiões geográficas.

Segundo Jessé Souza (2006, p. 41):

*[...] o melhor do talento investigativo de Bourdieu é dedicado precisamente a desvelar e revelar as formas opacas e distorcidas nas quais a luta de classes e entre frações de classes assumem na modernidade tardia. Essa estratégia de desilusionismo tem como fio condutor desconstruir as máscaras que constituem a base da dominação e da opressão social no sentido mais amplo e que garantem sua legitimidade e aceitação. O desafio seria demonstrar, como diz Mauss, numa bela citação amada e repetida várias vezes por Bourdieu: “Como as sociedades continuamente se pagam com a moeda falsa dos seus sonhos”.*

Diante disso, a mobilidade social, sob a ótica meritocrática aristotélica, apenas existiria caso todos os indivíduos nascessem dotados com os mesmos capitais (cultural, social e financeiro) e na mesma sociedade, o que, em última análise, é impossível.

O pensamento de Pierre Bourdieu (1987, p. 4) acerca das desigualdades é condensado no seguinte trecho:

*[...] o mundo social pode ser concebido como um espaço multidimensional construído empiricamente pela identificação dos principais fatores de diferenciação que são responsáveis por diferenças observadas num dado universo social ou, em outras palavras, pela descoberta dos poderes ou formas de capital que podem vir a atuar, como azes num jogo de cartas neste universo específico que é a luta (ou competição) pela apropriação de bens escassos... os poderes sociais fundamentais são: em primeiro lugar o capital econômico, em suas diversas formas; em segundo lugar o capital cultural, ou melhor, o capital informacional também em suas diversas formas; em terceiro lugar, duas formas de capital que estão altamente correlacionadas: o capital social, que consiste de recursos baseados em contatos e participação em grupos e o capital simbólico que é a forma que os diferentes tipos de capital toma uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos.*

Posto isso, tendo em vista que os diferentes agentes possuem capitais distintos entre si, a ideia de igualdade material atrelada à meritocracia aristotélica cai por terra, demonstrando que, em última instância, o propósito da igualdade material prescinde de meritocracia.

Ante o exposto neste tópico, é possível visualizar que o ideal de igualdade material sofreu profundas alterações ao longo dos séculos, permitindo-se, hoje, concluir que a materialização da igualdade prescinde da meritocracia, tão defendida por liberais e aristotélicos. Ao mesmo tempo, o Estado Social, tendo dado lugar ao Estado Neoliberal, não deixou de demonstrar que as intervenções do ente sobre a sociedade e a economia são essenciais para que se garanta a igualdade material.

#### 4.1. Estado Social, redemocratização e o Estado Democrático de Direito no Brasil

No caso brasileiro, a evolução do princípio da igualdade reclama abordagem específica, tendo em vista as peculiaridades que envolveram o desenvolvimento de um Estado Social no país, além de seu processo de evolução até o atual Estado Democrático de Direito vigente.

Nesse sentido, observa-se que as origens do Estado Social no Brasil remontam à Era Vargas (1930-1945), período marcado pela Crise do Café, retirada das oligarquias cafeeicultoras do poder e ascensão da burguesia industrial nascente.

No período, houve a criação de inúmeras estatais, empregos públicos e obras públicas que garantiram a prestação de serviços básicos do Estado aos cidadãos, como saúde, educação, segurança e moradia. Além disso, no ano de 1943, há a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, compilada de garantias trabalhistas inspirada na *Carta del Lavoro* de 1927, documento encabeçado pelo Partido Nacional Fascista italiano de Benito Mussolini.

Aduz Fausto que (2006, p. 357):

*Sem o mesmo colorido mas com maior eficácia, ganhou força, no Brasil dos anos 30, a corrente autoritária. O padrão autoritário era e é uma marca da cultura política do país. A dificuldade de organização das classes, da formação de associações representativas e de partidos fez das soluções autoritárias uma atração constante. Isso ocorria não só entre os conservadores convictos como entre os liberais e a esquerda. Esta tendia a associar liberalismo com o domínio das oligarquias; a partir daí, não dava muito valor à chamada democracia formal. Os liberais contribuíram para justificar essa visão. Temiam as reformas sociais e aceitavam, ou até mesmo incentivavam, a interrupção do jogo democrático toda vez que ele parecesse ameaçado pelas forças subversivas (...)*

Diante disso, vê-se que, embora o Estado brasileiro tenha adotado políticas semelhantes as do *Welfare State*, o qual vivia seu auge nos EUA, a garantia da igualdade material por meio da intervenção estatal se deu a um alto custo pelos cidadãos: o da liberdade. Não somente a liberdade formal encabeçada pelos liberais, mas especificamente a liberdade de locomoção, pensamento e participação política.

De acordo com Gasparetto (2014, p. 6):

*Não só o Estado de Sítio foi declarado, mas foi promulgada a Lei de Segurança Nacional, dando amplos poderes ao governo federal. Ainda insatisfeito, o governo se fortaleceu equiparando o Estado de Sítio ao Estado de Guerra, em março de 1936. O Executivo recebeu plenos poderes. Por fim, mesmo munido de um instrumento legal e autoritário, o governo preparou um novo golpe. Getúlio Vargas apresentou o forjado Plano Cohen, que teria sido criado por militantes de esquerda para derrubar o presidente e promover uma revolução comunista no Brasil. A farsa foi arquitetada para causar comoção*

*nacional ao revelar uma suposta ameaça à pátria e permitir que Vargas suprimisse as eleições previstas para 1937 e retornasse com o Estado de Guerra (CARONE; 1974: 66). A escalada de poder iniciada com o Estado de Sítio, redefinido pela Constituição de 1934, levou à interrupção da democracia pela primeira vez na República brasileira, abrindo espaço para o governo ditatorial de Getúlio Vargas no chamado Estado Novo.*

O período de 1937-1945, denominado Estado Novo, portanto, restou marcado pela tirania, dando espaço a perseguições políticas, censura e hipertrofia do poder estatal. Nesse contexto, a elaboração da Constituição de 1937 reflete precisamente a supremacia dada ao Estado em detrimento do corpo civil.

Já com o fim da Segunda Guerra Mundial e a promulgação da Constituição de 1945, observa-se no Brasil um curto período de redemocratização com as eleições para a Presidência de Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o qual termina deposto pelo Golpe Militar de 1964.

A Ditadura Militar (1964-1985) compreendeu um período de nova hipertrofia do Estado e tirania, marcado pelo ultra-alinhamento ideológico dos militares aos EUA. Perseguições, censura, tortura, inflação, corrupção e atentados são as tônicas do período.

No escólio de Fausto (2006, p. 480):

*A partir do AI-5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos no funcionalismo, abrangendo muitos professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura dos meios de comunicação, a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos de governo. Um dos muitos aspectos trágicos do AI-5 consistiu no fato de que reforçou a tese dos grupos de luta armada. O regime parecia incapaz de ceder a pressões sociais e de se reformar. Pelo contrário, seguia cada vez mais o curso de uma ditadura brutal.*

O crescimento das desigualdades sociais, o falso milagre econômico, a hiperinflação, o terror institucionalizado, a realização de obras faraônicas sem utilidade e o sucateamento dos serviços públicos de saúde e educação geraram enorme desgaste no governo militar, o qual dá seus últimos suspiros com uma série de medidas: a revogação do AI-5 em 1978, a nomeação de João Figueiredo para a presidência em 1979 e a eleição indireta de um civil para Presidente da República em 1985.

O grande marco da redemocratização brasileira e retomada de discussões sobre direitos e garantias individuais, contudo, se dá de fato com a promulgação da Constituição de 1988, a qual traz já em seus primeiros capítulos um rol de direitos fundamentais aos cidadãos, caracterizando-se o que se convencionou chamar de novo Estado Democrático de Direito no Brasil.

## 4.2. O princípio da igualdade na Constituição Brasileira de 1988

A relevância da igualdade na Constituição Cidadã é tamanha que foi prevista no caput do art. 5º, dispositivo que funda os principais direitos e garantias individuais dos brasileiros, ao declarar que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”.

Da leitura do excerto, vê-se que a Constituição de 1988 trata a igualdade como um direito, não apenas como uma presunção legal.

Nesse sentido, não há que se defender que o poder constituinte originário pretendeu somente garantir a isonomia jurídica, como queriam os liberais de outrora. Pelo contrário, hoje a igualdade não é apenas garantida por lei, é um direito a ser exercido. Sendo assim, torna-se necessário, por parte do Estado (para quem se dirige a Constituição), um papel ativo na garantia da instrumentalização desse direito, notadamente para efeitos de materialização e eficácia dessa igualdade.

Em outras palavras: sendo a igualdade um direito, o mesmo não se exaure na letra da lei, sendo necessárias providências de ordem prática para que este seja garantido, conforme se observa do lecionado por Mello (2010, p. 18):

*(...) Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos. (...) O que se encarece, neste passo, é que a isonomia se consagra como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais. Praeter legem, a presunção genérica e absoluta é a da igualdade, porque o texto da Constituição o impõe. Editada a lei, aí sim, surgem as distinções (que possam se compatibilizar com o princípio máximo) por ela formuladas em consideração à diversidade das situações. Bem por isso, é preciso que se trate de desequiparação querida, desejada pela lei, ou ao menos, pela conjugação harmônica das leis. Daí, o haver-se afirmado que discriminações que decorram de circunstâncias fortuitas, incidentais, conquanto correlacionadas com o tempo ou a época da norma legal, não autorizam a se pretender que a lei almejou desigualar situações e categorias de indivíduos. E se este intento não foi professado inequivocamente pela lei, embora de modo implícito, é intolerável, injurídica e inconstitucional qualquer desequiparação que se pretenda fazer.*

Dessa forma, nota-se que a distinção que a lei faz ao caso concreto, como as ações afirmativas, objeto do presente estudo, não prescinde do juízo de compatibilidade em relação ao ideal de igualdade previsto na Constituição.

É exatamente nesse sentido que Celso Bandeira de Mello alerta que apenas se desigualava aquilo que é justificado por fatores objetivos e temporais, tendo em vista que, em última instância, a Constituição da República não permite que se criem privilégios no seio da sociedade sob a bandeira de defesa da igualdade material, o que seria, no mínimo, contraditório.

Sobre o tema, alude Daniel Sarmiento (2006, p. 146):

*Torna-se evidente, então, que o direito de cada pessoa de ser tratada com igualdade em relação aos seus concidadãos exige uma postura de profundo respeito e consideração à sua identidade cultural, ainda quando esta se distancie dos padrões hegemônicos da sociedade envolvente. O respeito, a preservação e a promoção das culturas dos grupos minoritários convertem-se assim numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade. [...] Neste quadro, a afirmação concreta dos direitos dos afrodescendentes no Brasil precisa transcender a isonomia meramente formal, para buscar a inclusão efetiva dos negros na sociedade, em igualdade real de condições com os brancos [...]*

O que se observa é que o princípio da igualdade permite o tratamento desigual entre os membros da sociedade quando um fundamento legítimo derivado da desigualdade de condições e acesso às possibilidades.

#### **4.3. As Ações Afirmativas como instrumento de correção de desigualdades históricas e concretização da igualdade substancial**

Ao adotar ações afirmativas, o Estado brasileiro executa pressupostos de teorias de justiça e, ao mesmo tempo, enfrenta o problema da desigualdade na educação como forma de desenvolvimento de uma sociedade mais justa e com possibilidade real de transposição social.

Para a concretização de regras diferenciadas para os concorrentes às vagas no ensino superior brasileiro, as instituições de ensino superior que detêm autonomia didático-científica, bem como administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Lei nº 9.394/96 e art. 207 da CRFB), podem editar parâmetros e garantir acesso às pessoas em condições desprivilegiadas.

Entretanto, tal autonomia não é absoluta, ou seja, deve ser relativizada ante o princípio da igualdade efetiva, derivado do princípio da isonomia aristotélica que assevera o tratamento isonômico aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de sua desigualdade.

O princípio da igualdade efetiva ganha relevância no debate sobre o desenvolvimento nos trabalhos de Amartya Sen, para o qual o desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento econômico, menos ainda ser resumido a indicadores como PIB, renda, industrialização e progresso técnico.

Em seu livro “*Desenvolvimento como Liberdade*”, (SEN, 2010) adiciona, para além da industrialização e do progresso técnico, uma oferta igualitária dos serviços de educação e de saúde, inclusive a capacidade de participação política:

*O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades.*

Nesse cenário, o marco teórico para desenvolvimento do estudo de cotas em pós-graduação nas universidades públicas no Brasil se dá nos estudos de Jessé Souza, em especial, nas partes de seus textos que estudam o *capital cultural*. Para o autor, o desenvolvimento na sociedade ocorre por meio de três tipos de acúmulo de capital, o capital econômico, o capital social e o capital cultural. (SOUZA, 2015)

A teoria adotada por Souza decorre dos estudos sobre desigualdades de Pierre Bourdieu, na qual “*educação, na teoria de Bourdieu, perde o papel que lhe fora atribuído de instância transformadora e democratizadora das sociedades e passa a ser vista como uma das principais instituições por meio da qual se mantêm e se legitimam os privilégios sociais*” (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002).

Complementando a visão de Jessé Souza e Pierre Bourdieu é necessário analisar os conceitos trazidos pela teoria da justiça de Rawls, na qual o autor afirma que é razoável que ninguém seja favorecido ou desfavorecido pela sorte natural ou pelas condições sociais (RAWLS, 2000), em especial, para a população negra e de baixa renda que, na prática, não obtém êxito quanto ao acesso de vagas de pós-graduação em universidades públicas brasileiras.

Outro estudo importante foi o debate travado no Supremo Tribunal Federal sobre o plano constitucional e aplicação no país, quando o relator ministro Joaquim Barbosa, tratando das ações afirmativas, suscitou questões importantes, que, posteriormente, levaram a edição de livro sobre o tema, apresentando a posição antagônica entre normas proibitivas *versus* normas integrativas ou afirmativas. Segundo o autor, o uso de normas proibitivas para o combate da discriminação não é suficiente, sendo necessária a adoção de medidas afirmativas.

Significa dizer que o papel do Estado não é somente o de proibir condutas negativas, mas sim de proporcionar ações concretas que alterem, de forma significativa, a realidade social, incluindo populações em situação desigual, garantindo-lhes melhores condições numa disputa em que a paridade de forças é gritante.



Ademais, Barbosa (2001) critica a teoria constitucional clássica que, segundo ele, adota a concepção meramente formal de igualdade, presente nos escritos de Locke, Rousseau e Montesquieu. Tal teoria estaria ligada a maiores índices de injustiça social.

Assim, em tempos de retração de políticas, ou de um discurso político de ampliação de direitos e redução das desigualdades, as ações afirmativas precisam ser “reafirmadas” como estratégia de Estado, mais do que de governo, para reduzir a desigualdade e corrigir falhas históricas. As cotas nas universidades, portanto, buscam reconhecer estas diferenças para reduzir as desigualdades, seja ao reconhecer o sucesso das ações no ingresso democrático e em cursos de graduação, seja para incentivar a adoção para cursos de pós-graduação.

Dentre as críticas mais frequentes que a Lei de Cotas tem sofrido está a alegação de que seja uma fonte causadora de discriminação, tendo impactos negativos sobre o meio social e de desempenho acadêmico, ou seja, que dentro dos programas de graduação e pós-graduação a sociedade acadêmica e, até mesmo os próprios alunos beneficiados, subjugariam os ingressantes pelo regramento especial de cotas.

Voltando ao trilho, é de fundamental importância destacar que a política de cotas raciais cria uma “cidadania diferenciada”, ou seja, mecanismos institucionais para o reconhecimento e a representação dos grupos excluídos, conforme afirma Iris Young (1996)

No contexto da construção histórica brasileira, o enfrentamento das desigualdades se impõe como uma condição para o desenvolvimento, importando, desta forma, leis que determinem ações corretivas de desigualdades históricas, a fim de que o desenvolvimento nacional seja alcançado.

A busca de acesso democrático à educação superior é medida que possibilita que o desenvolvimento do país não caminhe no sentido da concentração de riqueza e renda, isso porque o nível de escolaridade está diretamente ligado ao aumento da renda e, ao permitir que uma parte desfavorecida dos insumos sociais/culturais tenha acesso por meio de cotas, no longo prazo, acarretará inexoravelmente em melhor renda à população que teve acesso por meio das cotas sociorraciais.

Nesse sentido, Oliveira (2017), afirma que a principal condicionante para o alcance do desenvolvimento é o aumento da renda, e que “*muitos autores atribuem apenas os incrementos constantes de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem, no entanto, se preocupar como tais incrementos são distribuídos (sem grifo no original)*”.

Isto posto, o direito ao desenvolvimento, ou o desenvolvimento como princípio-objetivo da República Federativa do Brasil, estão ligados ao princípio da igualdade de oportunidades a que a Lei de Cotas, Lei Federal n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Analisar os dados fornecidos pelo Ministério da Educação – MEC, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE pode revelar que tais afirmações são equívocas, afirmando, assim, a efetividade das cotas.

Ressaltar a efetividade de uma ação afirmativa, gênero em que se enquadra a política de cotas sociorraciais, é garantir que tais ações afirmativas não sejam “varridas” das considerações sobre políticas públicas, independentemente das orientações ideológicas dos governos.

## **5. A RELAÇÃO ÉTNICA E AS POLÍTICAS DE COTAS SOCIORRACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

Para se entender o atual cenário da política de cotas no ensino superior brasileiro, em relação a conceito e normas, os pontos de partida são a formação da sociedade escravocrata no país e a evolução histórica internacional e nacional de ações afirmativas em geral e de políticas de cotas, em especial, bem como os elementos de natureza constitucional que permitem a aplicação das respectivas ações afirmativas no país.

### **5.1. A origem histórica da população negra brasileira**

A formação escravocrata da sociedade brasileira está enraizada na cultura e nas relações que permeiam a ocupação dos espaços públicos, inclusive, os espaços educacionais de alto desempenho como a graduação e a pós-graduação pública.

Como já debatido nos capítulos anteriores a estratificação social e perpetuação do capital cultural em favor de determinada classe social provoca uma necessidade de esforços descomunal para a mudança de paradigma de um indivíduo em relação ao ambiente em que nasceu. Sob o enfoque das teorias de Ralws e Sen não há o nivelamento necessário entre os indivíduos para o desenvolvimento dependa exclusivamente de suas liberdades e vontades.

Ademais, acabam por ter, nas palavras de Carvalho (2013), “*uma dimensão de psicologia negativa nas populações negras, na qual a identidade e o sentimento de autoestima denegou os valores e características culturais e ideológicas dos afrodescendentes brasileiros*”.

Este estado de coisas deriva do fato de abolição do regime vexatório e desumano da escravatura, não sido feito no sentido de garantir uma inserção do negro no novo mercado de trabalho assalariado. Antes, a substituição do trabalhador escravo pelo trabalhador livre, em sua maioria de brancos imigrantes, foi operada por obra do Estado Brasileiro.

Neste sentido, Theodoro (2008), em relatório do IPEA intitulado “*As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*”, de 2008, diz:

*Mecanismos legais, como a Lei de Terras, de 1850, a Lei da Abolição, de 1888, e mesmo o processo de estímulo à imigração, forjaram um cenário no qual a mão-de-obra negra passa a uma condição de força de trabalho excedente, sobrevivendo, em sua maioria, dos pequenos serviços ou da agricultura de subsistência.*

Assim, um Estado fundado em uma visão eurocêntrica e “modernizante”, não apenas deixou e incentivar e corrigir séculos de regime escravocrata como incentivou o

preenchimento do espaço para o negro na nova configuração da sociedade com imigrantes brancos.

Ainda segundo Theodoro, a entrada de imigrantes europeus no mercado de trabalho remunerado, e mesmo a nascente organização sindical contando com ascendentes de italianos, japoneses, etc<sup>2</sup>, relegou a população negra para atividades subalternas, mais remuneradas, informais e manteve a estética colonial da casa grande e senzala, gerando reflexos persistentes na configuração laboral brasileira.

Estes fatores acabaram por conformar a mão de obra na cidade, no final do século XIX e começo do século XX, a qual passou a contar, em grande parte, com antigos escravos que realizavam pequenos “bicos” e tarefas domésticas.

A configuração social foi tão desfavorável à população negra que a escravidão institucionalizada acabou por ser plasmada em uma exploração velada, e muitas vezes violenta, na medida em que o negro não tinha outra possibilidade senão vender sua mão de obra com exclusividade para determinado patrão.

Era a chamada figura do “negro de ganho”, ou seja, pessoas que ainda permaneciam numa situação análoga à escravidão e que serviam a famílias de classe média, os quais, durante o dia, vendiam seus serviços nas ruas e praças, garantindo, assim, a renda e o sustento de grande parte das famílias cariocas (THEODORO, 2008).

Havia também um segmento de mão de obra mais qualificado, consistente de artesãos, prestadores de serviços de reparações e mesmo trabalhadores adaptados aos serviços industriais.

---

2 Em trabalho sobre o tema, Endrica Geraldo, acrescenta que “Os imigrantes foram muitas vezes considerados como “indesejáveis”, com exceção dos chamados “brancos europeus”. Os que já se encontravam aqui fixados foram muitas vezes acusados de constituírem uma ameaça à formação da nacionalidade, em termos raciais ou culturais”, o que revela a tendência do Estado Brasileiro de ser racista e preconceituoso. In GERALDO, Endrica. “A “A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil”. Disponível em <<file:///C:/Users/NOTE/Desktop/Trabalho%20Juninho/2575-6829-1-PB.pdf>>. Acesso em 15/09/2017. Também sobre o tema ver: LESSER, J. A negociação da identidade nacional: Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil. São Paulo: UNESP, 2001; \_\_\_\_\_. Legislação imigratória e dissimulação racista no Brasil (1920-1934). Arché. Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 79-98, 1994; \_\_\_\_\_. O Brasil e a Questão Judaica – Imigração, Diplomacia e Preconceito. Rio de Janeiro: Imago, 1995; CARNEIRO, M. L. T. A imagem do imigrante indesejável. Seminários – Imigração, Repressão e Segurança Nacional, São Paulo: Arquivo do Estado/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, n. 3, 23-44, out. 2003; \_\_\_\_\_. Brasil: um refúgio nos trópicos: A trajetória dos refugiados do Nazi-fascismo. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Goethe, 1996; \_\_\_\_\_. O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930–1945). São Paulo: Brasiliense, 1988; BOUCAULT, C. E. de A.; MALATIAN, T. (Orgs.). Políticas imigratórias: Fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; KOIFMAN, F. Quixote nas trevas: O embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo. Rio de Janeiro: Record, 2002; LEÃO NETO, V. C. A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1934): Contornos diplomáticos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989; RAMOS, J. de S.. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20. In: MAIO, M. Chor (Org.). Raça, ciência e sociedade. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/CCBB, 1996, p. 59-82; e PANDOLFI, D. (Org.). Pensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

Porém, esta mão de obra foi alijada da crescente industrialização do Brasil e que demandava mão de obra, sendo, enfim, satisfeita, em termos de melhores condições de trabalho e remuneração, mesmo que ainda indignas, pelo trabalho de imigrantes.

Além da concentração desta população em regiões periféricas em situação de fragilidade social, sem infraestrutura, tendo por base atividades marginais e informais, situação que se perpetua até os dias atuais (THEODORO, 1991).

Segundo Bergman (1978), em sua obra “*Nasce um Povo*”, na zona cafeeira, no século XIX, a mortalidade alcançava 88% das crianças escravas. No Rio de Janeiro, no censo de 1872, esta taxa era 1,8% mais alta que a de natalidade.

Gosda (2002) acrescenta que os filhos de escravas costumavam ser separados das mães e vendidos em tenra idade, desta forma, o tempo de vida do escravo também era muito reduzido. No fim do século XIX estimava-se como sendo de 5 a 7 anos o tempo de vida do escravo comprado jovem.

Sendo institucionalizado no Brasil um sistema social e político fortemente marcado pela desigualdade e pelo arbítrio, esta marginalização da população negra acabou por tomar contornos mais graves, transmutando-se em legitimação a violência e descaso contra as populações em maior risco social.

Neste sentido, Pinheiro (1991),

*Padrões autoritários que podem estar nas “pequenas autoridades” que se aperfeiçoaram e se desenvolveram nos períodos de ditadura. Desde os almoxarifados de fábricas até as portarias de edifícios (controlados pelo DOPS através dos porteiros que estavam obrigados a remeter fichas sobre os moradores); essas pequenas autoridades interiorizaram e adaptaram a microcontextos o padrão de opressão difundindo pelo macropoder. O “você sabe com quem está falando?” se difundiu em todas as interlocuções. O mito da democracia racial continua soberano, servindo como excelente dissimulação para uma vasta gama de microdespostismos exercidos contra o negro. Nunca foi necessário no Brasil institucionalizar um sistema de apartheid legal, porque, além da discriminação social e econômica, as “pequenas autoridades” e o sistema do “sabe com quem está falando?” sempre desempenharam um papel de contenção dos negros na sociedade civil. As crianças negras crescem dentro das balizas desses microdespostismos e da interiorização dos limites impostos pela sociedade dos brancos.*

O trabalho sob o regime escravocrata pressupunha a perda da dignidade social, além da perda da liberdade, pois, conforme Costa (1998), na introdução de seu livro que trata da escravidão negra no Brasil,

A escravidão marcou os destinos da nossa sociedade. Seus traços ficaram indelévels na herança que nos legaram a cultura negra e as condições sociais nascidas do regime da escravidão. Passada essa fase, restaram, além do legado cultural, a concentração de negros e mestiços e os problemas da integração do escravo emancipado no status de homem livre e na sociedade do branco, sua assimilação, sua aceitação pelo grupo

branco e a necessária reformulação das atitudes recíprocas forjadas durante o período da escravidão.

A conduta e a mentalidade dos negros e mestiços, seus valores dominantes, seu comportamento social só pode ser entendidos hoje quando se tenha em conta o fenômeno da escravidão-abolição. A abolição exigia a elaboração de uma nova autoconcepção de status e papéis sociais por parte dos negros e mestiços, a formação de novos ideais e padrões de comportamento. Ela implicava também a mudança de comportamento do homem livre e branco diante do liberto, do negro não mais escravo. (...).

Também neste sentido, Rodrigues (2010), em dissertação de mestrado em direito, atesta que a desigualdade entre brancos e negros no Brasil, assim, tem suas raízes na desigualdade institucionalizada do período escravocrata.

No entanto, a autora chama a atenção para três aspectos importantes, a saber, (i) que o culpar a herança escravocrata pela discriminação da cor isenta as gerações atuais da responsabilidade na continuidade e manutenção da desigualdade nos nossos dias; (ii) é preciso reconhecer o quão difícil é recuperar uma falha de cinco séculos, sendo, portanto, necessária a participação de toda a sociedade e minimização de qualquer discriminação, por menor que seja; e por fim, (iii) é preciso refletir a respeito da plena eficácia das políticas sociais de reparação para as disparidades econômicas, sociais e de oportunidades.

Isto posto, a fim de corrigir esta rota, o constituinte, o qual, em última análise é o povo brasileiro, pretendeu que aparecessem na Constituição Federal de 1988 a afirmação dos valores fundamentais da pessoa humana, a supremacia da participação popular e o sufrágio universal sem distinção de escolaridade, a construção de um Estado livre de discriminações etc (DALLARI, 1994).

É com a CRFB de 1988 que a criminalização do racismo é internalizada como norma de direitos humanos, já presentes em tratados ratificados pelo Estado Brasileiro (SILVA JÚNIOR, 2000). Não apenas isto, mas ao se basear no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III), a atual CRFB estabelece a dignidade como fundamento do Estado Constitucional Democrático e Social brasileiro, sendo norma de direitos e garantias fundamentais.

No caput do art. 5º a Constituição Federal de 1988 o texto garante 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 igualdade, à segurança e à propriedade (...)*”.

Operando hermenêutica integrativa, se o *caput* do art. 5º atesta a igualdade de qualquer que seja, seja cidadão brasileiro ou estrangeiro, daí a denominação “pessoa humana”, o art. 3º, IV da mesma CRFB de 1988 elenca dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a inconstitucionalidade e vedação expressa a qualquer ato considerado discriminatório:

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

Com isso, a dignidade da pessoa humana é constituída “*como critério para a determinação e avaliação da legitimidade a política, da justiça, do direito, das decisões de relevância para a humanidade*” (BITTAR, 2006), devendo assim ser o lenitivo para a concretização dos objetivos da República.

Ora, é claro que para a correção de uma dívida histórica e com raízes na cultura e formação social e econômica brasileira, é preciso que o governo atue diretamente, seja com políticas de transferência e renda seja com ações afirmativas na educação.

Porém, é com o trabalho, valor social segundo o art. 1º, inciso IV, que o cidadão se dignifica, alcança sua independência e conquista sua emancipação mesmo do Estado.

Sendo, enfim, a democracia econômica, social, racial, cultural os maiores objetivos da Constituição Federal de 1988, junto da superação as desigualdades, é preciso que a sociedade esteja atenta a toda forma de discriminação que, expressa ou veladamente, dificulte, impeça, violento o direito fundamental do cidadão a construir sua vida e alcançar os postos de trabalho referentes à sua profissão.

Tal é o caso das vagas destinadas a egressos de “faculdades bem cotadas”, “renomadas”, as quais na sua maioria não tem política de cotas raciais e sociais, sendo algumas particulares e com mensalidades elevadas.

Caio Prado Jr. (2010) está certo ao afirmar que “*a classificação étnica do indivíduo se faz no Brasil muito pela sua posição social; e a raça, pelo menos nas classes superiores, é mais função daquela posição do que de caracteres somáticos*”, portanto, o que se vê é uma forma de perpetuar o negro em condições subalternas em toda a sociedade.

Já Ribeiro (1999), em seu livro “O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil”, afirma que Ou bem há democracia para todos, ou não há democracia para ninguém,

porque à opressão do negro condenado à dignidade de lutador da liberdade corresponde o opróbrio do branco posto no papel de opressor dentro de sua própria sociedade.

Assim, é importante a reflexão para que aqueles que cometem as ações aqui descritas não venham a perpetuar a prática por ignorância. Sob a ótica da igualdade de oportunidades presente na obra de John Rawls, o qual em seu Teorias da Justiça, o filósofo norte-americano, falecido em 2002, tenta construir uma teoria de reação ao utilitarismo clássico, o qual, não aprofunda no julgamento de justiça e equidade de ação ou política pública que maximize a felicidade, conquanto estas maximizem o bem-estar geral.

Assim, este pensamento, presente, sobretudo, no sistema jurídico da *common law*, tem influenciado a cultura jurídica dos países de raiz romano-germânica, na maioria das vezes sem adequações necessárias ao ambiente cultural e institucional destes países, marcados pela desigualdade social e étnica.

É neste sentido que a procura pela igualdade de oportunidades presente na obra de John Rawls se torna oportuna, pois ela acrescenta um conteúdo de igualdade mais adaptado à construção histórica destes países, como o Brasil, especialmente em relação à maior das suas dívidas históricas, a saber, a pertinente à população negra.

## **5.2. O desenvolvimento histórico das ações afirmativas**

O desenvolvimento da política de ações afirmativas no Brasil não se deu isoladamente do mundo. Apesar das características sociais do Brasil que ansiavam, e ainda anseiam, por uma política de Estado que promova a ascensão social de classes marginalizadas historicamente, o Brasil não foi a nação a iniciar o debate acerca das ações afirmativas no mundo. Muito pelo contrário.

A literatura identifica no mundo dois grandes movimentos de inclusão no debate político de estratégias que podem ser identificadas como ações afirmativas, visando à inclusão das mais diversas populações historicamente marginalizadas nos espaços da sociedade. O primeiro iniciou-se na Índia, em 1919, e estendeu-se para alguns países da Ásia e África em decorrência do processo de descolonização, já no pós-Segunda Guerra. Outro movimento surgiu, apartado do primeiro, nos Estados Unidos da América, que permeou o debate internacional no ocidente a partir da Conferência de Durban, em 2001.

Grandes historiadores, notadamente Wedderburn (2005), Zegarra (2005) e Robaina (2005), afirmam que o surgimento das políticas públicas de ação afirmativa se deu na Índia,



imediatamente após a primeira grande guerra, ainda em 1919, antes até da própria independência do país, sendo uma reação ao opressivo sistema de castas, legalizado à época, quando então houve movimentação política para que as “castas inferiores” tivessem acesso ao sistema político, ainda colonial.

Tal movimento foi consubstanciado em um documento dirigido ao *Southborough Committee on Franchise*, órgão político colonial na Índia. Em 1919, o protagonista do movimento, Bhimrao Ramji Ambedkar, membro da casta “intocável”, propôs o que chamou de “representação diferenciada”, no histórico “Demanda pela representação eleitoral diferenciada em favor das classes oprimidas” (*Plea for separate electorate for the depressed classes*).

Anos mais tarde, já no pós-Segunda Guerra, a partir da descolonização que passou o continente africano e asiático, diversas nações passaram pelo mesmo desafio: substituir postos oficiais antes dominados por europeus por nativos.

O que ficou à época conhecido como “nativização” ou “indigenização”, segundo Wedderburn (2005), consistia, efetivamente, em uma política de cotas para acesso ao sistema político, destinado às populações nativas, grande maioria da população, que, contudo, era marginalizada em todos os aspectos, principalmente o político.

O debate no eixo asiático acerca da integração de populações marginalizadas aos espaços sociais por meio de políticas públicas, quer possa ser considerado “ação afirmativa” ou não, desenvolveu-se e adquiriu contornos próprios da realidade do local onde se deu.

Sobre o desenvolvimento inicial de políticas de ações afirmativas, Medeiros (2005) esclarece os contornos gerais das primeiras nações a adotar políticas desse gênero:

*É o caso da Índia, cuja Constituição, já em 1948, por meio de seu artigo 16, reformulado em 1951, estabelece cotas para membros de “castas catalogadas” e, mais tarde, também de “tribos catalogadas”, além de medidas especiais para portadores de deficiência. Na década seguinte, a Malásia criaria um sistema destinado a estimular, via cotas, a participação da etnia bumiputra – os malaios propriamente ditos – numa economia dominada por chineses e indianos.*

Para o autor, bem como para o ministro Gilmar Mendes, há confusão quanto ao significado de “ações afirmativas” com as ações afirmativas destinadas especificamente a negros, através do sistema de cotas. Por tal confusão, muitos afirmam que o surgimento das ações se deu nos EUA. Assim, o referido ministro nos expressou em seu voto quando da análise pelo STF (Supremo Tribunal Federal):

*Infelizmente, no Brasil, o debate sobre ações afirmativas iniciou-se de forma equivocada e deturpada. Confundem-se ações afirmativas com política de cotas, sem se atentar para o fato de que as cotas representam apenas uma das*

*formas de políticas positivas de inclusão social. Na verdade, as ações afirmativas são o gênero do qual as cotas são a espécie (MENDES, 2012).*

A classificação que se extrai é fundamental para entender que as ações afirmativas (gênero) abarcaram uma série de políticas públicas voltadas para a aplicação de uma desigualdade proposital na sociedade, com o intuito de corrigir uma distorção, enquanto a política de cotas, apesar de ser um mecanismo importante e efetivo, é apenas uma delas.

Voltando à discussão quanto à origem, nem mesmo no julgamento paradigma do STF houve concordância, pois, conforme se observa de parte do voto do ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa (2001), para ele o pioneirismo sobre o assunto é norte-americano, em textual:

*O país pioneiro na adoção das políticas sociais denominadas “ações afirmativas” foi, como é sabido, os Estados Unidos da América. Tais políticas foram concebidas inicialmente como mecanismos tendentes a solucionar aquilo que um célebre autor escandinavo qualificou de “o dilema americano”: a marginalização social e econômica do negro na sociedade americana.*

Apesar da existência de políticas para a redução da tensão social na Índia no início do século XX, o que se vê, entretanto, é que não se identifica influência, seja apenas teórica ou efetivamente política, desta experiência inicial no debate atual que se dá no Brasil e no ocidente.

Isso porque, a doutrina, especialmente a jurídica, de forma majoritária, tem adotado o entendimento de que a influência no sistema de políticas de “discriminação positiva” adotadas nas cotas no ordenamento jurídico brasileiro decorre da experiência americana. Dois fatores podem ter influenciado esta conclusão, primeiro pela proximidade em termos de momento histórico, segundo pela similaridade cultural, de política econômica e de modelo de estado constitucional.

Um exemplo do acima afirmado vem de Medeiros (2005) que faz bom panorama histórico do surgimento deste instituto nos EUA. Segundo ele, a expressão afirmativa primeiro surgiu em documento oficial em um decreto presidencial de John F. Kennedy (*executive order* 10.925, de 1961), de carácter socioeducativo, sendo a medida destinada aos contratos federais, determinando que os contratantes elaborassem os candidatos “*sem consideração a sua raça, credo, cor ou nacionalidade*”.

Por pressão dos movimentos sociais, em especial o encabeçado por Martin Luther King, as autoridades americanas passaram a encarar o problema do “*dilema americano*”, buscando resolver os conflitos raciais. Assim, a partir deste período de realização do governo

americano da questão sociorracial, nas palavras de Medeiros (2005), jornalista e estudioso da questão racial, a expressão passou a ter “*conteúdo definido*”.

Deste modo, as ações afirmativas fizeram parte de um movimento mais amplo que buscava a igualdade de direitos para os afro-americanos. Em um curtíssimo espaço de tempo, foram promulgados os documentos legais mais importantes sobre o tema para a história dos EUA: o *Civil Rights Act*, em 1964, já no ano seguinte, em 1965, foi aprovado a Lei do Direito de Voto e, em 1968, o Estatuto de Direitos Civis (*Civil Rights Law*).

As estratégias de ação afirmativa foram, assim, paulatinamente adotadas nos estados norte-americanos, até que critérios raciais passaram a ser adotados pelas universidades americanas na escolha de candidatos ingressantes. Em decorrência disso, a Suprema Corte americana foi chamada a se manifestar sobre a constitucionalidade destes critérios, e, em 1978, no histórico *Regents of the University of California v. Bakke*, a corte decidiu que os critérios adotados pela universidade da Califórnia eram legais.

A forma de criação de ações afirmativas ocorrida no modelo americano se assemelha em muito ao que se deu no Brasil, mesmo tendo transcorrido de forma menos violenta, pois derivou de uma pressão social para redução das desigualdades sociais dos negros, que levaram a elaboração de leis e normas infraconstitucionais, implementando a discriminação positiva para, ao fim e ao cabo, serem analisadas pela Suprema Corte Americana (o equivalente ao STF) quanto à compatibilidade com as normas constitucionais e todo o ordenamento jurídico.

No caso brasileiro, analisando o sistema do norte, na emblemática ADPF nº 186, o ministro-relator Ricardo Lewandowski (2012) resumiu:

*Em tais julgados, a Suprema Corte daquele país avaliou, antes de tudo, a forma pela qual as instituições que adotaram ações afirmativas promoviam a diversidade étnico-racial. O Tribunal não examinou simplesmente se o critério adotado era constitucional ou inconstitucional em si mesmo. Exigiu, em cada caso, a demonstração de que o fundamento da discriminação positiva adotado pela instituição levaria a uma maior integração e igualdade entre as pessoas, segundo o critério denominado narrowly tailored.*

A verdade é que, na história, diversas políticas públicas e privadas surgiram por pressão de minorias, e que poderiam ser identificadas como ações afirmativas. Contudo, o contorno teórico e jurídico que permeia o debate atual no Brasil é decorrente, principalmente, da experiência americana da segunda metade do século XX e da pressão internacional, especialmente a partir da Conferência de Durban, em 2001.

Necessário no Brasil foi entender mais profundamente o contexto social e a estrutura de funcionamento da sociedade, entender por que, desde a abolição da escravatura no

Brasil, havia um discurso oficial no sentido de uma certa realidade ideal apartada do resto do mundo. Se desenvolveu, aqui, e somente aqui, o que chamavam de “*democracia racial*”, em que “*os brasileiros eram vistos como um povo excepcional, cuja principal característica seria a convivência harmoniosa entre pessoas de origem europeia, africana e indígena.*” (Silva, 2010) e se tal cenário era real ou fruto de um discurso hipócrita.

A segunda versão se mostra mais condizente com a realidade e com o nível de desigualdade sociorracial experimentado no início do século XXI, sendo, inclusive, naquele momento encomendada uma série de estudos pela UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – sobre a realidade ímpar vivenciada no Brasil.

Contrariando o discurso famigerado de que o povo brasileiro é inclusivo e plural, o resultado dos pesquisadores se deu no sentido de que o racismo permeava todas as relações sociais e tinha impactos significativamente nocivos para a sociedade brasileira.

*Por volta da década de 50, o Brasil havia adquirido reputação internacional por sua democracia racial. Por isso, a UNESCO encomendou uma série de estudos para compreender o segredo da reputada harmonia racial do Brasil num mundo marcado pelos horrores do racismo e do genocídio. Florestan Fernandes, da Universidade de São Paulo, fora nomeado o principal pesquisador brasileiro do projeto da UNESCO. Suas conclusões surpreenderam seus patrocinadores por constituírem a primeira contestação de peso à imagem de democracia racial no Brasil (TELLES, 2003, p. 59).*

Contudo, mesmo com os resultados demonstrando o contrário do senso comum, o mito da democracia racial brasileira manteve-se firme no cenário internacional. Somente a partir das lutas dos movimentos sociais da década de 70, no Brasil, que a percepção da população em geral em relação ao racismo passou a mudar e o problema, de forma gradual, foi inserido na pauta política.

*Nos anos 70 surgiram várias entidades, em diferentes estados, configurando aquilo que se convencionou chamar de “movimento negro contemporâneo”, que se caracterizaria por uma ênfase na denúncia do mito da democracia racial. Segundo esse mito, as relações raciais no Brasil seriam harmoniosas, haja vista a celebração da miscigenação como símbolo da identidade nacional. O novo movimento negro, que nasce durante o regime militar e cresce no período de abertura política, tem como tarefa, de acordo com suas lideranças, evidenciar a existência de racismo na sociedade brasileira e desenvolver uma consciência ou identidade negra (PEREIRA, ALBERTI, 2006, p. 144).*

Segundo Silva (2010), os movimentos brasileiros que denunciavam as práticas sociais racistas e demandavam direitos de cidadania aproveitaram-se do cenário internacional em que movimentos em diversos países faziam o mesmo (novamente se observa a contemporaneidade com os fatos americanos).

*As transformações sociais que compuseram o cenário mundial desde os anos 60 influenciaram no processo de organização do movimento social negro brasileiro, especialmente a partir das lutas pelos direitos civis nos EUA e pela independência dos países africanos sob o domínio português. Nos anos setenta do século XX, surge no cenário político brasileiro um novo tipo de militância negra que se aproveitava, entre outras coisas, da abertura de horizontes num mundo em acelerado processo de globalização, ações que se refletiriam, também, na produção de pesquisas acadêmicas, dedicadas a estudar as questões do racismo, do preconceito e das desigualdades raciais, fundamentadas em estatísticas comensuráveis.*

Apesar do clamor dos movimentos sociais e do grande período de desenvolvimento científico que clamavam por medidas efetivas do estado brasileiro para combater o racismo, não foi sem uma boa dose de pressão internacional que o tema saiu do plano teórico para chegar às instâncias governamentais.

Isso porque, apesar da já identificada desigualdade social e a necessidade de intervenção pública, por meio de políticas específicas, somente foi possível identificar ações efetivas em larga escala a partir dos primeiros anos do século XXI.

O marco temporal que desencadeou o debate de forma mais organizada no país foi a aprovação da Declaração e do Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, ocorrida em setembro de 2001 em Durban, na África do Sul, quando medidas efetivas do governo brasileiro enfrentaram a problemática do racismo.

Com o Brasil signatário da Conferência de Durban, a reparação pelos danos causados pela colonização e escravidão foi iniciada. Destacam-se, entre as medidas adotadas no plano interno, a implementação do sistema de cotas para ingresso no mercado de trabalho e no ensino superior e a adoção do ensino da história afro-brasileira no currículo escolar em todo o Brasil.

Contudo, a inclusão do sistema de cotas entre as ações afirmativas não era consenso entre as lideranças nacionais que participaram da Conferência de Durban. Em brilhante artigo que esclareceu as forças históricas no Brasil no pré e pós-conferência de Durban, Alberti e Pereira (2006) demonstraram que a pauta das cotas era evitada quando se tratava de ações afirmativas, nos seguintes termos:

*Até esse momento, os documentos, entrevistas e textos produzidos por aqueles que pensavam a questão racial no Brasil e militavam no movimento evitavam falar de "cotas", isto é, de reserva de vagas para negros, preferindo a noção de "ação afirmativa". Em 2000, por exemplo, uma coletânea de artigos com contribuições de algumas das principais lideranças do movimento negro brasileiro, reunidas em uma série de três seminários ocorridos entre 1997 e 1999, não traz, em nenhum momento, a reivindicação específica de cotas para negros em universidades tal como é encontrada atualmente (Guimarães e*

*Huntley, 2000). Fala-se de bolsas de estudos e da necessidade de investimentos na preparação de candidatos negros à universidade (Santos, 2000); de incentivos fiscais a empresas que contratarem negros e negras e apresentarem uma distribuição proporcional de negros e negras em cargos de direção e nos setores de produção (Alberto, 2000); e da legitimidade do princípio da ação afirmativa, ou seja, de um comportamento ativo do Estado capaz de transformar a igualdade formal em igualdade de oportunidade e tratamento (Silva J r., 2000).*

A inclusão das políticas de cotas no Brasil, de acordo com Alberti e Pereira (2010), passou a ser mais discutida a partir da redação do relatório do Brasil para a Conferência de Durban, em que Hélio Silva Júnior foi relator. Apesar de ser parte da minoria que acreditava na justiça da política de cotas, o comitê misto criado pelo governo brasileiro para redigir o relatório do Brasil para a Conferência de Durban decidiu incluir o “*estabelecimento de cotas para negros nas universidades*” como uma das medidas a ser adotada, e, a partir daí, a ideia tomou o espaço nacional.

Observada a evolução da implantação das políticas de ações afirmativas no Brasil, nota-se que, à luz da ocorrência da Conferência de Durban em 2001, o fato da Organização das Nações Unidas (ONU) haver efetuado a convocação de tal encontro ainda na década de 1990 motivou o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso a refletir sobre a possibilidade de implantação de ações afirmativas.

Neste sentido, em 20 de novembro de 1995, Fernando Henrique Cardoso assinou um decreto que criou o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. Por meio de tal ato, o Presidente da República deflagrou um interesse em estabelecer um diálogo fecundo com os movimentos negros organizados no Brasil, ressaltando da necessidade de tais atos em vista do cenário brasileiro permeado pelo preconceito.

No entanto, as medidas decorrentes da assinatura do decreto supracitado não mencionavam a possibilidade do estabelecimento de qualquer política de cotas nas universidades, limitando a sua atuação a fortalecer mecanismos que visassem diminuir práticas discriminatórias no âmbito laboral e educacional bem como, em conjunto com o Ministério da Educação, divulgar informações relevantes acerca da história do movimento negro no Brasil (BRASIL, 1995). Da ciência da relevância da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racional, Xenofobia e Intolerância Correlata, a dita Conferência de Durban, o governo brasileiro demonstrou uma preocupação em desenvolver trabalhos para além do envio de uma comitiva numerosa.

Sob esse intuito, às vésperas da Conferência, foram realizadas espécies de pré-conferências com o intuito de combinar a participação de organismos governamentais e ativistas

do movimento negro para discutir não apenas a posição brasileira em face das demandas a serem debatidas na África do Sul, mas, principalmente, melhor esclarecer as perspectivas brasileiras em relação às ações afirmativas e medidas passíveis de serem tomadas no âmbito interno para combater o racismo, como também impactar em outros aspectos sobre a vivência da população negra, tais como saúde, educação e moradia (DA CRUZ, 2009).

Meses após a Conferência Sul-africana, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 3.708, que instituiu cotas de até 40% para negros e pardos referentes às vagas nas universidades públicas estaduais, sendo que, já em novembro de 2001, o governador Anthony Garotinho a sancionou, sendo a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) as primeiras universidades do país a contarem com alunos cotistas, que ingressaram a partir do ano de 2003.

A política de cotas para negros nas universidades foi inicialmente mencionada na Carta do Rio, documento que foi firmado na Conferência Nacional contra o Racismo e Intolerância, em junho de 2001, sendo tal evento uma das pré-conferências organizadas no Brasil às vésperas da Conferência de Durban, mostrando como as modalidades de ações afirmativas e as discussões em torno dela sofriram renovação e as cotas passaram ocupar posição relevante na agenda do movimento negro (ALBERTI, PEREIRA, 2006).

Nota-se que a menção às cotas na Carta do Rio é fato extremamente marcante em vista de que a implantação dessa política teve o seu embrião justamente nesse ponto, visto que, observadas as posições no interior do próprio movimento negro à época, não era constatada qualquer unanimidade acerca da medida.

Neste diapasão, Ivair dos Santos, uma das mais relevantes lideranças do movimento negro na contemporaneidade, afirma, em entrevista a Alberti e Pereira (2005), como sua posição mudou e a relevância das discussões a partir do documento elaborado na capital carioca:

*Eu era contra cotas. Se você vir entrevistas minhas de alguns anos atrás, eu estou lá falando contra. Mas depois eu fui compreendendo, viajando muito o mundo, e vendo o Brasil. É muito bom você ver o Brasil de fora. Você compreende que a sociedade é tão conservadora na questão racial, é tão racista, que a cota é importante, porque ela abre esse debate. Tanto que a cota entra no relatório oficial quando, em uma audiência minha e de um grupo de pessoas com o Presidente da República, eu sugiro a ele que adote nem que seja a cota no relatório do governo que vai para Durban. Porque abriria o debate. E aí ele assume. Tanto que a imprensa vai lá e pinça justamente a cota. Ao mesmo tempo que ela pinçou para desmoralizar, abriu o debate. (ALBERTI, PEREIRA, 2005, p. 148)*

Com a implantação da política de cotas tendo sido alçada a um patamar diferenciado, em que a atenção e a intensificação dos debates motivaram o Estado a abrir o olho

acerca de tal, o movimento em prol delas que se intensificou às vésperas da Conferência de Durban e se reforçou imediatamente após a ocorrência do evento.

De rigor destacar que, além do cenário internacional, no ano seguinte à realização da Conferência de Durban, o cenário político brasileiro é alterado e o governo do presidente Lula, de natureza centro esquerda, substituiu o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal mudança significou, no campo das políticas públicas, uma mudança importante no reconhecimento do dever do estado de implementar a política, alterando a realidade social, e não somente a obrigação de gerenciar e fiscalizar.

Nesse contexto, a sincronia decorrente da Conferência de Durban, com a guinada ao reconhecimento de um estado minimamente social, influenciou, de forma determinante, o cenário político e jurídico para que ações afirmativas fossem adotadas no combate ao racismo, não só para a tomada de medidas legislativas, como a já referida aprovação da Lei nº 10.639/03, mas também para inclusão do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana no currículo brasileiro, Lei nº 12.711/2012, determinando que as universidades e instituições de ensino superior adotem critérios raciais na seleção de candidatos, entre outras, mas também para que o debate acerca das ações afirmativas fosse incentivado.

Voltando aos casos práticos, no âmbito federal, a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade a adotar cotas raciais em seus processos seletivos para ingresso no ensino superior. Apesar de uma polêmica referente à necessidade de, além da autodeclaração, ocorrer um exame fotográfico e, em caso de recurso, entrevista do candidato, a medida foi bastante significativa, a partir de que, em junho de 2003, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) definiu o Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, cujo parâmetro estabelecido foi da destinação de 20% das vagas.

As ações afirmativas no governo brasileiro aumentaram substancialmente e se intensificaram as preocupações com a promoção da igualdade racial. Desse modo, atrelada a tal preocupação, notou-se um forte interesse também pela consolidação da democratização do acesso ao ensino superior também no cenário das universidades privadas, destacando-se, neste sentido, além da adoção de cotas por uma universidade federal, o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) destinado à concessão de bolsas de estudos integrais em cursos de graduação.

Sob esse cenário ganham profunda relevância projetos por parte do governo federal e seus aliados destinados à universalização do acesso ao ensino superior, chamando atenção a preocupação com a reserva de até 50% das vagas para estudantes oriundos de escola pública, havendo, dentro desse percentual, reserva de um percentual específico destinado aos estudantes



negros e indígenas, projeto este que, calharia, na aprovação da Lei nº 12.711/2012, que ficou mais conhecida como Lei das Cotas.

À luz desses projetos, a bem verdade é que até o advento da Lei das Cotas, a instituição das mesmas pelas próprias universidades intensificou-se, tanto que, entre 2003 a 2005, ainda nos primórdios das discussões acerca do projeto, 14 universidades já haviam aderido as cotas, número que se elevou para 83 instituições em 2010 (GUARNIERI, MELO-SILVA, 2017), reforçando que as universidades perceberam de maneira bastante imediata a importância da implantação de ações afirmativas, não permanecendo na inércia na expectativa de uma intervenção governamental.

Dessa forma, é notório que as cotas universitárias se consolidaram na realidade educacional brasileira, firmando-se como um meio de inserção do jovem negro nos espaços acadêmicos, fomentando a diversidade em tais ambientes e, mais importante, permitindo que a própria evolução do conhecimento acadêmico gere efeito positivo na promoção da igualdade no país.

Um ponto que merece destaque é que a efetivação da política de cotas na graduação e na pós-graduação teve seu início ao mesmo tempo, entretanto, o desenvolvimento não ocorreu da mesma forma e intensidade.

Isso porque, apesar da UNEB e da UERJ, já no ano de 2002, serem as primeiras universidades a adotarem a política de cotas na graduação e na pós-graduação, somente a primeira ganhou notável relevância e disseminando as regras de cotas, respeitando a autonomia de cada IES, nos processos seletivos de graduação. Já a segunda foi relegada por mais de uma década, vindo a se concretizar somente após a pressão do movimento social organizado e do resultado dos grupos de trabalho decorrentes da Portaria MEC nº 929/2016 e Portaria CAPES nº 149/2015 (VENTURINI 2018). Tal cenário levou o MEC à elaboração da Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016.

Somente com a portaria que, já em seu artigo primeiro, determinou o prazo de 90 (noventa) dias para que as IES's apresentassem proposta com o objetivo da inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência, bem como, no artigo segundo, que as instituições federais de ensino deveriam criar comissões próprias *“com a finalidade de dar continuidade ao processo de discussão e aperfeiçoamento das Ações Afirmativas propostas.”*

Portanto, os efeitos práticos no combate à falsa democracia racial, uma vez que a grande maioria da elite intelectual na pós-graduação é branca, vêm ocorrendo de forma gradual, iniciando na graduação para depois caminhar na pós-graduação e ainda somente após existirem normas que obrigam a disponibilização dos espaços a determinados setores sociais.

### 5.3. A base constitucional a partir do texto de 1988

A palavra educação consta 185 (cento e oitenta e cinco) vezes no texto vigente da Constituição e, para o desenvolvimento da pesquisa, em consonância com o referencial teórico já apresentado, é possível a interpretação sistêmica de, ao menos, 10 (dez) artigos que, com uma clareza solar, evidenciam que a política de cotas é dever do Estado brasileiro para atingir igualdade material no campo da educação, em especial, do ensino superior.

*Tabela 02 – Artigos da Constituição da República para análise de cotas na Educação*

Item	Título	Referência	Objeto
1	Dos Princípios Fundamentais	Artigo 3º, inciso III	reduzir as desigualdades sociais
2	Dos Direitos e Garantias Fundamentais	Artigo 5º, <i>caput</i>	garantia do direito de igualdade
3	Dos Direitos e Garantias Fundamentais	Artigo 6º, <i>caput</i>	educação como direito social
4	Da Organização do Estado	Artigo 23, <i>caput</i> e inciso V	competência concorrente dos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à educação
5	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 205, <i>caput</i>	a educação como direito de todos e dever do Estado e da família
6	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 206, inciso IV	gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais
7	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 207, <i>caput</i>	autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades
8	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 208, inciso V e §§ 2º e 3º	garantia de acesso aos mais elevados níveis de ensino, pesquisa e cultura, de forma gratuita e sob pena de responsabilidade da autoridade competente
9	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 211, <i>caput</i>	colaboração entre os entes federativos na organização do sistema de educação
10	Da Educação, da Cultura e do Desporto	Artigo 214, incisos II e III	ações integradas para garantir a manutenção e o desenvolvimento da educação nos seus diversos níveis

Fonte: elaborada pelo autor

A análise da Tabela 02 permite concluir que já de início, no artigo 3º, inciso III, a redução das desigualdades sociais é apresentada como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Significa dizer que o Estado brasileiro, em todos os níveis, deve atuar e implementar ações concretas neste fim.

No capítulo seguinte, aquele que apresenta os direitos e garantias fundamentais, deve interpretar a previsão do *caput* dos artigos 5º e 6º de forma conjunta, pois o primeiro eleva o direito de igualdade à categoria de direito fundamental subjetivo enquanto o segundo, de forma mais objetiva, reconhece expressamente a educação como direito social.

Quanto à organização do Estado brasileiro, o artigo 23, *caput* e inciso III, se atribui competência concorrente entre União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios para que, de forma conjunta e estruturada, promovam o acesso à educação.

Por fim, no capítulo específico no texto constitucional sobre o tema, são apresentados mais 5 (cinco) manifestações da amplitude e do alcance da educação. O mais

importante deles, sem dúvida, é a sua fixação como direito de todos e dever do Estado e da família, artigo 205, *caput*.

Por outro turno, o reconhecimento da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades permite que as instituições de ensino superior possam fixar regramentos internos para aplicação da política de cotas dentre os processos seletivos de aberturas de vagas, artigo 207, *caput*.

Outra norma de natureza programática, mas que caminha no sentido do acesso amplo e que ratifica a necessidade das cotas, inclusive, em sede de graduação e pós-graduação, é o exposto no artigo 208, inciso V e §§ 2º e 3º que visa garantir o acesso aos mais elevados níveis de ensino, pesquisa e cultura, de forma gratuita e sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Ao final, o legislador nos artigos 211, *caput* e 214, incisos II e III, retorna ao tema da necessidade de colaboração entre os entes federativos na organização do sistema de educação e que ocorram por meio de ações integradas.

## 5. AS COTAS SOCIORRACIAIS NA PÓS-GRADUAÇÃO: UMA VISÃO PRÁTICA E ATUAL

Para o conhecimento do cenário atual da educação, especialmente no nível de pós-graduação, a pesquisa de campo se mostra como uma ferramenta adequada e tem o condão de apresentar dados relevantes.

Para tanto, o ponto de partida é o levantamento da quantidade de programas de pós-graduação existentes e cadastrados junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme dados disponibilizados em julho de 2019 e distribuídos da seguinte forma:

*Quadro 04 – Distribuição de Programas e Cursos de Pós-graduação*

Cursos Avaliados e Reconhecidos												
Região	Total de Programas de pós-graduação							Totais de Cursos de pós-graduação				
	Total	ME	DO	MP	DP	ME/DO	MP/DP	Total	ME	DO	MP	DP
CENTRO-OESTE	386	141	11	63	0	171	0	557	312	182	63	0
NORDESTE	946	387	18	166	1	370	4	1320	757	388	170	5
NORTE	272	125	4	51	0	88	4	367	214	93	56	4
SUDESTE	2002	395	41	386	1	1167	12	3181	1562	1208	398	13
SUL	984	288	12	156	0	519	9	1512	807	531	165	9
<b>Totais</b>	<b>4590</b>	<b>1336</b>	<b>86</b>	<b>822</b>	<b>2</b>	<b>2315</b>	<b>29</b>	<b>6937</b>	<b>3652</b>	<b>2402</b>	<b>852</b>	<b>31</b>

ME: Mestrado Acadêmico  
 DO: Doutorado Acadêmico  
 MP: Mestrado Profissional  
 DP: Doutorado Profissional  
 ME/DO: Mestrado Acadêmico e Doutorado Acadêmico  
 MP/DP: Mestrado Profissional e Doutorado Profissional

Fonte: Plataforma Sucupira<sup>3</sup>

De acordo com o quadro 05 é possível constatar que atualmente o país consta com 4590 programas de pós-graduação, que abarcam um total de 6937 cursos de pós-graduação. A concentração dos programas se dá nas regiões Sudeste (2002), Sul (984) e Nordeste (946) que respectivamente representam 43,62%, 21,44% e 20,61%. Em contrapartida, as regiões Centro-Oeste (386) e Norte (272) representam apenas 8,41% e 5,63%.

Outro dado importante é que a pós-graduação é dividida em 4 linhas de pesquisa, abarcando os mestrados e doutorado nas versões acadêmica e profissional, como consta na legenda do quadro 05.

Já a distribuição por unidades da federação é disponibilizada pelo Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES e está apresentada no quadro abaixo em 04 faixas

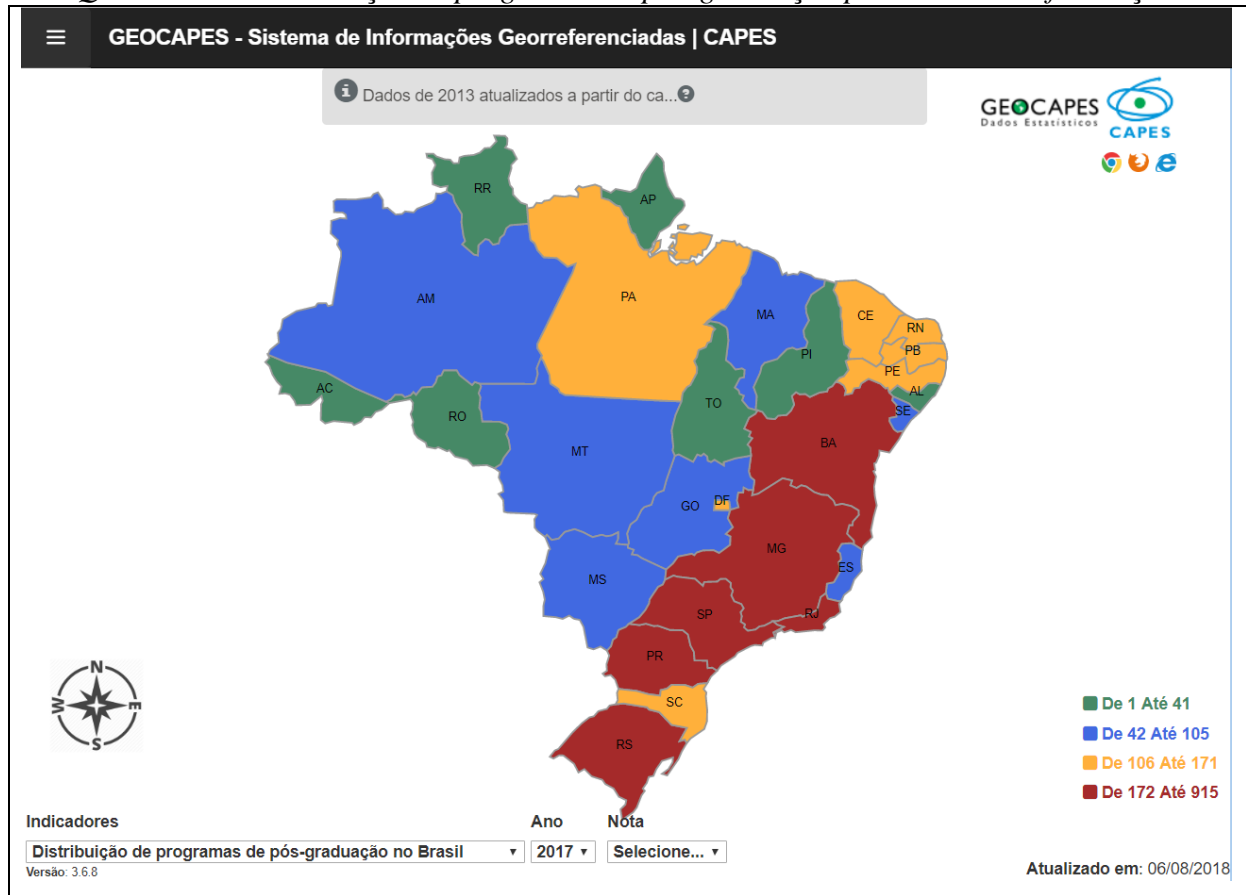
<sup>3</sup> Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf>.

Acesso em: 02/jul/2019.

de valores, sendo que no endereço eletrônico é possível verificar o número exato de cada unidade de federação.

*Quadro 05 – Distribuição de programas de pós-graduação por unidade da federação*



Fonte: CAPES<sup>4</sup>

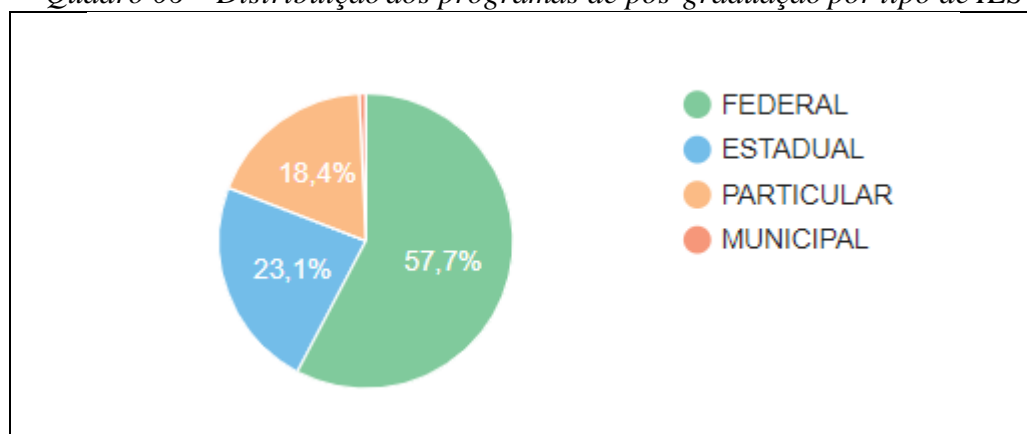
O quadro 06, bem como os dados disponibilizados na plataforma Sucupira (no mesmo endereço eletrônico do quadro 01), evidencia que, nos anos de 2017 e 2019, respectivamente, os Estados com maior número de programas de pós-graduação foram São Paulo (915 e 942), Rio de Janeiro (487 e 514), Minas Gerais (440 e 471), Rio Grande do Sul (412 e 432), Paraná (342 e 369) e Bahia (179 e 201).

Na outra ponta, e também nas mesmas bases de dados citadas, os Estado com menor número de programas são Amapá (7 e 10), Roraima (12 e 13), Acre (10 e 15), Rondônia (12 e 16), Tocantins (25 e 28) e Piauí (41 e 46).

Outro dado relevante é que a pesquisa, no nível de pós-graduação, no ano de 2017, se deu em mais de 80% de programas instalados em instituições públicas e apenas 18,4% em instituições de ensino superior de natureza privada, conforme quadro abaixo.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 02/jul/2019

Quadro 06 – Distribuição dos programas de pós-graduação por tipo de IES



Fonte: CAPES<sup>5</sup>

O quadro 07 demonstra que as IES's nos níveis federal e estadual são responsáveis por 25,7% e 23,1% dos programas de pós-graduação, no ano de 2017.

A primeira atividade foi a realização de contato com a CAPES, em 21 de janeiro de 2019, a fim de levantar dados quanto aos cursos de mestrado do país em relação à adesão às cotas. Em resposta por *e-mail* oficial (sucupira.coleta@capes.gov.br), no dia seguinte ao envio, o representante da plataforma Sucupira afirmou que *“Prezado senhor, a Capes não fez a contabilização, porém no documento em xls estão todos os PPGs cadastrados na plataforma Sucupira. O senhor deverá fazer a contabilização”*.

A análise dos dados da planilha fornecida pela CAPES, com as matrículas do ano de 2017, permitiram um aprofundamento e divisão do número e percentual de discentes, de acordo com a autodeclaração em 5 (cinco) possíveis etnias de acordo com o grau do programa, sendo que para efeito de tratamento dos dados e ante a irrelevante quantidade de inscritos no curso de doutorado profissional, as tabelas do anexo II e que deram origem aos gráficos foram elaboradas considerando as variáveis mestrado profissional e acadêmico e doutorado.

A partir da planilha enviada, foi possível constatar que do total de alunos cadastrados (375.468), existem informações disponíveis para 155.131, pois 108.532 não responderam ao questionário e 11.805 não dispõe da informação. A quantidade de discentes, baseada em conceito de autodeclaração, é a seguinte:

<sup>5</sup> Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 02/jul/2019

Tabela 03 – Distribuição de alunos por Etnia na pós-graduação no ano de 2017

Etnia autodeclarada	Pós-graduação		Doutorado		Mestrado Acadêmico		Mestrado Profissional	
Branca	112.173	72,31%	39.129	75,08%	57.887	71,39%	15.157	69,12%
Amarela	2.217	1,43%	815	1,56%	1.138	1,40%	264	1,20%
Indígena	544	0,35%	168	0,32%	291	0,36%	85	0,39%
Parda	32.535	20,97%	9.636	18,49%	17.489	21,57%	5.411	24,67%
Preto	7.662	4,94%	2.366	4,54%	4.283	5,28%	1.013	4,62%
<b>total</b>	<b>155.131</b>	<b>100,00%</b>	<b>52.114</b>	<b>100,00%</b>	<b>81.088</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.930</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da Plataforma Sucupira

A tabela 03 apresenta que o número de brancos é superior a 70% enquanto os negros representam apenas 5% do total de alunos. Os critérios para separação das etnias já estavam disponíveis na planilha, não existindo informações objetivas para a conceituação, até mesmo porque, como já dito, o critério é baseado em autodeclaração.

Assim, é possível analisar e interpretar os dados também sob outros prismas, sendo o primeiro a quantidade de discentes na pós-graduação, classificados em razão da etnia e divididos por status jurídico da IES em que estão matriculados.

Tabela 04 – Total de discentes da pós-graduação por status do programa

Etnia autodeclarada	Pós-graduação		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Branca	112.173	72,31%	55.738	65,94%	29.758	77,60%	991	92,53%	25.686	82,37%
Amarela	2.217	1,43%	932	1,10%	888	2,32%	5	0,47%	392	1,26%
Indígena	544	0,35%	374	0,44%	106	0,28%	-	0,00%	64	0,21%
Parda	32.535	20,97%	22.222	26,29%	6.087	15,87%	65	6,07%	4.161	13,34%
Preto	7.662	4,94%	5.262	6,23%	1.510	3,94%	10	0,93%	880	2,82%
<b>total</b>	<b>155.131</b>	<b>100,00%</b>	<b>84.528</b>	<b>100,00%</b>	<b>38.349</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.071</b>	<b>100,00%</b>	<b>31.183</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da Plataforma Sucupira

A tabela 04 mostra que os números nas IES's de natureza federal refletem acessos mais democráticos, pois enquanto os brancos representam 65,94% do total, nas estaduais, municipais e particulares, respectivamente, representam 77,60%, 92,53% e 82,37%.

A seguir, nas tabelas 05 a 07, a análise é feita por grau da pós-graduação, e são apresentados os números do mestrado acadêmico, mestrado profissional e do doutorado.

Tabela 05 – Total de aluno de mestrado acadêmico por status do programa

Etnia autodeclarada	Mestrado Acadêmico		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Branca	57.887	71,39%	28.998	64,74%	15.151	77,20%	587	95,45%	13.151	81,91%
Amarela	1.138	1,40%	496	1,11%	435	2,22%	4	0,65%	203	1,26%
Indígena	291	0,36%	212	0,47%	43	0,22%	-	0,00%	36	0,22%
Parda	17.489	21,57%	12.124	27,07%	3.176	16,18%	17	2,76%	2.172	13,53%
Preto	4.283	5,28%	2.961	6,61%	821	4,18%	7	1,14%	494	3,08%
<b>total</b>	<b>81.088</b>	<b>100,00%</b>	<b>44.791</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.626</b>	<b>100,00%</b>	<b>615</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.056</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da Plataforma Sucupira

O que se constata a partir da tabela 05 é que no mestrado acadêmico, até mesmo por representar a maior quantidade de alunos, as vagas se assemelham ao número apresentado com relação ao total da pós-graduação. O destaque é para a somatória de pardos e pretos na universidade pública federal, que representa 33,68% do total dos identificados. A pior distribuição ocorre no cenário das instituições particulares em que os brancos detêm 81,91% do total.

*Tabela 05 – Total de aluno de mestrado profissional por status do programa*

Etnia autodeclarada	Mestrado Profissional		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Branca	15.157	69,12%	7.019	62,71%	2.318	62,82%	307	85,75%	5.513	82,42%
Amarela	264	1,20%	114	1,02%	59	1,60%	1	0,28%	90	1,35%
Indígena	85	0,39%	66	0,59%	9	0,24%	-	0,00%	10	0,15%
Parda	5.411	24,67%	3.319	29,65%	1.101	29,84%	48	13,41%	943	14,10%
Preto	1.013	4,62%	675	6,03%	203	5,50%	2	0,56%	133	1,99%
<b>total</b>	<b>21.930</b>	<b>100,00%</b>	<b>11.193</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.690</b>	<b>100,00%</b>	<b>358</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.689</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da Plataforma Sucupira

Já no mestrado profissional, cujos dados estão apresentados na tabela 06, é observada a maior participação da população parda e preta, com o total de 29,29%, chegando ao equivalente a 35,68% das vagas ocupadas nas universidades públicas federais. Novamente a concentração no ambiente privado é significativamente maior, ocupando os brancos 82,42% e, na contramão, os pardos e pretos com apenas 14,10% e 1,99%.

*Tabela 06 – Total de aluno de doutorado por status do programa*

Etnia autodeclarada	Doutorado		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Branca	39.129	75,08%	19.721	69,09%	12.289	81,75%	97	98,98%	7.022	83,22%
Amarela	815	1,56%	323	1,13%	394	2,62%	-	0,00%	99	1,17%
Indígena	168	0,32%	96	0,34%	54	0,36%	-	0,00%	18	0,21%
Parda	9.636	18,49%	6.779	23,75%	1.810	12,04%	-	0,00%	1.046	12,40%
Preto	2.366	4,54%	1.626	5,70%	486	3,23%	1	1,02%	253	3,00%
<b>total</b>	<b>52.114</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.545</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.033</b>	<b>100,00%</b>	<b>98</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.438</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da Plataforma Sucupira

A tabela 07 apresenta o número e a divisão dos alunos de doutorado e evidencia que no topo da pirâmide da pós-graduação o acesso é menos democrático, resultando na maior proporção de concentração de vagas para os brancos de todos os itens analisados.

Os brancos representam 75,08% do total, enquanto pardos (18,49%) e pretos (4,54%) que, somados, são 23,03%. No cenário das instituições particulares, o valor apurado também é maior dos que os apresentados anteriormente e os brancos somam 83,22% dos alunos.

Um fato que merece destaque é que em todos os cenários, a concentração no âmbito federal é menor do que no estadual, que, por sua vez, é menor dos que a apresentada no municipal e nas particulares.



Dessa forma, no vasto cenário da pós-graduação, e para efeito da pesquisa de campo, o corte foi feito para os programas de pós-graduação cadastrados na plataforma Sucupira<sup>6</sup>, em cursos avaliados, reconhecidos e distribuídos por região, que apresentavam mais de 50 programas de pós-graduação.

O resultado foi a identificação de 14 IES's com mais de 50 programas, o que resultou no envio de 267 e-mails aos endereços que estavam cadastrados na plataforma e que, somados, representam 1387 programas, o equivalente a um terço do total disponível no ano de 2019.

A coleta de dados se iniciou com envio, por correspondência eletrônica (*e-mail*), de formulário para os mais diversos programas de pós-graduação do Brasil. O *e-mail* foi enviado, por vezes, diretamente ao coordenador ou à coordenadoria do mestrado, quando o contato foi encontrado, ou à reitoria e demais órgãos da universidade.

O formulário<sup>7</sup> consistia nos seguintes questionamentos:

- (i) *Em que ano foi criado o programa de pós-graduação?;*
- (ii) *Qual o número de vagas no programa?;*
- (iii) *Existem sistemas de cotas?;*
- (iv) *Em caso positivo, quando foi implementada a regra de cotas, quais são os critérios e a quantidade de vagas destinadas divididas para cada política afirmativa?;*
- (v) *Qual o instrumento jurídico utilizado na criação de cotas (ex: lei, decreto, resolução, portaria ou outra forma)?;*
- (vi) *Os beneficiados desta política recebem algum tipo de bolsa ou outro tipo de auxílio? Qual?*

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf>.

Acesso em: 12/dez/2018

<sup>7</sup> Anexo I – Formulário elaborado pelo autor para levantamento de dados das IES.

Tabela 07 – Resposta das IES's sobre a existência de política de cotas

Grupo	Item	Universidade	Número de Programas	Tem cotas?
1	1	UFBA	79	não respondeu
	2	UFMG	87	não respondeu
	3	UFPA	83	não respondeu
	4	UFPB	65	não respondeu
	5	UNICAMP	82	não respondeu
	6	USP	243	não respondeu
	7	UNESP	140	não respondeu
SUBTOTAL			779	
2	8	UFC	72	não
SUBTOTAL			72	
3	9	UFG	71	sim
	10	UFPR	78	sim
	11	UFRGS	93	sim
	12	UFRJ	124	sim
	13	UFSC*	77	sim*
	14	UnB*	93	sim*
SUBTOTAL			536	
			1387	

\* a regra é aplicável somente ao curso que responder ao questionário

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 08 mostra que em tese 1387 programas foram consultados, entretanto apenas metade dos programas responderam ao e-mail. As respostas totalizaram 608 programas de pós-graduação, sendo 536 positivas para a existência de ações afirmativas e 72 negativas. Em relação às IES', isso significa que 6 utilizam a política de cotas e apenas 1 não. Para efeito dos resultados foram descartadas as 7 IES's que não responderam ao questionário.

Entretanto, o que se observou é que algumas IES's não se dispuseram em cooperar com a pesquisa, mesmo sendo instituições que detinham em sua função essencial o desenvolvimento da pesquisa.

Um dado relevante é que a adoção de instrumentos jurídicos para normatizar a política de cotas nas maiores IES's do Brasil é algo recente. Como se observa na tabela abaixo, das 6 IES's que responderam ao questionário, todas afirmaram que os instrumentos jurídicos são datados de 2014 a 2018, da seguinte forma:

Tabela 08 – Ano de início e instrumento para regulamentação das cotas

Item	IES	Abraçgência	Ano de Início	Instrumento Jurídico	Regras das cotas
1	UFG	Toda universidade	2015	Resolução CONSUNI/UFG nº 07/2015	Art. 4º O número de vagas oferecidas em cada processo seletivo será fixado no edital, observando-se, em qualquer caso, que pelo menos vinte por cento (20%) das vagas serão reservadas para pretos, pardos e indígenas.
2	UFPR	PPG - Antropologia	2016	Instrução Normativa 002/2016 – PPGA	Serão reservadas 20% das vagas para negros e negras auto identificados e optantes pelo sistema de cotas. Por meio de edital específico, serão ofertadas vagas suplementares para candidatos e candidatas indígenas e quilombolas. As vagas para candidatos e candidatas com deficiência seguirão as orientações da universidade, quando for publicada a resolução sobre o tema.
3	UFRGS	PPG - Educação	2016	Instrução Normativa 002/2017 – PPGE	Artigo 1º - Do número total de vagas definido para cada processo seletivo, fixado no respectivo edital de seleção para os cursos de Mestrado e Doutorado, no mínimo 30% (trinta por cento) em cada curso serão reservadas para candidatas/os autodeclaradas/os negras/os, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e pessoas travestis e transexuais.
4	UFRJ	Toda universidade	2018	Resolução CEPEG - UFRJ no 3, de 23 de outubro de 2018	Art. 2. O percentual destinado a cotas nos processos seletivos dos Programas de Pósgraduação da UFRJ deve ser de até 20% do total de vagas disponibilizadas, cabendo a ampliação deste percentual em atendimento a especificidades de cada programa
5	UFSC	PPG - Educação	-	Edital do processo seletivo	Do número total de vagas definido neste edital, estão reservadas 2 (duas) vagas por Linha de Pesquisa para o Mestrado e 2 (duas) vagas por Linha de Pesquisa para o Doutorado para candidatos/as autodeclarados/as negros/as , 1 (uma) vaga no Mestrado e 1 (uma) no Doutorado do programa para indígenas, 1 (uma) vaga no Mestrado e 1 (uma) no Doutorado do programa para quilombolas e 1 (uma) vaga no Mestrado e 1 (uma) no Doutorado do programa para travestis e transexuais
6	UnB	PPG - Literatura	2014	Resolução do PPG, posteriormente aprovado pelo Decanato de Pós-Graduação e Procuradoria Jurídica da Universidade	10 vagas do Mestrado Acadêmico e 8 vagas do Doutorado serão destinadas a candidatos/as autodeclarados/as negros ou negras, segundo a assinatura de termo de autodeclaração do Anexo VIII;

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 09 mostra que a padronização das cotas por meios de instrumentos válidos e norteadores dos programas é um fenômeno recente, sendo a UnB a primeira a implementar no ano de 2014, surgindo efeito para alunos ingressantes no ano de 2015.

Mostra também que a reserva de cotas varia entre 20% e 30% e que somente nos casos da UFRJ e UFG o regramento é obrigatório em todos os programas. Nos demais, o que se observa é que existe política de cotas implementadas, mas há critério de cada um dos programas para a fixação do número mínimo de vagas, o que não permite, neste momento, que se faça uma apuração mais precisa da quantidade por IES.

Não significa dizer que a ação da UnB foi a pioneira, até mesmo porque a Universidade Estadual da Bahia – UNEB implementou a política de cotas em todos os cursos da universidade, através de resolução do Conselho Universitário, ainda em 2007, (Resolução CONSU-UNEB nº 468/2007), reservando 40% das vagas de graduação e pós-graduação para negros e 5% para indígenas.

Em um segundo momento, mostrando a posição de vanguarda da IES, em 2018, através da Resolução CONSU-UNEB nº 1.339/2018, a reserva de vagas foi expandida para incluir candidatos (i) quilombolas, (ii) ciganos, (iii) com deficiência, transtorno do espectro

autista ou altas habilidades e (iv) transexuais, travestis ou transgêneros, todos na proporção de 5% do total de vagas ofertadas no curso.

Outra informação relevante da tabela 09 é a possibilidade de outros tipos de cotas, como, por exemplo, a destinada a travestis e transexuais existente na UFSC e UFRGS, bem como a previsão de política afirmativa a quilombolas e indígenas na UFRGS, UFPR e UFG.

Um destaque negativo, por outro lado, é a Universidade Federal do Ceará – UFC. Em resposta, o diretor da divisão de ensino de pós-graduação afirmou que não há critério socioeconômico em nenhum curso da UFC.

Por fim, quanto ao questionamento sobre a existência de outras bolsas ou auxílios, as respostas fornecidas não permitiram qualquer análise, isso porque as poucas respostas positivas ocorreram de forma superficial e genérica, somente no sentido de que a IES possuía algum tipo de programa, mas não mencionando nenhum dado ou outra informação relevante ao estudo.

## 6. CONCLUSÃO

O crescimento de um país necessariamente passa pelo desenvolvimento de seu povo e não apenas de sua economia. A economia é uma medida de grandeza que pode influenciar o futuro de uma nação, mas a concretização da felicidade pública decorre da distribuição dos seus frutos.

Para tanto, a adoção da discriminação positiva nas políticas públicas é condição essencial e obrigatória quando a sociedade, ao longo de muitos anos, não consegue distribuir as oportunidades e permitir o acesso de qualquer um de seus membros ao capital cultural. O reconhecimento da desigualdade entre os competidores, no caso específico, a uma vaga nas IES's de qualidade do país é o ponto de partida para justificar e recomendar a adoção de tais políticas.

O descompasso na adoção de medidas eficazes na pós-graduação em relação à graduação é um sinal de falta de uma democracia e igualdade racial na educação brasileira, isso porque apesar de ambas terem sido constatadas no início dos anos 2000, apenas na graduação ocorreu a utilização de ação afirmativa para corrigir estas distorções sociais.

O marco mais importante sobre o tema, a Portaria Normativa nº 13, editada pelo MEC em maio de 2016, releva que somente naquele momento o Estado brasileiro se preocupou em obrigar, ainda que somente no âmbito das instituições federais, a criação de grupo específico e adoção de métodos aptos a incluírem negros, indígenas e pessoas com deficiência nos processos seletivos.

A portaria acima mencionada respeita o princípio da autonomia universitária e fixa a obrigação conceitual de inclusão pelo sistema de cotas, delegando a cada programa de pós-graduação a liberdade de fixação dos critérios de seleção, bem como a possibilidade de inclusão de outros grupos de acordo com as características e demandas regionais.

Quanto aos números obtidos na pesquisa, o fato de apenas 5% do número de discentes serem negros ou mesmo 25%, ao se incluir os autodeclarados pardos, mostra que academia não reflete a mesma participação sociorracial do restante da sociedade e que as oportunidades são destinadas, em sua maioria, a um seleto grupo da sociedade.

A discrepância entre os números de alunos nas instituições públicas federais e as demais, especialmente, com relação as particulares, revelam que a obrigação instituída para as primeiras já foi capaz de alterar a realidade social e que deve ser o paradigma a ser seguido em todo o cenário educacional brasileiro.

Concluindo, a mais importante consideração sobre o tema, decorrente da análise fática brasileira e dos conceitos de Rawls, Bourdieu e Souza, é que a implementação de ações afirmativas garanta uma justiça equitativa, reduza a dominação e quebre o monopólio do capital cultural, e que seja a saída correta e que deve ser valorizada na pós-graduação do Brasil. Na verdade, pode-se dizer que a política de cotas na pós-graduação quebrou a parede invisível entre a Casa Grande e a Senzala que permaneceu enraizada no ensino superior brasileiro por mais de 100 anos.

Quanto ao futuro, a inclusão de camadas marginalizadas da sociedade na pós-graduação, por meio da ação afirmativa de política de cotas, poderá em um futuro breve, ser objeto de novas pesquisas, inclusive, se a democracia no acesso ao capital cultural é uma ferramenta eficaz de combate às desigualdades sociais e até mesmo ser a melhor das armas na guerra contra o tráfico.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERTI, V. e AMILCAR, A. P. **A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo**. Coletânea: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, nº 37, janeiro-junho de 2006. p. 143-166.

ALVES COSTA, Thaís Cristina. **Justiça Igualitária e Ações Afirmativas em John Rawls**. Revista Contemporânea, v. 12, Rio Grande do Sul, 2015.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução do grego de António Castro Caeiro. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed. 24ª triagem. São Paulo: Malheiros, 2010.

Baschet, Jérôme. **A civilização feudal. Do ano mil à colonização da américa**. Rio de Janeiro: Globo, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo:

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

BERGMANN, Michel. **Nasce um Povo**. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1978.

BITTAR, Eduardo C.B.. **Hermenêutica e constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós modernidade**. In FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Org.). Direitos humanos fundamentais: positivação e concretização. Osasco: EDIFIEO, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução do italiano de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups**. Berkeley Journal 01 Sociology, n. 32, p. 1-49, 1987 apud VALLE, Gilda. Capital cultural, classe e gênero em Bourdieu. INFORMARE - Cad Prog Pós-Grado CioInf., v.1, n.2, p.24-36, jul./dez. 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência**. In: Toledo, Caio Navarro de (org). Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo, 2000.

CARVALHO, Valdênia Geralda de. **A ideia de justiça e a política de cotas raciais no Brasil: dilemas e perspectivas segundo o pensamento de John Rawls**. Disponível em <<http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/6ce6c5de6d2af40b289ed14818e7aeb6.pdf>>. Acesso em 15/09/2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Igualdade, desigualdades**. Revista trimestral de direito público, São Paulo, n. 1, p. 69-78, 1993.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Senzala à Colônia**. 4ª edição. 1ª reimpressão. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998. p. 13.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. 13. ed. Queluz De Baixo: Editorial Presença, 2007. p. 31.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FERREIRA, Gustavo Assed. **Direito, desenvolvimento e proteção aos direitos difusos no Brasil**. AGUADO, Juventino de Castro; LEHFELD, Lucas de Souza. (Org.) Construção da Cidadania e Constituição. 1 ed. Leme-SP: Pensamentos e Letras, 2009. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileira. [http://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking\\_multi\\_nacionais\\_brasileiras2013.pdf](http://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking_multi_nacionais_brasileiras2013.pdf). Acesso em 10.05.2019.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GARGARELLA, Roberto. **A “teoria da justiça” como uma teoria insuficientemente liberal**. In: As Teorias da Justiça depois de Rawls – Um breve manual de filosofia política. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 33-62.

GASPARETTO, Antonio. **Autoritarismo Constitucional: um estudo sobre estado de sítio no Brasil republicano**. Disponível em: <[http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1398371953\\_ARQUIVO\\_Texto Completo-AntonioGasparetto.pdf](http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1398371953_ARQUIVO_Texto Completo-AntonioGasparetto.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa & o Princípio Constitucional da Igualdade (O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA)**. São Paulo: Renovar, 2001.



- GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2001.
- GOSDA, Thereza Cristina. **Discriminação de raça nas relações de trabalho no Brasil**. Rev. TRT - 9ª R. Curitiba, a.27, n.47, p.231-260, jan./jun. 2002. Disponível em <<https://www.trt9.jus.br/portal/arquivos/1466024>>. Acesso em 16/09/2018.
- HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX**. Tradução do inglês de Marcos Santarrita. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KEYNES, John Maynard. **Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero**. 2.ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LEMOS FILHO, Arnaldo et al. **Sociologia Geral e do Direito**. 5ª edição. São Paulo: Alínea, 2012.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, KARL. **O Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MEDEIROS, Carlos Alberto. **Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. Coletânea: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed.
- MELO, Monica de. **O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo,
- MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Tradução do francês de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- MUNHOZ, Carolina P.B. **Direito, Livre Concorrência e Desenvolvimento**. São Paulo: Lex Editora, 2006
- NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Revista Educação & Sociedade, ano XXIII, no

78, Abril/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>, Acesso em: 18/julho/2018.

PARETO, Vilfredo. **Manual of Political Economy**. Scholars Book Shelf, 1971.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e transição**. Revista USP. São Paulo, n.9, p.56, mar./abr./mai.1991.

PLATÃO. **A República** (ou da Justiça). Tradução do grego de Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2006.

PREBISCH, Raul. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RAWLS, J. A. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução do inglês para o português: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REMOND, René. **O século XIX**. São Paulo: Cultrix, 1997.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro A formação e o sentido do Brasil**. 2ª ed. Companhia das Letras, São Paulo: 1995.

ROBAINA, Tomás Fernández. **A Luta contra a Discriminação Racial em Cuba e as Ações Afirmativas: convite à reflexão e ao debate**. Coletânea: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

RODRIGUES, Denise Carvalho dos Santos. **Direitos humanos e a questão racial na Constituição Federal de 1988: do discurso às práticas sociais**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**. Tradução do francês de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Sociologia das Ausências e a Sociologia das Emergências: para uma ecologia de saberes**. In: SANTOS, Boaventura de Souza. Renovar a Teoria Crítica: Reinventar a emancipação social. São Paulo: Bontempo, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

SEM Amartya, KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya Kumar. *A Ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Carlos Benedito Rodrigues da. **AÇÕES AFIRMATIVAS: uma proposta de superação do racismo e das desigualdades**. Coletânea: R. Pol. Públ. São Luís, v.14, n.1, p. 67-76, jan./jun. 2010.

SILVA JÚNIOR, Hédio. **Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro**. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio; HUNTLY, Lynn. *Tirando a máscara – ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000

Site da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Ministério dos Direitos Humanos. **Em 3 anos, 150 mil negros ingressaram em universidades por meio de cotas**. Matéria do dia 21/03/2016. Disponível em <<http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/03-marco/em-3-anos-150-mil-negros-ingressaram-em-universidades-por-meio-de-cotas>>. Acesso em 21/maio/2018.

Site Ministério Público Federal. **PFDC pede ao MEC esclarecimentos sobre política de cotas nos cursos de pós-graduação**. Matéria do dia 04/04/2017. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/abril/040417-2>>. Acesso em 21/maio/2018.

SMITH, Adam. *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Curitiba: Editora Hemus, 2001.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa. 2015.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Colaboração de Brand Arenari et al. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG. 2012/2010.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 5. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

STF. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADPF 186. Relator: Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/04/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693> > Acesso em: 14 junho. 2019.

STUART MILL, John. **Princípio da Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

STUART MILL, John. **Utilitarianism**. Oxford Philosophical Texts. Boston: Indy Publish, 1998.

TELLES, Edward Eric. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2003.

THEODORO, Mário. **A formação do mercado de trabalho do Recife pré-Sudene – Alguns aspectos históricos**. Cadernos de Estudos Sociais, Fundaj, Recife, v. 6, n. 2, jul/dez 1991

THEODORO, Mário. **A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil**. In: \_\_\_\_\_ (Org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição. 1. ed. IPEA, 2008. cap. 1, p. 15-44. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_desigualdadesraciais.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf)>. Acesso em 15/09/2018.

VENTURINI, Anna Carolina. **Ações afirmativas para pós-graduação e padrões de mudança institucional**. 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt24-20>, Acesso em 20/mai/2019.

VIEIRA JR, Ronaldo Jorge Araújo. **AS INCONSTITUCIONALIDADES DO “NOVO REGIME FISCAL” INSTITUÍDO PELA PEC Nº 55, DE 2016 (PEC Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)**. Boletim Legislativo. n. 53/Novembro de 2016. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria legislativa do Senado Federal. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>>. Acesso em 21/maio2018.

WEDDERBURN, Carlos Moore. **Do marco histórico das políticas públicas de ação afirmativa: das políticas de ações afirmativas e questões afins**. Coletânea: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

YOUNG, Iris M. **Vida Política y Diferencia de Grupo: Uma Crítica Del Ideal de Ciudadanía Universal**. In: CASTELLS, Carme. (orgs). Perspectivas feministas en teoria política. Buenos Aires: Paidós, 1996.

ZEGARRA, Mónica Carrillo. **Ações Afirmativas e Afro-Descendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias.** Coletânea: Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

## ANEXO I – FORMULÁRIO ELABORADO PELO AUTOR PARA LEVANTAMENTO DE DADOS DAS IES's

Caro responsável pelo programa de pós-graduação, informo que o presente questionário é parte da pesquisa “**As políticas de cotas sociorraciais como ação afirmativa nos programas de pós-graduação das universidades públicas brasileiras**”, junto ao programa de especialização *strictu sensu* da **Faculdade de direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo**, realizado por mim, Antonio Luís de Oliveira, sob a orientação do professor Gustavo Assed Ferreira, e que, assim que finalizado o trabalho, será enviado para os programas participantes.

Por fim, agradeço a colaboração e ressalto que em nenhuma hipótese será identificado nominalmente alunos, mas tão somente as quantidades e os pressupostos de ingresso.

1) Nome do Programa e em que ano foi criado?

**Resposta:**

2) Qual o número de vagas no programa?

**Resposta:**

3) Existem sistemas de cotas?

**Resposta:**

4) Em caso positivo, quando foi implementada a regra de cotas, quais são os critérios e a quantidade de vagas destinadas divididas para cada política afirmativa?

**Resposta:**

5) Qual o instrumento jurídico utilizado na criação das cotas? (Ex: lei, decreto, resolução, portaria ou outra forma)

**Resposta:**

6) Os beneficiados desta política recebem algum tipo de bolsa ou outro tipo de auxílio? Qual?

**Resposta:**

## ANEXO II – DADOS DOS DISCENTES NA PÓS-GRADUAÇÃO EM 2017

Etnia autodeclarada	Pós-graduação		Doutorado		Mestrado Acadêmico		Mestrado Profissional	
Branca	112.173	72,31%	39.129	75,08%	57.887	71,39%	15.157	69,12%
Amarela	2.217	1,43%	815	1,56%	1.138	1,40%	264	1,20%
Indígena	544	0,35%	168	0,32%	291	0,36%	85	0,39%
Parda	32.535	20,97%	9.636	18,49%	17.489	21,57%	5.411	24,67%
Preto	7.662	4,94%	2.366	4,54%	4.283	5,28%	1.013	4,62%
<b>total</b>	<b>155.131</b>	<b>100,00%</b>	<b>52.114</b>	<b>100,00%</b>	<b>81.088</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.930</b>	<b>100,00%</b>

Etnia autodeclarada	Pós-graduação		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
	Branca	112.173	72,31%	55.738	65,94%	29.758	77,60%	991	92,53%	25.686
Amarela	2.217	1,43%	932	1,10%	888	2,32%	5	0,47%	392	1,26%
Indígena	544	0,35%	374	0,44%	106	0,28%	-	0,00%	64	0,21%
Parda	32.535	20,97%	22.222	26,29%	6.087	15,87%	65	6,07%	4.161	13,34%
Preto	7.662	4,94%	5.262	6,23%	1.510	3,94%	10	0,93%	880	2,82%
<b>total</b>	<b>155.131</b>	<b>100,00%</b>	<b>84.528</b>	<b>100,00%</b>	<b>38.349</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.071</b>	<b>100,00%</b>	<b>31.183</b>	<b>100,00%</b>

Etnia autodeclarada	Mestrado Acadêmico		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
	Branca	57.887	71,39%	28.998	64,74%	15.151	77,20%	587	95,45%	13.151
Amarela	1.138	1,40%	496	1,11%	435	2,22%	4	0,65%	203	1,26%
Indígena	291	0,36%	212	0,47%	43	0,22%	-	0,00%	36	0,22%
Parda	17.489	21,57%	12.124	27,07%	3.176	16,18%	17	2,76%	2.172	13,53%
Preto	4.283	5,28%	2.961	6,61%	821	4,18%	7	1,14%	494	3,08%
<b>total</b>	<b>81.088</b>	<b>100,00%</b>	<b>44.791</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.626</b>	<b>100,00%</b>	<b>615</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.056</b>	<b>100,00%</b>

Etnia autodeclarada	Mestrado Profissional		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
	Branca	15.157	69,12%	7.019	62,71%	2.318	62,82%	307	85,75%	5.513
Amarela	264	1,20%	114	1,02%	59	1,60%	1	0,28%	90	1,35%
Indígena	85	0,39%	66	0,59%	9	0,24%	-	0,00%	10	0,15%
Parda	5.411	24,67%	3.319	29,65%	1.101	29,84%	48	13,41%	943	14,10%
Preto	1.013	4,62%	675	6,03%	203	5,50%	2	0,56%	133	1,99%
<b>total</b>	<b>21.930</b>	<b>100,00%</b>	<b>11.193</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.690</b>	<b>100,00%</b>	<b>358</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.689</b>	<b>100,00%</b>

Etnia autodeclarada	Doutorado		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
	Branca	39.129	75,08%	19.721	69,09%	12.289	81,75%	97	98,98%	7.022
Amarela	815	1,56%	323	1,13%	394	2,62%	-	0,00%	99	1,17%
Indígena	168	0,32%	96	0,34%	54	0,36%	-	0,00%	18	0,21%
Parda	9.636	18,49%	6.779	23,75%	1.810	12,04%	-	0,00%	1.046	12,40%
Preto	2.366	4,54%	1.626	5,70%	486	3,23%	1	1,02%	253	3,00%
<b>total</b>	<b>52.114</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.545</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.033</b>	<b>100,00%</b>	<b>98</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.438</b>	<b>100,00%</b>

## ANEXO III – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO – CENSO IBGE 2010

População residente, por cor ou raça, segundo a situação do domicílio, o sexo e a idade - Ranking decendente								
Variável - População residente (Pessoas)								
Nível	Localidade	Ano x Cor ou raça x Situação do domicílio						
		2010						
		Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
BR	Brasil	190.755.799,00	91.051.646	14.517.961	2.084.288	82.277.333	817.963	6.608
	Brasil - %	100%	47,73%	7,61%	1,09%	43,13%	0,43%	0,00%
POR REGIÃO DEMOGRÁFICA								
GR	Norte	15.864.454,00	3.720.168	1.053.053	173.509	10.611.342	305.873	509
GR	Nordeste	53.081.950,00	15.627.710	5.058.802	631.009	31.554.475	208.691	1.263
GR	Sudeste	80.364.410,00	44.330.981	6.356.320	890.267	28.684.715	97.960	4.167
GR	Sul	27.386.891,00	21.490.997	1.109.810	184.904	4.525.979	74.945	256
GR	Centro-Oeste	14.058.094,00	5.881.790	939.976	204.599	6.900.822	130.494	413
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO								
UF	Rondônia	1.562.409,00	551.843	107.082	22.209	869.106	12.015	154
UF	Acre	733.559,00	174.966	42.531	13.875	486.254	15.921	12
UF	Amazonas	3.483.985,00	740.065	143.748	31.773	2.399.713	168.680	6
UF	Roraima	450.479,00	94.252	26.364	4.318	275.908	49.637	-
UF	Pará	7.581.051,00	1.653.307	548.825	69.198	5.270.307	39.081	333
UF	Amapá	669.526,00	160.487	58.286	6.602	436.741	7.408	2
UF	Tocantins	1.383.445,00	345.248	126.217	25.534	873.313	13.131	2
UF	Maranhão	6.574.789,00	1.455.119	636.808	74.219	4.373.321	35.272	50
UF	Piauí	3.118.360,00	759.361	292.951	66.731	1.996.371	2.944	2
UF	Ceará	8.452.381,00	2.704.732	392.733	105.307	5.230.214	19.336	59
UF	Rio Grande do Norte	3.168.027,00	1.303.592	166.090	32.796	1.662.645	2.597	307
UF	Paraíba	3.766.528,00	1.499.253	212.968	48.487	1.986.619	19.149	52
UF	Pernambuco	8.796.448,00	3.225.294	570.795	82.152	4.864.865	53.284	58
UF	Alagoas	3.120.494,00	986.326	205.154	36.684	1.877.818	14.509	3
UF	Sergipe	2.068.017,00	583.428	184.054	25.708	1.269.565	5.219	43
UF	Bahia	14.016.906,00	3.110.605	2.397.249	158.925	8.293.057	56.381	689
UF	Minas Gerais	19.597.330,00	8.894.547	1.806.541	187.119	8.677.745	31.112	266
UF	Espírito Santo	3.514.952,00	1.481.678	293.334	21.956	1.708.796	9.160	28
UF	Rio de Janeiro	15.989.929,00	7.583.047	1.978.681	122.838	6.288.095	15.894	1.374
UF	São Paulo	41.262.199,00	26.371.709	2.277.764	558.354	12.010.079	41.794	2.499
UF	Paraná	10.444.526,00	7.344.122	330.830	123.205	2.620.378	25.915	76
UF	Santa Catarina	6.248.436,00	5.246.868	183.857	26.017	775.558	16.041	95
UF	Rio Grande do Sul	10.693.929,00	8.900.007	595.123	35.682	1.130.043	32.989	85
UF	Mato Grosso do Sul	2.449.024,00	1.158.103	120.096	29.957	1.067.560	73.295	13
UF	Mato Grosso	3.035.122,00	1.137.150	229.890	34.642	1.590.707	42.538	195
UF	Goiás	6.003.788,00	2.502.119	391.918	98.478	3.002.673	8.533	67
UF	Distrito Federal	2.570.160,00	1.084.418	198.072	41.522	1.239.882	6.128	138