

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eloy Pereira Lemos Junior; José Ricardo Caetano Costa; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-580-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Apresentamos, com satisfação, os trabalhos selecionados para o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas I, do IX Encontro Virtual do CONPEDI. A coletânea aqui reunida evidencia a amplitude e a profundidade com que a pesquisa jurídica brasileira contemporânea tem enfrentado os desafios da concretização dos direitos fundamentais, estruturada em sete eixos temáticos interligados.

O primeiro eixo examina as ações afirmativas, a igualdade racial e a inclusão nas universidades, abrangendo cotas raciais, acesso de negros a cursos de elite e a pós-graduação para pessoas com Transtorno do Espectro Autista. O segundo eixo aprofunda a (in) efetividade dos direitos das pessoas com deficiência, com ênfase na proteção jurídica do espectro autista. O terceiro eixo volta-se ao gênero, à maternidade e à situação das mulheres encarceradas, articulando a Agenda 2030 da ONU ao federalismo de cooperação.

O quarto eixo trata do racismo estrutural, da moradia e da vulnerabilidade social, com reflexões sobre a ADPF 973 e estudos de caso em Uberaba-MG. O quinto eixo abrange o sistema prisional e a violência infantojuvenil, questionando paradigmas repressivos. O sexto reúne estudos sobre saúde, saneamento e direitos sociais fundamentais, incluindo análise de repercussão geral do STF e do Programa Ativa Idade. O sétimo eixo, de crescente relevância, examina tecnologia, inteligência artificial e direitos digitais, além de imigração, cultura e controle de políticas públicas.

A pluralidade de abordagens aqui presente reafirma o papel central da academia jurídica na construção de políticas públicas mais justas e inclusivas. Convidamos à leitura atenta e ao

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

A POLÍTICA DE COTA RACIAL PARA AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO BRASIL

RACIAL QUOTA POLICY FOR PUBLIC UNIVERSITIES AS A REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN BRAZIL

**Rômulo Veras Holanda
Beatriz de Castro Rosa**

Resumo

Este estudo analisa a política de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas brasileiras como mecanismo de concretização do princípio constitucional da igualdade em sua dimensão material. Parte-se do diagnóstico de que a igualdade formal tem sido insuficiente para superar desigualdades raciais estruturais herdadas do período escravocrata e da omissão estatal pós-abolição, afetando o acesso da população negra ao ensino superior. Objetiva-se demonstrar a legitimidade jurídico-constitucional e a racionalidade pública das ações afirmativas, com destaque para as cotas, enquanto medidas excepcionais, proporcionais e temporárias de justiça distributiva e reparatória. Adota-se metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise normativa e jurisprudencial, bem como o exame crítico de marcos legais internos e internacionais. Os resultados indicam que as cotas não configuram privilégio indevido nem “discriminação reversa”, mas instrumentos constitucionais de inclusão e promoção da diversidade, aptos a corrigir assimetrias históricas no acesso a bens fundamentais. Conclui-se que a manutenção das cotas é juridicamente legítima e socialmente necessária enquanto persistirem desigualdades, devendo ser continuamente monitoradas quanto à eficácia e temporalidade, como parte do dever estatal de assegurar igualdade substancial e uma sociedade plural, democrática e justa.

Palavras-chave: Igualdade material, Ações afirmativas, Cotas raciais, Acesso ao ensino superior, Constitucionalidade

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes the policy of racial quotas for admission to Brazilian public universities

privilege or “reverse discrimination,” but rather constitutional instruments of inclusion and promotion of diversity, capable of correcting historical asymmetries in access to fundamental goods. It is concluded that maintaining quotas is legally legitimate and socially necessary as long as inequalities persist, and that such policies should be continuously monitored for effectiveness and temporariness, as part of the state’s duty to ensure substantive equality and a plural, democratic, and just society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Substantive equality, Affirmative action, Racial quotas, Access to higher education, Constitutionality

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a política de cotas raciais para o ingresso nas universidades públicas brasileiras, compreendida como um mecanismo de concretização do princípio da igualdade no Estado Democrático de Direito.

A pesquisa se propões a analisar, sob a perspectiva jurídico-constitucional, o modo como as ações afirmativas operam como instrumento da igualdade material, superando a mera formalidade do tratamento isonômico tradicional, dando destaque à política pública de reserva de percentual das vagas de acesso às universidades públicas para negros e pardos.

A justificativa da abordagem reside na necessidade de enfrentar as profundas desigualdades raciais históricas herdadas do regime escravocrata e da omissão estatal no período pós-abolição.

Apesar da previsão constitucional da igualdade como direito fundamental, a persistência de obstáculos estruturais que limitam o acesso da população negra ao ensino superior revela a insuficiência das garantias formais.

Nesse contexto, políticas publicas específicas (ações afirmativas), como as cotas raciais, ganham relevância como instrumentos reparatórios e promotores da justiça social, respaldadas por fundamentos jurídicos, sociais e internacionais.

A metodologia utilizada é de caráter qualitativo, com base em revisão bibliográfica de leis, doutrinas jurídicas, decisões judiciais e artigos científicos que tratam da igualdade, das ações afirmativas e do acesso ao ensino superior no Brasil.

Adota-se, ainda, uma análise normativa e crítica dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, articulando-os com o contexto histórico e sociopolítico que envolve a população negra brasileira.

No primeiro tópico, será apresentada, inicialmente, a fundamentação teórica sobre o princípio da igualdade e suas dimensões formal e material. Será ressaltado ainda o papel das ações afirmativas na concretização da igualdade material.

Em seguida, no segundo tópico, abordará a conceituação e a importância das ações afirmativas, dando destaque ao surgimento e a evolução das políticas de cotas raciais.

No terceiro tópico, será destacado o contexto brasileiro, indicando os principais marcos legislativos e jurisprudenciais. Por fim, analisa-se como tais medidas vêm sendo implementadas nas universidades públicas e qual o seu impacto na promoção da igualdade racial no país.

A conclusão retoma os principais argumentos, reforçando a legitimidade constitucional das cotas e sua importância para a construção de uma sociedade plural, democrática e justa.

1. Princípio da igualdade

O Direito é constituído de princípio e de regras. As regras seriam as normas de aplicação imediata, contendo comandos diretos; enquanto os princípios são os normativos que têm a função de orientar a criação, a interpretação e a aplicação das demais normas.

Humberto Ávila (2019, p.157), de forma magistral, conceitua o princípio como “normas que atribuem fundamento a outras normas, por indicarem fins a serem promovidos, sem, no entanto, preverem o meio para a sua realização. Eles apresentam, em razão disso, alto grau de indeterminação, não no sentido de mera vagueza, presente em qualquer norma, mas no sentido específico de não enumerarem exhaustivamente os fatos em presença dos quais produzem a consequência jurídica ou de demandarem a concretização por outra norma, de modos diversos e alternativos”.

Os princípios são a base toda a construção jurídica. Os legisladores e aplicadores do direito precisam, portanto, garantir a observância dos princípios, como proposição fundamental, dando-lhes máxima eficácia e efetividade.

Gilmar Mendes (2012, p. 112-113) destaca a necessidade de as constituições atuais serem compostas por regras e princípios: “um modelo feito apenas de regras prestigiaria o valor da segurança jurídica, mas seria de limitada praticidade, por exigir uma disciplina minuciosa e plena de todas as situações relevantes, sem deixar espaço para o desenvolvimento da ordem social. O sistema constitucional não seria aberto. Entretanto, um sistema que congregasse apenas princípios seria inaceitavelmente ameaçador à segurança das relações”.

Como ressaltado por Gilmar Mendes o princípio tem o importante papel de integrar o ordenamento jurídico, garantindo que casos não previstos nas regras possam ser atendidos pelos aplicadores das normas.

Um dos princípios que foi alçado à categoria de direito de primeira grandeza, a partir das experiências revolucionárias dos EUA e da França, no século XVIII, foi o princípio da igualdade.

O que preceitua o princípio da igualdade? Inicialmente, passou-se a entender o princípio da igualdade como a busca de construir leis genéricas e abstratas, igual para todos, sem qualquer distinção ou privilégio. Da mesma forma, caberia ao aplicador utilizar a lei de forma neutra sobre as situações jurídicas concretas. Esta forma de aplicar o princípio da igualdade, por muito tempo, foi tida como a garantia da concretização da liberdade (GOMES e SILVA, 2001, p. 87-88).

A simples inclusão do princípio da igualdade, no rol de direitos fundamentais, para os teóricos liberais, seria o suficiente para garantir a sua eficácia.

Ocorre que, apesar de ter tido um papel importante no momento histórico em que os privilégios de uma classe dominante se perpetuavam com o beneplácito das leis, observou-se que a igualdade puramente formal não era suficiente para efetivamente tornar acessíveis aos socialmente desfavorecidos as mesmas oportunidades concedidas aos socialmente privilegiados. Para que isto acontecesse era necessário colocar todos no mesmo ponto de partida, passou-se a se falar não mais em igualdade de oportunidades, mas em igualdade de condições (GOMES e SILVA, 2001, p. 88).

A concepção estática da igualdade das revoluções americana e francesa, a chamada igualdade formal, foi substituída por uma visão dinâmica da igualdade, a chamada igualdade material ou substancial. Nesta, as desigualdades existentes devem ser avaliadas com o objetivo de ser dado a cada uma das situações o tratamento adequado, observando-se as suas diferenças e evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação das desigualdades (GOMES e SILVA, 2001, p. 88).

Segundo Piovesan (2005), ao lado do direito à igualdade surge o direito fundamental à diferença. Nesta concepção, é o tratamento diferente para situações diferentes que vai garantir a concretização do princípio da igualdade. Cita Piovesan os ensinamentos de Boaventura de Souza Santos que explica que “temos o direito a ser iguais

quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”.

Quando somos tratados iguais em situações diferentes ou diferentes em situações iguais ocorre a discriminação.

Segundo Piovesan (2005), “a discriminação significa toda distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha por objetivo ou resultado prejudicar ou anular o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. Logo, a discriminação significa sempre desigualdade”.

A igualdade pressupõe formas de inclusão social, enquanto a discriminação implica em violenta exclusão. Ocorre que a proibição normativa da exclusão, por si só, não garante automaticamente a inclusão, sendo necessário para garanti-la a adoção de duas estratégias a repressiva punitiva e a promocional (PIOVESAN, 2005)

A estratégia punitiva objetiva sancionar qualquer ação discriminatória, evitando assim a sua prática. A promocional, por sua vez, tem por objetivo promover e fomentar ações que possam garantir efetivamente a igualdade de forma que o corpo social possa superar qualquer forma de discriminação. É fundamental, portanto, conjugar as duas estratégias, a vertente repressiva punitiva com a vertente promocional.

A discriminação é fruto de uma construção paulatina ao longo da história, sendo necessária e urgente a adoção de medidas que promovam a desconstrução deste legado de exclusão.

Cabe ao Estado fazer a opção entre manter uma posição de neutralidade, permitindo a subjugação do grupo desfavorecido socialmente pelo grupo politicamente mais forte, ou optar por uma atuação ativa com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais a que são acometidas as minorias raciais, étnicas, sexuais e nacionais.

O abandono da postura de neutralidade e passividade do Estado trata-se, nesse contexto, de uma evolução do Estado do Moderno, que deixa a postura de mero espectador dos embates sociais para ativamente buscar a concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais, por meio de políticas sociais (GOMES e SILVA, 2001, p. 89).

Às políticas sociais adotadas em busca da concretização da igualdade dá-se a denominação de ação afirmativa (termo utilizado nos EUA e no Brasil) ou ainda discriminação positiva ou ação positiva (termos adotados na Europa).

2. Ações afirmativas

As políticas públicas de ações afirmativas tiveram origem na Índia, logo após a Primeira Guerra Mundial, como proposta do jurista, economista e historiador Bhi-mraio Ramii Ambedkar, que utilizou o termo “representação diferenciada” para definir o tratamento especial às castas ou tribos desfavorecidas (RIBEIRO, 2011, p.166). Cita Rafael Ribeiro como um exemplo de ação afirmativa indiana a reserva de postos nos serviços públicos para os seguimentos populacionais considerados como inferiores, prevista no art. 16 da Constituição Indiana de 1949.

Apesar da origem indiana, as ações afirmativas ganharam destaque e se expandiram para outros países com iniciativas nos Estados Unidos da América. As iniciativas norte americanas buscavam, de início, integrar socialmente o negro e eliminar a segregação fruto de políticas públicas americanas desastrosas que alimentaram, durante anos, a separação entre negros e brancos nos mais diversos ambientes de convívio social. As medidas afirmativas também passaram a atender outras minorias sociais, como as mulheres, índios e deficientes físicos (MACHADO e GUSI, 2014, p. 822).

Destaque-se que a origem do termo “ação afirmativa” é norte-americana, com a adoção de medidas que garantissem oportunidades equânimes no campo do emprego pelos presidentes John Kennedy e Lyndon Johnson.

No Brasil, as ações afirmativas ganharam destaque com a promulgação da Constituição de 1988. Ressalte-se também o fortalecimento do Movimento Negro Unificado (MNU) e a Marcha Zumbi dos Palmares, movimentos negros organizados que passaram a reivindicar uma política de cota racial para as universidades públicas com a finalidade de transformar a realidade educacional brasileira (MACHADO e GUSI, 2014, p. 823).

Piovesan (2005) define as ações afirmativas como “medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos”.

Joaquim Barbosa (2003), por sua vez, define ações afirmativas “como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes na discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (MACHADO e GUSI, 2014, p. 823).

Conclui-se das definições apresentadas que as ações ou medidas nominadas de afirmativas têm o objetivo de garantir a igualdade material ou substancial, ou seja, que todos os indivíduos possam ter não só a mesma oportunidade, mas que eles também estejam em igualdade de condições de disputa, cabendo as iniciativas afirmativas garantirem esta igualdade.

Joaquim Barbosa indica que as ações afirmativas podem ser implementadas pela iniciativa privada e podem ter caráter facultativo ou voluntário. Embora desejável a participação da iniciativa privada na prática de ações afirmativas e a sua prática de forma voluntária, ela ainda não é comum e só ocorrendo em sociedades mais evoluídas, nos quais o problema da discriminação já foi ou está perto de ser superado. Na prática, as ações afirmativas são promovidas pelo poder público e de forma compulsória. As medidas, não raro, são alvos de resistência daquela parcela da sociedade privilegiada que deseja manter o *status quo*.

Assim explica Rafael Ribeiro (2011, p. 171) o momento histórico em que atos que se assemelhem a uma ação afirmativa são praticados pela iniciativa privada de forma voluntária: “no momento em que uma sociedade se manifesta no sentido de eliminar uma realidade discriminatória, sem a coercitividade estatal e livre de qualquer motivação ilícita ou imoral, somente a ele deve ser atribuído tal mérito, pois demonstra que evoluiu e está um passo à frente da conjuntura que enseja a adoção de ações afirmativas”.

A discriminação, por ser um componente indissociável do relacionamento entre os seres humanos, em geral, reveste-se de uma roupagem competitiva, sendo encoberta por uma falsa imagem de igualdade de oportunidades. (GOMES e Silva, 2001, p. 91). A classe privilegiada, em regra, entende não ser necessária as ações afirmativas, pregando que a conquista de uma vaga numa universidade ou de um cargo público, por exemplo, é fruto unicamente de mérito pessoal.

As ações afirmativas não devem ser vistas como uma realidade desejável, mas como remédio necessário a sanar uma doença social, a qual a sociedade, sem uma intervenção estatal cogente, não é possível superar.

É importante destacar a excepcionalidade e a transitoriedade das ações afirmativas. Elas devem ser entendidas como instrumento temporário de política social com o objetivo de integrar parcela da sociedade que foi alijada das melhores oportunidades. O tratamento desigual com a finalidade de igualar os grupos discriminados aos privilegiados devem perdurar apenas enquanto a desigualdade persiste, sendo, portanto, o acompanhamento constante da realidade social.

As ações afirmativas que, em regra, têm origem pública devem necessariamente se manifestar por meio de normas jurídicas para que tenha o resultado esperado, ou seja, para que tenham a força cogente de forma a, de fato, corrigir uma distorção social. No momento que o Estado sai de sua inércia e passa a se posicionar de forma ativa na realidade da discriminação, ele não pode falhar, pois os grupos discriminados não podem ficar sujeitos a uma possível protelação da injustiça que sofrem (RIBEIRO, 2011, p. 271)

É aconselhável que as normas jurídicas que tratem de ações afirmativas tenham nível legal ou infralegal por conta de sua natureza, podendo a constituição trazer autorização expressa para a elaboração de medidas afirmativas por meios de normas infraconstitucionais.

Os defensores das medidas afirmativas procuram justificá-las com fundamento em duas teorias, quais sejam, a da justiça compensatória e a da justiça distributiva.

A justiça compensatória justifica a prática das ações afirmativas sob o fundamento que o grupo minoritário que sofreu injustiça ou falhas no passado por ação de particulares ou mesmo do governo precisam ter os danos reparados. Neste contexto, ações para os afrodescendentes teria o objetivo de compensar o período de escravidão a que foram submetidos.

A crítica dos que se opõem às ações afirmativas como medida de justiça compensatória está na dificuldade de identificar os beneficiários dos programas compensatórios, já que os negros de hoje não foram as vítimas da escravidão, além da

problemática de definir quem é negro ou descendente de negro apto a ser recompensado em um país miscigenado como o Brasil.

Segundo à teoria da justiça distributiva, por sua vez, as ações afirmativas objetivam distribuir de forma igualitária as oportunidades de modo a facilitar o acesso pelo grupo desfavorecido, que foram histórica e culturalmente excluídos.

A crítica à justiça distributiva aos que a ela se opõem consiste na desconsideração do mérito. Conceder vantagem para um grupo específica, na visão desses críticos, seria incidir no mesmo erro que se busca corrigir (BAYMA, 2012).

Apesar das críticas, as ações afirmativas têm se apresentado como medida acertada na busca de correções sociais históricas.

As medidas afirmativas são concretizadas por meio de políticas públicas, ganhando destaque no Brasil a que passou a reservar vagas nas universidades públicas para pretos, pardos, indígenas e quilombolas, na mesma proporção em que eles são identificados na sociedade por meio do censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. A política pública de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas no Brasil como concretização do princípio da igualdade

O Brasil foi o último país ocidental de tradição cristã a libertar os seus escravos.

Após a libertação dos escravos, o Estado não promoveu qualquer política pública de integração daquela grande parcela da população que, durante muitos anos, tiveram negada a condição humana. Os escravos recém-libertos tiveram que enfrentar sozinhos o desafio da integração e da ascensão social.

Até a libertação, os negros trazidos da África foram tratados como uma raça inferior, sem qualquer direito. A discrepância de direitos entre os senhores, homens brancos, e os escravos, homens negros, foram internalizados pela população e passou, em certa medida, de geração em geração.

A neutralidade estatal tem se apresentado um verdadeiro fracasso, nas sociedades como a brasileira em que um grupo por muitos séculos esteve em posição de subjugação legal, de inferioridade legitimada (Gomes e Silva, 2001, p. 92).

A proibição da discriminação dos negros, por si só, não se apresenta como suficiente a garantir o seu acesso às melhores universidades ou aos destacados cargos e empregos na sociedade. É necessário a implementação de políticas públicas efetivas que permitam, de fato, uma igualdade de acesso aos negros.

Os Estados Unidos, claro que com suas particularidades, como o Brasil sofrem com o racismo e a exclusão dos negros. Nos Estados Unidos, a raça foi e, em certa medida, continua sendo um obstáculo da ascensão social do negro. No Brasil, por sua vez, têm sido determinante dois fatores, quais sejam, a cor e a classe econômica.

No Caso Americano, segundo Fátima Bayma (2012), “foi adotado o sistema ‘Jim Crow’, no qual valia a chamada ‘regra da gota de sangue’, ou seja, ‘*one drop rule*’, em que uma gota de sangue negro já era o suficiente para que o indivíduo fosse classificado como tal, ainda que na aparência fosse branco. O sistema de classificação de raça era bi racial, e como não havia classificações intermediárias, era-se branco ou negro. Desse modo, a ancestralidade era um fator mais importante do que a aparência física, de forma que se podia chamar de negro alguém de pele clara e olhos azuis, no caso de essa pessoa ter um ancestral negro e viver em um lugar tipicamente de população negra”.

No Brasil, a discriminação reside mais na aparência e na classe social do que na ancestralidade. O fenótipo (as feições físicas) superam em relevância o genótipo (genética). Não há, portanto, como ignorar o binômio raça e pobreza, quando da implementação de políticas públicas, sob o risco de serem adotadas ações afirmativas inadequadas.

Marlise Almeida (2007, p. 470) Faz uma importante constatação do que poderíamos chamar de viés de discriminação presente na sociedade:

“Boa parte da população negra brasileira foi e é doutrinada a, frequentemente, se sentir culpada da violência da qual é, na verdade, vítima. ‘e não estudam mais, é porque não querem’, ‘se precisam trabalhar, então ai é que deveriam estudar mais’ e colocadas/os numa posição de inferioridade e de subordinação: as frases são suficientemente eloqüentes e, ainda e infelizmente podemos escutá-las até mesmo da própria população negra, já que sabemos que uma grande parte das mulheres e dos homens negros (adultos ou crianças) no Brasil ainda incorpora este papel/lugar da inferioridade como sendo um

componente quase ‘natural’ e inerente à raça negra, fazendo assim se perpetuar a possibilidade do exercício arbitrário dessa mesma violência e dominação”.

A Constituição de 1988, no intuito de superar esse problema, traz diversos dispositivos que ressaltam a necessidade de se evitar qualquer tipo de discriminação, devendo toda população ser tratada com absoluta igualdade.

De início, deve ser destacado o *caput* do art. 5º que trata dos direitos e deveres individuais coletivos e o art. 3º que enumera os objetivos da República Federativa do Brasil, ressaltando o inciso IV:

Art.5º 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 (...)

Art.3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O art. 5º, ao prever que todos serão tratados de forma igualitária pela lei sem qualquer distinção e o inciso IV do art. 3º, ao enumerar como objetivo da República a promoção do bem sem qualquer forma de discriminação, positivam na Constituição o princípio da igualdade de forma a garantir que as legislações infraconstitucionais o observe.

Devem ser ressaltados ainda o inciso I do art. 206 e o art. 227, que tratam do acesso à educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito

à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Como se pode observar nos dois artigos combinados, ao jovem deve ser garantido o acesso e a permanência na escola, que também deve ser compreendido como universidade, sem qualquer discriminação.

A universidade é um espaço de poder, já que a conclusão do curso universitário, especialmente, nas universidades públicas, pode ser um passaporte para ascensão social. A democracia do acesso ao poder passa, portanto, inegavelmente, pela oportunidade dos grupos sociais desfavorecidos, em igualdade material de condições, do acesso à universidade (PIOVESAN, 2005).

Como se observou no tópico que tratou das ações afirmativas, as normas constitucionais de cunho programático, por si só, não são suficientes a superar o problema da discriminação social e do acesso da população negra à universidade pública.

Nesse contexto, há de ser pensada e implementadas políticas públicas concretas e específicas para combater a discriminação por meio de leis infraconstitucionais com intuito de se perseguir e concretizar o preceito constitucional da igualdade.

É importante destacar que o artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial cujo Brasil é signatário prevê a possibilidade de adoção de medidas especiais que permitam a ascensão de uma classe social desprestigiada até o nível das demais:

[...] não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes

grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

A primeira iniciativa com o intuito de implementar cota racial para acesso à universidade pública se deu no Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Lei nº 3.524/2000, que estabeleceu a cota de 50% das vagas nos cursos de graduação para os alunos oriundos da rede pública nas universidades públicas estaduais. A citada lei deveria ser aplicada em conjunto com a Lei nº 3.708/2001 que fixava uma reserva de 40% das vagas para negros e pardos (PENA, 2010, p. 21).

Muitos foram os questionamentos em face da lei que tratava pela primeira vez sobre cota racial de acesso à universidade pública, com decisões judiciais contraditórias. Algumas decisões entendiam como constitucionais por estar amparada nos objetivos previsto no art. 3º da Constituição e outras inconstitucionais por afronta ao princípio da igualdade (PENA, 2010, p. 21).

Em seguida, a necessidade de estabelecer critérios mais objetivos no processo de seleção deu origem a Lei nº 4.151/2003, revogando as leis anteriores, e estabelecendo a reserva do percentual de 45% das vagas, distribuída da seguinte forma: 20% para estudantes oriundos da rede pública de ensino, 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas.

A Lei nº 4.151/2003 também teve a constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal (STF) para Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.197/RJ, que não chegou a ser julgada pelo fato de ter sido revogada pela Lei 5.346/2008.

A Lei 5.346/2008 também previa a reserva de 45% das vagas, mas assim distribuídas: 20% para estudantes negros e indígenas, 20% para estudantes oriundos da rede pública de ensino e 5% para pessoas com deficiência e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. A citada Lei também teve a sua constitucionalidade questionada e se encontra aguardando julgamento junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

A Universidade Nacional de Brasília, em paralelo, a iniciativa carioca pelo seu Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, em 2003, havia disponibilizado,

durante 10 anos, 20% das vagas do vestibular para estudantes negros, em todos os cursos oferecidos pela universidade.

O partido Democrata (DEM) ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF - 186), entendendo se tratar ato inconstitucional por violar os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade. A parte autora sustentava que tais ações promoveriam um “Estado racializado”, gerando discriminação reversa e beneficiando indevidamente determinados grupos sociais.

O STF, por unanimidade, julgou improcedente a arguição, reconhecendo a constitucionalidade das ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais. O relator, Ministro Ricardo Lewandowski, argumentou que essas políticas não ferem o princípio da igualdade, mas, ao contrário, visam à promoção da igualdade material. O Tribunal entendeu que o Estado brasileiro pode adotar políticas pontuais e temporárias voltadas a grupos historicamente discriminados, com o objetivo de superar desigualdades estruturais e promover justiça social e pluralismo.

Além disso, o julgamento reconheceu que as políticas afirmativas devem estar condicionadas à existência de desigualdades que as justifiquem, devendo ser avaliadas sob a perspectiva da proporcionalidade e da temporariedade. O acórdão destacou ainda que a adoção de critérios étnico-raciais pode favorecer a diversidade no ambiente acadêmico e fortalecer valores democráticos. Assim, reafirmou-se a legitimidade constitucional das cotas raciais como instrumento de inclusão e correção de injustiças históricas

A ADPF foi julgada em abril de 2012 e, já em agosto do mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 12.711/12, estabelecendo cotas raciais e sociais para todas as universidades públicas federais. Colacionam-se os artigos 1º e 3º da citada Lei:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, referidas na alínea b do inciso I do §3º do art. 7º da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo per capita.

Art.3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidos, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos na caput deste artigo, as remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, a autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio na escola pública.

A discriminação no Brasil, como já explicado, tem característica própria, sendo maior para os indivíduos de classe social mais baixa e de pele negra. Foi feliz, portanto, o legislador infraconstitucional à priorizar a destinação das vagas aos negros, pardos e indígenas egressos da escola pública ou comunitária, destinando ainda metade das vagas para os candidatos cuja família tem renda per capita de um salário mínimo.

Interessante também é a opção de fazer refletir no meio acadêmico a mesma proporção dos grupos discriminados na sociedade, evitando-se distorções.

No caso de vaga remanescente, a opção prioritária do legislador foi pelo preenchimento por pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, garantido uma maior presença no ambiente universitário destes grupos hoje minoritários e discriminados.

CONCLUSÃO

A análise da política pública de cotas raciais no Brasil evidencia que tal instrumento representa uma resposta necessária e legítima às desigualdades estruturais historicamente impostas à população negra.

Amparada por fundamentos constitucionais, internacionais e doutrinários, a reserva de vagas nas universidades públicas tem se mostrado uma estratégia eficaz na concretização da igualdade material, corrigindo distorções sociais resultantes de séculos de escravidão, exclusão e omissão estatal.

O princípio da igualdade, longe de se exaurir na abstração formal, exige do Estado uma postura ativa, capaz de promover justiça distributiva e garantir a todos condições equânimes de acesso aos bens fundamentais da cidadania, como a educação superior.

As ações afirmativas, nesse sentido, não configuram privilégios indevidos, mas sim mecanismos de reparação e promoção da diversidade em espaços historicamente reservados às elites.

Destaca-se, ainda, que tais políticas devem ser compreendidas como medidas excepcionais e temporárias, cuja existência se justifica enquanto perdurarem as desigualdades raciais e sociais que impedem a universalização de direitos.

A transitoriedade, no entanto, não pode ser argumento para negligenciar sua importância no presente, tampouco para retardar sua plena implementação.

O reconhecimento da legitimidade das cotas raciais pelo ordenamento jurídico brasileiro, aliado a evidências de sua eficácia na ampliação do acesso da população negra às universidades públicas, reafirma o papel do Estado na construção de uma sociedade plural, democrática e justa.

Nesse contexto, a igualdade não se realiza pela negação das diferenças, mas pela valorização da diversidade como elemento essencial da cidadania substancial.

A verdadeira democracia somente restará configurada quando toda a população independente de raça, sexo, etnia, deficiência física e mental ou classe social puderem exercer, em plenitude, os seus direitos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Marlise Miriam de Matos. Ações afirmativas: dinâmicas e dilemas teóricos entre a redistribuição e o conhecimento. In: seminário nacional, movimentos sociais, participação e democracia UFSC, 2., 2007, Florianópolis, 2007.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BAYMA, Fátima. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 20, p. 325-346, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil – o longo caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. Cadernos do CEJ, v. 24, p. 86-123, 2001.

GUIMARÃES, Eder D.'Artagnan Ferreira; ZELAYA, Marisa. A política de cotas raciais nas universidades públicas do Brasil duas décadas depois: uma análise. Trabalho & Educação, v. 30, n. 3, p. 133-148, 2021.

MACHADO, Caren Silva; GUSI, Maiara Vanessa. Cotas raciais nas universidades públicas como instrumento de garantia da igualdade e da efetivação das ações afirmativas no Brasil. In: Unoesc International Legal Seminar. 2014. p. 815-834.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PENA, Marcelo Raposo Guimarães. Ações afirmativas e o princípio da igualdade: a questão das cotas raciais nas universidades públicas. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de pesquisa, v. 35, p. 43-55, 2005.

RIBEIRO, Rafael de Freitas Schultz. Estudo sobre as ações afirmativas. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v.18, n.31, p. 165-190, 2011.