

**CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO JOSÉ  
CURSO DE DIREITO**

LUCAS CESAR SILVA BARBOSA

LUCAS DE GOES MARTINS

**AÇÕES AFIRMATIVAS E A INEFETIVIDADE DA POLÍTICA DE  
COTAS RACIAIS**

Rio de Janeiro

2019

LUCAS CESAR SILVA BARBOSA

LUCAS DE GOES MARTINS

**AÇÕES AFIRMATIVAS E A INEFETIVIDADE DA POLÍTICA DE  
COTAS RACIAIS**

Projeto de pesquisa apresentado para a Disciplina de TCC II, sob a orientação do prof. Floriano André Gomes do Carmo.

Rio de Janeiro

2019

## SUMÁRIO

	Página
1. INTRODUÇÃO .....	04
2. OBJETIVOS .....	04
2.1 OBJETIVO GERAL .....	04
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	05
3. JUSTIFICATIVA E/OU RELEVÂNCIA.....	05
4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	08
5. METODOLOGIA .....	14
6. CRONOGRAMA .....	14
7. REFERÊNCIAS .....	16

AÇÕES AFIRMATIVAS E A INEFETIVIDADE DA POLÍTICA DE  
COTAS RACIAIS

AFFIRMATIVE ACTIONS AND THE INEFFECTIVENESS OF  
RACIAL QUOTA POLICY

X

X

**X**

LUCAS CESAR SILVA BARBOSA

LUCAS DE GOES MARTINS

Titulação

**Orientador**

Titulação

X

X

X

RESUMO

X

O presente trabalho acadêmico busca fazer uma análise, sem esgotar o assunto, sobre as ações afirmativas, dando enfoque à política de cotas raciais existente no país. Expõe as divergências doutrinárias sobre o assunto, chegando a ter ações judiciais visando a inconstitucionalidade de tal política. Cumpre o objetivo de expor a necessidade das ações afirmativas que garantem direitos a determinados grupos sociais aos quais sofrem desigualdade devido a contextos históricos, culturais e sociais, explicitando a consequência das ações afirmativas na melhora de vida e oportunidades a estes grupos.

Esta monografia é composta por entendimentos de atuais Ministros e ex-Ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como doutrinadores renomados no mundo do Direito, apontando exigências para que uma ação afirmativa, como a política de cotas raciais, possa ser implementada. Passa pelo detalhamento das ações, explicando o não ferimento dos princípios da isonomia e igualdade, bem como os seus requisitos como adequação, exigibilidade/imprescindibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Em sequência aduz que apesar do principal objetivo inicial, que era a inclusão dos grupos sociais como negros e índios, surgiram problemas que necessitam de soluções urgentemente, haja vista que muitos dos alunos cotistas



da igualdade estampado no artigo 5º, *caput* da Constituição Federal que assegura a igualdade e veda distinções de qualquer natureza.

A partir de tais conceitos e problemática, traremos uma análise do comportamento do estado perante tais divergências trazendo como exemplo a política de cotas tendo por objetivo fazer uma análise da implementação das chamadas ações afirmativas de cotas raciais, que visam dirimir desigualdades sociais existentes no Brasil, país marcado pela diversidade de povos e culturas.

O presente trabalho visa ainda entender quais mecanismos o Estado pode se valer para implementação de princípios básicos tais como da isonomia, além da redução de igualdades ambos estampados respectivamente nos artigos 5º e 3º da Constituição Federal de 1988.

Cumprе ressaltar que a análise será realizada dando maior enfoque ao aspecto constitucional que norteia tais políticas.

Num primeiro momento estaremos explicando de maneira pormenorizada os conceitos que englobam o assunto ações afirmativas, para então fazermos uma análise global da experiência vivenciada no Brasil sobre ações implementadas pelo poder público.

Posteriormente, estaremos analisando a chamada Política de Cotas raciais principalmente no âmbito das universidades públicas sendo, portanto, um exemplo de Ação afirmativa, trazendo ainda uma análise quanto a eficiência prática de tais políticas públicas.

O estudo aqui apresentado teve um propósito explicativo-descritivo, visando apresentar o porquê de o tema ser abordado e ainda existir tanta divergência atualmente, e trazer os dados já existentes e atualizados que evidenciam a necessidade das Ações Afirmativas no contexto atual brasileiro.

Através da abordagem quali-quantitativa, traremos os dados necessários para demonstrar a importância das Ações Afirmativas e seu impacto na sociedade brasileira nos aspectos sociais e a necessidade de o Poder Judiciário interferir para que seja cumprido o objetivo social de tais ações.

Utilizaremos, portanto, o uso da pesquisa de jurisprudências (análise dos documentos) dos casos concretos, e decisões paradigmáticas do STF, sendo

acompanhadas por revisões bibliográficas dos doutrinadores, utilizando a maneira textual discursiva para a análise do assunto abordado desta pesquisa.

Importante também mencionar a relevância geral das ações afirmativas. Estas possuem um papel fundamental na inclusão social e na erradicação de eventuais desigualdades existentes no seio da sociedade brasileira atual pluralista por natureza.

Possuem ainda importância prática por ser um tema atual e muito debatido tanto entre os aplicadores do direito quanto pelas diversas mídias.

Além da atualidade do tema, há grande relevância em se discutir a aplicação das Ações Afirmativas principalmente pelo impacto positivo que ela gera na qualidade de vida das pessoas que por estas serão beneficiadas.

Conforme a atualidade e importância, ainda hoje há muitas discussões sendo travadas em torno do assunto. Há muitas vozes entre os estudiosos do direito, como Sylvio Motta e André Tavares, que insistem em considerar tais ações inconstitucionais. Por isso a importância do presente trabalho, visto que traremos comentários positivos e negativos sobre tais políticas a fim de expor toda discussão em torno do assunto, mas sem intenção de esgotá-lo, primeiro porque não faz parte do objetivo do presente trabalho, segundo que seria impossível chegar a uma conclusão de um assunto que ainda é tão divergente.

Por fim, cumpre mencionar que as políticas de cotas é apenas um exemplo trazido por nós de ações afirmativas. Muitos outros atos tomados pelo governo possuem igual finalidade.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Durante muito tempo, conforme ressalta o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, os países viram na sua omissão a chave para a implementação dos princípios estampados nas suas constituições. Acreditavam que a simples existência de princípios e regras asseguradoras de uma igualdade formal

suficientes para sua implementação, sem a necessidade de leis específicas regulamentando tais preceitos.

[...] onde seriam assegurados a todos, independente de raça, credo, gênero ou origem nacional, efetiva igualdade de acesso ao que comumente se tem como conducente ao bem-estar individual e coletivo (BARBOSA, 2001, p. 29).

Porém, conforme ressalta o autor:

A reversão de um tal quadro só será viável com a renúncia do Estado à sua histórica neutralidade em questões sociais, devendo assumir, ao contrário, uma posição ativa, até mesmo radical se vista à luz dos princípios norteadores da sociedade liberal clássica. (BARBOSA, 2001, p. 30)

A partir de então, buscou-se uma postura mais ativa do Estado para dar força a certos princípios e objetivos traçados na Carta Maior. Reconhece o legislador a deficiência prática de garantir todos os direitos assegurados pela Constituição sem a implementação através de leis e atos tomados pelo Poder Público.

A doutrina aponta os Estados Unidos da América como a origem das chamadas Ações afirmativas (Affirmative actions) sendo “o primeiro caso na doutrina americana ocorreu no julgamento de *Brown v. Board of Education*, em 1954, que possibilitou aos negros estudarem nas escolas públicas americanas juntamente com os estudantes brancos” (AGRA, Walber de Moura. 2018. p. 201)

No Brasil, conforme ressalta Walber Moura Agra

o termo *ação afirmativa* foi mencionado pela primeira vez em 1968, quando os técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho se manifestaram a favor de uma lei que viesse a obrigar as empresas privadas a estimular um percentual de empregados de cor de acordo com a atividade e com a demanda. (grifo do autor) (AGRA. 2018, p. 215)

Nesse sentido, nos ensina André Ramos Tavares que tais políticas [...] compõem um grupo de institutos cujo objetivo precípua é, *grosso modo*, compensar, por meio de políticas públicas ou privadas, os séculos de discriminação a determinadas raças ou segmentos”. (Grifo original) (TAVARES. 2017. p. 471)



Outro importante conceito foi elaborado pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa. Segundo o autor, tais ações seriam

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

[...] Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (BARBOSA, 2001, p. 40-41)

O conceito transcrito pelo ex-ministro do Supremo engloba bem o que são as ações afirmativas, objeto do presente trabalho.

Seriam elas leis, atos e decisões de cunho político que visam implementar determinadas políticas públicas para indivíduos determinados ou determináveis, onde, através dessas políticas, possa se dirimir eventuais diferenças culturais, econômicas, históricas, sociais e regionais a fim de que estes possam resguardar princípios assegurados na Constituição, como o da dignidade da pessoa humana e da isonomia e só então estes indivíduos possam usufruir do Estado do Bem-estar social buscado pelo poder público.

A própria Constituição Federal reconhece a ausência de isonomia quanto aqueles que vivem sob o seu comando. É possível a identificação deste preceito quando da análise de alguns de seus artigos, especificamente quanto aos objetivos da República Federativa do Brasil estampado no art. 3º, como construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Outro ponto importante é que as ações “não se direcionam apenas em favor dos negros, mas em benefício de qualquer grupo social que tenha sofrido repressão social” (AGRA, Walber. 2018. P. 202).

Por todo o exposto até agora, podemos dizer que Ações Afirmativas seriam um conjunto de políticas públicas de cunho legislativo, executivo e de maneira

excepcional judiciário, onde o poder público, atendendo aos reclames da Constituição Federal, especialmente aos princípios nela estampados como o da isonomia e da dignidade da pessoa humana, institui políticas públicas em favor de grupos menos favorecidos, vulneráveis ou periféricos vítimas de séculos de discriminação sejam eles minoritários ou não (RAMOS, André. 2017 P. 471), porém sempre de maneira fundamentada à luz da razoabilidade (MOTTA, Sylvio. 2018 P. 234) e desde que tal finalidade seja idônea a estabelecer tal distinção (MORAES, Alexandre de. 2017 P. 48). Tais medidas devem ter ainda caráter temporário sendo reduzidas ou eliminadas quando já não mais se mostrarem necessárias (MASSON, Nathália. 2016 P. 232).

Porém, muitas têm sido as críticas feitas a tal instituto. Argumentam os críticos já citados anteriormente que diferenciar certos grupos dentro de uma sociedade concedendo benefícios de maneira geral apenas geraria mais conflitos e uma total segregação gerando uma espécie de “castas”, além de uma sensação de injustiça pelos grupos que não foram beneficiados com tais medidas. Nesse sentido,

De um modo geral, os críticos dessas medidas de ação afirmativa alertam que elas têm o potencial de aumentar a discriminação odiosa, gerando uma sociedade estratificada, algo semelhante, no limite, a uma sociedade de castas, com diversos grupos minoritários marcados (estigmatizados) mediante características estereotipadas, aos quais são atribuídos específicos direitos e regras de acesso favorecido a utilidades e benefícios, diferentes dos aplicáveis à população em geral. (Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino. 2017. P. 119)

Em igual sentido, Tavares (2017) comentando sobre a política de cotas em universidades preleciona que a implementação de políticas favoráveis a minorias em detrimento de outros candidatos seria discriminatória. Comenta que haveria um favorecimento de candidatos menos qualificados em detrimento de outros com igual qualificação ou ainda mais qualificados que aqueles somente em razão da cor de pele. Por fim, o autor deixa em aberto uma pergunta “Isso não seria uma forma de discriminação?” (André Ramos Tavares. 2017. p. 483).

Com igual opinião, Motta (2018) comenta sobre a apelidada “Lei Garotinho”, que destinou 50% das vagas das universidades públicas cariocas para os candidatos oriundos de escolas públicas, e 40% para os afrodescendentes” comentando sobre a controversa constitucionalidade de tal ação afirmativa. Segundo a crítica do autor, não

seria a melhor opção determinar que pessoas possam “[...] auferir benefícios só pelo fato de pertencer a determinado grupo, sem se levar em consideração, ou considerando-se apenas em termos secundários, as suas qualificações pessoais.” (Sylvio Motta. 2018. p 235)

Ainda segundo Motta, o texto previsto no artigo 3º, IV da Constituição Federal é claro determinar que é objetivo da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”. Segundo a opinião do autor, o dispositivo tem o intuito de justamente impedir discriminações utilizando-se como fator precípua a pessoa ter determinada a origem, raça, cor, idade, ser do sexo feminino ou masculino entre outros fatores.

Por todo o exposto, percebe-se que o tema ainda não está pacificado. Os autores alertam para a possibilidade de determinadas ações visando a discriminação acabar gerando ainda mais desigualdade, criando conflitos e discussões em torno da justiça e da idoneidade de tais políticas públicas. Apesar das diversas discussões travadas sobre o assunto e sobre a não pacificação do tema, tais políticas, por hora, parecem ser a melhor decisão a ser tomada até que surja algo ainda mais eficiente ou até que estas não sejam mais necessárias.

## **1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E AÇÕES AFIRMATIVAS**

Antes de nos aprofundarmos quanto as ações afirmativas, cumpre fazer uma análise sobre sua fundamentação constitucional através dos princípios estampados na Carta Maior.

Antes de mais nada, é preciso analisar, ainda que de maneira superficial, a importância dos princípios e seu papel no ordenamento jurídico.

A doutrina mais atual eleva os princípios ao status de norma. Segundo essa linha de pensamento, princípios e regras seriam espécies do gênero norma, não havendo, portanto, hierarquia entre ambos. Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. (ALEXY, Robert. 2006. P 87).

Princípios, nas palavras de Pedro Lenza, seriam

fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante.

Princípios são os alicerces da norma, são o seu fundamento em essência, são o refúgio em que a norma encontra sustentação para racionalizar a sua legitimação, são a base de onde se extrai o norte a ser seguido por um ordenamento. (LENZA. Pedro. 2018. P. 200)

Princípios seriam, portanto, o fundamento, a base de todo o ordenamento jurídico. São normas não só de caráter interpretativo, mas também de caráter regrador, pois com status de normas, também dizem o que deve ser (ou o que não ser).

Além função interpretativa e regradora, têm a função de auxiliar o legislador no momento da criação de uma nova regra legislativa. Funciona como um norte, uma moldura, principalmente em se tratando de princípios constitucionais em que seu desrespeito poderia acarretar em uma eventual inconstitucionalidade.

Nessa última ideia de princípios é que este trabalho se fundamenta.

Os princípios constitucionais nem sempre possuem força regradora suficiente a ponto de serem autoaplicáveis. Funcionam muitas vezes como normas programáticas a serem implementadas pelo legislador no futuro. Necessitam, portanto, de complementação. Nesse momento entram as regras editadas pelo legislador infraconstitucional criando regras para dar maior efetividade aos princípios e ao mesmo tempo sendo balizados por estes.

Vejamos então alguns princípios estampados na Carta Maior pertinentes ao presente trabalho para posteriormente expressar os métodos utilizados para lhes dar eficácia.

#### Dignidade da pessoa humana:

O primeiro princípio a ser analisado é o da dignidade da pessoa humana. Tal princípio está estampado no Art. 1º, I da Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Doutrina aponta ainda que o princípio da dignidade da pessoa humana antes mesmo de ser estampado na Constituição Federal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, já consagrava como direito inerente a todos os membros da família humana. (DONIZETTI, Elpídio. 2016. P. 50)

Nas palavras de Alexandre de Moraes:

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem *menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos* e a busca ao Direito à Felicidade. (Grifo do autor) (MORAES, Alexandre de. 2016. P.35)

Conforme exposto por Alexandre de Moraes, o princípio da dignidade da pessoa humana assegura um mínimo invulnerável, garantia do mínimo necessário a uma existência digna, corolário do Estado Social democrático. (MORAES. 2016. P 35). Não por outro motivo, a doutrina considera o princípio da dignidade da pessoa humana como um “Superprincípio” ou “Princípio dos Princípios” para demonstrar sua força e influência na relação com outros princípios estampados na Constituição e em todo ordenamento jurídico. A dignidade da pessoa humana passou a ser considerada como o fundamento para todos os demais princípios constitucionais. (DONIZETTI, Elpídio. 2016. P. 50)

Como tal princípio visa assegurar um mínimo existencial, logo se vê sua influência direta quanto as ações afirmativas, proporcionadas pelo Estado. Ora, se o objetivo de tais ações é justamente amparar aqueles que estejam numa situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência seja ela qual for, estariam estes, portanto, com sua dignidade vulnerada. Logo se vê que estão intrinsecamente ligados.

A dignidade da pessoa humana, apesar de ser o princípio basilar das ações afirmativas não é o único. Ao lado desse princípio funciona outro, de importância tão grande quanto, o princípio da igualdade, ambos lado a lado servindo de parâmetro para a atuação do estado.

### Princípio da igualdade

Como segundo princípio fundamentador do presente trabalho e das ditas ações afirmativas, o princípio da igualdade também vem estampado na Carta Maior em seu art. 5º, *caput*, anuncia que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Anuncia ainda o inciso I que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

A doutrina aponta que o conceito de igualdade buscado pela Constituição não é meramente uma igualdade formal, o que seria o conceito mais básico de igualdade que é o de tratar todos com igualdade sem distinção de tratamento apesar das desigualdades já existentes. O princípio buscado pela Carta Maior é mais profundo.

Quando a Constituição anuncia que não haverá distinções de qualquer natureza, na verdade está querendo dizer que pessoas iguais devem ser tratadas igualmente, não se justificando, nesse caso, qualquer tratamento desigual entre semelhantes.

Por outro lado, quando estivermos diante de desigualdades naturais decorrentes de diversos fatores tais como históricos e culturais, é possível um tratamento diferenciado com concedido pelo legislador positivo. Esse segundo objetivo estampa a igualdade material (ou substancial) que seria o conceito de isonomia ou tratamento isonômico. “Isso porque, o Estado Social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada em face da lei”. (LENZA, 2015. P. 1158)

Igualdade formal seria uma visão literal do comentado art. 5º *caput*, que veda o tratamento desigual. Enquanto a igualdade material seria a possibilidade de o Estado tratar de maneira desigual determinados indivíduos ou grupos tidos como desiguais justamente para se chegar a essa igualdade substancial, conhecida como isonomia.

Esse é o real sentido buscado pela norma Constitucional em questão. Não de uma igualdade de tratamento entre todos os que vivem sob seu mandamento, mas a isonomia que só se consolida através de manifestações enérgicas do Poder Público para que todos sejam equiparados jurídico, político, social e economicamente.

Seria até mesmo contraditório a mesma Constituição veda qualquer tratamento desigual (art. 5º, *caput*) trazer como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, III). “Não há como reduzir as desigualdades sociais quando todos são tratados de forma idêntica” (Martins, Flavio. 2017. P. 827)

Vemos então que o conceito básico de igualdade (igualdade formal) já não mais se presta suficiente para regular de maneira efetiva a sociedade. Esta atualmente é

uma sociedade globalizada, pluralista onde há diversos grupos sociais diferentes com diferentes culturas e realidades.

O tratamento igualitário puro e simplesmente já não atende aos reclames da sociedade. Nesse momento entram as ações afirmativas, outras políticas públicas que atuam diretamente sobre tais diferenças dirimindo-as para se chegar ao real sentido de igualdade, a isonomia.

Muito se questiona atualmente quanto a esse tratamento desigual visando igualar relações. Sustentam André Tavares e Sylvio Motta, por exemplo, a inconstitucionalidade de tais tratamentos uma vez que a Carta Maior proíbe expressamente tratamento discriminatório.

Por todos, segundo a doutrina de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, tal argumento não merece prosperar:

O princípio constitucional da igualdade não veda que a lei estabeleça tratamento diferenciado entre pessoas que guardem distinções de grupo social, de sexo, de profissão, de condição econômica ou de idade, entre outras; o que não se admite é que o parâmetro diferenciador seja arbitrário, desprovido de razoabilidade, ou deixe de atender a alguma relevante razão de interesse público. (PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. 2015. P. 121)

A Constituição em nenhum momento vedou o tratamento desigual a pessoas que seriam desiguais, muito pelo contrário, percebe-se uma preocupação da Constituição em efetivar tal tratamento elevando-os inclusive a status de objetivos fundamentais da República. Conforme o já mencionado art. 3º da nossa Carta Maior:

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

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O que a Constituição veda é justamente o tratamento preconceituoso (Art. 3º, IV) além de vedar o tratamento discriminatório de maneira arbitrária, ou seja, sem fundamento para tanto (Art. 5º *Caput*). “Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a

existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. 2017. P. 48)

Alexandre De Moraes nos apresenta chamada a tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade. Segundo essa concepção, o direito da igualdade teria uma tripla função, uma dirigida ao legislador, a segunda aos intérpretes das leis e a terceira, por fim, aos particulares.

O legislador, no exercício de sua função constitucional de edição normativa, não poderá afastar-se do princípio da igualdade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

O intérprete/autoridade pública não poderá aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias.

Finalmente, o particular não poderá pautar-se por condutas discriminatórias, preconceituosas ou racistas, sob pena de responsabilidade civil e penal, nos termos da legislação em vigor. (Moraes, Alexandre de. 2017. P 48)

Por fim, importante ressaltar que, conforme dispusemos anteriormente, a Constituição anuncia princípios que devem ser seguidos pelo legislador positivo como um norte, uma moldura da qual ele não poderá extrapolar.

## **REQUISITOS PARA IMPLEMENTAÇÃO**

Para alcançar seus objetivos, as mencionadas ações afirmativas precisam de respaldo jurídico para que não sejam inconstitucionais. Segundo a doutrina de Bulos, este aponta como alicerces de tais ações além dos princípios constitucionais o respeito a temporariedade, razoabilidade e proporcionalidade, esta última sendo ainda subdividida em necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

Segundo a doutrina do autor mencionado acima, as ações afirmativas devem ser temporárias, somente se justificando enquanto durarem a situação que a elas deu origem, ou seja, o fato gerador de desigualação material.

Segundo Bulos “As ações afirmativas jamais constituem um fim em si mesmas. Somente duram enquanto perdurar as causas que as ensejaram”. E continua o autor: “[...] servem de meio, de caminho, de estrada, para a concretização do postulado da



justiça social, que é um dos ideários do chamado constitucionalismo social (CF, art. 3º, III e IV)“. (Lâmmeço, Bulos Uadi).

Portanto, tais ações não podem nunca ter o condão de serem permanentes, serão sempre, segundo Masson, de “caráter precário e temporário” sob pena de inconstitucionalidade. “Assim, quando estas diferenças estiverem devidamente eliminadas, as medidas afirmativas devem ser reduzidas e, por fim, extintas”. (Nathalia Masson. 2016 p. 232).

Proporcionalidade ou proporcionalidade em sentido amplo, se subdivide em mais três fundamentos: adequação, exigibilidade ou imprescindibilidade (Agra, Walber de Moura. 2018. p. 216) e proporcionalidade em sentido estrito (Carvalho Filho. 2018. P.42).

Segundo Carvalho Filho (2018, p.42) no caso da adequação temos que o meio empregado pelo Poder Público na atuação deve ser compatível com o fim que se deseja; Enquanto a exigibilidade, por sua vez, significa que a conduta deve ser necessária, não havendo nenhum meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa menor prejuízo possível para os indivíduos; Por fim, há proporcionalidade em sentido estrito quando as vantagens a serem conquistadas superam as desvantagens de determinada medida (Carvalho Filho. 2018. P.42).

Proporcional seria então a ação afirmativa adequada para dirimir aquela situação de desigualdade social. De nada adiantaria uma ação que, apesar de beneficiar determinado grupo marginalizado, não se mostrasse idônea a dirimir essa marginalização. Temos então que nem toda ação pode ser adequada ao fim proposto.

Para exemplificar, trazemos como exemplo o Bolsa Família, criado em 2003 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo o site da Caixa Econômica Federal “É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza<sup>1</sup>.”. Argumentam alguns que tal

---

<sup>1</sup> Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>  
Acesso em 27/07/2019.

programa combate os efeitos, mas não a causa da pobreza no país. Portanto, tal programa não seria adequado aos fins colimados.

Por sua vez, a exigibilidade das ações afirmativas salta aos olhos. Como vimos no decurso do presente trabalho, ainda persiste na nossa sociedade, constantes relações de desigualdade e marginalização de certos grupos sociais. Medidas que servem para tentar ao menos reduzir essas desigualdades são muito necessárias e sempre bem-vindas. Mas como visto, não é apenas isso que espelha a exigibilidade, esta deve causar menos danos possíveis àqueles não beneficiados pela políticas públicas, muito menos a administração pública sofrerá qualquer tipo de dano.

Por fim, ao tratar da proporcionalidade em sentido estrito, as vantagens de se adotar tais ações devem sempre superar as desvantagens. A política de cotas previstas para universidades públicas com o fim de beneficiar determinados grupos marginalizados como negros e índios deve ser mais benéfica que ferir o princípio da igualdade, ou igualdade formal onde é assegurado a todos um tratamento igualitário.

“Admite-se tratamento discriminatório entre pessoas, desde que haja razoabilidade para tanto, a partir do enfoque finalístico de certo instituto estabelecido em lei” (Sylvio Motta. 2017. P.233). Nesse sentido, para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável. (Alexandre de Moraes. 2017. P 48).

“[...] O que é totalmente razoável para uns pode não ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro de standards de aceitabilidade”. (Carvalho Filho. 2018. P. 44)

#### Comentando tal princípio Agra

Para que haja respaldo jurídico para a criação de uma ação afirmativa é necessário que ela esteja imbuída pelo princípio da razoabilidade, impedindo que seja ensejadora de mais desigualdades em uma sociedade já abundantemente desigual como a sociedade brasileira. Apenas há ensejo para sua criação quando circunstâncias fáticas propiciem a necessidade de minorar uma desigualdade social claramente existente na sociedade, nunca como um instrumento para promover determinadas classes ou grupos sociais. (AGRA, Moura. 2018, p. 215-216)

Em resumo, Nathalia Masson preleciona

Um caminho para solucionar esta dificuldade é reconhecer a necessidade de a diferenciação receber justificação razoável, racional e proporcional. A motivação da ação afirmativa será razoável quando estiver amparada por um motivo coerente e plausível que fundamente a distinção; será racional quando for objetiva e suficiente ao delimitar o segmento social atingido; proporcional quando reajustar com equilíbrio as situações desiguais. (MASSON. 2016. P.231)

Em trabalho especializado no assunto, Celso Antônio Bandeira de Melo nos aponta certos critérios para identificação do desrespeito à isonomia que, caso desrespeitados, geraria a inconstitucionalidade. Vejamos.

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se a correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrimen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina a consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Em seguida o autor explica tais critérios.

Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para a vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente e, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. (Celso Antônio Bandeira de Melo. 2008 p. 21-22)

Em suma, deve-se investigar o elemento fático gerador de desigualação justificadora de tratamento diferenciado para então apontar a correlação entre a desigualação fática com o tratamento dado à situação. Por fim, faz-se uma análise do ponto de vista do interesse constitucional tanto do elemento justificador da desigualação fática quanto do tratamento jurídico diferenciado. O interessante é que somente com a verificação dos três aspectos que se poderia falar em diferenciação

sem quebra da isonomia. Portanto, adotando este ensinamento como ponto de partida, se qualquer das três análises não for verificada, haverá a necessidade de objeção da norma em nome do princípio isonômico “O desrespeito a qualquer delas leva à inexorável ofensa à isonomia”. (LENZA, Pedro. p. 1.159. 2015).

Cumprindo tais requisitos, um dos mais comuns exemplos de Ações afirmativas têm sido a instituição de cotas raciais destinadas a negros alvo do próximo tópico.

## **AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICA DE COTAS**

No Brasil, segundo dados divulgados em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a desigualdade racial ainda se torna muito presente no país.

A pesquisa realizada em 2004 mostrou que a situação de negros, pardos e brancos no mercado de trabalho ainda era muito diferenciada. Conforme foi divulgado na época, 58,0% dos ocupados no mercado de trabalho eram brancos, contrapondo-se aos 40,8% que representavam as pessoas pretas ou pardas. Ainda segundo a pesquisa, brancos, ocupados ou não, têm maior escolaridade que pretos ou pardos. “O número médio de anos de estudo completos para a população branca ocupada chegou a 9,8, enquanto o dos pretos ou pardos foi 7,7.” (IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2004).

Apesar dos dados terem sido divulgados em 2004, o cenário atual de desigualdade racial ainda se mostra tão presente quanto na época. Nesse sentido, segundo nova pesquisa realizada no terceiro trimestre de 2017 também pelo IBGE através do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), “[...] dos 13 milhões de brasileiros desocupados, 8,3 milhões eram pretos ou pardos (63,7%). Com isso, a taxa de desocupação dessa parcela da população ficou em 14,6%, valor superior à apresentada entre os trabalhadores brancos (9,9%).” (IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2017)

A partir da constatação da enorme desigualdade racial presente no Brasil e das dificuldades que a população negra e parda enfrenta na busca por melhores condições na sua formação e na colocação no mercado de trabalho, foram instituídas as chamadas Políticas de Cotas Raciais com fundamento no o direito à educação e a

permanência nas instituições de ensino, sendo um dever do Estado e incentivada em colaboração da sociedade, conforme art. 205 da Constituição Federal. Além do artigo supramencionado, o artigo 206 do mesmo diploma assegura a todos a igualdade de condições de acesso e a permanência na escola, além da gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais (Incisos I e IV).

Tal política de cotas nada mais é que um dos exemplos mais comuns das chamadas Ações Afirmativas. Consiste na reserva de vagas para negros em universidades públicas e concursos públicos federais.

A primeira iniciativa para a promoção de cotas raciais foi instituída pela Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, regulamentada pelo Decreto nº 4.876, de 12 de novembro de 2003, que criou o Programa Diversidade na Universidade com a “finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros” (art. 1ª *caput*).

Posteriormente foram criados outros mecanismos para a instituição de cotas raciais, entre eles a lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial com o objetivo de “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (art. 1º, *caput*)

Por fim foram criadas as leis nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 que falam justamente da reserva de vagas em universidades públicas federais e da reserva em concursos públicos federais respectivamente.

Através dessa reserva de vagas, há uma facilitação da entrada de pessoas negras e pardas nas universidades públicas e em cargos da administração pública, realizando uma espécie de compensação pelas desigualdades sociais conforme mencionamos anteriormente.

Porém, importante que comentar que antes da referida lei que trata sobre o assunto, havia muita discussão em torno da constitucionalidade de tais políticas públicas.

Em decorrência dessa divergência de entendimentos, foi ajuizada pelo partido DEM uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 186) contra reserva de vagas étnico-raciais para seleção de estudantes realizada pela Universidade de Brasília (UnB) desde 2004.

Os ministros, acompanhando o voto do relator Enrique Ricardo Lewandowski, votaram com unanimidade pela constitucionalidade de tais ações.

Confirme voto do ministro e relator naquele julgamento:

As experiências submetidas ao crivo desta Suprema Corte têm com o propósito a correção de desigualdades sociais, historicamente determinadas, bem como a promoção da diversidade cultural na comunidade acadêmica e científica.

[...] Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana. (STF, 2012, online)

Importante mencionar que a reserva de vagas para pessoas negras é apenas uma das vertentes das políticas de cotas. Há ainda reserva de vagas para pessoas com deficiência, por exemplo, instituída pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 que assegura tal reserva de vagas para deficientes em empresas privadas.

Ainda comentando sobre a Lei 12.711/12, além da reserva de 50% das vagas para estudantes pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, segundo nova redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016, a reserva de vagas será na proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e 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 (art. 3º, caput).

Segundo a referida lei, 50% dessas vagas de que trata o art. 1º seriam preenchidas por estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita (art. 1º, parágrafo único).

Segundo reportagem realizada em agosto de 2019 pela revista informativa Galileu

A 5ª Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Graduandos das Universidades Federais, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e divulgada neste ano, mostrou que, em 2018, 70% dos alunos de graduação em universidades federais vinham de famílias cuja renda é de, no máximo, um salário mínimo e meio per capita (menos de R\$ 1.500 por mês, por pessoa). Essa realidade é equivalente à da média das famílias brasileiras, que contam com uma renda mensal de R\$ 1.400 per capita, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

A cor da universidade também não é mais a mesma. De acordo com a pesquisa da Andifes, 51,2% dos estudantes são pretos ou pardos e 43,3% são brancos. Cerca de metade dos alunos também já é de cotistas, e mais de 60% cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas (Almeida. 2019)

Perceba não somente a preocupação do legislador em instituir a política de cotas raciais tendo como fundamento a cor da pessoa, mas também erigiu como critério diferenciador uma possível hipossuficiência daqueles que a lei é destinada.

## **A INEFICIÊNCIA DO SISTEMA DE COTAS ATUAL**

Conforme demonstrado a atual política de cotas em universidades públicas conjuga os critérios raciais com os critérios de hipossuficiência financeira, como exemplo a Lei 12.711/12 que regula o sistema nas universidades Federais. É justamente quanto ao segundo critério (da hipossuficiência) que põe em risco a efetividade de tal ação afirmativa.

Os Estados também têm implementado suas políticas de cotas raciais. No Rio de Janeiro, por exemplo, há a legislação que trata do assunto, é a Lei ordinária nº 5.346/2008 complementada pela Lei nº 8121, de 27 de setembro de 2018 que

[...] prorroga a reserva, por mais 10 anos, para as Universidades públicas estaduais, com a inclusão de quilombolas e estabelece os percentuais em 20% das vagas reservadas a negros, indígenas e alunos oriundos de comunidades quilombolas, 20% das vagas reservadas a alunos oriundos de ensino médio da rede pública, seja municipal, estadual ou federal

e 5% das vagas reservadas a estudantes com deficiência, e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão de serviço.<sup>2</sup>

Em monografia especializada sobre o tema, comenta Luzia da Glória Soares

Porém, para grande parte dos alunos de baixa renda, conquistar uma vaga na universidade é apenas o primeiro passo, o maior problema desses estudantes, não está na aprendizagem, mas na dificuldade de se manter na faculdade com os gastos que surgem logo ao iniciar a carreira universitária. (SOARES. P. 126)

Em reportagem sobre o tema, realizada em 2010, o jornal Extra mostrou a dificuldade dos alunos cotistas de se manter nas universidades. O jornal em sua matéria entrevistou uma estudante de direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) chamada Mariana Ferreira de Almeida, de 23 anos. Segundo a estudante, muitas dificuldades são encontradas pelos alunos ao tentarem frequentar a universidade, entre elas a dificuldade de transporte, além da falta de uma alimentação fornecida pela própria instituição. Nas palavras da estudante “A cada semestre os alunos vão desistindo. Os que não saíram, não conseguem ir à universidade todo dia por conta dos custos”

A reportagem ainda entrevistou o coordenador do Programa Política da Cor da UERJ, Renato Ferreira. Segundo ele, apesar do esforço dos alunos, sem a assistência necessária, o sistema de cotas “já nasceu capenga”. Segundo o coordenador “Havia uma promessa de que os governos dariam suporte às universidades com bolsas, mas isso não aconteceu”.

Em outra reportagem, mas com mesmo foco, o Jornal do Comércio (28/08/2012) também demonstrou a dificuldade dos alunos. Os gastos com livros, xerox, passagem, alimentação e evento são um empecilho para os alunos continuarem estudando. Durante a matéria, foi entrevistada uma estudante Luciana Maria da Silva, 27 anos. Segundo a reportagem, Luciana mora no Janga, em Paulista, e pega de quatro a seis ônibus todo dia. Só de passagem gasta cerca de R\$ 150 por mês. Isso para não falar nos custos em alimentação, xerox e congresso.

Nas palavras da estudante:

---

<sup>22</sup> Disponível em <<http://www.uerj.br/a-uerj/a-universidade/sistema-de-cotas/>> Acesso em 21/09/2019



[...] “A universidade é pública, mas tudo dentro dela é privado. Você gasta com tudo. O principal desafio para quem vem de origem popular, com certeza, é se manter dentro do curso”

O problema é maior do que se parece. Tais dificuldades têm sido enfrentadas por alunos do país inteiro que não possuem condições econômicas de se manter nas universidades o que demonstra a ineficiência de tais políticas públicas se não integradas a outras como, por exemplo, incentivos através de bolsas para os alunos. Somente conceder a vaga na universidade não tem sido eficiente dada a quantidade de pessoas pobres no país.

## **POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA**

Buscando minimizar essa situação, algumas universidades têm implementado programas de incentivos aos alunos para que estes permaneçam estudando. Entre tais incentivos estão a aquisição de materiais didáticos para que os alunos não necessitem custeá-los, Passe Livre Universitário, programas de bolsas em dinheiro.

Em âmbito federal foi instituído através do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Tem como objetivo:

Art. 2º...

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Segundo o art. 2º, §1º do referido decreto

§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil;

- II - alimentação;
- III - transporte;
- IV - atenção à saúde;
- V - inclusão digital;
- VI - cultura;
- VII - esporte;
- VIII - creche;
- IX - apoio pedagógico; e

X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

O PNAES é destinado prioritariamente aos alunos vindos da rede pública de educação ou possuir renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

Outro programa instituído pelo governo federal é o Programa de Bolsa Permanência criado pela Portaria nº-389, de 9 de maio de 2013 expedida pelo Ministério da Educação com base na Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, no já mencionado Decreto no 7.234, de 19 de julho de 2010, na Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, na Lei no 12.801, de 24 de abril de 2013 e no Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012.<sup>3</sup>

Segundo o referido programa:

É uma política pública voltada a concessão de auxílio financeiro aos estudantes, sobretudo, aos estudantes quilombolas, indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em instituições federais de ensino superior e assim contribuir para a permanência e a diplomação dos beneficiados.

O recurso é pago diretamente aos estudantes de graduação por meio de um cartão de benefício. Atualmente o valor é de R\$ 900,00 para estudantes indígenas e quilombolas e R\$ 400,00 para os demais.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Disponível em <<https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/sem-grana-para-se-manter-na-faculdade-conheca-bolsas-e-auxilios/>> Acesso em 21/09/2019

<sup>4</sup> Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/programa-bolsa-permanencia>> Acesso em 21/09/2019

Como requisito para concessão do referido benefício oferecido, o aluno deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - possuir renda familiar per capita não superior a um 1,5 salário-mínimo

II – estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias;

III – não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar;

IV - ter assinado Termo de Compromisso;

V – ter seu cadastro devidamente aprovado e mensalmente homologado pela instituição federal de ensino superior no âmbito do sistema de informação do programa

No âmbito dos Estados há também programas que fornecem esse tipo de incentivo. Exemplo disso é o programa PROINICIAR criado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) definido como

Um programa criado para apoiar o estudante de modo a garantir-lhe a permanência na UERJ, com aproveitamento até a conclusão do curso, viabilizando o cumprimento da Lei nº 5346/08, que regulamenta o sistema de cotas como efetivo mecanismo da redução das desigualdades sociais.<sup>5</sup>

O programa oferece bolsas de estudo para os alunos. Segundo informa o site da faculdade o benefício vigorará durante o tempo máximo de integralização previsto para o curso do aluno. As bolsas concedidas pela instituição poderão ainda ser cumuláveis com outras que o aluno faça jus.

Para receber o benefício, o aluno deverá cumprir alguns requisitos exigidos pela universidade, tais como:

- Estar ativo e inscrito em disciplinas.
- Estar efetivamente cursando, com frequência de no mínimo 75% nas disciplinas, ou seja, sem trancamento automático (proveniente de reprovação por frequência em todas as matérias inscritas no período).

---

<sup>5</sup> <http://www.caiac.uerj.br/proiniciar.html> Acesso em 21/09/2019

- Comprovar sua condição de carência durante o período máximo de integralização do curso.
- Atender às convocações comprobatórias de carência, feitas a qualquer tempo a cargo do PROINICIAR, como previsto na legislação interna (AEDA 034/13).
- Possuir conta corrente individual no Banco Bradesco cadastrada no formulário online disponível no site da Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas – CAIAC<sup>6</sup>

Apesar de ser um exemplo de ação afirmativa que visa beneficiar os estudantes para que estes permaneçam nas universidades, tais políticas estão longe de serem eficazes. Segundo artigo publicado pelo site de notícias Brasil de Fato, houve aumento de estudantes universitários necessitando de assistência estudantil.

No artigo, publicado em março de 2019, foi ouvida a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professora Maria Rita Cesar. Segundo a professora:

“estes recursos conseguem atingir 15% dos estudantes de graduação presencial. Entretanto, há um número bastante elevado de estudantes que são avaliados/as como em situação de vulnerabilidade socioeconômica, porém não são atendidos/a pela limitação dos recursos. A cada ano, a procura pelos auxílios aumenta exponencialmente”.

## **CENÁRIO ATUAL DE TAIS AÇÕES AFIRMATIVAS**

Segundo Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), há um crescente aumento no número de matrículas em universidades federais o que acarreta um aumento da procura de programas como o PNAES.

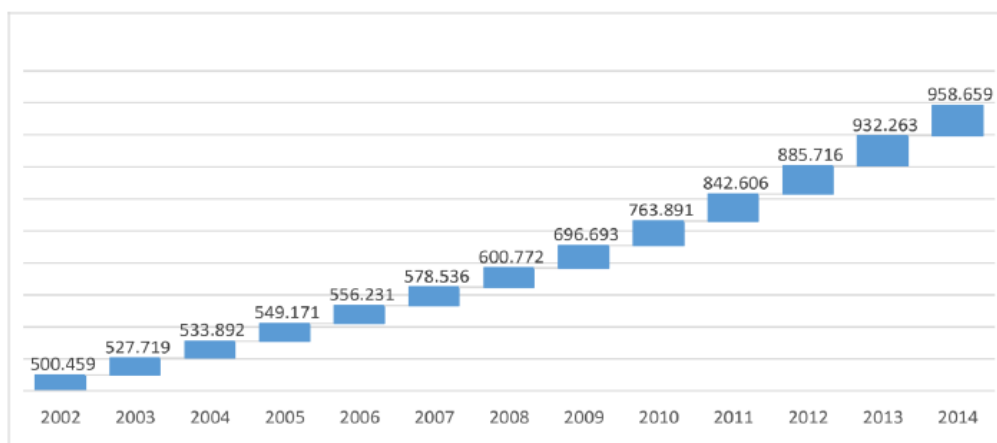
Segundo o relatório,

“Esse aumento no número geral de matrículas, acarreta em um aumento no número de alunos hipossuficientes, o que gera maior demanda

---

<sup>6</sup> Disponível em <<http://www.caiac.uerj.br/bolsa.html>> Acesso em 21/09/2019

por benefícios de caráter social, como é o caso dos benefícios oferecidos com recursos do PNAES”.



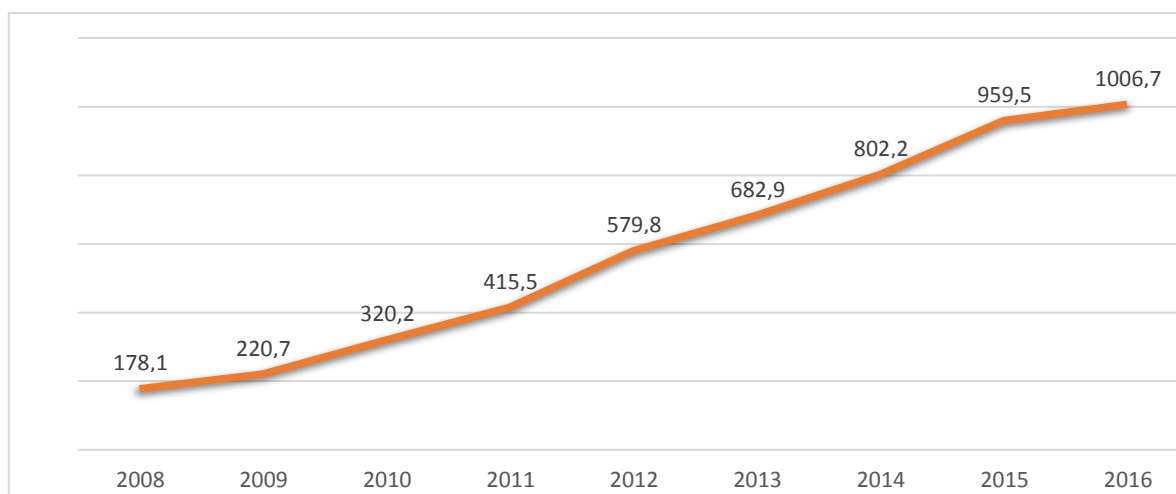
Evolução do número de matrículas em cursos superiores de graduação presencial em universidades federais

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Apesar de bolsas de auxílio permanência estarem sendo cada vez mais procuradas pelos estudantes, que não conseguem se manter por meios próprios nas universidades, os governos parecem caminhar exatamente na linha oposta à essa realidade, contrariando até mesmo medidas de incentivos tomadas por governos anteriores.

Os números iniciais demonstram que havia um significativo aumento de investimentos no programa, que posteriormente parece ter sido reduzido.

Segundo o relatório elaborado pela CGU, até o ano de 2016 houve um aumento significativo de verbas destinadas ao PNAES.

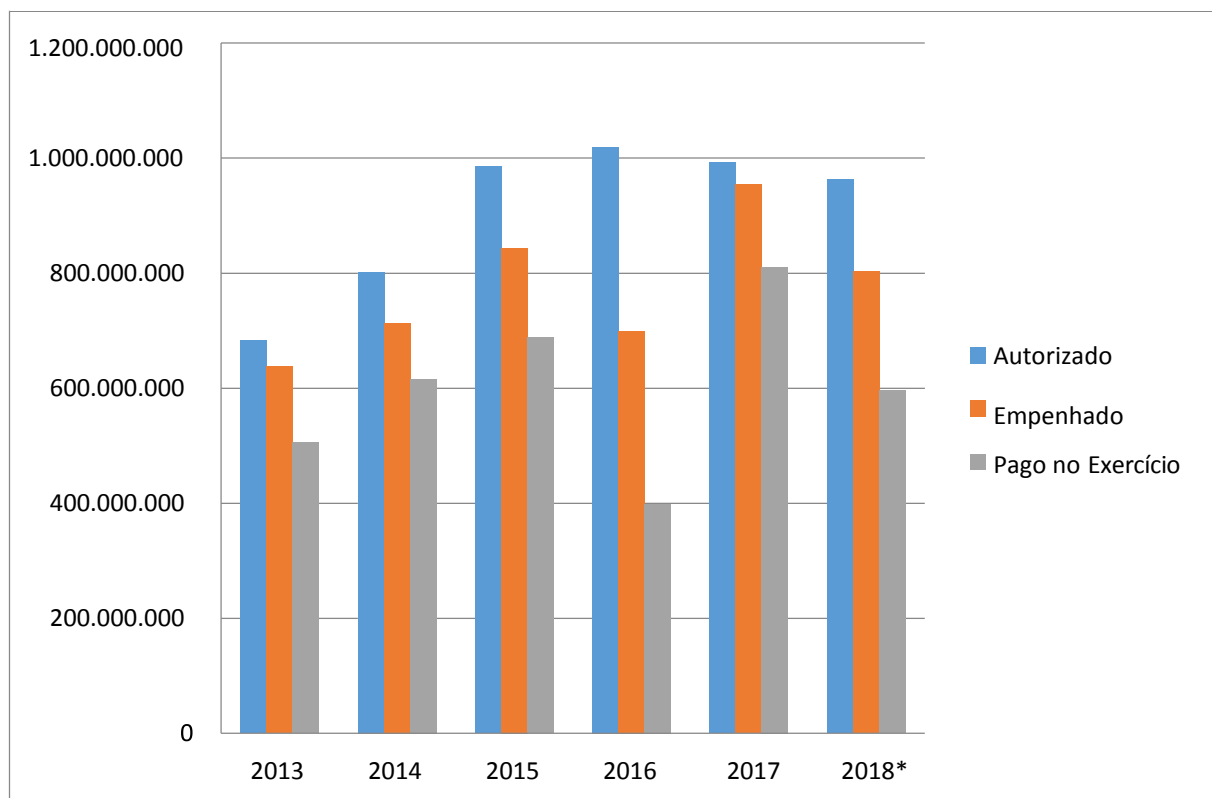


Evolução do Orçamento das Universidades Federais em valores nominais.

Fonte: Siafi gerencial – dotação atualizada. Valores em milhões.

Já entre os anos de 2017 e 2018 houve uma redução em tal orçamento. Tais dados foram divulgados pelo GT-IES – Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as instituições de ensino superior (IES) públicas, órgão vinculado à Câmara de Deputados.

**Execução orçamentária (2013-2018) do Programa Nacional de Assistência ao Estudante (Pnaes), em Reais.**



Fonte: Execução Orçamentária da União

\* Para 2018, valores autorizados para o ano todo e empenhados e pagos até 15 out. 2018

Ocorre que no ano de 2019, segundo o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), houve um aumento de 10% do orçamento em relação ao ano de 2018.

Porém, apesar de ter havido um pequeno e aparente acréscimo nos investimentos destinados, não é exatamente o que acontece na prática. Apesar do investimento do governo atual de quase R\$1,07 bilhão no PNAES, houve um contingenciamento significativo nos orçamentos das universidades federais.

A diferença entre cortes e contingenciamento é que nos cortes de verbas há o entendimento de ser algo permanente, enquanto o contingenciamento retrata apenas um congelamento por um período e posteriormente desbloqueado no caso de melhoras nas contas públicas.

Voltando ao referido contingenciamento, houve o congelamento de 30,33% das verbas destinadas pelo MEC às universidades federais. Tal medida, apesar de não afetar diretamente o PNAES, afeta o dia a dia dos estudantes que dependem de parte dessa renda destinadas às universidades para se manter.

Segundo reportagem realizada pela Folha de S. Paulo, o corte de despesas realizado pelo até então governo tem refletido na manutenção de alunos que dependem de tal renda. Segundo a reportagem,

O estoque de alimentos diminuiu. O bife foi trocado por picadinho de carne; o frango, antes filé, agora vem desfiado. Ervilha e lentilha sumiram. Antes com frutas variadas, agora a sobremesa tem banana e laranja.

Desde agosto a crise afeta o cardápio do restaurante, aberto em 1965. Situação similar vivem os demais campi —Araranguá, Curitiba, Joinville e Blumenau. Os espaços correm o risco de fechar até o final do ano, segundo a reitoria, em razão dos cortes no orçamento.

Durante a reportagem, foi entrevistada a estudante de artes cênicas Alicia Lopes Prudencio, de 21 anos. Nos relatos da estudante:

Sou uma dos muitos que sobrevivem com o que comem no restaurante universitário. Temos que dar conta das nossas vidas, estudos, pagar contas. Falar sobre isso me dá até um nó na garganta. Imagina os estudantes não terem o que comer?

Segundo o jornal baiano Correio, a mesma situação se passa com a Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), que por motivo do contingenciamento, foi obrigada “a cortar o subsídio que dava a alguns alunos da instituição para que eles almoçassem no restaurante universitário.”

Ainda segundo o jornal, “as medidas afetaram o estudante de Engenharia Agrícola e Ambiental, Rafael Damasceno, 35 anos, que perdeu uma bolsa de R\$ 200, referente à moradia.” Nas palavras do estudante:

“A perda dessa bolsa da moradia foi muito ruim, porque me ajudava a pagar o aluguel. Sem ela, ficou muito apertado, tive de redimensionar meu orçamento. Só que tem gente que ficou ainda pior, sem ter como pagar até mesmo o almoço. São alunos que estão praticamente passando necessidade”

Segundo o portal de notícias G1, mesmo se passa na Universidade Federal de Uberlândia onde houve cortes no transporte dos estudantes além de contratos relacionado a lanches destinados a estes.

Como se percebe, apesar da existência de Ações Afirmativas específicas destinadas à manutenção desses alunos nas universidades impedindo que estes saiam por não conseguir manter os custos dos estudos, a procura cada vez maior e os frequentes cortes de investimentos nos setores primordiais da educação têm dificultado o dia a dia de tais estudantes que se veem obrigados a retirar dinheiro do próprio bolso para sua manutenção. Isso com certeza coloca em xeque a efetividade das ações destinadas a tais alunos.

O cenário, apesar de caótico, precisa ser revertido, sob pena de muitos alunos acabarem tendo que deixar os seus cursos. Os investimentos em educação precisam ser retomados além, claro, do fomento e ampliação de tais programas de bolsas para estudantes atendendo a demanda cada vez maior.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como todo o exposto acima, podemos perceber a necessidade das ações afirmativas no Brasil, estas como formas de políticas públicas. Com o enfoque nas cotas raciais nas universidades públicas, podemos analisar que tais ações alcançaram o principal objetivo, que era em suma inserir determinados grupos de pessoas, que por questões históricas, sociais e culturais, encontram-se desiguais na busca por espaço/vagas tanto nas universidades públicas quanto no mercado de trabalho. Todavia, com a efetividade do ponto mencionado, surgiram outros fatores que



complicam a efetividade real da política de cotas raciais nas universidades públicas, que é a manutenção dos alunos no dia a dia, onde muitos não possuem condição financeira para arcar com os custos de transporte, alimentação, fotocópias e congressos, por exemplo.

As medidas utilizadas como forma de solução para esses problemas apresentados, como o PNAES, também encaram dificuldades como o contingenciamento das verbas que deveriam ser destinadas ao programa. A crise econômica a qual passa o país faz com que as verbas sejam congeladas, afetando, portanto, principalmente o aluno cotista, ficando este sem o auxílio (em dinheiro), sem o transporte oferecido pela universidade, e sem a refeição, também oferecida, e que às vezes é a única do estudante cotista.

Apesar dos problemas apresentados acima, que decorrem da política de cotas raciais, estas não devem ser extintas para que acabem com o problema. Primeiro, por estarem de acordo com o entendimento (já exposto) de Ministros e ex Ministros do STF, bem como estarem de acordo com o entendimento doutrinário, se encaixando nos requisitos da adequação, exigibilidade/imprescindibilidade e proporcionalidade em sentido estrito dos autores Walber Agra e Carvalho Filho. Segundo, por cumprirem com o objetivo principal sem ferir os princípios constitucionais da isonomia e dignidade da pessoa humana, que é de inserir as pessoas prejudicadas por questões históricas, sociais e culturais nas universidades públicas, que em muitos casos são de excelência, fazendo com que estas pessoas possam usufruir das mesmas coisas que as pessoas que não sofrem com as questões já abordadas acima.

Urge então a necessidade de medidas mais eficazes por parte da administração pública para que essas pessoas possam, após o ingresso na universidade, se manter de forma digna e não precisar abandonar o curso por falta de verbas que as mantenham dignamente durante o período estipulado, já que a eficácia de tal ação afirmativa é completamente possível de ser totalmente alcançada como pudemos analisar na presente monografia.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 5. Ed. Editora Suhrkamp Verlag. 2006.

ALMEIDA, Camila. **Alvos de críticas e cortes, universidades lutam para mostrar sua importância**. 2019. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2019/08/alvo-de-criticas-e-cortes-universidades-lutam-para-mostrar-sua-importancia.html>> Acesso em: 2set. 2019

**Após entrar, a luta para se manter na universidade**. Jornal do Commercio. Pernambuco. 28 ago. 2012. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/mundo/brasil/noticia/2012/08/28/apos-entrar-a-luta-para-se-manter-na-universidade-54226.php>> Acesso em 2 set. 2019.

BITTENCOURT, Mario. **Sem verba do MEC, Univasf corta subsídio do almoço para estudantes**. Bahia. 06 ago. 2019. Correio. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/sem-verba-do-mec-univasf-corta-subsidio-do-almoco-para-estudantes/>> Acesso em: 2 set. 2019

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 julho. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família**. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>> Acesso em 27/07/2019.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 32 ed. – São Paulo. Editora: Atlas. 2018.

DA GLÓRIA SOARES, Luzia. DESAFIOS DOS ALUNOS DE CLASSES MENOS FAVORECIDAS PARA INGRESSAR E PERMANECER NA UNIVERSIDADE. **Revista Extensão e Cidadania**, [S.l.], v. 2, n. 4, mar. 2016. ISSN 2319-0566. Disponível em:

<<http://periodicos2.uesb.br/index.php/recuesb/article/view/2246>>. Acesso em: 08 out. 2019.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 19 Ed. São Paulo: Atlas. 2016

**Estudantes cotistas enfrentam dificuldade para se manter na universidade**. Jornal Extra. Rio de Janeiro. 13 set. 2008. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/estudantes-cotistas-enfrentam-dificuldade-para-se-manter-na-universidade-509774.html>> Acesso em: 2 set. 2019

FERNANDES, Frederico. **O que são princípios? Suas fases, distinções e juridicidade**. Jus, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45194/o-que-sao-principios-suas-fases-distincoes-e-juridicidade>>. Acesso em: 16, fevereiro de 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9º Ed. Salvador: Juspodvm. 2017.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade** – O direito como Instrumento de Transformação social. A experiência nos EUA. Rio de Janeiro: Renovar. 2001

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado** – 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PME confirma Desigualdades Raciais** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/04062004pmecoreshtml.shtm>> Acesso em: 09 de abril de 2019.

MARTINS, Flavio. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. 1 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2017.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Bahia. Editora: Juspodivm. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª Ed.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas**. Revista Trimestral de Direito Público, nº 1, p. 79. Apud Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Bolsa Permanência - Apresentação**

Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-bolsa-permanencia>> Acesso em: 2 set. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** – 33. ed. São Paulo: Atlas. 2017.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado** - 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PONTES, Helena. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Pretos ou pardos são 63,7% dos desocupados**. IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18013-pretos-ou-pardos-sao-63-7-dos-desocupados>> Acesso em: 09 de abril de 2019.

ROSSI, Marina. **Corte ou contingenciamento, quem está certo na guerra de narrativas da educação?**. Jornal El País. 02 jun. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/politica/1559334689\\_188552.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/politica/1559334689_188552.html)> Acesso em: 2 set. 2019

SARLET, Ingo Wolfgang, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. **Curso de Direito Constitucional**. – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. Ed. 37<sup>a</sup>. Editora Malheiros Editores. 2014.

STF. **ADPF 186**. Relator: Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. DJ: 25/04/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental** 186. 2012. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>>. Acesso em 18/06/2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**– 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

**UFU Anuncia Suspensão de Diversos Serviços para redução de despesas; Confirma áreas afetadas.** Portal G1. 17 ago. 2019 Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2019/08/17/ufu-anuncia-suspensao-de-diversos-servicos-para-reducao-de-despesas-confirma-as-areas-afetadas.ghtml>> Acesso em: 3 set. 2019

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas. **PROINICIAR.** Disponível em: <<http://www.caiac.uerj.br/proiniciar.html>> Acesso em: 2 set. 2019.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistema de Cotas.** Disponível em: <<http://www.uerj.br/a-uerj/a-universidade/sistema-de-cotas/>> Acesso em 2set. 2019.

VELLEI, Carolina. **Sem grana para se manter na faculdade? Conheça bolsas e auxílios.** Guia do Estudante. 9 fev. 2018. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/sem-grana-para-se-manter-na-faculdade-conheca-bolsas-e-auxilios/>> Acesso em: 2 set. 2019.