

# A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA E A CIDADANIA: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

HENRIQUE ARAÚJO GALVÃO DE CARVALHO

## RESUMO:

Este trabalho tem por objetivo analisar a política de cotas na universidade pública brasileira, como possível instrumento de criação de identidade política cidadã e as consequências que tal fato geraria para a efetividade e constitucionalidade desta ação pública de trato focalizado, retirando a discussão do ambiente da melhoria ou não das condições sociais e financeiras do beneficiário, para focar o incremento ou não de sua participação política democrática.

Palavras-chave: Política de cotas. Cidadania. Efetividade e constitucionalidade.

## INTRODUÇÃO

Muito se debate nos dias que correm sobre as políticas de discriminação positiva adotadas pelo Estado, visando compensar setores da sociedade brasileira que foram e ainda são desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros, dos índios, das mulheres, dos pequenos agricultores, ou seja, aqueles que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social.

Aceitas por parte da população e repudiadas por outros tantos, o certo é que tais políticas de inclusão social já permearam diversos setores da Administração Pública brasileira, atingindo, nos últimos anos, a universidade pública, sendo ali implementada sob a forma de cotas de ingresso nos seus cursos, beneficiando negros, indígenas, quilombolas, etc.

As discussões acerca da efetividade de tal política focalizada sempre foram centradas na análise da melhoria das condições sociais e financeiras dos beneficiários, afirmando-se a sua legitimidade e, portanto, a sua constitucionalidade, dado o tratamento não igualitário que lhe caracteriza, se tais condições sofreram um incremento positivo.

O presente trabalho, entretanto, se propõe a ser um início de reflexão a respeito da relação entre política de cotas na universidade pública brasileira e a criação de identidade política cidadã entre os beneficiários, defendendo, portanto, a sua efetividade e constitucionalidade se ocorrer o incremento da participação política democrática dos cotistas, como consequência dos ensinamentos adquiridos e das experiências vividas na vida acadêmica.

Neste singelo artigo, não se pretende demonstrar que as cotas na universidade pública brasileira são responsáveis pela aquisição do estado de cidadão por parte dos estudantes beneficiados, mas sim que, caso a formação da identidade cidadã se concretize, tal fato, por si só, já é suficiente para concluir pela efetividade e legitimidade, assim como pela constitucionalidade, desta ação estatal de trato focalizado.

## 2. POLÍTICA DE DISCRIMINAÇÃO POSITIVA – UMA EXPLICAÇÃO INICIAL

A política estatal de discriminação positiva, também chamada de ação afirmativa do Estado, tem um caráter nitidamente compensador dos cidadãos que foram historicamente discriminados e excluídos dos benefícios sociais, criando em seu favor uma série de vantagens que lhes legam um tratamento diferenciado. No dizer do professor Ferraz (2012, p. 137):

As ações afirmativas surgiram dentro de políticas de inclusão de grupos que foram excluídos por motivos diversos da sociedade. São desigualdades que se formaram durante a evolução histórica das sociedades, e essas ações visam eliminar ou minorar as diferenças. Têm sempre um caráter temporário, esperando-se que a evolução social dos grupos excluídos transforme as ações propostas em normas.

Não se pode olvidar que as políticas de inclusão social são fruto do Estado do Bem-Estar Social, que legou aos cidadãos um sem número de direitos sociais (saúde, educação, cultura, assistência social, previdência social, etc), tornados dever de agir da Administração Pública, da sociedade, das famílias e de todos os componentes da sociedade, tendo como norma-matriz a própria Constituição.

A criação da rede protetiva típica do Estado de índole social é explicada, dentre outros motivos, pelo crescente processo de industrialização e migração urbana verificado no final do século XIX e em quase todo o século XX, que fez nascer a necessidade de ultrapassar os desequilíbrios causados pelo desenvolvimento e modernização do capitalismo, conforme bem pontuado por Draibe (2007, p. 44):

Tal como aqui é entendido, o Estado de bem-estar é um fenômeno histórico moderno, isto é, as instituições da política social acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. Ao provocar a migração de grandes massas humanas do campo para as cidades, tal processo introduz desequilíbrios e mesmo destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares, de seus tradicionais mecanismos de proteção social.

Ao contrário do que aconteceu nos países centrais, que implementaram o *welfare state* na segunda metade do século passado, os países da periferia do mundo ainda marcham para a sua efetivação, com dívidas sociais agudas, que acabam por criar o ambiente adequado a implantação de um sistema de proteção social que discrimina positivamente, com vistas a compensação ou ao reequilíbrio, pois seus subsistemas “[...] de seguridade social, educação e outros serviços sociais viabilizam o trânsito e a incorporação das massas [...]”<sup>1</sup> na condição de cidadania.

---

<sup>1</sup> DRAIBE, S. M. *Políticas Públicas no Brasil. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 44.

Percebe-se, então, que a proliferação das ações afirmativas<sup>2</sup> no Brasil, como país de desenvolvimento tardio, decorre de uma omissão histórica da sociedade e do Estado quanto à implementação dos mais mezinhos direitos fundamentais da pessoa humana, gerando nos dias que correm uma insustentável situação de desequilíbrio social, que vem sendo minorada, mesmo que de modo ainda não satisfatório, com medidas governamentais de diversas espécies, combinando-se o tratamento universal, com as medidas de natureza focalizada, como é o caso das cotas nas universidades públicas pátrias.

De acordo com KERSTENETZKY (2006, p. 570), a focalização funciona como um caminho para as políticas sociais universais ou como uma complementação destas, diminuindo “[...] as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos [...]”, sendo verdadeira justiça redistributiva e não residualista.

### **3. A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA**

Uma das políticas de ação afirmativa e de trato focalizado discutida no Brasil, a partir da década de 1990, foi a utilização de cotas para ingresso de negros e, após, de indígenas nas universidades públicas brasileiras.

Conforme SILVERIO (2002, p. 227), como resultante de uma grande luta implementada pelos movimentos negros nas décadas de 1970 e 1980, nos anos 1990 presenciou-se uma radical mudança de postura dos diversos setores da sociedade brasileira em relação ao tratamento das questões da população negra no país, inclusive com a introdução do debate sobre a ação afirmativa.

Não se pode olvidar que, no Brasil, negros e indígenas nunca foram percebidos como iguais, posto que as desigualdades sociais e econômicas sempre os mantiveram no nível mais baixo da escala social, sendo certo que tal fato os levou a uma atitude de conformismo, deixando-os alienados quanto aos mais mezinhos direitos individuais e sociais, fomentado os preconceitos e os estigmas. Em uma palavra, faltou e ainda falta a esta enorme camada da população brasileira o resgate da sua cidadania, em todas as matizes de um viver cidadão. Conforme propugna CORDEIRO (2012, p. 20), os “[...] negros e indígenas precisam resgatar e assumir seus valores, sua beleza, sua cultura e não renunciar a sua identidade étnico-racial [...]”.

Na Universidade Federal da Bahia – UFBA, após intenso debate dos diversos segmentos universitários a favor e contra as cotas, o Programa de Ações Afirmativas foi aprovado em meados de maio de 2004, pelo Conselho Universitário – CONSUNI, com 41 votos favoráveis, 2 contrários e 2 abstenções, sendo certo que nesta mesma década de 2000 várias outras universidades públicas brasileiras aprovaram os seus projetos de cotas universitárias, sempre com a argumentação de que tal política pública geraria uma conquista social e racial dos negros e indígenas, restauraria a justiça olvidada durante séculos, reparando as desigualdades sociais e promovendo a inclusão social dos beneficiários.

Não se pode negar que a política de cotas, como resgate de uma dívida social do Brasil para com os seus filhos negros e indígenas, já justificaria a relativização do princípio da

---

<sup>2</sup> Na obra *Cotas raciais: por que sim?* 3ª ed. Rio de Janeiro: Ibase, 2008, p. 7, a ação afirmativa é apresentada, também, como um conjunto de ações privadas, além de políticas públicas, que “... tem como objetivo reparar aspectos discriminatórios que impedem o acesso de pessoas pertencentes a diversos grupos sociais às mais diferentes oportunidades...”.

igualdade, sendo uma ação afirmativa focalizada que complementa a educação universal ofertada, bem ou mal, nos níveis infantil, fundamental e médio, a despeito das críticas derredor do mérito (a meritocracia individual estaria sendo negada) e da indefinição de quem pode ser considerado negro e indígena no Brasil.

Diga-se, ademais, que uma política de cotas sociais talvez não resolvesse o problema da exclusão de negros e indígenas, apesar de sua importância, pois se fosse aberto o caminho para a inclusão apenas de pessoas pobres nas academias, por certo ver-se-ia uma maior inclusão de gente branca, dado o fato de que, já nos degraus do ensino fundamental e médio, o rendimento escolar de negros, conforme dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), pesquisados entre os anos de 1995 e 2001<sup>3</sup>, ficou abaixo dos estudantes considerados brancos, acredita-se por conta do desestímulo gerado pelo material didático-escolar, de conteúdo não raro preconceituoso, e pelas relações preconceituosas contra os alunos negros.

Conforme MUNANGA (1996), o preconceito já entronizado na cabeça do professor, gerando a sua incapacidade de lidar, como profissional, com a diversidade, aliado ao conteúdo preconceituoso do material didático-escolar e às relações preconceituosas entre os alunos de diferentes matrizes étnico-raciais, seriam os fatores que desestimulariam os alunos negros e, por certo, também os indígenas, prejudicando o seu aprendizado e justificando a introdução das políticas de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras.

#### 4. AS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA – CIDADANIA CULTURAL E ATIVA

De acordo com MILLER (2011, p. 58), existem três áreas contemporâneas de cidadania: **a.** a política (que confere o direito de votar e de residir); **b.** a econômica (que lega o direito de progredir e prosperar); e **c.** a cultural (que assegura o direito ao conhecimento e à expressão).

Não se pode desprezar a importância de qualquer destas dimensões da vida cidadã, já que, em conjunto, asseguram uma real integração da pessoa no seio da sociedade em que vive, afastando o indivíduo da condição de mero receptáculo de direitos construídos sem a sua inserção no processo político decisório.

Veja-se que a adoção, numa sociedade, apenas das áreas política e econômica da condição cidadã, corresponderia a implantação nela de uma ideologia meramente liberal, calcada na universalidade e na ideia de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, “[...] reduzindo a cidadania a um mero status legal, definindo os direitos que o indivíduo possui frente ao estado[...].” (MOUFFE, p. 60).

O ideal, no entanto, é enfatizar o valor da participação política cidadã, atribuindo-se um papel a inserção do indivíduo na comunidade política, com o estabelecimento de uma visão de cidadania não universalista, calcada, portanto, na diversidade, certo de que “[...] um projeto de democracia radical e plural reconhece a impossibilidade de realização completa da democracia e da realização final da comunidade política. Seu objetivo é usar os recursos simbólicos da tradição democrática liberal para a luta para aprofundar a revolução democrática, sabendo ser este um processo sem fim [...]” (MOUFFE, p. 67).

---

<sup>3</sup> Informação constante da obra *Cotas raciais: por que sim?* 3ª ed. Rio de Janeiro: Ibase, 2008, pp. 23/25.

Para tal desiderato, no entanto, não se pode perder de vista a necessidade da rearticulação da cultura em torno da economia e da política, de maneira que a cidadania cultural não se transforme numa idealização antimaterialista e ilusória.

Além do debate em torno da formação de uma cidadania cultural, não se pode perder de vista a linha de pensamento que defende a chamada cidadania ativa, aquela que, além de garantir aos seus titulares o pleno exercício dos direitos fundamentais postos na ordem jurídico-constitucional (cidadania política), torna-os fomentadores de novos direitos.

A defesa, portanto, deve ser da atuação estatal focada na emancipação humana representada pelas cidadanias cultural e ativa, mais do que na simples emancipação política, valendo lembrar que a liberdade do ser humano começa quando este sabe o que o aprisiona, sendo certo que tal conhecimento somente pode ser conquistado com a plenitude da condição cidadã.

Somente com o exercício de uma cidadania cultural e ao mesmo tempo ativa teríamos a possibilidade de vermos fundada a democracia radical, que se diferencia da democracia convencional, posto exigir uma participação mais ampla dos cidadãos nas decisões políticas, ao contrário da primeira, na qual os cidadãos apenas exercem seus direitos políticos de associação, expressão e, principalmente, sufrágio, sendo certo que são os candidatos vencedores que moldam as políticas públicas por meio das leis e do controle da administração pública. Teríamos, por certo, longe de ser uma utopia, “[...] uma democracia mais deliberativa, em que os cidadãos abordam os problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los [...]” (FUNG e COHEN, p. 222).

## **5. A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NA UNIVERSIDADE E A IDENTIDADE POLÍTICA CIDADÃ – EFETIVIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.**

Adotada a política de cotas raciais para ingresso nas universidades públicas brasileiras, inclusive com a sua constitucionalidade já confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, vale dizer que tal ação afirmativa mais se justificaria se conduzisse seus beneficiários para um outro patamar de afirmação cidadã e de participação política democrática ao final dos cursos universitários, independentemente do eventual sucesso profissional dos cotistas e da correlata melhoria sócio-econômica.

Os primeiros combates políticos, por certo, seriam a transformação da produção do conhecimento, que ainda apregoa a invisibilidade dos setores subalternos, onde os negros e indígenas são mais atingidos, e a luta contra o racismo no ensino, na pesquisa e na extensão. Na linha do que aduz GOMES e SILVA (2002, p. 48):

“[...] a presença numericamente significativa de jovens das classes e grupos até então impedidos de frequentar os bancos universitários, deve levar a que as ideologias, teorias e metodologias que sustentam e dão andamento à produção de conhecimentos sejam questionadas e, em decorrência, as atividades acadêmicas e científicas sejam redimensionadas [...]”

Se da universidade outros foros de exercício de cidadania e de participação política por parte dos cotistas fossem atingidos, teríamos a multiplicação das conquistas da ação afirmativa

em foco nos grupos, nos bairros, nas cidades, nos estados e no país, num caminho de mudança dos parâmetros de inserção cidadã da população brasileira, fato que, por certo, vale uma política pública inclusiva e de trato focalizado.

O que se está defendendo, na verdade, é que a política de cotas raciais, sobre ser uma via para a melhoria da inclusão social dos seus beneficiários, seria mais justificada e, portanto, mais legitimada, se elevasse os seus beneficiários à condição de reconhecimento das dimensões cultural e ativa de sua cidadania, ultrapassando, portanto, o viés meramente político e cívico da esfera cidadã.

O afastamento do princípio da igualdade seria tolerado e entendido como postura constitucional, ademais, por conta do incremento da participação e deliberação democráticas pelos novos cidadãos culturais e ativos, vencendo-se, assim, o déficit nos valores políticos responsabilidade, igualdade e autonomia de que padece a democracia clássica, já que: **a.** ficariam de lado a excessiva confiança que se deposita na capacidade dos representantes de fazerem boas escolhas políticas, pois o próprio cidadão exerceria as suas habilidades políticas, participando das importantes decisões do Estado; **b.** a igualdade política formal seria substituída pela percepção de que as desigualdades sociais e econômicas podem moldar as oportunidades de influência política nos sistemas de representação competitiva, devendo, portanto, ser remediadas; **c.** a autonomia política seria fomentada, de modo que as pessoas possam viver de acordo com as regras que criam para si mesmas.

No dizer de FUNG e COHEN (2004, p. 225):

“[...] os democratas radicais recomendam a participação e a deliberação para aumentar a igualdade política: a deliberação, porque ela reduz o poder dos maiores recursos pela força dos melhores argumentos, e a participação, porque a transferência da base da contestação política da organização do dinheiro para a organização das pessoas é o antídoto mais promissor contra a influência conferida pela riqueza [...]

Nesta linha de entendimento, se as cotas raciais proporcionarem uma maior mobilização dos seus beneficiários nas tomadas de decisões políticas, criando-se, assim, um novo arranjo participativo-deliberativo, que contribui para a igualdade política, as suas efetividade e constitucionalidade, como política pública, seriam difíceis de serem questionadas, pois se estaria a um passo da criação da chamada democracia radical “[...] em que a esfera pública informal e o sistema formal de representação competitiva são transformados por suas conexões com os arranjos participativo-deliberativos de resolução de problemas [...]” (FUNG e COHEN, p. 235).

Não se pode olvidar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou como um dos seus pilares o exercício do poder pelo povo, mais diretamente do que indiretamente, fator que, aliado à dignidade da pessoa humana, esta fundamento do Estado brasileiro, justifica uma política pública de discriminação positiva que ative o potencial de democracia radical existente na sociedade, máxime entre os grupos alijados por séculos das decisões estatais mais importantes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do texto ficou claro que o Estado, ao lado das políticas públicas de caráter universal, adota, ademais, ações afirmativas de trato focalizado, como é o caso da política de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras.

Muito criticada entre os anos 1990 e 2000, quando então começou a ser implantada, a política pública de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras demonstra ser uma necessidade para vencer a dívida social do Brasil para com os seus filhos negros e indígenas, bem assim os malefícios de um arranjo discriminatório que permeia todo o sistema de ensino pátrio, quadro que já a justificaria em substituição a chamada cota social, tornando-a constitucional, mesmo com a relativização do princípio da igualdade.

Outrossim, defendeu-se neste estudo que, afora as conquistas no nível da inserção social e da melhoria das condições financeiras do beneficiário, a política de cotas raciais implantada no ensino público universitário receberia um reforço em sua efetividade se formasse, ao fim dos cursos, pessoas conscientes das dimensões cultural e ativa de sua cidadania, capacitadas para participar e deliberar derredor das decisões políticas mais importantes da sociedade brasileira, a começar pela transformação da produção do conhecimento na própria academia, extirpando dele todo o racismo que o impregna.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BATIFFOL, Henri. A filosofia do direito. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. In: Estudos Históricos, Rio de Janeiro: n. 18, 1996.
- COHEN, J; FUNG, A. Democracia radical. *Swiss Political Science Review*, v. 10, n. 4, p. 169-180, 2004.
- CORDEIRO, Maria José de Jesus Alves. Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão / Jocélio Teles dos Santos, organizador. Cotas para negros e indígenas na Universidade de Mato Grosso do Sul: processo histórico e político. Salvador: CEAO, 2012.
- DRAIBE, S. M. Políticas Públicas no Brasil. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- FERRAZ, Marcos Pacheco de Toledo. Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão / Jocélio Teles dos Santos, organizador. Ações afirmativas na Unifesp. Salvador: CEAO, 2012.
- GOMES, Joaquim; SILVA, Fernanda. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. Brasília: Seminário As minorias e o Direito, Série Cadernos do CEJ, n. 24, 2002.
- HERKENHOFF, João Batista. Justiça, Direito do Povo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.
- IBASE. Cotas raciais: por que sim? 3ª ed. Rio de Janeiro: Ibase, 2008.
- IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado, São Paulo em Perspectiva, 2004, v. 8, n.2.
- KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.
- MILLER, Toby. Cidadania Cultural. Matrizes, ano 4, nº 2, jan./jun. 2011. São Paulo.
- MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. *Dimensions of Radical Democracy - Pluralism, Citizenship, Community*, ed. por Chantal Mouffe. London, Verso, 1992.
- MUNANGA, Kabengele (Org.). Estratégias e políticas de combate à discriminação racial. São Paulo: Edusp, 1996.
- SILVÉRIO, V. O. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa UFSCar*, n. 117, p. 219-246, novembro/2002.