

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

SARAH JULIETT DE FIGUEIREDO SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS E A DESIGUALDADE RACIAL
NO BRASIL**

CURITIBA

2015

SARAH JULIETT DE FIGUEIREDO SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS E A DESIGUALDADE RACIAL
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política.

Orientadora: Prof. Dra. Samira Kauchakje

CURITIBA

2015

RESUMO

Esse trabalho de pesquisa tem por objetivo a análise das políticas públicas em sua perspectiva teórica e de desenvolvimento governamental, sendo elas entendidas como um compromisso público que objetiva contemplar determinadas ações em diferentes setores, com destaque para aqueles que garantam os direitos dos cidadãos e cidadãs. Desenvolvido a partir da análise do processo histórico do período pós-escravidão, a condição do negro na sociedade brasileira e a desigualdade racial no Brasil, a pesquisa estende-se à compreensão das políticas públicas de ações afirmativas que visa identificar através da análise dessa política, as recentes discussões sobre o desenvolvimento dessas ações afirmativas na agenda pública brasileira, o processo histórico e a trajetória de reconhecimento de sua legalidade, incorporando os grupos minoritários que se beneficiam dessa pauta, o debate em torno de suas elaborações e implementações e a constitucionalidade de medidas que promovem o processo de igualdade e das diferenças, através de uma discriminação positiva e a implementação do sistema de cotas como medida compensatória na diminuição das desigualdades e no estabelecimento da garantia de direitos. Portanto o objetivo principal deste trabalho é a compreensão do processo de desenvolvimento das políticas públicas de ações afirmativas das no período de redemocratização do Estado brasileiro e da desigualdade racial no Brasil. A metodologia é baseada em análise histórica sobre a condição do negro após a abolição, pesquisa documental dos projetos de Leis que surgiram à fim de contemplar as ações afirmativas, análise histórica das das implementações de tais políticas e pesquisa exploratória. A conclusão da pesquisa incide na consolidação do sistema de cotas sociais que derivam de ações para cotas raciais no ingresso ao ensino de educação superior e no funcionalismo público no país .

Palavras-chave: Direitos Sociais. Políticas Públicas. Ações Afirmativas. Desigualdade Racial.

ABSTRACT

This research purpose is to analyze the theoretical perspective and governmental development of public policies, as they are perceived as a public commitment that contemplates certain actions in different sectors, highlighting those that guarantee the rights of all citizens. Developed based on the analysis of the historical process of the post-slavery period, the black people condition and racial inequality in Brazil and its society, this research extends to understanding the public policies of affirmative action as well as seek to identify, through the analysis of these policies, the recent discussions about their development on the Brazilian public agenda, the historical process and the recognition trajectory of their legality, the incorporation of minority groups that benefit from this agenda, the debate about their elaboration and implementation and the constitutionality of measures that promotes the process of equality, through positive discrimination and quota system as a compensatory measure for the reduction of inequalities and establishment of rights assurance. Therefore, the main goal of this research is to comprehend the development process of public policies of affirmative action during the redemocratization period in Brazil, minding its racial inequality. The methodology is based on historical analysis of the black people condition after slavery abolition, documentary survey of law projects that came to contemplate affirmative actions, historical analysis of the implementation of such policies and general exploratory survey. This research conclusion focuses on the consolidation of the quota system that came from racial quota policies on the entry process of higher education institutions and public service in Brazil.

Keywords: Social Rights. Public Policy. Affirmative Actions. Racial Inequality.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	5
1.1.	OBJETIVOS	6
1.1.1.	Objetivo Geral	6
1.1.2.	Objetivos Específicos	6
1.2.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	7
2.	POLÍTICAS PÚBLICAS	8
2.1	O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?	9
2.2	TEORIAS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS: ESTADO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	9
2.3	TEORIAS PARA DISCUSSÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ...	13
2.4	ÁREAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
3.	POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS	20
3.1	A ABOLIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL E SOCIAL	21
3.2	AÇÕES AFIRMATIVAS, HISTÓRIA E RECONHECIMENTO	24
3.3	ANÁLISE DA RELAÇÃO DE DEFESA E DE OBJEÇÃO SOBRE AS AÇÕES AFIRMATIVAS	26
3.4	AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL	28
4.	AS POLÍTICAS DE COTAS E A RELAÇÃO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E DAS DIFERENÇAS	33
4.1	DIREITOS E CONSTRUÇÕES DA IGUALDADE E DAS DIFERENÇAS	34
4.2	A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICAS DE COTAS PARA O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR	35
4.3	SÍNTESE DE ANÁLISE	37
5.	CONCLUSÃO	37
	REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

Entendendo que a democracia pressupõe um governo responsivo em relação aos cidadãos, o Estado democrático, resulta, sobretudo, de pressões advindas de uma variação de grupos de interesses organizados e deve garantir aos cidadãos direitos e assegurar a garantia de igualdade e acesso aos benefícios da vida em sociedade.

A concepção de igualdade vincula-se diretamente à democracia. Igualdade tem sido o tema que norteia as discussões sobre a compreensão do Estado Democrático de Direito. Atualmente esse tema tem levantado diversos debates acerca da defesa da igualdade como princípio indispensável para estruturação da democracia.

No artigo 5º da Constituição Federal de 1988 diz que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.” O princípio de igualdade contemplado na Constituição Federal, permite à lei tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, não devendo cometer o erro da isonomia para impedir o estabelecimento de situações jurídicas distintas entre as pessoas.

O princípio afere que as desigualdades de fato decorram das diferenças de aptidões pessoais, dando atenção diferenciada às pessoas diferenciadas.

Segundo essa compreensão legitimada acerca dos direitos e garantias que a legislação tem assegurado aos cidadãos, esse trabalho analisa e compreende a necessidade de políticas públicas de ações afirmativas que buscam diminuir o elevado distanciamento econômico ou social, promovendo oportunidades e outros benefícios para pessoas que pertencem aos grupos alvo de ações discriminatórias. Esses recursos visam remediar a situação de desigualdade pretendendo concretizar a igualdade de oportunidades para a minimização das lacunas sociais e a análise da ação política do Estado como um agente construtor da igualdade.

A centralidade da pesquisa implica o desenvolvimento histórico das políticas públicas de ações afirmativas no Brasil e a relação à cerca das concepções em torno dos princípios constitucionais de igualdade e diferença. A relevância da pesquisa é a contribuição no debate teórico que envolve a realidade social sobre a implementação das medidas de reparação no processo de diminuição da desigualdade social à partir dos estudos sobre a temática racial.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

Analisar as concepções teóricas sobre as políticas públicas com enfoque no processo histórico do desenvolvimento e reconhecimento das políticas públicas de ações afirmativas, as recentes discussões sobre a implementação dessas políticas no Brasil, o debate em torno de suas elaborações e legitimidade e a constitucionalidade de medidas que promovem o processo de igualdade através de medidas compensatórias que se fundamentam através de uma discriminação positiva.

1.1.2. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) Identificar os conceitos de políticas públicas e sua relação com os Estados democráticos, analisando e discutindo as teorias que fundamentam os conceitos e modelos de políticas públicas aplicáveis;
- b) Identificar os processos que fundamentaram a existência da desigualdade racial na sociedade brasileira como fator de implicação direta na formação do mercado de trabalho e das atividades econômicas.
- c) Identificar a legitimidade dos direitos e garantias dos cidadãos analisando o processo histórico das políticas públicas de ações afirmativas que veiculam nos debates e na agenda pública brasileira durante o processo de redemocratização do Brasil expondo questões sobre o valor da igualdade substancial e a promoção de reparação social através de ações que combatam a exclusão aos benefícios da vida social;
- d) Compreender as relações de constitucionalidade sobre igualdade e diferenças e as concepções sobre políticas de cotas destinadas à população socialmente vulnerável.

1.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho em questão caracteriza-se por uma pesquisa documental, entendendo os documentos de análise interpretados junto aos autores através de uma revisão bibliográfica, e documentos como, a Constituição, as leis e as políticas de cotas.

O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica das concepções teóricas sobre as políticas públicas, as áreas e setores de contemplação governamental para do desenvolvimento de tais políticas. O segundo refere-se ao processo histórico da condição do negro na sociedade brasileira e as implicações discriminatórias na inserção desse grupo aos benefícios da vida social, contemplando o eixo central da pesquisa que são as políticas públicas de ações afirmativas, seu processo histórico e reconhecimento no Brasil e o debate em torno das objeções e das defesas em sua implementação institucional e sua configuração nacional. O último capítulo evidencia as políticas de cotas e as discussões em torno da legitimidade de direitos na construção da igualdade e diferenças.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo abrange uma apresentação da revisão bibliográfica sobre concepções teóricas em torno das políticas públicas. Para isso mobilizo autores como Robert Dahl, Nico Poulantzas, Celina Souza, Anthony Downs e Thomas Dye, entre outros. Compreendendo e abordando as noções sobre o Estado democrático e a estrutura das políticas públicas dentro das ações governamentais, o desenvolvimento do capítulo aborda o conceito epistemológico de políticas públicas, analisando seus elementos essenciais, tais como, sua estrutura, métodos e as teorias contemporâneas neoinstitucionalistas para a sua compreensão e discussão, mapeando uma análise conceitual dos modelos de políticas públicas, suas áreas de aplicabilidade e seus setores.

A concepção de igualdade vincula-se diretamente à democracia e têm sido o tema que norteia as discussões sobre a compreensão do Estado Democrático de Direito.

O princípio de igualdade contemplado na Constituição Federal de 1988 afirma:

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

O princípio da igualdade permite à lei tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, não devendo cometer o erro de impasses para o estabelecimento de situações jurídicas distintas entre as pessoas. O princípio afere que as desigualdades factualmente decorrem das diferenças de aptidões pessoais, dando atenção diferenciada aos cidadãos que encontram-se em situações diferenciadas.

Segundo essa compreensão legitimada acerca dos direitos e garantias que a legislação tem assegurado aos cidadãos, o desenvolvimento da pesquisa analisa o conjunto de ações governamentais de efeitos específicos no Estado e sociedade.

2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

As políticas públicas, são elementos essenciais para compreensão do Estado, em suas perspectivas social, políticas, econômicas e das demandas em questão de acordo com o processo histórico e econômico das contradições sociais. Carvalho (2005), define que as políticas públicas, são ações governamentais que apresentam reflexos na sociedade. Podendo também ser entendida como um compromisso público que objetiva contemplar determinadas ações em diferentes setores que garantem os direitos sociais.

Segundo Boneti (2006), o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, são os agentes definidores das políticas públicas na relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes numa configuração de organização que definem os rumos das políticas públicas. Kauchakje (2008), acrescenta à esse pensamento, que as características das leis políticas estão alinhadas à cultura política e as instituições, sendo que as políticas permeiam os valores da sociedade que são mais fortes, entretanto se há cultura democrática e de justiça social, essas características formarão a responsividade da formação das políticas públicas.

2.2 TEORIAS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS: ESTADO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de dar início as concepções analíticas sobre as Políticas Públicas, é necessário compreender a questão do Estado, pois Políticas Públicas inserem-se no processo de tomada de decisão governamental.

Serafim e Dias (2012), sintetizam interpretações sobre o Estado em suas formas mais comuns.

Na primeira delas o Estado seria o centro das relações tendo um grau de autonomia significativo em relação a sociedade, nessa concepção as decisões seriam tomadas em âmbito estatal, respeitando ou não demandas e necessidades sociais repassadas à sociedade por meio de políticas públicas e a sociedade apenas acataria essas medidas. Entende-se como se o aparelho estatal totalmente burocratizado tomasse decisões autônomas e a sociedade as aceitariam passivamente.

Avalia-se noutra ponto de vista, que de fato o Estado não possui plena autonomia em relação à sociedade, suas ações são produtos do processo social mas não compreende total dependência da sociedade.

As relações Estado e sociedade são dinâmicas e se transformam de acordo com o período histórico, variando também com as particularidades de cada lugar ou situação específica. Para os autores não é adequado entender o Estado como uma máquina alheia à sociedade, ele é ao mesmo tempo produto e catalisador das relações sociais, materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade, gerando assim, a construção de políticas públicas que atendam as demandas dos processos sociais e históricos.

Para entender políticas públicas no âmbito das Ciências Sociais, é necessário recorrer as teorias políticas contemporâneas e as linhas de análise que definem os elementos fundamentais de compreensão do Estado e democracia.

Baseado na concepção do Pluralismo Elitista, a análise do conceito de democracia segundo Robert Dahl, define que a democracia pressupõe um governo de responsividade em relação aos cidadãos, estes considerados politicamente iguais. Consistindo num sistema hipotético, idealmente baseado em regras, normas e procedimentos garantidos aos cidadãos.

Dahl (1997), vê o Estado como campo de neutralidade para resolução de conflitos entre o interesse dos grupos. Ainda reconhecendo a existência das desigualdades o pluralismo afirma que todos os grupos possuem legitimidade para pressionar o Estado. Sendo assim, o Estado democrático resulta de pressões aplicadas por uma variedade de interesses organizados. Categoricamente o governo de várias elites com procedimentos de alternância do poder que devem fornecer oito garantias aos cidadãos:

- a) Liberdade de formular e aderir organizações;
- b) Liberdade de expressão;
- c) Direito ao voto;
- d) Elegibilidade para cargos públicos;
- e) Deireito de líderes políticos disputarem apoio e conseqüentemente votos;
- f) Garantia de acesso a fontes alternativas de informação
- g) Eleições livres e idôneas;
- h) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

O Neomarxismo trabalha com o conceito de autonomia relativa do Estado. Seria esse um Estado de classe e não da classe, pois beneficia a classe dominante. O Estado tem um caráter de classe porque ele é atravessado por relações de poder que são definidas dentro de uma sociedade de classe. Possui estruturas objetivas, específicas e autônomas em relação à economia. A especificidade fundamental do modo de produção capitalista, é a separação entre economia e política. A divisão entre trabalho manual e intelectual e ação. O direito e a constituição da nação são os elementos fundamentais para o funcionamento do Estado e para o deslocamento da luta de classes da esfera econômica para política.

A função objetiva do Estado é a reprodução do sistema social na qual uma classe é beneficiária, sendo essa a classe dominante. Não sendo apenas uma problemática dos atores. Para o Estado se manter é necessário fiscalidade e ordem, havendo sempre uma zona conflituosa entre as classes dominantes e dominadas e os burocratas. As Políticas Públicas são aplicadas no formato de repressão e coesão.

Poulantzas (1984), emprega o conceito da hegemonia nas práticas políticas das classes dominantes, sendo a constituição dos interesses dessas classes como uma representação do interesse geral da sociedade, e o Estado capitalista e as características das lutas de classes viabilizam a funcionalidade dos grupos do poder, sempre composto por frações politicamente dominantes. A autonomia relativa do Estado o permite cumprir a organização das classes dominantes e a desorganização das classes dominadas para a reprodução das relações do sistema capitalista.

Por autonomia deste tipo de Estado, entendo, aqui, não diretamente a relação das suas estruturas com as relações de produção, mas a relação do Estado com o campo da luta de classes, em particular a sua autonomia em relação às classes ou frações de bloco no poder, e por extensão, aos seus aliados ou suportes. (...). Espero, por isso mesmo, marcar nitidamente a distância que separa esta concepção do Estado de uma concepção simplista e vulgarizada, que vê no Estado o utensílio ou o instrumento da classe dominante. Trata-se pois de (...) demonstrar que a concepção do Estado em geral como simples utensílio da classe dominante, errônea na sua própria generalidade, se revela particularmente inapta para aprender o funcionamento do Estado capitalista. (POULANTZAS, 1977, p. 252)

A Escolha Racional comporta a análise do indivíduo em sua atitude racional, agindo de acordo com o pressuposto que os fins justificam os meios, sempre valendo-se das escolhas e estratégias que potencializem os resultados prepostos.

Tsebelis (1998), define que a racionalidade é uma correspondência entre fins e meios, e que as instituições são definidas de acordo com estratégias dos atores que definem a eficiência e os resultados.

No caso do projeto institucional, um ator racional procura aumentar o número de alternativas, ampliando desse modo o seu espaço estratégico. Em vez de limitar-se a uma escolha entre estratégias disponíveis, ele redefine as regras de todo o jogo, escolhendo entre uma gama maior de opções. Dessa maneira as mudanças institucionais podem ser explicadas como planejamento consciente pelos atores envolvidos (...) Desse modo, o projeto institucional fornece uma maneira sistemática de pensar a respeito das instituições políticas. As instituições não são consideradas somente como coerções herdadas, mas possíveis objetos da atividade humana. (TSEBELIS, 1998, p. 24)

Downs (1999), analisa o sistema de representação democrática nos quais os atores, sejam eles os políticos ou os cidadãos, atuam racionalmente, valendo-se do critério da eficiência e da troca.

Nessa análise o termo racional nunca é aplicado aos fins de um agente, mas somente a seus meios. Isso resulta a definição de um dado insumo, ou minimizar o insumo no caso de um dado produto (...) Nossa abordagem das eleições ilustra como funciona essa definição estrita de racionalidade. A função política das eleições numa democracia, presumimos é selecionar um governo. Portanto o comportamento racional vinculado as eleições é comportamente vinculado para esse fim e nenhum outro. (DOWNS, 1999, p. 27)

De acordo com essa visão é importante ressaltar que o interesse da atividade política no desenvolvimento de políticas públicas conforme a escolha racional, se baseia no objetivo central do processo eleitoral, ou seja, as políticas publicas são formuladas pelos partidos e atores políticos a fim de ganhar as eleições e não ganhar as eleições e no exercício do poder desenvolver planos de política para atendimento das demandas da sociedade.

O objetivo é o pleito eleitoral, e na conclusão de Anthony Downs o comportamentos dos atores políticos e dos cidadãos, são interdependentes e a racionalidade é garantida pela premissa do interesse próprio para ambos, que definem suas ações nesse padrão de comportamento.

Para Steinmo (2008), o Institucionalismo Histórico interpreta o individuo como um ser social e, ao mesmo tempo maximizador, em busca da satisfação dos seus interesses individuais. As instituições tratam-se de regras que estruturam o comportamento humano, são dinâmicas e levam em conta as variáveis de tempo e espaço diante da sua capacidade de influência, a relação entre instituições e indivíduos ocorre em fluxo contínuo e em duplo sentido, moldam e são moldados por relações de poder entre atores. O institucionalismo histórico segundo Scokpol

(1995), parte do princípio de que decisões políticas relacionadas ao desenvolvimento de uma instituição possuem a capacidade de influenciar de forma prolongada o processo político. Observando, não apenas o modo como as instituições modelam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam sua relação de poder com os outros grupos. Immergut (1998), define que as Instituições – sejam elas regras políticas formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas – agem como filtros interpretativos. A partir desses filtros, os indivíduos identificam e elegem objetivos e meios para atingi-los.

Nesse âmbito o institucionalismo histórico é uma ligação em que as instituições tornam-se formatadoras na relação entre sociedade e Estado. Justificando histórica e contextualmente, os motivos, escolhas e a capacidade de ordenar a interação estratégica e os processos para compreender o comportamento político e suas causas. O Estado é autônomo e não relativo.

Dentro das concepções abordadas que caracterizam segundo a literatura os moldes estatais, compreendo o Estado através das teorias que o definem com base em sua autonomia relativa beneficiando uma classe nas relações de poder definidas na sociedade, reproduzindo um sistema social na qual uma classe se torna a beneficiária sobre as demais, sendo os interesses dessa classe dominante uma representação do interesse geral da sociedade.

Essa relação vincula-se a interpretação que a relação entre indivíduos e instituições se dá pelo fluxo contínuo e no sentido duplo de moldar e ser moldado dentro das relações de poder, tendo por efeito que as decisões políticas relacionadas ao desenvolvimento institucional influenciam diretamente e de forma prolongada o processo político. O institucionalismo formata a relação entre Estado e sociedade legitimando histórica e contextualmente o comportamento político.

2.3 TEORIAS PARA DISCUSSÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Souza (2006), registra os fatores que contribuíram para o ressurgimentos e maior visibilidade do estudo das políticas públicas e das instituições que viabilizam seu estabelecimento. Sua análise trata dos principais conceitos e modelos de políticas públicas, mapeando as teorias que abordam o tema.

A autora afirma que o pressuposto de consolidação dos estudos sobre políticas públicas fundamenta-se que, em democracias estáveis, as ações do

governo como também sua omissão, é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores. As concepções sobre o que são políticas públicas se definem de acordo com a análise de diferentes autores.

“Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986), segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984), sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer (MEAD et al apud SOUZA, 2006)

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. (SOUZA, 2006)

No entanto para a autora, as definições de políticas públicas direcionam a visibilidade para os embates em torno de interesses e preferências governamentais. Essas definições, assumem que mesmo existindo diferenças entra a importância relativa dos fatores, uma perspectiva que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações ideologia e interesses contam. Resume-se nesse aspecto a política pública como o desígnio do governo em ação ou a análise dessa ação. Essa formulação constitui a tradução dos propósitos e plataformas eleitorais nos governos democráticos.

Os modelos explicativos são mapeados pela autora para entender melhor as ações governamentais.

A mais conhecida tipologia sobre política pública, diz que política pública faz política. (LOWI, 1964, p. 1972 apud SOUZA, 2006). Isso retrata que cada tipo de política pública terá diferentes formas de aceitação e rejeição e as disputas em torno de suas decisões, compreendem âmbitos diferenciados.

Indo além do debate que envolve as ações de formulação, o debate sobre as políticas públicas também é submetido à influência dos campos teóricos do neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância das instituições em seus aspectos gerais, para a decisão e desenvolvimento até a implementação de tais políticas. Através da escolha racional a contribuição importante foi dada, segundo Souza (2006), pelo questionamento de dois mitos, o que remete os interesses individuais agregados gerariam a ação coletiva, e que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos.

A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neoinstitucionalismo, afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias. Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. (SOUZA, 2006).

De acordo com as diferentes vertentes das teorias institucionalistas, as instituições são regras formais e informais que culturalmente modelam o comportamento dos atores, contudo elas redefinem alternativas políticas e mudam o posicionamento dos atores.

Assim, segundo Souza (2006), as teorias reforçam o entendimento que não são apenas os indivíduos e grupos que possuem força de influência nas políticas públicas, mas também todo o conjunto de regras que regem as instituições.

Ham e Hill (1993), iniciam a abordagem a partir da teoria pluralista que enfatiza a importância da ampla participação política dos indivíduos e do seu envolvimento enquanto cidadãos. A variação dessa análise consiste em elucidar outra interpretação, na qual a democracia é representada pelo o intermédio de grupos de pressão, que segundo os autores crescem paralelamente às instituições formais.

As relações entre grupos de pressão, induzem os governos no processo de administração da economia, a negociar com grupos organizados procurando um consenso e a cooperação desses grupos. Ham e Hill (1993), colocam a partir de tal abordagem, que os governos tendo o desejo de se manter no poder, negociam com

tais grupos de pressão, como uma tentativa de conseguir mais apoio e consequentemente mais votos.

As políticas são elaboradas através de negociações entre agências do governo e grupos de pressão organizados em comunidades políticas, e além disso, os grupos de pressão influenciam as políticas públicas quando seus interesses passam da agenda para o estágio de implementação.

Ham e Hill (1993), abordam a concepção de Dahl, partindo da ideia de que qualquer grupo pode assegurar que suas preferências políticas sejam adotadas, desde que tal grupo se posicione de forma determinada. A partir de tal fundamentação, os autores evidenciam uma não existência de grupos dominantes, mas sim diferentes interesses em determinadas questões. Dessa forma, as fontes de poder se encontram distribuídas de maneira desigual, porém de forma ampla entre indivíduos e grupos da sociedade, embora grupos não possuam o mesmo grau de influência, tais grupos em algum momento do processo de tomada de decisão, são capazes de serem ouvidos, portanto, nenhum grupo é completamente desprovido de poder. As agências governamentais são um conjunto de grupos de pressão entre muitos outros, e o governo, da mesma forma que persegue suas próprias preferências, também responde a demandas criadas fora dele.

Ham e Hill (1993) questionam as dificuldades sobre a questão dos interesses na teoria pluralista, sendo um deles o fato de em algumas ocasiões as pessoas parecem agir, ou não de uma forma contrária aos seus interesses, o que expressa segundo os autores, que os interesses reais de certos grupos não refletem no seu comportamento político.

Segundo os autores, “os líderes não reagem somente às preferências dos eleitores; eles também modelam preferências”. Essa premissa determina a articulação de outra questão relacionada ao poder, que demanda a probabilidade que um consenso falso ou manipulado pode existir e ser mantido mediante a dominação exercida por um grupo poderoso, assim as preferências expressas pelas pessoas, podem ser modeladas pelo processo de socialização e pela mídia.

Tais formas de modelar as preferências dos indivíduos, como mecanismos ideológicos que transmitem um sistema de valores e crenças, que servem para os interesses de certos grupos. Interesses reais dentro de uma ideologia dominante podem ser identificados por meio de uma avaliação de custos e benefícios vinculados a arranjos sociais que envolvem diferentes grupos e atores, tal avaliação

de quem ganha ou quem perde, revela os interesses reais que foram ou não contemplados, segundo os autores.

Ham e Hill (1993), apontam que o acesso ao poder funciona de modo a favorecer algumas parcelas da população em detrimento de outras, demonstrando dessa forma como certos grupos podem mais facilmente participar do processo de tomada de decisão do que outros.

Dye (2009), desenvolve um mapeamento para a representação simplificada de análise dos modelos conceituais de políticas públicas. São modelos que visam simplificar, identificar, esclarecer e direcionar a compreensão das características essenciais da vida política e das políticas públicas e suas consequências.

A seleção de modelos apresentados por Dye (2009), oferece uma maneira diferente de pensar sobre política e também sugere causas e consequências gerais das políticas públicas. Não há uma apresentação de modelos categorizando entre “melhor” ou “pior” e nem são apresentados num formato competitivo. Cada modelo é apresentado em seus aspectos distintos da vida política e seus diferentes enfoques. Os modelos apresentados são: a) institucional; b) processo; c) de grupo; d) de elite; e) racional; f) incremental; g) teoria dos jogos; h) da opção pública; i) sistêmico

No modelo institucional, a política é vista como um produto institucional. As instituições governamentais segundo Dye (2009), dão as políticas públicas, três características distintas: legitimidade, pois as políticas governamentais são contempladas como obrigações legais que exigem lealdade dos cidadãos; universalidade, pois somente as políticas governamentais envolvem toda a população da sociedade; e por último a coerção, pois só o governo pode legitimamente inibir a ação dos que violam suas políticas.

Nesse aspecto uma política só se transforma em política pública quando formulada por alguma instituição governamental.

No modelo de processo a política pública é resultado de um conjunto de processos político-administrativos. Na proposta apresentada pelo autor, usualmente o processo advém de um esquema geral para formulação de propostas de políticas, legitimação das tais, implementar essas políticas e a avaliação do programa.

A teoria dos grupos propõe a interação como sendo o fator de maior importância política. “os indivíduos com interesses comuns, unem-se, formal ou informalmente, para apresentar as demandas do governo.” (Dye, 2009). O grupo

organizado, seria então, a ligação entre indivíduo e governo, pois a política seria a representação das lutas entre os grupos para influenciar seu desenvolvimento.

No modelo da teoria das elites, é a reafirmação das políticas como resultantes da preferência e dos valores de determinados grupos, traduzindo essa preferência elitista, que molda a opinião da massa e estabelecem uma verticalização das relações e da política. Logo o elitismo afirma que a sociedade não compreende as questões políticas e logo a política pública não advém das demandas da sociedade.

Em sua apresentação Dye (2009) diz, “o elitismo afirma que as elites partilham de um consenso sobre as normas fundamentais que sustentam o sistema social.”

O racionalismo trata-se da política que produz o ganho social máximo, aonde os ganhos superem os custos. Não devendo adotar políticas que excedam em custos os seus benefícios e decidir no âmbito das escolhas, aquela que produz maiores vantagens em relação ao seu custo. O racionalismo para Dye (2009), envolve os cálculos de todos os valores sociais, políticos e econômicos submetidos ou atingidos pela política pública.

No incrementalismo para Dye (2009), as políticas são uma continuação das gestões governamentais anteriores, valendo-se de modificações quando o conservadorismo compreende que os atuais programas, políticas e planejamentos são legítimos, porém, com modificações incrementais.

A teoria dos jogos é o compêndio das decisões racionalizadas quando há vários atores envolvidos com diferentes opções levando o resultado das ações políticas à dependência das escolhas de cada ator em questão.

A opção pública parte da premissa fundamental que todos os atores, sejam políticos, eleitores, contribuintes, burocratas, legisladores, partidos, grupos de interesses e governos, objetivam igualmente maximizar seus benefícios pessoais no âmbito da política e do mercado.

A teoria sistêmica concebe as políticas públicas como respostas de um sistema político afetado pelas forças geradas pelo meio ambiente. Dye (2009), define o sistema político como o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exercem funções oficiais de alocar valores para a sociedade, logo a política pública nessa concepção é tida como um produto do sistema político.

2.4 ÁREAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Kauchakje (2008), a cultura política das instituições definem as características das leis e da política aplicada. De acordo com os traços mais fortes de cada sociedade estarão permeadas em grande medida as políticas que são exercidas. As políticas públicas intervêm na sociedade nas esferas econômicas, culturais, sociais e políticas. Nas sociedades em que há o Estado de Direito Democrático as políticas públicas visam o bem-estar dos cidadãos. Para Kauchakje (2008), esse tipo de Estado que tem a função de garantir por meio de políticas públicas, direitos e condições aos cidadãos para a participação social. Essas políticas são formuladas para intervenção em situações configuradas como um problema social relevante. São parte de áreas e setores que de acordo com a Constituição Federal e as legislações, compreendem uma lógica de administração agrupadas por temáticas e planejamento.

O quadro à seguir apresenta exemplos da organização setorial das áreas das políticas públicas.

Quadro 1 – Divisões das Políticas Públicas

Áreas das políticas públicas	Setores das políticas públicas
Políticas de infraestrutura	Energia, Transporte, Telecomunicações, Redede Abastecimento de Água, Rede de Coleta de Esgoto.
Políticas Ambientais	Recursos Hídricos, Florestas, Resíduos Sólidos, Unidades de Conservação, Áreas de Proteção Ambiental, Saneamento.
Políticas Sociais	Saúde, Saneamento, Habitação, Educação, Previdência Social, Assistência Social, Segurança Alimentar, Trabalho, Esporte e Lazer
	Patrimônio Cultural: Artes Cênicas,

Políticas Culturais	Visuais e Música.
Políticas Econômicas	Agrícola, Comércio Exterior, Indústria.
Política de Ciência e Tecnologia	Informática e Biossegurança.
Políticas de Segurança Pública	Segurança Portuária, Segurança Rodoviário, Segurança Privada, Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
Políticas de Defesa de Direitos Específicos	Crianças, Adolescentes e Jovens, Idosos, Gênero, Etnias, Pessoas com Deficiência, Consumidor.
Políticas de Uso e Ocupação do Solo	Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de risco e com irregularidades, Zoneamento.

Fonte: Kauchakje, 2008

Esse trabalho de pesquisa, trata de uma das políticas que faz interface com as Políticas de Defesa de Direitos Específicos, que são as Políticas Públicas de Ações Afirmativas. O próximo capítulo tem por objetivo oferecer uma introdução às recentes abordagens sobre essa temática.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS

Compreendendo a funcionalidade do Estado e das legitimidades dos direitos e garantias do cidadão apresentados no capítulo anterior, o presente capítulo dessa pesquisa traz a uma análise do processo histórico do negro na sociedade brasileira, das políticas públicas de ações afirmativas, sua história e reconhecimento no campo democrático da igualdade de oportunidades em diferentes contextos mundiais, centralizando seu objetivo nas políticas públicas de ações afirmativas que veicularam nos debates da agenda pública brasileira e seu reconhecimento, contemplando as discussões teóricas em torno dessa pauta, que aborda as defesas

e objeções sobre as políticas de ações afirmativas e a legitimidade de sua implementação.

No processo de redemocratização do Brasil levantou-se questões sobre o valor da igualdade substancial e a promoção de reparação social através de ações que combatam a exclusão aos benefícios da vida social que é provocada pela diferença de classes sociais, deficiências, região geográfica, gênero, preconceitos raciais, idade e educação, entendendo que esse processo deve ser dinâmico e promover equidade de acordo com as demandas das respectivas necessidades e condições dos cidadãos, através dessa compreensão que se desenvolve as políticas públicas de ações afirmativas centralizando o objetivo de análise documental da pesquisa.

3.1 A ABOLIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL E SOCIAL

O processo abolicionista no Brasil que culminou com a abolição da escravidão, em 13 de maio de 1888, foi a primeira campanha de manifestação coletiva a mobilizar pessoas e a encontrar adeptos em todas as camadas sociais brasileiras. Porém, após a assinatura da Lei Áurea, que determinava a liberdade dos escravos e o fim do período de economia escravista, não ocorreu uma orientação específica ou uma disposição destinada a integrar os negros às novas regras de uma sociedade baseada no trabalho assalariado.

Florestan Fernandes, enalteceu a questão de forma concisa ao abordar o centro do problema social brasileiro:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. Essas facetas da situação imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel (FERNANDES, 1978. p.30).

As implicações de desse descaso, consiste nos meios em que foram realizadas as campanhas e à maneira como se instituiu o fim do regime escravocrata. Causas importantes podem ser evidenciadas como decisivas para a

Abolição. Segundo Maringoni (2011), a inviabilidade do escravismo no Brasil se deu pelo avanço do capitalismo no País, tornando o trabalho servil anacrônico e antieconômico, sendo assim, ineficiente para o desenvolvimento do Brasil. Esse fator trouxe o questionamento sobre a legitimidade desse regime. Ao final do século XIX, o Brasil encontrava-se em acelerada transformação e o polo dinâmico da economia consistia na atividade cafeeira. A agricultura de exportação prosperou acentuadamente, o fluxo de capital de investimento em infraestrutura de transportes e atividades ligadas à exportação, adivinham do capital inglês contribuindo para atividades bancárias, armazéns, ferrovias, estradas e beneficiamentos garantidos pelo Estado.

A corrida abolicionista registra, além das já existentes rebeliões, fugas, e organizações de quilombos, a entrada na agenda institucional das demandas reclamatórias da Sociedade Brasileira Contra a Escravidão, fundada em 1880, seguiam no parlamento debates sobre o projeto de libertação. Com pressões populares e regiões sofrendo graves crises na lavoura, algumas regiões encontravam-se inviabilizadas em manter o regime de cativo. Segundo Prado Jr. (1987), a implantação da dinâmica capitalista que contemplavam as negociações ligadas à exportação do café irradiava-se pela base produtiva e o País, para esse novo modelo econômico o negro cativo tornara-se um produto obsoleto, fomentou a entrada de trabalhadores imigrantes, em sua maioria europeus, devido o escravo corresponder a um capital fixo que possui a duração da vida do indivíduo, o assalariado torna-se contrário à esse modelo o que condiciona o capitalismo ser incompatível com a escravidão. Essa condição acarretou a necessidade de superação econômica e social do regime escravocrata. Tornando a Abolição não somente uma demanda por justiça social mas a necessidade de inserção do Brasil no crescimento da economia mundial que em sua maioria já operava em favor do trabalho assalariado, mais barato e eficiente.

Em 1888 a Lei Áurea determinou o fim do regime escravista, porém com a abundância de mão de obra imigrante os libertados, tornaram-se um imenso e categórico estoque reserva para o trabalho assalariado e sem força política e de relevância social. Maringoni (2011), descreve como fazendeiros – em especial os cafeicultores – ganharam uma compensação: a importação de força de trabalho europeia, de baixíssimo custo, bancada pelo poder público. Parte da arrecadação fiscal de todo o País foi desviada para o financiamento da imigração, destinada

especialmente ao Sul e Sudeste. O subsídio estatal direcionado ao setor mais dinâmico da economia acentuou desequilíbrios regionais que se tornaram crônicos pelas décadas seguintes. Esta foi a reforma complementar ao fim do cativeiro que se viabilizou. Quanto aos negros, estes ficaram jogados à própria sorte.

A força de atração destas propostas imigrantistas foi tão grande que, em fins do século, a antiga preocupação com o destino dos ex-escravos e pobres livres foi praticamente sobrepujada pelo grande debate em torno do imigrante ideal ou do tipo racial mais adequado para purificar a 'raça brasileira' e engendrar por fim a identidade nacional (AZEVEDO, 2004. p. 30)

Segundo Maringoni (2011), a libertação trouxe ao centro da cena, além do projeto de modernização conservadora para a economia, o delineamento social que a elite desejava para o País. O preconceito racial abolicionista tinha raízes dentro e fora do País. A propalada superioridade da raça branca era parte constitutiva da ideia de "progresso". Não havia contradição, em fins do século XIX, em alguém se apresentar como um acendrado abolicionista e, ao mesmo tempo, manifestar um racismo ou um elitismo acentuado. Não há vínculo entre ambas as coisas, assim como não havia compromisso algum entre a grande maioria dos abolicionistas e os negros cativos. O mais importante era não tocar na ordem institucional, que tinha como pilar central a grande propriedade da terra.

Os ex-escravos, além de serem discriminados pela cor, somaram-se à população pobre e formaram os indesejados dos novos tempos, os deserdados da República. O aumento do número de desocupados, trabalhadores temporários, lumpens, mendigos e crianças abandonadas nas ruas redonda também em aumento da violência, que pode ser verificada pelo maior espaço dedicado ao tema nas páginas dos jornais.

O novo cenário econômico advindo de um novo regime, apesar das promessas, não democratizou a sociedade ou possibilitou uma maior mobilidade social. Por suas características acentuadamente oligárquicas, a República brasileira chegara para manter intocada uma estrutura elitista e excludente. Em que pese alguns episódios específicos, a base fundamental da campanha abolicionista movida por setores da elite econômica dos anos 1880 estava longe de ser um humanitarismo solidário aos negros, ou a busca de reformas sociais democratizantes. Isso tornou-se evidente com o passar dos anos, apesar de um discurso contraditório de setores das classes dominantes, simpáticos à libertação.

3.2 AÇÕES AFIRMATIVAS, HISTÓRIA E RECONHECIMENTO

Segundo Moehlecke (2002), a origem advém do período histórico de luta pelos direitos civis nos anos 60 nos Estados Unidos, momento de reivindicações democráticas internas em que o ponto focal baseava-se na igualdade de oportunidades a todos. Ações que impulsionaram reações no sistema pela força dos movimentos sociais.

Um dos agentes de viabilização de luta como grupo de pressão organizados, são os movimentos sociais. Gohn (2008), define movimentos sociais como ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam as formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas, construindo propostas e resistência. Com ações organizadas a fim de defender o espaço de igualdade e liberdade, além de eliminar as barreiras que geravam exclusão e desigualdade, as expressões coletivas da década de 1960 dos Estados Unidos, viabilizaram a eliminação de leis segregacionistas vigentes no país. Moehlecke (2002), reitera que nesse contexto se desenvolve a ideia de ação afirmativa, unidos em defesa de direitos, o movimento negro, lideranças de projeção nacional, liberais e progressistas brancos, exigindo do Estado uma postura ativa para a melhoria das condições de vida da população negra.

A ação afirmativa não se restringiu, experiências semelhantes se desenvolveram em diferentes países e os grupos-alvo variavam com a necessidade apresentada por cada país, estando principalmente focada nas questões segundo Moehlecke (2002), de raça e gênero. Outras expressões como “ação ou discriminação positiva” foram utilizadas para o mesmo fim. Em diferentes contextos a autora explica que a ação afirmativa assumiu diferentes formas e entre elas estão: ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista, programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação. As principais áreas de contemplação são o mercado de trabalho, o sistema educacional e a representação política.

As definições teóricas sobre as ações afirmativas consistem em:

As ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, como alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros grupos. (PIOVESAN, 2005, p. 39)

Acerca dessa definição Fonseca (2009), afirma que esse fato implica em tratar politicamente os desiguais com a devida desigualdade social, afim de fundamentar o equilíbrio entre as forças vivas da sociedade. As ações afirmativas estão caracterizadas em dois modelos distintos que segundo Guimarães (1999), são as ações preventivas, medidas de incentivo que geram o impulsionamento do indivíduo se inserir no processo competitivo em igualdade. Essas ações são desenvolvidas através de ofertas de políticas voltadas para a capacitação e qualificação, por meios de incentivos e recursos destinados à esse fim. E as ações de reparação ou compensatórias, que tratam de medidas que reafirmam a necessidade de tratamento diferenciado aos grupos em situação de desigualdade.

Uma definição fundamentalmente jurídica e normativa sobre a funcionalidade das ações afirmativas é descrita da seguinte forma: “a convicção que se estabelece na Filosofia do Direito, de que tratar pessoas de fato desiguais como iguais, somente amplia a desigualdade inicial entre elas, expressa uma crítica ao formalismo legal e também tem fundamentado políticas de ação afirmativa. Estas consistiriam em promover privilégios de acesso a meios fundamentais, educação e emprego, principalmente a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente”. (GUIMARÃES, 1997, p. 233 apud MOEHLECKE, 2002, p. 200).

Essas ações consistem na reparação da igualdade não atingida ou nunca existida, estando diretamente ligada a sociedades democráticas baseados na concepção liberal do mérito individual e numa igualdade de oportunidades. Outro conceito que define a ação afirmativa como reparação e redistribuição diferenciando de outros conceitos e sua esclarecendo sua função.

O primeiro, necessariamente, inclui como beneficiários de seus programas todos os membros do grupo prejudicado. O segundo, por sua vez, pressupõe como critério suficiente (ou mesmo exclusivo) a carência econômica ou socioeconômica dos membros do grupo em questão, independentemente dos motivos dessa carência. A ação afirmativa diferenciar-se-ia, no primeiro caso, porque “...em programas de ação afirmativa, o pertencimento a um determinado grupo não é suficiente para que alguém seja beneficiado; outros critérios iniciais de mérito devem ser satisfeitos para que alguém seja qualificado para empregos ou posições...” Já em relação à redistribuição, ela distingue-se por configurar-se em medida de justiça, a qual constitui-se em argumento legal para seu pleito, tal como a jurisprudência norte-americana a consagrou(...) como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação. Seu objetivo é, portanto, o de fazer com que os beneficiados

possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho.
(Contins, Sant. Ana, 1996, p.210)

Segundo Moehlecke (2002), essas distinções são a base das controvérsias sobre a ação afirmativa pois elas implicam que não basta ser membro de um grupo discriminado, mas além disso é necessário que o indivíduo possua determinadas qualificações.

A ênfase em um ou mais dos aspectos apresentados nas definições sobre as políticas de ações afirmativas na sua relação de ação compensatória ou reparatória e preventiva, terá variações de acordo com o grupo específico e dos contextos históricos e culturais.

3.3 ANÁLISE DA RELAÇÃO DE DEFESA E DE OBJEÇÃO SOBRE AS AÇÕES AFIRMATIVAS

Com o desenvolvimento e aplicação de políticas afirmativas, as discussões e os debates em torno dessa nova pauta da agenda pública, gerou diferentes posicionamentos à cerca da viabilização dessas ações considerando a garantia de direitos, ou uma nova forma de discriminação legitimada à cerca de sua legalidade constitucional. Debate que fomentou diferentes posicionamentos de defesa e objeções originados pela ideia da necessidade de promoção da representatividade dos grupos inferiorizados na sociedade.

Essa relação de dicotomia nos pontos de observações sobre as políticas públicas de ações afirmativas, produziram inúmeros apontamentos e abordagens teóricas e jurídicas sobre a polemização do debate em torno da aplicabilidade das políticas de ações afirmativas.

Aqueles que as percebem como um privilégio, atribuem-lhes um caráter inconstitucional. Significariam uma discriminação ao avesso, pois favoreceriam um grupo em detrimento de outro e estariam em oposição à ideia de mérito individual, o que também contribuiria para a inferiorização do grupo supostamente beneficiado, pois este seria visto como incapaz de "vencer por si mesmo". Para os que as entendem como um direito, elas estariam de acordo com os preceitos constitucionais, à medida que procuram corrigir uma situação real de discriminação. Não constituiriam uma discriminação porque seu objetivo é justamente atingir uma igualdade de fato e não fictícia. Elas não seriam contrárias à ideia de mérito individual, pois teriam como meta fazer com que este possa efetivamente existir. (MOEHLECKE, 2002, p. 210)

Essas diferentes posições estão pautadas segundo a autora nas diferentes interpretações da Constituição relacionados à noção de igualdade e justiça. Segundo a autora as posições jurídicas que sustentam a constitucionalidade de políticas como as de ação afirmativa no Brasil, adotam uma perspectiva diversa tratando-se das normas de igualdade a partir da Constituição de 1988.

Um abordagem sobre as objeções às ações afirmativas, implica na valoração do mérito individual, avaliando as reservas de espaços destinados ao fim das ações afirmativas como um desserviço as possibilidades de pessoas com menos méritos ocupar posições em que pessoas com os méritos necessários, não obter o pretendido devido às reservas em favor de determinados grupos, alegando também que dessa forma o preconceito é reforçado por caracterizar um determinado grupo acometidos por desigualdade e em desvantagens em relação aos demais.

Para combater as desigualdades muito injustas que existem na sociedade não é preciso favorecer as pessoas que são vítimas dessas desigualdades e que estão em grande desvantagem relativamente a outras pessoas, basta deixar de as prejudicar. Por exemplo: no passado, as leis e os costumes sociais impediam as mulheres e os negros de terem certas profissões, de ir para a Universidade, etc.; agora, essas leis devem ser substituídas e esses costumes combatidos através da informação e do esclarecimento, mas não se devem adotar medidas para discriminar positivamente as mulheres e os negros. A recuperação da desvantagem poderá ser mais lenta, mas não tem as consequências negativas da discriminação positiva. A discriminação positiva é uma medida incoerente, pois pretende alcançar a igualdade através da desigualdade e discrimina para acabar com a discriminação. A discriminação positiva viola, portanto, o princípio da igualdade. (PIRES, 2012)

Guimarães (1996), explica esse posicionamento no valor que concerne todo e qualquer indivíduo à ser tratado à partir de suas características individuais de desempenho e de mérito independente do grupo social a que pertence.

A posição liberal aceita discutir a correção de tratar-se de inodo diferencial e positivamente privilegiado indivíduos pertencentes a determinados grupos que sofrem ou sofreram uma discriminação negativa e difusa em amplos setores da vida nacional. Tal aceitação é, entretanto, circunscrita a situações concretas e a condições específicas, que tornariam tais políticas permissíveis do ponto de vista moral. A posição conservadora atribui, por princípio, aos indivíduos toda a responsabilidade pela posição social que ocupam; por isso, qualquer interferência estatal nessas matérias é considerada indevida. Implícita ou explicitamente tal posição sugere que se há um grupo racial, étnico, religioso ou sexual em situação de desvantagem permanente na sociedade americana, e por generalização em qualquer sociedade, então tal desvantagem deve ser atribuída as características que identificam o grupo. (GUIMARÃES, 1996, p. 236)

Segundo o autor uma outra perspectiva, tem enfatizado o modo como as políticas públicas de ações afirmativas vieram e podem vir a se constituir com impactos positivos sobre a estrutura social, quando procura-se compreender os antecedentes sociais e históricos que tornaram possível a construção de ações anti-discriminatórias. As ideias que consistem na defesa da ação afirmativa compreendem o entendimento que são a melhor forma de corrigir distorções nos mecanismos de alocação de recursos, reparação das injustiças históricas entre outras pautas.

Para Bergmann (1996), as ações tem por necessidade o combate sistêmico da discriminação ao acesso em certos espaços na sociedade (como por exemplo a área educacional) e reduzir a desigualdade que atinge determinados grupos. Nesse contexto a autora positiva à ideia que a convivência entre grupos que outrora não interagem, reduzam ações preconceituosas e práticas discriminatórias.

Dentro das perspectivas apresentadas, considerando os fatores que permeiam a problemática dessa análise, compreendo as ações afirmativas como recursos à fim de remediar situações de desigualdade, oportunizando transformações culturais, representações sociais.

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. (SANTOS, 1999 p. 25)

Fundamentando a importância que tais ações não sejam permanentes, porém com meios direcionados de modo eficaz na redução das desigualdades até que se assegure a legitimação dos direitos constitucionais e da igualdade.

3.4 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

No Brasil a temática das ações afirmativas foi ligada diretamente as políticas de cotas, reserva de vagas, ou ação compensatória (Moehleck, 2002). Essas políticas foram pautadas nos direitos que foram negados à população negra ao longo da história do país. No Brasil, em seu desenvolvimento como colônia a exploração dos afro-descendentes como ferramenta de utilidade para a força de trabalho e bem comercial, os descaracterizou historicamente e inviabilizou seu

reconhecimento como indivíduo participante da vida em sociedade durante três séculos de escravidão.

No processo de marginalização do negro pós-escravismo, talvez o aspecto mais importante imposto simbolicamente e concretizado socialmente foi a retirada do direito ao saber, a integração política e a visibilidade.

Florestan Fernandes ressalta essa condição de marginalização.

Os negros tentaram, mas (...) viram-se repudiados, na medida em que pretenderam assumir os papéis de homem livre com demasiada latitude de ingenuidade, num ambiente em que tais pretensões chocavam-se com a generalizada falta de tolerância, de simpatia militante e de solidariedade. (FERNANDES, 1978, p. 30-31).

Analisa os fatos do processo que fundamentou essa condição e culminou na fragilidade e dominação de sua sociabilidade atualmente, expressa na relação saber e fazer pela negligência outrora do abolicionismo.

Como não se manifestou nenhuma impulsão coletiva que induzisse os brancos a discernir a necessidade, a legitimidade e a urgência de reparações sociais para proteger o negro (como pessoa e como grupo) nessa fase de transição, viver na cidade pressupunha, para ele, condenar-se a uma existencia ambígua e marginal. (FERNANDES, 1978, p. 20)

Ao longo do período de redemocratização do Brasil, os argumentos sobre as ações afirmativas se direcionavam em três pontos contrários à essa política. Segundo Guimarães (1996), para alguns significavam o reconhecimento de diferenças étnicas e raciais entre os brasileiros, contrariando o credo nacional de um só povo, uma só raça, havendo também os que vêem nas discriminações positivas, ou ações afirmativas uma descredibilização e afronta aos princípios individualistas e universalistas do mérito, e os que não acreditavam nas reais possibilidades para implementação dessas políticas no Brasil.

Moehlecke (2002), aponta que durante esse processo os movimentos sociais emergiram exigindo uma postura mais ativa do Poder Público. Questões como raça, gênero, etnia e a adoção das medidas específicas para sua solução.

Para Guimarães (1999), observar o modo como as políticas irão responder as demandas vão sendo contruídas e suas implicações que trazem para a sociedade, exigindo compreensão dos seus antecedentes sociais e históricos e do desenvolvimento das conjunturas políticas e das ações coletivas que as tornaram possíveis.

Munanga (1996), alega que historicamente as políticas públicas brasileiras têm-se caracterizado por adotar uma perspectiva social, com medidas de redistribuição ou assistenciais baseadas nas concepções de igualdade sejam elas formuladas por políticos de diferentes eixos ideológicos.

A discussão voltada para a implicação das ações afirmativas são fundamentadas na avaliação dos princípios de igualdade contemplados na Constituição, em decorrência das várias interpretações ao longo de todo o processo de redemocratização posturas distintas em termos normativos pautaram os embates sobre a implementação dessas políticas.

Em um recorte histórico Sabrina Moehleck, apresenta em seu artigo o registro das políticas afirmativas, desde 1968 data em que consiste o primeiro registro encontrado nas discussões sobre o tema.

Uma ação dos técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, manifestaram-se em 1968 favoráveis à criação de uma lei que obrigasse as empresas a manter uma porcentagem mínima de empregados de cor de acordo com a atividade e a demanda, entre 10% à 20%, sendo essa uma única solução para o problema da discriminação para o mercado de trabalho (MOEHLECKE, 2002, p. 204 apud SANTOS, 1999, p. 2), porém essa lei não é elaborada. Nos anos de 1980 que se estabelecerá a primeira formulação de um projeto de lei nesse sentido. Desenvolvida pelo deputado federal Abdias do Nascimento, em seu projeto de Lei n. 1.332, de 1983, propõe ação compensatória aos séculos de discriminação aos afro-brasileiros, esse projeto de Lei previa reserva de 20% das vagas para as mulheres negras e homens negros no concurso ao serviço público além de bolsas de estudos, eliminação da prática de discriminação racial e também a incorporação dos modelos de imagem positiva da família afro-brasileira nos mecanismos educacionais e a introdução da história da África e seus descendentes no Brasil. Esse projeto não foi aprovado pelo Congresso em seu período de elaboração, mas as ações de reivindicação permaneceram.

Dezesseis anos mais tarde o Projeto de Lei do Senado da República n. 650, de 1999, de autoria então do senador José Sarney e também o projeto de lei da Câmara dos Deputados n. 3.198 de 2000 do então deputado federal Paulo Paim, instituem cotas para a população negra de também 20% nos processos seletivos aos cargos e empregos públicos, na educação superior, nos contratos do FIES (Fundo De Financiamento Ao Estudante Do Ensino Superior).

Fonseca (2009), apresenta essas disposições constitucionais e projetos de lei como elementos que denunciam os graves níveis de desigualdade, discriminação social e etnorracial no Brasil. Nesses projetos os parlamentares afirmam a necessidade dessas ações devido as disparidades salariais percebida entre negros e brancos de ambos os gêneros na sociedade brasileira, estendendo-se também nos níveis de escolaridade.

A organização de mobilização do movimento negro procurou sempre denunciar o mito da democracia racial e impulsionar o Poder Público à atender as demandas dos problemas raciais existentes no país. Em consequência dessas reivindicações em 1984 o governo brasileiro considera Serra da Barriga, o antigo Quilombo dos Palmares como patrimônio histórico do país, também motivado pelas manifestações em favor do Centenário da Abolição, o governo cria a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura com a função de apoio à ascensão e emergência da população negra.

Mas essas ações não se aproximam de uma transformação social necessária, Fonseca (2009), argumenta que apenas a criação de órgãos governamentais não compreendem a realidade social à ser modificada, cumprindo apenas a função social de gerar empregos aos que estão em evidência, aproximando-se do poder mas não representa a condição política de diminuir a situação de vulnerabilidade da população negra.

Desse ponto de vista, a constituição de políticas públicas no Brasil não é uma prerrogativa somente da consciência e da vontade política de uns e outros. Ela depende da disposição do Estado e dos governos de se responsabilizar pelo povo, elegendo prioridades estratégicas. A responsabilidade dos governantes, a eleição e seleção das prioridades foram constituídas sem que os negros e indígenas pudessem colocar na agenda e no orçamento federal de modo adequado e a contento as suas necessidades, pois sempre estiveram afastados do poder decisório. (FONSECA, 2009 p. 103)

Para o autor, um dos principais fatores da ineficiência de algumas políticas implicam também na ausência de recursos para efetivação de programas e projetos sociais, sendo necessário além de tudo a gestão política e orçamentária nas políticas afirmativas.

No âmbito das cotas, os anos de 1990 trariam mudanças significativas, sendo um avanço nas ações afirmativas também através da legislação eleitoral que estabeleceu um percentual de 30% destinados as candidaturas das mulheres em todos os partidos políticos, decorrente da reivindicação dos movimentos feministas.

O movimento negro, a Marcha do Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida também representaram uma grande pressão ao Poder Público e apresenta o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial que incluía incorporar o quesito cor nos sistemas de informação, incentivos fiscais as empresas que adotarem políticas de promoção de igualdade racial, insatlação da Câmara Permanente da Promoção da Igualdade, ações de acesso dos negros aos recursos profissionalizantes, universidades, visibilidade dos grupos étnicos raciais em publicidadedo governo e entidades vinculadas em relações políticas e econômicas entre outras questões pertinentes as relações de igualdade. (Moehlecke, 2002)

Como lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos, pela Secretaria de Direitos Humanos, em 1996 é estabelecido entre outros objetivos, o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, universidades, formulando políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra (MOEHLECKE, 2002 p. 207 apud. BRASIL, 1996, p.30).

Na esfera do Poder Legislativo nos anos de 1990, há uma considerável movimentação em torno das políticas de ações afirmativas, no ano de 1993, há a proposta de Emenda Constitucional do então deputado federal Florestan Fernandes (PT/SP) e em 1995 a Senadora Benedita da Silva (PT/RJ) com apresentação dos projetos n. 13 e 14, no mesmo ano é encaminhado também o projeto de Lei n. 1.239, pelo então deputado federal Paulo Paim (PT/RS), em 1998, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) apresenta os projetos de Lei n. 4.567 e 4.568 e em 1999, temos o projeto de Lei n. 298, do senador Antero Paes de Barros (PSDB). Como apresenta Sabrina Moehlecke.

Uma década de projetos que são apresentadas diferentes propostas tendo em pauta as ações afirmativas, em suas bases temos a concessão de bolsas de estudos, políticas de reparação com possíveis ações indenizatórias aos descendentes de escravos, que o governo assegure a permanência destes nas ecscolas públicas em todos os níveis, o estabelecimento de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas, e a alteração do processo de ingresso no ensino superior, estabelecendo cotas para determinados grupos.

Esses projetos pretendiam beneficiar com critérios exclusivos à raças e etnias ou sociais, quando não estabeleciam ambos beneficiários. Com dimensões que variam os percentuais de cotas entre 10%, 20% de vagas, outros com viabilização

de recursos que somam em média 45% ou 50% das vagas com amplitude racial e social, para ingresso no ensino superior e na criação de medidas preventivas à exclusão, que é o caso de cursos preparatórios e/ou de capacitação, esses critérios incorporam as diversidades e necessidades regionais em seus âmbitos de criação e dentre as prerrogativas atribuídas, o referencial de maior importância é a educação como um fator contributivo para a ascensão social e participação dos grupos no desenvolvimento nacional.

A atribuição dessas políticas, deve-se ao fato das razões históricas no Brasil, como a escravidão que contribuiu para o desenvolvimento da desigualdade e exclusão dos negros e índios, implicando ao Poder Público medidas de reparação à esse setor, segundo Fonseca (2009), são medidas focais para promover em médio e longo prazo melhorias na distribuição de renda, democratização de espaços sociais, culturais e educacionais, garantindo assim o acesso a cargos de prestígio, elevação salarial, ascensão social.

Como apresenta Moehlecke (2002), essas ações possuem caráter temporário e limitadas aos contextos sociais e políticos, avaliando o quadro social e econômico. O recorte dessa apresentação contemplou a exposição do desenvolvimento das ações afirmativas em seu contexto político e sua implementação no processo de redemocratização do país.

O capítulo seguinte refere-se às discussões sobre igualdade e diferença e a análise das políticas de cotas vigentes no atual quadro político do país.

4. AS POLÍTICAS DE COTAS E A RELAÇÃO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E DAS DIFERENÇAS

O presente e último capítulo apresenta a discussão sobre a constitucionalidade da igualdade e das diferenças através da interpretação do autor Boaventura Sousa Santos e da autora Samira Kauchakje, assim como o estabelecimento das políticas de cotas, desde seus primeiros projetos de Lei, apresentados anteriormente, até a consolidação dessa política afirmativa e suas fundamentais alterações das diferentes propostas apresentadas.

Ao analisarmos as políticas de cotas, é necessário antes, compreender a relação de igualdade e diferenças e suas interpretações à partir da legitimidade dos Direitos Fundamentais da Constituição de 1988, dentro dessa perspectiva se consolidam as práticas sociais dentro dos sistemas de hierarquia social que propiciam as desigualdades e exclusões sociais, nesse contexto discorreremos sobre mecanismos de reparação legítimos d

as integrações aos cidadãos e cidadãs que se encontram em situação de desfavorecimento.

4.1 DIREITOS E CONSTRUÇÕES DA IGUALDADE E DAS DIFERENÇAS

Santos (1999), aponta que a igualdade, a liberdade e a cidadania são os princípios de emancipação da vida social, nesse contexto a desigualdade e exclusão são reconhecidas como exceções e incidentes do processo social, não possuindo legitimidade e diante disso torna-se a política social legítima quando confere a minimização desses desvios sociais. Com a modernidade e o capitalismo se evidenciou a desigualdade e a exclusão, elas apresentam-se pois como sistemas de pertença hierarquizada, onde, pela desigualdade “quem está abaixo está dentro” e pela exclusão “quem está em baixo, está fora”. Santos (1999), apresenta esses aspectos ressaltando que a desigualdade se assenta no essencialismo da igualdade, já a exclusão no essencialismo da diferença.

As práticas sociais, atitudes e ideologias, combinam a pertença subordinada e a rejeição, em que um sistema de desigualdade pode estar acoplado a um sistema de exclusão.

Para Kauchakje (2010), no Brasil, os direitos que fazem referência à igualdade, não se efetivaram no processo das relações sociais. Pessoas de grupos que se configuram em situação de privação de recursos e na ineficiência do sistema de garantir os direitos sociais, a exclusão é configurada na desigualdade ou até mesmo na exclusão fundamentada nas diferenças. Aos grupos minoritários que compõem o quadro da desigualdade, entre eles, negros, índios, idosos, de grupos relacionados às questões de gênero e etnia, estabelecer o direito à igualdade mesmo sendo um direito fundamental na Constituição de 1988, requer uma indisposição com os valores tradicionais instaurados e com o processo histórico.

Essa relação apresentada pelos autores endossa a necessidade de políticas que garantam à igualdade quando as diferenças geram desigualdade ou exclusão e privam determinados grupos e setores da sociedade ao acesso a participação social plena, e de exercer seus direitos à cidadania e aos benefícios da vida política e social.

Vinculado as análises anteriores sobre as políticas públicas de ações afirmativas e a historicidade dessas políticas no país, esse trabalho de pesquisa conclui parcialmente sua análise documental apresentando as políticas de cotas que entre tantos projetos de Leis apresentados, diferentes propostas de distribuição e percalços históricos se consolidou no país compreendendo uma medida de reparação e integração aos grupos considerados em situação de desfavorecimento.

4.2A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICAS DE COTAS PARA O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR

O Estado Brasileiro iniciou em 2001 a adoção de medidas de ações afirmativas, esse processo tramitou com decisões que cabiam às Universidades instituírem através da sua autonomia, políticas específicas para atender à adoção de medidas que reparassem a falta de acesso de setores minoritários da população, ao ensino superior. Entre as Universidades que aderiram políticas de ações afirmativas, as primeiras a instituírem cotas para negros, em 2002, foram Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), por uso da autonomia em executar tais políticas específicas, por meio da Lei 3.708, de 09 de novembro de 2001, aprovada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

A implementação dessas políticas de ações afirmativas que consistiam em cotas para negros no Rio de Janeiro impulsionou que demais universidades desenvolvessem a mesma medida. Na Universidade de Brasília (UnB), já tramitava uma proposta para o sistema de cotas datando de 1999, mas só foi aprovada em 2003. A UnB, sendo a primeira universidade federal a adotar cotas para negros, foi também a primeira universidade do Brasil a tomar essa decisão com base na autonomia universitária.

Essa difusão do sistema de cotas, propiciou embates que dicotomizaram a opinião pública sobre sua legitimidade. Gomes (2001), declara que inevitavelmente

as ações afirmativas que quebram a dinâmica social da discriminação, sofram o influxo de forças contrapostas e atraíam considerável resistência, sobretudo, é claro, da parte daqueles que historicamente se beneficiam ou se beneficiaram da discriminação de que são vítimas os grupos minoritários. Arcary (2007), reafirma que no discurso oponente às políticas de cotas, tais ações representariam uma violação ao princípio do mérito e produz uma racialização do Estado.

Favoráveis as políticas de ações afirmativas compreendem esse processo como reparação das desigualdades e mecanismo propulsor de oportunidades e redutor das desigualdades.

Nascimento (2010), afirma que as ações afirmativas são medidas contra as desigualdades e a discriminação, que têm como princípios a igualdade sendo assim, as políticas de ação afirmativa são instrumentos de um processo de democratização, pois na democracia a política consiste na criação daquilo a que, necessariamente, todos devem ter acesso, criando os meios que assegurem esse acesso.

Nessa perspectiva de abordagens teóricas e normativas, tais medidas sofreram alterações até que fossem decretadas sua vigência legítima e constitucional. Seus principais desígnios, resultaram em intensos debates que suplantaram determinados projetos de Lei.

Para o projeto de Lei n. 3.627 apresentado no ano de 2004 que em seus desígnios, previa a instituição de um sistema de especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolar públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições federais de educação superior, o Congresso Nacional decreta que:

A lei n. 12.711, sancionada em agosto de 2012, garanta a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia aos alunos que cursarem integralmente o ensino médio público e os demais 50% para ampla concorrência. A distribuição desse percentual de cotas são subdivididos em; 25% aos alunos com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e as vagas destinadas as cotas raciais serão diferentes em cada estado, pois serão proporcionais aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE) sobre as composições étnico-raiciais de cada localidade. As instituições que já adotavam algum sistema de cotas podem manter as iniciativas já existentes, desde que estejam em conformidade com a Lei, como a Lei de Cotas determina o mínimo à ser estabelecido, as universidades

federais possuem autonomia para, por meio de suas próprias políticas específicas, instituíam reservas suplementares.

O Supremo Tribunal Federal, instância máxima do Poder Judiciário no Brasil, consolidou que as ações afirmativas não ferem a Constituição Brasileira, portanto caracterizam-se como legítimas do ponto de vista normativo.

De acordo com essa lógica, essas instituições estabelecem uma recomposição de meios que garantam o acesso dos grupos minoritários ao ensino superior.

4.3 SÍNTESE DE ANÁLISE

Os objetivos da pesquisa, eram compreender a historicidade das políticas públicas de ações afirmativas no Brasil à partir da perspectiva da desigualdade racial no Brasil. A difusão das ações afirmativas que resultou na implementação da política da Lei de Cotas, originárias da mobilização social na luta histórica para a articulação política na promoção de igualdade e garantia de acesso ao ensino superior. O que condicionou o Estado Brasileiro à adotar medidas reparatórias oferecendo oportunidades efetivas através de normas constitucionais com o intuito de inibir as desigualdades discriminatórias aos grupos minoritários utilizando-se da justiça compensatória para assegurar os benefícios da vida em sociedade e seus fundamentos que residem na promoção de condições igualitárias de acesso ao sistema educacional no nível do ensino superior.

Entendo a política de Cotas, como legítima e constitucional por inferir tratamento diferenciado aos grupos que historicamente se alocaram em posição desigual, considerando como uma medida de reparação imediata e não permanente, compreendendo que a igualdade formal que se contempla constitucionalmente não efetivou seu caráter pretendido.

5. CONCLUSÃO

A compreensão das políticas públicas em sua perspectiva teórica e de desenvolvimento governamental, fundamentou a análise das políticas públicas de ações afirmativas e seu desenvolvimento histórico no Brasil e na agenda pública

brasileira, sua implementação e o reconhecimento de sua legalidade. O emprego da Lei de Cotas no país, remete à necessidade da promoção de igualdade e garantia de direitos. Não sendo o processo finalizador na construção da diminuição da desigualdade, sendo essa medida é voltada para o ingresso ao ensino superior. Compreendo que a necessidade do Estado Brasileiro é que se efetive políticas reparatórias voltando-se para assistência à Educação Básica, diminuindo a competitividade voltada ao mérito que propõe uma suposta condição de igualdade mantendo privilégios numa realidade de condições sociais extremamente desiguais.

Essa pesquisa limitou-se à compreensão das políticas públicas, a análise das ações afirmativas, seu processo histórico e a implementação dos mecanismos jurídicos concebidos com o intuito combater os efeitos da discriminação histórica decorrente do processo histórico do negro na sociedade brasileira, da desigualdade instaurada socialmente aos grupos minoritários através das Leis de Cotas. Esse trabalho de pesquisa contribui para o desenvolvimento de pesquisas futuras, que visam contemplar os resultados dessas políticas através de dados sobre o rendimento dos alunos cotistas, o impacto social dessas políticas afirmativas, desempenho e evasão dos beneficiados por esse sistema. A relação nacional das Universidades e suas experiências panorâmicas com impacto da Lei de Cotas e os potenciais alvos que incidem na legislação.

REFERÊNCIAS

ARCARY, Valério. Por quê as cotas são uma proposta mais igualitarista que a equidade meritocrática. **Revista Crítica Marxista**, Rio de Janeiro: Revan, n.24, 2007.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX**. São Paulo: Annablume, 2004.

BERGMANN, Barbara. **In defense of affirmative action**. New York: BasicBooks, 1996.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

CARVALHO, Márcio. **A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos**. Brasília, ANPAD, 2005.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 99-132.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. São Paulo: Ática, 1978.

FONSECA, Dagoberto José, **Políticas Públicas e ações Afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, Antonio S. Alfredo. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Editora 34, 1999.

_____. **Políticas públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa**. Revista Afro-Ásia. Salvador: Edufba, n.18, 1996.

HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.

IMMERGUT, Ellen. **The theoretical core of the new institutionalism**. Politics & Society, vol. 26, n.1, 1998.

KAUCHAKJE, Samira. **Elaboração e Planejamento de Projetos Sociais**. Curitiba: IESDE Brasil, 2008.

_____. **Cidadania e participação social**: inclusão social no campos dos direitos à igualdade e à diferença. In: SOUZA, M. A. (Org.) ; COSTA, L. C. (Org.). (Org.). *Sociedade e Cidadania: desafios para o século XXI.* Ponta Grossa: UEPG, 2010, p. 57-72.

MARINGONI, Gilberto. **História - O destino dos negros após a Abolição**. Revista Desafios do Desenvolvimento, 2011. Ano 8. Edição 70

MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa: história e debates no Brasil**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 117, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O novo sistema de cotas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/index.html>. Acesso em: 05 nov. 2013

MUNANGA, Kabengele. **O Anti-racismo no Brasil**. In: MUNANGA, K. (org.). *Estratégias e políticas de combate à discriminação racial*. São Paulo: Edusp, 1996.

NASCIMENTO, Alexandre do. **Do direito à Universidade a Universalização do Direito**: O Movimento dos Cursos Pré-Vestibulares Populares e as Políticas de Ação Afirmativa. Tese de Doutorado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social: Rio de Janeiro, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos**. In: SANTOS, Sales Augusto (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. POULANTZAS, N. Poulantzas: **Sociologia**. In: SILVEIRA, Paulo (org.). *Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Ática, 1984

PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Oficinas do CES n.135, Coimbra. 1999.

SANTOS, H. **Políticas públicas para a população negra no Brasil**. ONU, 1999.

SERAFIM, Milena Pavan e DIAS, Rafael de Brito. **Análise de política**: uma revisão da literatura. In: *Cadernos de Gestão Social*. Bahia, 2012.

SKOCPOL, Theda. **Why I am an Historical Institutional**. Polity, n.28, 1995.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura.** In: Sociologias. Porto Alegre, nº 16, 2006.

STEINMO, Sven. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos:** Escolha racional no campo da Política Comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

