

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito



Dissertação

Ações afirmativas e Programa Bolsa Família: a contribuição das políticas públicas no acesso ao direito social à educação a partir do enfoque das capacidades de Amartya Sen

Pedro Coelho Marques

Pelotas, 2021

Pedro Coelho Marques

Ações afirmativas e Programa Bolsa Família: a contribuição das políticas públicas no acesso ao direito social à educação a partir do enfoque das capacidades de Amartya Sen

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Fernandes Gastal

Co-orientador: Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú

Pelotas, 2021

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

M357a Marques, Pedro Coelho

Ações afirmativas e Programa Bolsa Família : a contribuição das políticas públicas no acesso ao direito social à educação a partir do enfoque das capacidades de Amartya Sen / Pedro Coelho Marques ; Alexandre Fernandes Gastal, orientador ; Guilherme Camargo Massaú, coorientador. — Pelotas, 2021.

167 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2021.

1. Direito social à educação. 2. Estado social. 3. Ações afirmativas. 4. Programa Bolsa Família. 5. Enfoque das capacidades. I. Gastal, Alexandre Fernandes, orient. II. Massaú, Guilherme Camargo, coorient. III. Título.

CDDir : 341.2733

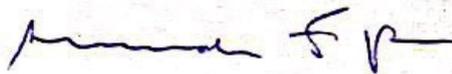
Pedro Coelho Marques

Ações afirmativas e Programa Bolsa Família: a contribuição das políticas públicas no acesso ao direito social à educação a partir do enfoque das capacidades de Amartya Sen.

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 20 de abril de 2021

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Alexandre Fernandes Gastal (Orientador/Presidente)
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú (Co-orientador)
Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos



Prof. Dra. Karinne Emanoela Goettems dos Santos - Membro titular
Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos



Prof. Dra. Mara Rosange Acosta de Medeiros - Membro externo
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Pelotas, 2021

Dedico este trabalho a todos aqueles a quem não foi sequer oferecida uma chance de ter a vida transformada pela educação.

A quem o esforço, ainda que gigantesco, não seria suficiente para a mudança.

Agradecimentos

Conquanto não sofra da doença da poesia, como o poeta Mia Couto "sonho lugares em que nunca estive/acredito só no que não se pode provar".

Meu mais importante agradecimento vai a todos aqueles — professores, cientistas, servidores, colaboradores — que vivem a luta de um ensino público, gratuito e referência em qualidade. Os tempos atuais não os favorecem e seu esforço é símbolo de que a luta pela educação segue sendo um ato revolucionário.

À minha família, base de tudo, especialmente à minha mãe Lorena, meu pai Fernando e meus irmãos Gabriel e Valentina.

À Amanda, minha companheira de sempre, pelo apoio em todos os momentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Gastal, e ao meu co-orientador, Prof. Dr. Guilherme Massaú, por, como verdadeiros professores, disseminarem conhecimento e me proporcionarem a oportunidade de com eles aprender.

Aos demais professores e funcionários do PPGD da UFPel, em especial à Prof. Dra. Márcia Bertoldi, por levarem adiante o programa que me fez ver a vida com melhores olhos.

Aos colegas de mestrado, pelo enriquecimento da trajetória.

À CAPES, por enfrentar constantes adversidades e, ainda assim, possibilitar meu ingresso e desenvolvimento na pós-graduação.

*Somos una especie en viaje
No tenemos pertenencias sino equipaje
Vamos con el polen en el viento
Estamos vivos porque estamos en movimiento
Nunca estamos quietos, somos trashumantes
Somos padres, hijos, nietos y bisnietos de inmigrantes
Es más mío lo que sueño que lo que toco
Yo no soy de aquí
Pero tú tampoco
De ningún lado del todo
De todos lados un poco
(Jorge Drexler)*

Resumo

MARQUES, Pedro Coelho. **Ações afirmativas e Programa Bolsa Família: a contribuição das políticas públicas no acesso ao direito social à educação a partir do enfoque das capacidades de Amartya Sen.** Orientador: Alexandre Fernandes Gastal. 2021. Co-orientador: Guilherme Camargo Massaú. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

Explorando as aproximações contemporâneas do direito social à educação, o presente estudo tem como objetivo avaliar o impacto das políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas — especificamente as cotas raciais — para o ingresso no ensino superior, bem como seus efeitos em relação à parcela mais pobre da população. Ao analisar os impactos de tais políticas públicas, o trabalho discute a intrínseca relação de ambas com a garantia de direitos sociais e fundamentais por parte do Estado para com seus cidadãos e a consequente provisão de oportunidades de desenvolvimento e mudança do *status quo* de seus beneficiários. Para tanto, estuda-se e utiliza-se a teoria do enfoque das capacidades, elaborada por Amartya Sen, a qual fornece o substrato teórico necessário para a pesquisa. Sustenta-se a hipótese de que a aplicação em conjunto de ambas as políticas públicas em apreço dá ao beneficiário uma oportunidade de enriquecimento do conjunto de capacidades que auxilia em sua transformação, desenvolvimento e liberdade, o que atende aos preceitos fundamentais do Estado brasileiro de consagração dos direitos sociais, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. Concluiu-se que as políticas públicas, em conjunto, proporcionam expansão da liberdade efetiva dos atores sociais, vez que criam possibilidades de escolha em um aumento da combinação de funcionamentos que se retroalimentam e ocasionam, por sua vez, o enriquecimento do conjunto de capacidades. A combinação das políticas públicas com outros funcionamentos — inclusive com o próprio acesso ao ensino superior — demonstra tal aptidão de aumento do conjunto de capacidades que leva o beneficiário em direção a mais liberdade, o que para Sen, significa mais chances de desenvolvimento pessoal e social. Utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, com pesquisa qualitativa e quantitativa (quali-quant) através de pesquisa empírica com entrevistas semi-estruturadas, além das técnicas de revisão bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito Social à Educação; Estado Social; Ações Afirmativas; Programa Bolsa Família; Enfoque das Capacidades.

Abstract

MARQUES, Pedro Coelho. **Affirmative actions and Bolsa Família Program: the contribution of public policies to access the social right to education from Amartya Sen's capability approach.** Orientador: Alexandre Fernandes Gastal. 2021. Co-orientador: Guilherme Camargo Massaú. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

Exploring contemporary approaches to the social right to education, this study aims to evaluate the impact of public policies of the Bolsa Família Program and affirmative actions - specifically racial-based - for entry into higher education, as well as their effects in relation to poorest portion of the population. When analyzing the impacts of such public policies, the paper discusses the intrinsic relationship of both with the guarantee of social and fundamental rights by the Brazilian State for its citizens and a consequent provision of development opportunities and a change of status quo for its beneficiaries. To do so, the theory of the focus on capabilities, studied by Amartya Sen, is studied and used, which provides the necessary theoretical substrate for the research. The hypothesis is that the joint application of both public policies in question gives the beneficiary an opportunity to enrich the set of capabilities that aid in their transformation, development and freedom, which meets the fundamental precepts of the Brazilian State of consecration of social rights, eradicating poverty and marginalization, and reducing social and regional inequalities. The study concluded that the two public policies, together, provide an expansion of the effective freedom of social actors, since they create possibilities of choice in an increase in the combination of functionings that feed back and cause the expansion of the set of capabilities, thus increasing the real freedom of the beneficiaries. The combination of public policies with other functionings — including access to higher education itself — demonstrates such an ability to increase the set of capabilities that leads the beneficiary towards more freedom, which for Sen, means more chances for personal and social development. The hypothetical-deductive approach method was used, with qualitative and quantitative research (quali-quant) through semi-structured interviews, in addition to bibliographic and documentary techniques.

Keywords: Social Right to Education; Social State; Affirmative Actions; Bolsa Família Program; Capability Approach.

Lista de Figuras

Figura 1 - Políticas públicas e políticas governamentais

Figura 2 - Ciclo das políticas públicas

Figura 3 - Benefícios do Programa Bolsa Família

Figura 4 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Figura 5 - Coeficientes de Gini com e sem o Programa Bolsa Família

Figura 6 - Evolução do salário mínimo real e coeficiente de Gini

Lista de Abreviaturas

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES - Instituição de Ensino Superior
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB - Produto Interno Bruto
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PRAE - Pro Reitoria de Assuntos Estudantis
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
STF - Supremo Tribunal Federal
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFPeI - Universidade Federal de Pelotas
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB - Universidade de Brasília

Sumário

1 Introdução.....	12
2 Estado social e Constituição.....	16
2.1 O Estado social e os direitos fundamentais.....	16
2.2 A CRFB enquanto garantidora de direitos sociais.....	26
2.3 A dignidade humana e o mínimo existencial.....	38
3 Direito social a educação e políticas públicas.....	46
3.1 As políticas públicas e o acesso ao direito social à educação.....	46
3.1.1 Políticas públicas: algumas considerações.....	47
3.1.2 Direito social à educação.....	56
3.2 O Programa Bolsa Família.....	65
3.3 As ações afirmativas.....	82
4 O desenvolvimento e a liberdade em oposição a desigualdade: o enfoque das capabilidades.....	99
4.1 Desigualdade e pobreza.....	99
4.2 O enfoque das capabilidades.....	106
4.2.1 Uma perspectiva diversa do utilitarismo e da teoria de justiça de John Rawls.....	106
4.2.2 A ideia de justiça e o enfoque das capabilidades.....	108
4.2.3 O direito à educação e a teoria seniana.....	115
5 Entrevistas.....	119
5.1 Entrevistas qualitativas de pesquisa	119
5.2 O Programa Bolsa Família e as ações afirmativas como incrementadores do conjunto de funcionamentos de seus beneficiários.....	123
6 Considerações finais.....	129
Referências.....	134
Apêndice.....	149

1 Introdução

A presente dissertação, que tem como tema as políticas públicas de inclusão e o direito social à educação, situa-se na área de concentração relativa a “direitos sociais”, inserida na linha de pesquisa “Estado e Constituição”, do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Questiona-se, por meio de revisão bibliográfica baseada em livros e periódicos e também por pesquisa empírica, acerca da influência e das aptidões das políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas, em especial as cotas raciais, de promoverem acesso ao ensino superior como forma de efetivação do direito social à educação. Para isto, utiliza-se como marco teórico a teoria do enfoque das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen.

A pesquisa, ao tratar do constitucionalmente expresso direito social à educação, estuda os programas e políticas sociais explorando-os conjunta e paralelamente com a teoria do enfoque das capacidades, que serve, entre outros propósitos, para avaliar uma ampla variedade de aspectos do bem-estar individual, desigualdade e pobreza e, proeminentemente, como ferramenta de avaliação alternativa para uma análise do custo-benefício social de políticas públicas (ROBEYNS, 2003, p. 5).

Na realização da pesquisa, são utilizadas preponderantemente fontes teóricas do Direito Constitucional para a consideração da Constituição como elemento que funda o Estado social, das políticas públicas para a análise destes instrumentos na promoção do direito social à educação e da economia para abordar o panorama das desigualdades e da pobreza.

Tendo em vista o contexto social do país, ilustrado pela desigualdade e estagnação das características socioeconômicas da população, aliado à instauração de políticas públicas tanto de auxílio financeiro com transferência direta de renda (Bolsa Família) quanto de acesso à educação (ações afirmativas), na tentativa de lidar com tais mecanismos em busca de um acesso da população ao direito social à educação, se impôs o questionamento sobre a potencialidade do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas, em conjunto, contribuírem para a oportunidade de acesso ao direito à educação superior por parte de seus beneficiários utilizando como base a teoria seniana do enfoque das capacidades como parâmetro.

Considerando as questões expostas, esta dissertação tem como objetivo geral o de verificar, a partir das características do Estado Social e do enfoque das capacidades, se as políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas proporcionam, atendem e contribuem para o acesso ao direito à educação superior para seus beneficiários.

Como objetivos específicos, temos: a) estudar o Estado brasileiro enquanto Estado Social apto a prover aos seus cidadãos o direito social à educação superior através de políticas públicas; b) analisar as políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas e suas conexões com o Estado Social e o direito social à educação; c) avaliar a importância do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas através de estudo de caso com alunos da UFPel que se utilizaram de tais políticas públicas e obtiveram acesso ao direito social à educação superior, utilizando a teoria do enfoque das capacidades.

A hipótese teórica a partir da qual se elabora a pesquisa é a de que as políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas contribuem para o acesso da população que percebe o benefício e que faz jus à reserva de vagas, que leva em conta tanto critérios raciais quanto socioeconômicos, admitindo-se, portanto, que tais políticas públicas são efetivas na transformação, desenvolvimento e liberdade de um sujeito vulnerável e marginalizado. Isto porque o direito à educação, previsto na Constituição Federal não somente no art. 6º senão também do art. 205 ao art. 214, carece de ações em direção à sua efetivação, as quais devem ser empreendidas pelo poder público.

Justifica-se, por oportuno, o Estado social no Brasil através do princípio da unidade da Constituição na concretização dos Direitos Sociais, eis que os elementos da Constituição dependem um do outro e repercutem um sobre o outro, formando um todo que configura-se concretamente na coletividade (HESSE, 1998, p. 38). Neste sentido, em que pese a Constituição Federal seja notadamente programática, i.e., um instrumento que promete e possivelmente não cumpre, é dotada, indiscutivelmente, de direitos fundamentais sociais que "constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances, inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito guiado pelo valor da justiça material" (SARLET, 2015, p. 63).

Por isso, o tema das políticas públicas como potenciais efetivadoras dos direitos sociais — portanto direitos a prestações positivas — promovidos pela Constituição Federal foi escolhido, fitando uma análise conjunta.

A teoria de Amartya Sen, de importância central para o trabalho, é utilizada como norte para o estudo do desenvolvimento e das oportunidades através da liberdade. Ao dispor de dois pontos centrais — os funcionamentos (*functionings*) e as capacidades (*capabilities*) —, o enfoque das capacidades preleciona que as várias coisas que uma pessoa pode considerar valiosas de serem feitas ou obtidas, e.g, uma nutrição adequada ou estar livre de doenças, são tidos como funcionamentos, enquanto que as combinações alternativas destes funcionamentos se constituem nas capacidades. O ato de andar de bicicleta, e.g, é passível de ser adotado tanto por uma pessoa destituída quanto por uma pessoa abastada, sendo que o que distinguirá os atos idênticos de tais funcionamentos serão os demais funcionamentos à disposição do indivíduo, que formam seu conjunto de capacidades e ditam a medida de sua liberdade real.

Se pretendeu abordar e analisar se, com a incrementação do conjunto de capacidades através das políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas — que resta explicada e demonstrada no decorrer da dissertação —, e com o conseqüente acesso ao ensino superior, sob o prisma do enfoque das capacidades, é possível a ocorrência de uma possibilidade de aumento da liberdade e mudança de *status quo* dos beneficiários — através do acesso à universidade e de outros funcionamentos.

Em assim sendo, na primeira parte do trabalho é feita uma abordagem sobre o Estado social e os direitos fundamentais, com o intuito de discutir suas concepções, qualificar o Estado brasileiro e conduzir o decorrer da pesquisa a partir do pressuposto de que o Estado social proporciona a proteção e a realização dos direitos sociais dispostos na Constituição, entre os quais encontra-se o direito social à educação.

A segunda parte da dissertação tem como escopo a apresentação das noções e princípios intrínsecos das políticas públicas alvo da pesquisa: o Programa Bolsa Família e as ações afirmativas, em especial as cotas raciais. Utiliza-se os distintos meios de elaboração teórica sobre as políticas públicas para estabelecer uma

relação com o direito social à educação apresentado como inalienável da pessoa humana e instrumento de construção sociocultural.

O trabalho busca ampliar o âmbito de aplicação do Direito e das políticas públicas ao fazer incidir na análise o enfoque das capacidades. A teoria é apresentada na terceira parte do trabalho e opõe o desenvolvimento e a liberdade à desigualdade, ao considerar a renda e o incremento do conjunto de capacidades do indivíduo como fatores que potencializam a geração de oportunidades aos indivíduos. A premissa principal é a de que as políticas públicas em apreço são funcionamentos que se retroalimentam junto de outros funcionamentos dos indivíduos e proveem, ao final, maior autonomia e liberdade, pois aumentam seu conjunto de capacidades.

Na quarta e última parte da dissertação, no intuito de responder o problema de pesquisa por meio do cumprimento de seus objetivos, realizou-se pesquisa empírica através de entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas estudantes na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A base teórica da discussão é a influência não somente da renda senão também das oportunidades sociais como liberdade de escolha na avaliação da desigualdade e, principalmente, na satisfação de necessidades básicas. As entrevistas foram realizadas via formulário online e a abordagem combinou perguntas abertas e fechadas, de modo a proporcionar ao informante a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto com mais abrangência e profundidade, muito por causa da informalidade que caracteriza esse tipo de entrevista (BONI E QUARESMA, 2005, p. 75).

No que diz respeito a metodologia, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com a criação e posterior avaliação de hipóteses aptas a solucionarem o problema de pesquisa proposto. A pesquisa é qualitativa e quantitativa (quali-quantitativa) e se deu com base em procedimentos de revisão bibliográfica e pesquisas empírica e documental. Assim optou-se pois revelaram-se estes os meios mais aptos a preencher a lacuna teórica identificada e estudada.

2 Estado social e Constituição

O estudo será iniciado com uma breve abordagem sobre o conceito de Estado na contemporaneidade e sua qualificação como social de acordo com a Constituição Federal. Para tanto, recorre-se ao princípio da unidade da Constituição, o qual considera o fato de que os elementos da carta magna dependem uns dos outros e repercutem uns sobre os outros, sendo que somente o concerto de todos produz o todo da configuração concreta da coletividade pela Constituição (HESSE, 1998, p. 38).

A abordagem sobre os direitos fundamentais e os direitos sociais tem como propósito elaborar um panorama do Estado no Brasil, apto a oferecer direitos prestacionais em respeito à finalidade econômica a ele atrelada.

A trajetória de aperfeiçoamento do oferecimento de direitos sociais e garantia dos direitos fundamentais deslinda na garantia da dignidade humana, que em sua íntima vinculação com os direitos fundamentais, é parte da condição de existência e medida de legitimidade de um autêntico Estado Democrático de Direito, consagrado no direito positivo vigente (SARLET, 2015, p. 63).

2.1 O Estado social e os direitos fundamentais

Por princípio, no presente trabalho parte-se da concepção de Estado conforme preceitua Dallari (2009, p. 46), quem, de maneira genérica, o qualifica como "todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros".

Adota-se a qualificação de Estado em seu aspecto contemporâneo, conforme proposta por Pasold (2013, p. 16), o qual demarca o fim do Estado moderno e a passagem ao Estado contemporâneo utilizando-se da Constituição Mexicana de 1917.

Partir-se-á da ideia de que o Estado, no Brasil, em que pese não se possa olvidar da dificuldade de efetivação dos direitos sociais conforme previstos na Carta Magna, constitui-se como um Estado Social, conforme estudado com mais profundidade e fundamentado em capítulo posterior. Jorge Reis Novais (2006, p. 188) aponta o conceito do Estado Social, também chamado "Estado assistencial" e

“Estado-providência” como o Estado "apto a prover prestações como forma de minorar as situações de miséria, assegurando por meio de subvenções e subsídios um mínimo de subsistência vital aos que nelas se encontram, ou de prevenir a eventualidade dessas situações através do estabelecimento generalizado de um sistema de seguros, de serviços de saúde e assistência social”.

O conceito de *Daseinvorsorge*¹, analisado por Jorge Novais demonstra-se importante na abordagem inicial do Estado social, porquanto entende o Estado como garantidor do que chama de “integração existencial”, apto a distribuir e redistribuir o produto social em direção a confirmação dos direitos fundamentais e mínimo existencial (NOVAIS, 2006, p. 183).

Os direitos sociais como prestações são, ainda, enfrentados sob a ótica de Sarlet (2015, p. 291), o qual menciona que tais direitos, na dimensão positiva, tendo por objeto precípua uma conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistem em uma prestação de natureza fática.

Em consonância com o que propõe o presente estudo, ressalte-se ainda o sentido dado por José Eduardo Faria (1994, p. 105) aos direitos sociais. Para o autor, “os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios.”

O Estado Social, politicamente, originou-se da simbiose entre o Estado propriamente dito e a sociedade. Conforme exposto por Bonavides (2007, p. 182), foi a partir de uma transformação superestrutural, que o Estado Liberal deu lugar ao Social. Na mesma toada, pode-se, ainda, de acordo com Bernal Pulido (2005, p. 349), considerar o Estado Social como resultado da estatização da sociedade ou da socialização do Estado. Ainda segundo Bernal Pulido (2005, p. 349):

El Estado social se define como modelo de organización política que remonta su separación con respecto a la sociedad civil, separación pregonada por los partidarios del *laissez faire*, y que predominó, al menos como arquetipo dogmático, desde el comienzo de la época moderna, hasta al

¹ Termo cunhado por Forsthoff (1956) para representar um Estado denominado social, "que garanta a integração existencial provendo serviços e sistemas essenciais ao desenvolvimento das relações sociais da sociedade (desde os tradicionais serviços de transportes e fornecimento de água e eletricidade, à protecção do ambiente, aproveitamento dos tempos livres e fruição dos bens culturais)" (NOVAIS, 2006, p. 185).

final del Siglo XIX y las primeras décadas del Siglo XX. El Estado Social es el producto de la simbiosis entre el Estado y la sociedad, o como especifica el tópico, es el resultado de la estatalización de la sociedad y de la socialización del Estado.

Os novos direitos fundamentais, portanto, são demonstrados nos direitos de segunda dimensão e consagrados não só em Constituições mas também em pactos internacionais e, de maneira geral, apoiados na igualdade material entre os indivíduos, de forma a abarcar os direitos de cunho positivo, relacionando-se ao conceito de *Daseinvorsorge* a ser perseguido por um Estado social que tem, entre suas variadas atuações, a de “desenvolver uma actuação global, da qual a política econômica constituía um instrumento basilar, tendente à conformação ou estruturação da sociedade pelo Estado e não apenas à mera correcção das deficiências marginais de um sistema auto-regulado” (NOVAIS, 2006, p. 184).

Tendo em consideração os direitos de primeira e segunda dimensão conforme observados, percebe-se possível a caracterização do momento histórico no qual ocorreu a transição do Estado liberal ao Estado social. Com a conformação de direitos sociais de cunho positivo aliados a liberdades sociais — dentre estas destacam-se a liberdade de sindicalização, o direito de greve, bem como o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito à férias e ao repouso semanal remunerado, salário mínimo e limitação da jornada de trabalho (SARLET, 2015, p. 48) —, deu-se um passo adiante na trajetória da relação do Estado com a sociedade.

Caracterizado por uma transformação que deixou de considerar indispensáveis à viabilidade do Estado liberal dois componentes de destaque — a possibilidade de continuar a produzir lucros que garantissem um fundo permanente de excedente social de riqueza; e um consenso das forças intervenientes na vida política em torno das questões fundamentais —, o período após a Primeira Guerra Mundial representou “não apenas um acréscimo das intervenções do Estado, mas uma alteração radical na forma de conceber as suas relações com a sociedade” (NOVAIS, 2006, p. 183).

Uma vez constatado que já não mais se sustentava o ideal de auto-suficiência da esfera social, tornava-se mandatário um “novo ‘ethos político’: a concepção da sociedade não já como um dado, mas como um objecto susceptível e carente de uma estruturação a prosseguir pelo Estado com vista à realização da justiça social”

(NOVAIS, 2006, p. 183). A partir disso, o Estado social revelou-se como apto a distribuir e redistribuir o produto social em direção a confirmação dos direitos fundamentais e mínimo existencial consagrado no conceito de *Daseinvorsorge*. O Estado passa a ser configurado como “Estado empresário” e “encara a esfera econômica como susceptível de ser moldada em função das exigências sociais e dos objectivos políticos por ele definidos” (NOVAIS, 2006, p. 184).

Tratava-se, portanto, de desenvolver uma atuação global calcada em uma política econômica que tivesse como objetivo estruturar a sociedade através do Estado, buscando a conexão inicialmente refutada pelo Estado caracterizado como liberal, e com aptidão para “correção das deficiências marginais de um sistema auto-regulado” (NOVAIS, 2006, p. 184). Em congruência com o *Daseinvorsorge*, os mínimos para uma existência vital de um cidadão devem ser prestados em forma de bens e serviços sem os quais o exercício dos direitos fundamentais não passa de uma possibilidade teórica e a liberdade de uma ficção (NOVAIS, 2006, p. 185).

Percebe-se que, a partir do século XX, diversas são as denominações para um Estado que intervém social e economicamente: “Estado assistencial”, “Estado-Providência”, “Estado de partidos”, “Estado de associações”, “Estado administrativo”, “*Welfare State*”, “Estado de bem-estar social” entre outros. No entanto, deve-se dar ao chamado Estado social a devida atenção na medida em que é esta a denominação que retrata com mais acurácia o “novo tipo de relações entre Estado, cidadãos e sociedade” (NOVAIS, 2006, p. 187-188).

A ideia do Estado, ainda que sob denominações distintas, permanece sendo a mesma, qual seja a de prestações positivas por parte do Estado em direção ao abrandamento das situações de miséria, “assegurando por meio de subvenções e subsídios um mínimo de subsistência vital aos que nelas se encontram” (NOVAIS, 2006, p. 188). Segundo o mesmo autor, deve-se atentar ainda para a prevenção da eventualidade dessas situações através do estabelecimento generalizado de um sistema de seguros, serviços de saúde e assistência social.

O Estado de bem-estar, levado a efeito por alguns Estados liberal-democráticos contemporâneos, pode ser entendido como uma concepção de formação estatal que tenha por base a intervenção social e econômica. São inúmeras as experiências neste sentido, inclusive, mais recentemente, de intervenção cultural do Estado (FORSTHOFF, 1996, p. 123).

No que diz respeito ao viés econômico, o Estado moderno surgiu como um Estado notadamente burguês — usando-se tal expressão, aqui, no seu sentido histórico, sem necessária carga ideológica, conforme exposto por Grau (2010, p. 14) —, de forma que a vida econômica da nação tendeu, à época, a “atender a necessidades ditadas pelas suas finanças, desenvolvendo políticas mercantilistas” (GRAU, 2010, p. 29). Tal movimento, operado pelo Estado burguês, assim se deu para que fosse assegurado o *laissez-faire*² e, concomitantemente, a proteção social.

No mesmo sentido, o Estado de bem-estar pode ser referido como uma adaptação deste Estado burguês capitalista, vez que sua plena articulação só pode funcionar com base em dois fundamentos do Estado liberal-democrático contemporâneo:

Em primeiro lugar, as propostas do Estado de Bem-Estar tiveram como intenção garantir a acumulação capitalista – mediante a intervenção sobre a demanda – com a intenção de manter a estabilidade social. Em segundo lugar, o Estado de Bem-Estar proporcionou uma nova e importante dimensão à Democracia, a partir do reconhecimento de um conjunto de direitos sociais (CRUZ, 2014, p. 70)

O Estado burguês era tido como protetor dos interesses capitalistas, e aqui deve-se voltar a atenção ao fato de que

embora a estatização e o intervencionismo estatal no domínio econômico possam aqui ou ali contrariar os interesses de um ou outro capitalista, serão sempre adequados e coerentes com os interesses do capitalismo (GRAU, 2010, p. 42).

Neste contexto é importante destacar o papel de políticas públicas na atuação estatal enquanto garantidor de direitos sociais. Sendo, conforme dito, a CRFB de 1988 uma Constituição programática, no Estado Social as lacunas de sua programaticidade devem ser preenchidas com esforços positivos de inclusão plural, e não de seletos grupos privilegiados.

O fato ao qual deve-se destinar atenção é o de que o capitalismo pode subsistir e ainda assim cumprir-se com as demandas de um Estado Social. Uma subversão total para outro sistema não seria sequer recomendável, qualquer que

² Expressão francesa que representa o liberalismo econômico e simboliza o livre funcionamento do mercado, sem interferências, com regulamentação apenas para proteção do direito de propriedade (KEYNES, 1926).

seja. No entanto, conforme Santos (2020, p. 14), é salutar que se pense na subsistência do capitalismo enquanto um dos sistemas econômicos de produção, distribuição e consumo, não como o único e, muito menos, como aquele que dita a lógica da ação do Estado e da sociedade.

A atuação do Estado, portanto, deve condizer com as diretrizes do que Grau (2010, p. 43) designa como “seu novo papel”. Para a concretização dessa atuação, contudo, em consonância com o exposto anteriormente, não é necessária a substituição do sistema capitalista por qualquer outro. O que se pretende obter com a intervenção do Estado no domínio econômico é, segundo Grau (2010, p. 43), justamente o impedimento de tal substituição, seja pela via da transição para o socialismo, seja mediante a superação do capitalismo e do socialismo:

O sistema capitalista é assim preservado, renovado sob diverso regime. O modo de produção, os esquemas de repartição do produto e os mercados capitalistas, no âmbito interno e no quadro internacional, são mantidos em sua integridade. Daí porque interessa ao capitalismo uma Constituição "progressista". Justamente no ser "progressista" é que a Constituição formal não apenas ensejará a manutenção da "ordem capitalista", mas conferirá operacionalidade plena ao poder detido pelas classes dominantes. (GRAU, 2010, p. 43).

As Constituições ao redor do mundo, a partir do século XX, incorporam um crescente rol de direitos sociais calcados mais além dos direitos fundamentais previstos nas Cartas anteriormente consagradas. Não se fala, a partir de então, em abstenção do Poder Público em respeito à individualidade do ser humano. Fala-se, isto sim, em distribuição isonômica de conforto, lazer e riquezas (SILVA, 2009, p. 183).

Para se referir ao assunto, Pasold (2013, p. 33) define em três notas indicativas básicas³ sua concepção de Estado na contemporaneidade: sujeito, objeto e objetivo. Ao aplicar as referidas notas, propõe a qualificação do Estado Contemporâneo como detentor de uma função social a qual, segundo o autor,

³ O sujeito, isto é, o titular dos direitos e obrigações frente ao Estado, deve ser o Homem, individualmente considerado, inserido numa Sociedade. O objeto, deve ser constituído pelos diversos campos de atuação, nos quais, em decorrência da realidade dinamicamente considerada, o Estado deve agir ou estimular as ações necessárias. O objetivo, deve ser a concretização do Bem Comum, conforme o que for estabelecido pela Sociedade (PASOLD, 2013, p. 32).

implica ações as quais o Estado estaria obrigado a efetuar envolvendo seu sujeito, atendendo o seu objeto e realizando seus objetivos, com a prevalência do social e dos valores fundamentais do ser humano (PASOLD, 2013, p. 52).

No mesmo sentido e direcionando-se para esta mesma lógica, tem-se que o constitucionalismo caminhou para consolidar direitos fundamentais que demandam prestações positivas por parte do Estado, designando, assim, direitos denominados de segunda geração⁴, ainda que tal classificação seja alvo de críticas⁵ no sentido de que teriam somente finalidade didática e que ensejariam a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração de direitos por outra.

Utilizando-se de raciocínio semelhante, o constitucionalismo social, ao introduzir ideais que sugerem direitos prestacionais por parte do Estado, não significa uma superação dos direitos conquistados no âmbito do constitucionalismo liberal, mas sim uma sobreposição, incluindo um novo conteúdo destinado à concretização de uma isonomia material, tanto na garantia de direitos de primeira geração, limitando as relações desiguais entre particulares, quanto de segunda geração, acrescentando direitos que demandam, conforme dito, um atuar positivo diante de desigualdades (FERNANDES, 2011, p. 88-89).

Ocorreu, pode-se dizer, uma evolução na construção dos direitos fundamentais desde os paradigmas liberal e social⁶. Tal evolução, sem que ocorresse uma ruptura entre o estado anterior e o subsequente, fez com que a realidade social se transformasse de acordo com o local no qual a mutação ocorreu. Dentro do paradigma liberal, os direitos fundamentais acabaram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados, sendo que havia a superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado (SARMENTO, 2008, p. 38). Em relação a isto, Zipellius (1997, p. 35) atribuiu ao indivíduo a qualificação de “átomo social”, considerando a sociedade como *locus* da livre concorrência entre estes indivíduos, que mantinham entre si relações do tipo contratual ou quase contratual.

⁴ A divisão de direitos fundamentais em gerações é bem explicada por Bobbio (2004) e será abordada em diversos pontos ao longo do trabalho.

⁵ ver SARLET, Ingo (2015).

⁶ Alguns autores falam, ainda, em um paradigma pós-social, que estaria, entretanto, em construção, com contornos não muito bem definidos (SARMENTO, 2008, p. 30).

Em contraposição ao que o liberalismo propunha, o marxismo, o socialismo utópico e a doutrina social da Igreja questionavam o individualismo exacerbado, cada um à sua maneira. Segundo Marx (1997, p. 75), de nada adiantava o Estado abolir, para fins políticos, as distinções fundadas no nascimento, na classe e na ocupação profissional, se ele deixasse que estas distinções atuassem na sociedade (SARMENTO, 2008, p. 42).

A intervenção ideológica do socialismo tem destacada contribuição no que atine ao aparecimento do Estado Social (BONAVIDES, 2007, p. 183). Em que pese tenha havido esta influência, não se revela adequada a confusão entre Estado Social e Estado Socialista, "ou com uma socialização necessariamente esquerdista, da qual venha a ser o prenúncio, o momento preparatório, a transição iminente" (BONAVIDES, 2007, p. 184).

Alimentados por uma falsa polêmica, segundo Vieira (2001, p. 10), os direitos sociais são atacados por algo que ele chama de "neoliberalismo tardio", que o faz em nome de uma pretensa modernização.

Há, ao longo da história, inúmeros Estados Sociais operando dentro das mais variadas linhas e regimes de governo. Percebe-se, pelo exposto, que tanto a democracia quanto o fascismo são representados em Estados que historicamente demonstraram características de Estados Sociais. Segundo Paulo Bonavides (2007, p. 184):

A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram "Estados sociais". Da mesma forma, Estado social foi a Inglaterra de Churchill e Attlee, os Estados Unidos, em parte, desde Roosevelt, a França, com a Quarta República, principalmente, e o Brasil, desde a Revolução de 1930.

Daí surge a importância de se estabelecer a noção contemporânea de Estado Social, destituída, ao menos em tese, do autoritarismo do qual se munem os regimes de governo notadamente anti-democráticos. Seu momento de nascimento é destacado quando o próprio Estado, em um movimento natural, se desprende do controle burguês de classe e passa a ser o Estado de todas as classes, ou o Estado fator de conciliação, mitigador de conflitos sociais e pacificador entre trabalho e capital. Na busca de superação da contradição entre igualdade política e

desigualdade social, ocorre, sob distintos regimes políticos, uma transformação de caráter superestrutural (BONAVIDES, 2007, p. 185).

Essencial que se ressalte, ainda, que

Geralmente, as análises relacionadas com a política social se debatem na falsa contraposição entre neoliberalismo e social-democracia. Ou, o mais sério, elas contrapõem o que chamam de política social neoliberal à política social de cunho social-democrata (VIEIRA, 2001, p. 11).

Isto posto, denota-se que o Estado Social não se confunde com o Estado Socialista, ainda que com este coexista, tendo o mundo moderno demandado que assim ocorresse independente do fato de em qual regime político esteja inserido. Conforme Bonavides (2007, p. 203), "Estado social significa intervencionismo, patronagem, paternalismo", por isso os esforços para garantir a igualdade de oportunidades, que é o objetivo principal do Estado de bem-estar, e a distribuição de renda derivada de ações dentro do próprio Estado completam uma dimensão de democracia que o modelo social representa (BONAVIDES, 2007, p. 186).

Mostra-se, ainda, digno de destaque o apontamento da divisão dual feita por Forsthoff (1956, p. 547) quanto ao adjetivo "social". Enquanto o primeiro diz respeito a um sentido "polêmico dirigido a repartição dos bens", o segundo se refere ao Estado como "quinta-essência dos elementos sociais do ordenamento jurídico". Neste sentido, a divisão atua para aclarar o Estado de Direito como Estado Social. Segundo Novais (2006, p. 196):

No primeiro sentido ele revela-se claramente antinômico ao Estado de Direito — entendido enquanto garantia do *statu quo* — e, sendo logicamente impossível chegar a um compromisso entre duas intenções dicotômicas (um meio Estado de Direito e um meio Estado Social não fazem um Estado social de Direito), a necessária opção da Lei Fundamental vai para a prevalência absoluta do Estado de Direito, garantindo, porém o desenvolvimento do Estado social nos quadros e limites impostos por aquele [...] Quanto ao seu segundo sentido, ou seja, como "quinta-essência dos institutos sociais e das normas sociais realizadas pelo direito", o Estado social é afetado por uma indeterminação e subjectivismo que lhe retiram qualquer conteúdo jurídico vinculante.

Assim, para Novais (2006, p. 197), o único valor jurídico da expressão Estado social de Direito — sobre o qual debruça-se com a finalidade de delimitar e justificar

o tema do presente trabalho — é o de “cânone de interpretação da Constituição”, do qual deriva “um vínculo social da liberdade”. Portanto é oportuno que seja delineado aqui o ideal exposto pelo mesmo autor, de que “a garantia dos direitos fundamentais e a tutela da autonomia individual — fulcro do conceito de Estado de Direito — exigem tanto a ausência de invasões ilegítimas das esferas individuais quanto a promoção positiva da liberdade” (NOVAIS, 2006, p. 199).

O *Daseinvorsorge*, portanto, impregna toda a atividade do estado e proporciona ao Estado Social de Direito uma salvaguarda dos direitos fundamentais. O Estado de Direito da época atual é definido como social e democrático (NOVAIS, 2006, p. 210), e dele se espera que economicamente prescreva nortes para o atendimento dos direitos individuais de seus jurisdicionados e a criação de condições que objetivem sua realização.

Neste sentido, conclui Novais (2006, p. 217) pelo não esgotamento da matéria na simples previsão constitucional da fórmula do Estado social e democrático de Direito:

Pode, assim, o Estado social e democrático de Direito — enquanto conceito que exprime a limitação e vinculação jurídica do Estado com vista à garantia dos direitos fundamentais do homem e à promoção das condições do livre e autónomo desenvolvimento da personalidade individual — acolher e integrar juridicamente as transformações económicas e sociais democraticamente decidida e, com tal alcance, constituir-se em princípio estruturante da ordem constitucional das sociedades democráticas contemporâneas.

Registre-se, por oportuno, que o autor destaca como inútil o conceito de “ordem econômica” e como “pernicioso” o uso de tal expressão. Ainda assim, por ser de uso reiterado, é preciso relevar essa colocação para que se possibilite uma análise sobre as diretrizes, programas e fins que a Constituição de 1988 propõe, enquanto Constituição dirigente (GRAU, 2010, p. 174).

Em que pese as considerações elaboradas, segundo Grau (2010, p. 45), “a Constituição do Brasil, de 1988, define [...] um modelo econômico de bem-estar”. Notadamente, os artigos 1º (que trata dos fundamentos da República Federativa do Brasil) e 3º (que trata de seus objetivos), quando pensados em conjugação com o

art. 170 (que trata dos princípios⁷ da ordem econômica) da Carta demonstram “definições constitucionais de óbvio caráter conformador e impositivo” (GRAU, 2010, p. 45). São os três dispositivos citados que garantem a estabilidade da ordem constitucional brasileira como social, impossibilitando a substituição de um modelo econômico de bem-estar para um outro modelo que se pretenda neoliberal.

2.2 A Constituição da República Federativa do Brasil enquanto garantidora de direitos sociais

Depois de vinte e um anos de prevalência de um regime autoritário, a CRFB de 1988 trouxe consigo diversos fatores que simbolizaram uma consolidação de direitos e garantias. Dignos de destaque são o conjunto de atos que significaram o retorno do país à democracia: o resgate do Estado de Direito, da separação dos poderes, da forma federativa de Estado e dos direitos fundamentais, dentre os quais encontram-se os direitos sociais.

A Constituição traz, em seu art. 6^o, um rol de direitos sociais os quais devem ter sua proteção assegurada pelo Estado. Cuida-se aqui de uma listagem feita pelo legislador constituinte de forma meramente exemplificativa, de forma que pode haver outros direitos sociais que não estejam presentes no rol do dispositivo citado, como ocorre no Título VIII da CRFB - Da Ordem Social (arts. 196 e seguintes).

Quando analisada em comparação às demais Constituições brasileiras, a de 1988 foi a que conteve a maior participação popular em seu processo de elaboração, muito por consequência de seu grande número de emendas populares. Tal fato faz, de acordo com Piovesan e Vieira (2006, p. 130), com que a Carta de

⁷ I - soberania nacional;
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade;
IV - livre concorrência;
V - defesa do consumidor;
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII - busca do pleno emprego;
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

⁸ Art. 6^o São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

1988 seja a que apresenta maior grau de legitimidade popular. Em adição a isto, considere-se que ao prever os princípios que regem o Brasil nas relações internacionais⁹, consta o da prevalência dos direitos humanos, reforçando a dignidade humana como norteadora dos fins sociais do Estado.

Os direitos sociais, segundo Silva (2006, p. 289), como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são "prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais".

Bonavides (2007, p. 565), por sua vez, elabora um conceito que aproxima a sociedade do Estado Social, em viés que focaliza as relações coletivas em detrimento do sentimento individual:

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude (BONAVIDES, 2007, p. 565).

Importa que se ressalte ainda que os direitos sociais foram previstos na Constituição enquanto direitos prestacionais a serem providos pelo Estado em relação à sociedade. Desta forma, com o aumento das tarefas do Estado, naturalmente ter-se-ia uma finalidade econômica incorporada à sua atuação. A partir

⁹ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

dessa ideia surge uma configuração normativa da atividade política (PIOVESAN E VIEIRA, 2006, p. 132).

Inicialmente justifica-se o Estado Social no Brasil através do princípio da unidade da Constituição na concretização dos Direitos Sociais. Considera-se o fato de que os elementos da Constituição dependem um do outro e repercutem um sobre o outro e somente o concerto de todos produz o todo da configuração concreta da coletividade pela Constituição (HESSE, 1998, p. 38). O autor aduz, em complemento, que

Isso não significa que esse concerto seja livre de tensões e contradições, porém, sim, que a Constituição somente pode ser completamente compreendida e exatamente interpretada se ela for entendida nesse sentido como unidade e que Direito Constitucional está dirigido muito mais para ordenação de conjunto do que para demarcação e exclusão (HESSE, 1998, p. 38-39).

Importante a percepção, aqui, de que a Constituição não regula exaustivamente a todos os atos e situações possíveis de ocorrer no mundo fático. Regula, isto sim, traços fundamentais, deixando em aberto questões igualmente importantes, como a economicidade, para serem complementadas *a posteriori*.

Ainda que essa abertura seja normal e naturalmente aceita, alguns aspectos não devem ficar abertos. Fazem parte das questões que não podem ficar abertas as bases da ordem da coletividade, os princípios diretivos, a construção estatal e o procedimento (HESSE, 1998, p. 40-41). Através desta obrigatória delimitação, a CRFB traz uma cláusula implícita do Estado Social no preâmbulo, em interpretação conjunta com outros dispositivos¹⁰, ao mencionar que no momento de sua promulgação instituiu-se “[...] um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]” (BRASIL, 2020). Pode-se, ainda,

¹⁰ O preâmbulo — parte da CRFB não munida de normatividade — traz o seguinte texto: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

mencionar o art. 3º da Carta¹¹, que expõe a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos da República (BRASIL, 2020).

A partir de determinado ponto do século XIX, caracterizado principalmente pelo "impacto da industrialização e por graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam [...] e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia de seu efetivo gozo" (SARLET, 2015, p. 47), a efetivação da justiça social passou a ganhar uma atividade positiva, e não mais meramente de abstenção do Estado, como outrora havia ocorrido por ocasião do Estado Liberal surgido após a Revolução Francesa, em 1789, a partir da exigência de não intervenção do Estado, opondo-se ao absolutismo e ao autoritarismo, por parte da burguesia em oposição à nobreza. Nos ensinamentos expostos por Sarlet (2015, p. 47):

Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Estes direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa.

A CRFB vigente, promulgada em 1988, tem em seu conteúdo disposições sobre direitos fundamentais tanto em uma dimensão negativa, qualificados como direitos de defesa, quanto em uma dimensão positiva, entendidos também como direitos a prestações. No entanto, é necessário que se considere, conforme lições de Sarlet (2015, p. 48), que “a exemplo dos direitos da primeira dimensão, também os direitos sociais (tomados no sentido amplo ora referido) se reportam à pessoa

¹¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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

individual, não podendo ser confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos da terceira dimensão”.

Baseado na ideia de um Estado social de Direito, atenta-se aqui ao fato de que “os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances, inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito guiado pelo valor da justiça material” (SARLET, 2015, p. 63). Por isso, levando-se em conta a trajetória histórica do constitucionalismo brasileiro, é possível considerar o Estado brasileiro como Estado social aludindo, para a esta constatação chegar, os direitos fundamentais.

Perceba-se que, no Brasil, a primeira Constituição a mencionar uma ordem social foi a de 1934, que, notadamente, teve a influência da Constituição Alemã de 1919, oficialmente denominada Constituição do Império Alemão, no entanto mais conhecida como Constituição de Weimar¹². A partir da Carta de 1934 a cláusula esteve presente nas demais Constituições ao longo da história. Inicialmente tida como essencialmente programática, a efetividade da norma correspondente aos direitos sociais adquiriu, com o tempo, maior objetividade, de forma que o art. 7º da CRFB, e.g., mostra direitos dos trabalhadores urbanos e rurais que podem ser satisfeitos de maneira objetiva (SILVA, 2009, p. 184).

Ressalte-se, ainda, a ideia de Constituição Econômica, abordada por Grau (2010, p. 78), a qual ganhou corpo exatamente na doutrina alemã, a partir da consideração do quanto dispôs a Constituição de Weimar a respeito da vida econômica. Da mesma forma tratou a doutrina portuguesa e, antes dela, a italiana (GRAU, 2010, p. 78).

Ao distinguir a Constituição Econômica formal da material, Grau (2010, p. 79) sustenta que se deve nomear uma ordem econômica (constitucional) material e uma ordem econômica (constitucional) formal. A partir das duas ordens, com a consagração de um sistema econômico, observando-se o exemplo da Constituição de Weimar, percebe-se a obrigação de utilização da propriedade em consonância com o bem-estar. Essa função positiva atribuída à propriedade corresponde, exatamente, a interferência estatal que configura o caráter econômico da Constituição.

¹² Em alemão, *Weimarer Verfassung*.

Assim com a constituição brasileira, outras Constituições, de outros países, apresentam as expressões “*social state*”, “*social*” e “*welfare*” vinculadas diretamente à qualidade da forma do Estado (MARQUES E MASSAÚ, 2020, p. 150)¹³.

Em relação a isso, nota-se que José Afonso da Silva (2009, p. 183) baseia sua definição de direitos sociais justamente em uma dimensão dos direitos fundamentais, caracterizando-os como prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam maiores condições de vida aos mais necessitados. Dito de outra maneira, considera-se que são direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Demonstra-se manifesta a designação por parte do autor no sentido de considerar o Estado brasileiro como um Estado Social, até mesmo pelas próprias características de ao menos caminhar em direção a tentativa de igualar situações natural e historicamente desiguais. Em um Estado liberal, o Poder Público é, ou seria, simplesmente indiferente a tais situações.

Em que pese a designação do Estado brasileiro como Social, há problemas diversos na concretização das prestações em sentido subjetivo tidas como

¹³ É o caso das Constituições da Albania (1998), Preamble; Andorra (1993), Art. 1; Azerbaijan (1995), Art. 119; Belarus (1994), Art. 1; Bolívia (2009), Preamble, Art. 1; Bulgária (1991), Preamble; Cameroon (1972), Art. 1, 2; Chad (1996), 1; Colombia (1991), Art. 1, Art. 334; Côte d’Ivoire (2016), Art. 49; Croatia (1991), Art. 1; Dominican Republic (2015), Art. 7; Ecuador (2008), Art. 1; Equatorial Guinea (1991), Art. 1, 1; France (1958), Art. 1; Gabon (1991), Art. 2; Gambia (1996), Art. 1, 2; Georgia (1995), Preamble; Ghana (1992), Art. 1, 1; Greece (1975), Art. 25, 1; Guinéa (2010), Art. 1; India (1949), Art. 38, 1; Kazakhstan (1995), Art. 1; Kyrgyzstan (2010), Art. 1; Kuwait (1962), Art. 16; Liechtenstein (1921), Art. 10, 1; Lithuania (1992), Art. 46; Macedonia (1991), Art. 1; Mali (1992), Art. 25; Mauritania (1991), Art. Art. 1; Morocco (2011), Art. 1; Mozambique (2004), Art. 1; Nicaragua (1987), Art. 6; Niger (2010), Art. 3; Nigeria (1999), Chap. II, 14, 1, 17, 1; Pakistan (1973), Preamble; Paraguay (1992), Art. 1; Peru (1993), Art. 43; Poland (1997), Art. 2; Portugal (1976), Art. 2; Qatar (2003), Art. 26; Romania (1991), Art. 1, 3; Russian (1993), Art. 7, 1; Rwanda (2003), Art. 4, Art. 10, 5; Senegal (2001), Art. 1; Serbia (2006), Art. 1; Slovenia (1991), Art. 2; Somalia (2012), Art. 1, 1; South Africa (1996), Preamble; South Sudan (2011), 9, 1; Spain (1978), Art. 1, 1; Suriname (1987), Art. 1, 2; Syrian Arab Republic (2012), Art. 19; Tajikistan (1994), Art. 1; Tanzania (1977), Art. 8, 1; Togo (1992), Art. 1; Turkey (1982), Art. 2, Art. 5; Ukraine (1996), Art. 1; Venezuela (1999), Art. 2. (MARQUES E MASSAÚ 2020, p. 150). Cabe notar que pode haver, ainda, outros Estados que também são tidos como sociais — ou ao menos próximos a isso —, vez que para a feitura da pesquisa, o autor optou por delimitá-la a partir dos termos em inglês, tendo em vista uma uniformidade idiomática em busca de um parâmetro lógico de comparação entre os textos constitucionais. A título exemplificativo, as Constituições da China, do Sri Lanka, de Cuba e do Vietnã utilizam o termo “*socialist*”. Assim sendo, elas não foram incluídas na lista pelo fato de existirem, conforme anteriormente abordado, diferenciações teórico-práticas entre Estado socialista e Estado social.

consequência de tais garantias. Canotilho (2004, p. 35) elucida a questão ao designar:

O problema actual dos direitos sociais (*Soziale Grundrechte*) ou direitos a prestações em sentido restrito (*Leistungsrechten in engeren Sinn*) está em “levarmos a sério” o reconhecimento constitucional dos direitos como o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à cultura, o direito ao ambiente. Independentemente das dificuldades (reais) que suscita um tipo de direitos subjectivos onde falta a capacidade jurídica poder (=jurídico, competência) para obter a sua efectivação prática (=accionabilidade), não podemos considerar como simples aleluia jurídico” (C. Schmitt) o facto de as constituições (como a portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978) considerarem certas posições jurídicas de tal modo fundamentais que a sua ou não garantia não pode ser deixada aos critérios (ou até arbítrio) de simples maiorias parlamentares.

Não é difícil perceber que, à parte a dificuldade de implementação natural de direitos prestacionais por parte de um Estado, temos que fatores políticos sempre serão dificuldades apresentadas quando da tentativa de concretização de um direito social. A possibilidade de se obter do Estado o direito a uma cirurgia de urgência, uma vaga para estudar em uma escola ou universidade, ou um trabalho para poder viver dignamente se traduzem na necessidade econômica de se ter meios para proporcionar o que demanda o cidadão. Deste ponto, com recursos, pode-se pensar em partir de fato para a concretização da garantia.

Exposta, portanto, a discussão da consagração dos direitos sociais como direitos de prestações positivas, de segunda dimensão, necessário que se analise a situação do mecanismo de concretização de tais direitos, diante do qual surge intenso debate sobre a possibilidade de judicialização, amplamente abordada pela doutrina.

À época da promulgação da CRFB houve um movimento na tentativa de relativizar os mandamentos sociais opostos na Carta em nome de uma pretensa ingovernabilidade¹⁴ que tomaria conta do Executivo Federal se dele fossem demandados todos os direitos sociais previstos. O país, segundo alegado,

¹⁴ A governabilidade é a capacidade de o Governo conduzir a máquina estatal, e, por meio dela, a sociedade, no sentido de objetivos definidos, num quadro histórico, determinado e concreto. É o limite último do aceitável em matéria constitucional (FERREIRA FILHO, 1994, p. 220).

sucumbiria à crise perante a falta de recursos para cumprimento das garantias (PENNA, 2014, p. 197)

Ocorre que, em que pese o comportamento de insurgência contra a Constituição por parte do poder público no que diz respeito ao cumprimento de mandamentos garantidores de direitos sociais alinhados a um atraso democrático, este deixou evidente, conforme Penna (2014, p. 199-200), que não bastaria o exercício do voto e a escolha de representantes para a efetivação das políticas previstas constitucionalmente. Seria necessária, ainda, “uma fiscalização das ações de governo e de meios adequados à materialização dos direitos consignados na Carta de 1988” (PENNA, 2014, p. 200).

Os direitos sociais previstos no art. 6º da CRFB, enquanto normas programáticas, isto é, que necessitam de complementação pelo legislador infraconstitucional para que produzam seus plenos efeitos, não são impedidos de terem sua concretização feita pelo Poder Judiciário, ante a questões como a alocação dos recursos, contingências econômico-financeiras e alegação da reserva do possível.

Para que se atinja aquilo a que Alexy (2015, p. 202) se referiu como “direito a uma ação positiva fática”, é necessário que haja, por parte do Estado um esforço positivo no oferecimento dos direitos. Nesse panorama insere-se o Poder Judiciário como garantidor quando as políticas públicas não forem cumpridas pelo poder público. Como exemplos de direitos a prestações (em sentido *estrito*, vez que aqui trata-se de prestações como ações positivas estatais), ou ações positivas fáticas, Alexy (2015, p. 202) coloca:

Trata-se de um direito a uma ação positiva fática quando se supõe um direito de um proprietário de escola privada a um auxílio estatal por meio de subvenções, quando se fundamenta um direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma “pretensão individual do cidadão à criação de vagas nas universidades”.

Por outro lado, há direitos que se traduzem como garantidores de uma prestação normativa¹⁵. O fato é que para concretizar este direito a algo¹⁶, quando

¹⁵ O direito à prestações normativas é garantido no ordenamento brasileiro através do mandado de injunção ou da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

¹⁶ ver ALEXY (2017, p. 204).

não suficientes as ações estatais, torna-se fundamental a intervenção do Poder Judiciário que, com suas prerrogativas coercitivas e mandamentais, demanda do poder público que aja para garantir direitos, seja através de prestações normativas, seja através de prestações em sentido estrito.

Assim, percebe-se que diante da estrutura tripartida dos poderes¹⁷, com seus freios e contrapesos, não se pode exigir aquilo que os poderes públicos não conseguirão cumprir. No entanto, quando levado em conta que os direitos sociais são direitos fundamentais que necessitam de cumprimento para que as necessidades mais básicas dos seres humanos sejam atendidas — em consonância com o princípio constitucional da dignidade humana —, há de se exigir que o Estado empregue nesses esforços o máximo de seus recursos.

Para isso, os tribunais podem e devem controlar a razoabilidade das respostas dos poderes públicos às demandas sociais, desde que seja respeitado o princípio da divisão dos poderes e que sempre atente-se para as consequências das decisões. Ou seja, "não se pode aceitar o afastamento do poder público, por qualquer que seja o poder — Executivo, Judiciário ou Legislativo — do dever de dar efetividade aos direitos civis, políticos e sociais reconhecidos pela Constituição" (SCHWARZ, 2016, p. 290).

No mesmo sentido, Camarena (2014, p. 52) aduz que a tarefa do Poder Judiciário é a de forçar o cumprimento das obrigações que derivam dos direitos estabelecidos a favor da comunidade, mas também, se se vê envolvido, a de questionar a legislação ou as políticas públicas.

Importante que se perceba, ainda, a ótica de Courtis e Abramovich (2002), que introduzem o assunto da exigibilidade dos direitos sociais pela via judicial exercendo uma crítica à tendência de se considerar os direitos civis e políticos como direitos negativos (de primeira dimensão) por parte do Estado, em contraposição aos direitos sociais (de segunda dimensão) que demandariam prestações positivas¹⁸. Para os autores, todo direito requer, para sua efetividade, obrigações positivas e negativas (COURTIS E ABRAMOVICH, 2002, p. 139). Quer dizer, igualmente os direitos civis, políticos e sociais demandam um agir positivo do poder público.

¹⁷ Histórica e exaustivamente estudada por Montesquieu (2000) e Aristóteles (2001), dentre outros.

¹⁸ Nesse sentido, Bandeira de Mello (2008), Neves (2013), Silva (2006), Bonavides (1999), entre outros.

Partindo desse pressuposto, os autores relacionam as políticas públicas frente a revisão judicial, sendo afirmativos ao designar que quando a reparação de uma violação de direitos econômicos, sociais e culturais importa em uma ação positiva do Estado que põe em jogo recursos orçamentários ou afeta o desenho da execução das políticas públicas, os juízes devem considerar tais questões como próprias da competência dos órgãos políticos do sistema (COURTIS; ABRAMOVICH, 2002, p. 127).

O diálogo entre os poderes é apontado como fundamental para a concretização dos mencionados direitos, conforme Portero (2009, p. 596):

De esta forma, la revisión judicial de cuestiones dejadas en manos de los órganos políticos del sistema supone que el órgano jurisdiccional asuma un rol en el cual establezca una especie de “diálogo” con los otros poderes. Este diálogo puede ser establecido en distintos grados y existen ejemplos de casos concretos en la jurisprudencia comparada.

A partir dessa congruência entre os direitos políticos, civis e sociais, fundamenta-se a possibilidade do Estado assumir diferentes obrigações para com o povo. Para que a exigibilidade desses direitos seja exercida, os direitos sociais devem ser reconhecidos como direitos plenos a serem cumpridos pelo Estado. Em que pese sejam adeptos da aptidão do Poder Judiciário em fazer valer as políticas públicas, Courtis e Abramovich (2009, p. 14) asseveram não ser este o ambiente mais adequado:

[...] el Poder Judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de política pública, el marco de un caso judicial es poco apropiado para discutir medidas de alcance general, la discusión procesal genera problemas dado que otras personas afectadas por el mismo incumplimiento no participan del juicio, el Poder Judicial carece de medios compulsivos para la ejecución forzada de una sentencia que condene al Estado a cumplir con la prestación omitida para todos los casos involucrados, o bien para dictar la reglamentación omitida, etcétera.

Quando judicializado, importa ressaltar, o conteúdo das políticas públicas não ficará diminuído, quanto menos em cheque. Neste sentido, deve-se considerar que o Poder Judiciário, provocado adequadamente, pode ser um poderoso instrumento de formação de políticas públicas. O exemplo a ser pensado aqui é o da seguridade

social, que tem na iniciativa dos cidadãos a força motriz para o exercício de seus direitos (LOPES, 1994, p. 136).

No mesmo sentido, Courtis e Abramovich (2009, p. 16) ressaltam que a implementação dos direitos sociais depende de planejamento, previsão orçamentária e ações tomadas pelos poderes políticos, sendo que não são muitos os casos em que o Poder Judiciário deve substituir o administrador da coisa pública. Ainda assim, não se pode aceitar que o poder público reste inerte ante a necessidade de cumprimento de demandas garantidas constitucionalmente, o que faz com que o judiciário se utilize de sua responsabilidade política diante de sua própria população.

Importa que se ressalte o que Courtis e Abramovich (2002) colocam como estratégias de exigibilidade judicial dos direitos, os quais os autores dividem de acordo com a forma de exigibilidade direta ou indireta:

A exigibilidade direta é possível quando uma conduta exercitável em face do Estado, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, está claramente determinada, não existindo impedimentos teóricos para considerar que estes direitos também serão exigíveis pela via judicial, seja por declaração de omissão estatal ou por imposição de prazo ao Estado para realizar a conduta devida. Já a exigibilidade indireta ocorre diante da impossibilidade direta da tutela jurisdicional em reconhecer um direito social, forçando seu cumprimento em juízo, a partir das seguintes premissas: o princípio da igualdade e da proibição de discriminação, segundo previsão do artigo 2.2 do PIDESC, para o qual a obrigação dos Estados de proibir a discriminação e proteger as pessoas de forma igual não limita o exercício de nenhum direito particular; o devido processo, acesso à justiça, recursos judiciais e garantias processuais, permitindo que violações dos direitos econômicos, sociais e culturais tenham um veículo de denúncia e um procedimento de justiciabilidade (PERICO; FOLMER; GOBI, 2015, p. 229-230).

Ademais, é importante ressaltar o posicionamento contrário quanto à exigibilidade de direitos sociais através do Poder Judiciário, defendido por Ricardo Guastini (2001). A ideia do autor propõe um fracionamento entre o que ele chama de “verdadeiros direitos” e de “direitos sobre o papel”, colocando os direitos sociais como não-direitos ou direitos fictícios.

Para Guastini (2001, p. 220), o verdadeiro direito é aquele que satisfaz conjuntamente a três condições: a) suscetibilidade de tutela jurisdicional; b)

possibilidade de exercício ou reivindicação frente a um determinado sujeito; c) conteúdo consistente em obrigação de conduta bem definida.

Tal posicionamento vai no mesmo sentido do que Ferrajoli (2005, p. 87) aponta como o principal papel para o qual a jurisdição foi construída: proteger direitos individuais, e conseqüentemente, as relações jurídicas e a propriedade. Esse pensamento encontra guarida no pressuposto de que a tutela de direitos, conforme afirma Portero (2009, p. 585), se desenhou ao redor da concepção individual de titularidade.

Evidente que surgirão questões como a da impossibilidade orçamentária do Poder Executivo em cumprir com uma decisão judicial que garanta o acesso a determinado direito social, constitucionalmente garantido, em um caso concreto. Quanto a um caso como o citado, Portero (2009, p. 599) expõe que o problema seria de “argumentação”.

Para resolver um problema de argumentação, interessa citar a proposta de Arango (2005, p. 198), que orienta para três ações no sentido de: (i) estabelecer a omissão estatal e suas conseqüências; (ii) justificar a omissão; (iii) determinar a proporcionalidade entre a omissão estatal e suas conseqüências. Assim, ainda que o Estado só tenha, a princípio, uma obrigação *prima facie* de garantir um direito (e.g. direito à saúde e à vida digna), quando ocorrem as circunstâncias concretas para que este seja oferecido, a obrigação por parte do Estado torna-se definitiva, de forma que a atuação deve ser fática e positiva (PORTERO, 2009, p. 602).

Quando relaciona-se o tema das ações afirmativas — objeto da presente pesquisa — com a garantia de direito social por meio de ação judicial, percebe-se a característica de coletividade atrelada aos sujeitos possivelmente beneficiados com a medida. Neste sentido, segundo Portero (2009, p. 605), “essas afetações a grupos mais ou menos determinados, geralmente setores sociais excluídos, demandam prestações ou medidas positivas para remediar sua violação”. Desta forma, é preciso que alguém, munido da legitimidade demandada caso a caso possa invocar seu interesse em comum com determinado grupo e busque a reparação não somente individual, mas coletiva.

No esforço de compreensão da exigibilidade judicial dos direitos sociais cumpre visualizar o apontamento de Portero (2009, p. 612) no sentido de — diferentemente do símbolo da justiça personificado em uma mulher com os olhos

vendados — observar a situação concreta das pessoas as quais serão submetidas aos efeitos da decisão. Por diversas vezes estarão elas ligadas a um contexto de desigualdade e exclusão, e assim sendo, de necessidade. Neste contexto podem os juízes exercerem o papel que a justiça não pode enxergar.

Questão importante sobre a judicialização dos direitos sociais reside na rasa atribuição de responsabilidade da escassez dos cofres públicos ao deferimento de tais demandas. Conforme se anotou, é notório que a autorização de tratamentos de saúde, de vagas na universidade, de moradia digna e de instalação de equipamentos destinados ao saneamento básico necessitam de recursos aptos ao apropriado atendimento das questões. No entanto, o que se pretende expor é que o Poder Judiciário não deve ser afastado de sua prerrogativa garantidora de direitos constitucionalmente previstos, e.g., os direitos econômicos, de ordem social, culturais e da ciência.

As políticas públicas, enquanto processos pelos quais os diversos grupos que compõem a sociedade tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa sociedade (RODRIGUES, 2010, p. 13), constituem, segundo Sodré (2016, p. 243), um instrumento essencial no esforço de garantia de distribuição do capital social entre as classes sociais formadoras da comunidade, reduzindo desigualdades. São, isto posto, fundamentais para a concretização dos direitos sociais.

Partindo-se do pressuposto de que os direitos fundamentais sociais, garantidos, dentre outras formas, através de políticas públicas, conforme Leivas (2006, p. 89), se constituem como ações positivas fáticas — as quais não seriam necessárias se fossem oferecidas para o sujeito opções na esfera privada que atendessem a suas limitações financeiras — e considerando-se a importância das prestações cuja outorga não pode ficar simplesmente à mercê do parlamento, estas podem e devem ser dirigidas ao Estado para que este as atenda.

No mesmo sentido, ainda que em aparente contradição, deve-se atentar ao fato de que os direitos fundamentais sociais enquanto direitos a ações positivas, não são direitos "contra o Estado", mas sim direitos "através do Estado", o que faz com que seja possível que se exija do poder público certas prestações materiais (SODRÉ, 2016, p. 242).

2.3 A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial

A partir da alteração dos paradigmas do direito ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, a consagração da dignidade humana recebeu notoriedade distinta. Por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, “reconduziu-se à matriz kantiana, centrando-se na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa humana” (SODRÉ, 2016, p. 238).

De acordo com o exposto, os pressupostos de igualdade, liberdade e justiça legitimam o Estado enquanto Democrático e Social de Direito, aliados a noções de Estado, Constituição e direitos fundamentais conectados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, leciona Sarlet (2015, p. 63):

Com base nas ideias aqui apenas pontualmente lançadas e sumariamente desenvolvidas, há como sustentar que, além da íntima vinculação entre as noções de Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes, sob o aspecto de concretizações o princípio da dignidade humana, bem como dos valores da igualdade, liberdade e justiça, constituem condição de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático de Direito, tal qual como consagrado também em nosso direito constitucional positivo vigente.

No mesmo sentido da Constituição Alemã de 1949 (artigo 1º, item I), da Constituição Portuguesa de 1976 e da Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 1º) de 1948, a CRFB/88 destacou o valor da dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, como se percebe de seu art 1º, III. Assim, conforme Piovesan e Vieira (2006, p. 130), a dignidade humana impõe-se como núcleo básico e informador da totalidade do ordenamento jurídico e como critério e parâmetro de valoração norteador da interpretação do sistema constitucional.

Em que pese não haja consenso sobre o conceito de dignidade humana — vez que a dignidade é o valor próprio que identifica o ser humano como tal, sendo inerente a todo e qualquer ser humano¹⁹, e em cada um podendo se manifestar de maneira distinta (SARLET, 2011, p. 40) —, doutrina e jurisprudência delineiam alicerces sobre os quais se constrói alguns elementos. O fato é que, conforme Sarlet (2011, p. 40), a dignidade humana não opera na mesma medida em que as demais

¹⁹ Neste sentido, Sachs (2000), citado por Sarlet (2011, p. 40).

normas jusfundamentais, que cuidam de aspectos específicos da existência humana, e.g. integridade física, vida, propriedade. Para o autor, é mais fácil delimitar o que a dignidade humana não é do que aquilo que ela de fato é. A dignidade humana pode ser considerada como aquela expressada na doutrina kantiana que especifica que o homem não pode ser usado como instrumento para o uso arbitrário de outrem:

A dignidade, na condição de valor intrínseco do ser humano, gera para o indivíduo o direito de decidir de forma autônoma sobre seus projetos existenciais e felicidade e, mesmo onde esta autonomia lhe faltar ou não puder ser atualizada, ainda assim ser considerado e respeitado pela sua condição humana (SARLET, 2011, p. 51).

Barroso (2014, p. 68) também atribui à ética kantiana a delimitação da dignidade humana ao se referir às noções de razão e dever, de capacidade do indivíduo em dominar paixões e interesses próprios e de desvendar uma lei moral que guie sua conduta. Para o autor, Kant, com suas três divisões para a filosofia²⁰ e seus conceitos de autonomia e dignidade, expõe que no “reino dos fins”, tudo tem um preço ou uma dignidade, i.e., as coisas que têm preço podem ser substituídas por outras equivalentes, no entanto, quando algo encontrar-se acima de todo preço e não puder ser substituído, ela tem dignidade (BARROSO, 2014, p. 71).

Acompanhando a autonomia, a autodeterminação requer, segundo Sodré (2016, p. 239-240), determinados recursos para que a pessoa humana possa ser “seu próprio senhor”, sendo que a dignidade humana é uma qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, fazendo-o merecedor de respeito e consideração não só de seus pares, senão também do Estado.

Assim, os direitos fundamentais sociais têm como escopo a garantia de uma existência digna através do guarnecimento de um mínimo que atenda às necessidades básicas do ser humano. Neste sentido, afirma Sarlet (2011, p. 111):

Os direitos sociais de cunho prestacional encontram-se a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à garantia de uma existência com dignidade, constatação esta que tem servido para fundamentar um

²⁰ (i) lógica, que é a filosofia formal aplicada a todo o pensamento; (ii) *física*, que lida com as leis da natureza e descreve o mundo como ele é; e (iii) *ética*, que tem como objeto a vontade humana e prescreve o que ela deve ser (KANT, 2008, p. 13).

direito fundamental a um mínimo existencial, compreendido aqui não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência humana, mas uma vida com dignidade no sentido de uma vida saudável como deflui do conceito de dignidade adotado nesta obra.

A dignidade humana, no período após a segunda grande guerra, conforme dito, tornou-se “consenso ético essencial no mundo ocidental”, em oposição ao nazi-fascismo (BARROSO, 2014, p. 72). Na tentativa de dar ao conceito da dignidade humana uma noção “aberta, plástica e plural”, Barroso (2014, p. 72), em que pese defina a elaboração de um conceito transnacional de dignidade humana como difícil de ser realizado quando levadas em conta as diferenças religiosas, históricas e políticas dos diferentes países, propõe três elementos para a definição de uma base para a dignidade humana: (i) valor intrínseco; (ii) autonomia; e (iii) valor comunitário²¹.

Neste sentido, deve-se atentar ao fato exposto por Liebl e Demarchi (2018, p. 93), de que sendo a dignidade humana um valor, demanda reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais, vez que os indivíduos que titularizam direitos humanos, o fazem em razão de sua dignidade diante da generalidade que os abarcam, e buscam, por conseguinte, uma existência digna.

Assim, percebe-se que o valor intrínseco de cada pessoa deve ser tido como objeto de proteção pela ordem jurídica, conforme Sarlet (2011, p. 139), em que pese possa haver certa relativização no nível jurídico-normativo,

[...] cada ser humano é, em virtude de sua dignidade, merecedor de igual respeito e consideração no que diz com a sua condição de pessoa [...] e tal dignidade não poderá ser violada ou sacrificada nem mesmo para preservar a dignidade de terceiros.

Portanto, levando-se em conta as lições expostas, parece adequada a conclusão de Liebl e Demarchi (2018, p. 97) quando afirmam ser a dignidade tida como justificação moral e fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais,

²¹ Segundo Barroso (2014, p. 73-87), o valor intrínseco serve para se opor a um valor atribuído, e se relaciona ao que foi exposto na noção kantiana como autonomia. Por sua vez, a autonomia corresponde ao elemento ético da dignidade humana, fundado no livre arbítrio dos indivíduos. Por último, o valor comunitário é a dignidade como restrição, ou como heteronomia, representando o elemento social da dignidade e levando em conta o fato de que o indivíduo vive dentro de si mesmo, de uma comunidade e de um Estado.

tendo ainda, como papel, ser fonte de direitos e deveres, mesmo os não expressos, que podem ser extraídos do significado essencial da dignidade.

Na mesma direção aponta Leivas (2006, p. 134), quando diz que o direito ao mínimo existencial está intrinsecamente conectado ao direito à dignidade humana e aponta a doutrina alemã que coloca o mínimo existencial dentre os direitos fundamentais sociais, estes fundamentados no direito à liberdade fática.

A colocação da satisfação de necessidades básicas como diretriz do mínimo existencial é o cerne da análise feita por Leivas (2006, p. 126), que aponta a saúde e a autonomia como elementos centrais deste padrão. Esta análise é primordial no presente trabalho, eis que a consideração da autonomia e o atingimento do nível ótimo máximo²² como consequências da atuação conjunta do PBF e das cotas raciais, traduzidas nas respostas obtidas através das entrevistas realizadas — e exploradas no decorrer da pesquisa — encaminham os beneficiários para a possibilidade de mudança do *status quo*, justamente conforme prevê o nível ótimo máximo de satisfação de necessidades básicas.

Na divisão feita quanto às variáveis que afetam os níveis de autonomia individual: (i) o grau de compreensão que uma pessoa tem de si mesma, de sua própria cultura e do que dela é esperado enquanto indivíduo; (ii) a capacidade psicológica da pessoa para formular opções para si mesma; e (iii) as oportunidades objetivas que lhe permitam atuar (LEIVAS, 2006, p. 125) reside grande importância nesta pesquisa, vez que as oportunidades geradas pelas políticas públicas em análise, i.e., ações afirmativas e Programa Bolsa Família, são precisamente o que se colocou como parâmetro do mínimo existencial em uma de suas vertentes.

Em que pese ser extremamente difícil quantificar com absoluta precisão um valor material que atenda ao mínimo existencial (LAZARI, 2012, p. 120-121), sob pena de se aviltar a segurança jurídica e impedir completamente a maximização do instituto (TORRES, 2009, p. 121-126), é necessário que, tendo a tríade exposta acima como norte, se visualize a delimitação de que as condições prévias de toda ação individual, qualquer que seja a cultura na qual esteja inserida, são a saúde e a autonomia (LEIVAS, 2006, p. 125).

²² Cf. Leivas, 2006, p. 126. O nível ótimo de autonomia é dividido em ótimo mínimo e ótimo máximo, sendo que este último, para que seja realizado, deve proporcionar ao indivíduo uma possibilidade real de mudança do quadro em que ele vive, quer dizer, o sujeito identifica o panorama social e cultural no qual está inserido e tem a real possibilidade de exercer um direito a fim de modificá-lo, se assim desejar.

O nível do mínimo existencial em um país subdesenvolvido evidentemente não será o mesmo tido como padrão aceitável de um país como a Alemanha. Neste sentido, Brage (1999, p. 55) anota que a identificação de um mínimo existencial com quantidade fixa não pode prosperar, de forma que os fatores variam de acordo com o tempo e o lugar. O correto passa a ser uma formulação em que as necessidades estão relacionadas com o padrão daquela determinada sociedade, naquele determinado momento.

A partir da satisfação das necessidades básicas, Roig (1994, p. 284), citada por Leivas (2006, p. 128), identifica que é possível que sejam fundamentados direitos. A autora faz isso apontando duas vias: a primeira, com a ideia de que existe uma conexão entre a necessidade básica e um direito, e essa conexão só existe por causa dos valores, i.e., as necessidades que realmente devem ser levadas em consideração são aquelas que se dirigem a algo que é considerado valioso. Os critérios de valor são usados pra definir a necessidade e, conseqüentemente, um direito que se origina dela; e na segunda, a consideração de que existe uma relação entre necessidades e direitos e nessa relação se pode identificar o desempenho de um papel importante na fundamentação dos direitos humanos ainda que não seja possível conceituar os direitos humanos como necessidades básicas protegíveis.

Com isso, percebe-se que a existência de necessidades básicas não satisfeitas se torna um argumento forte para que se origine um direito direcionado à satisfação daquela necessidade. Assim ocorre quando surge a partir da ausência ou deficiência de autonomia de um sujeito, eis que daí podem nascer direitos — fundamentais, em especial fundamentais sociais (LEIVAS, 2006 p. 128) — que proporcione ao indivíduo prestações estatais assistenciais.

O assunto faz com que seja necessário voltar ao tema da judicialização de demandas que envolvam direitos sociais e, por conseguinte, o mínimo existencial. A jurisprudência nos tribunais constitucionais em diversos países apontam para o fato de “certamente pertencer a assistência aos necessitados como uma obrigação evidente do Estado Social”²³, de se “apreciar normas que atingem o conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna, postulado pelo princípio do

²³ ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. BverfGE 40, 121 (133) In: LEIVAS (2006, p. 129).

respeito pela dignidade humana”²⁴ e de que há a “necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial” (BRASIL, 2020).

O fato é que, para que se analise a incidência e os limites do direito ao mínimo existencial, é preciso que os princípios que fundamentam tal direito tenham peso maior, no caso concreto, do que os princípios que com ele colidem (LEIVAS, 2006, p. 133). Será o caso de quando houver o princípio da liberdade fática ou da dignidade humana em contraposição ao princípio da competência orçamentária do legislador, ou da reserva do possível, como ocorre frequentemente em demandas judiciais²⁵.

Abrangendo “tanto uma dimensão defensiva como uma faceta prestacional” (SARMENTO, 2016, p. 226), o mínimo existencial é exemplo de direitos que foram tidos por muito tempo como impossibilitados de se configurarem como direitos subjetivos, e, por conseguinte, não judicializáveis. A posição foi superada, de forma que “passou-se a reconhecer que também os direitos sociais desfrutam da aplicabilidade imediata, prevista no art. 5º, §1º, da Constituição” (SARMENTO, 2016, p. 227).

No presente estudo, a dignidade humana e o mínimo existencial ganham destaque na medida em que são fatores fortemente vinculados justamente às características expostas como basilares dos princípios mencionados. O valor intrínseco dá dignidade a todos os indivíduos que pertencem à espécie humana, independentemente de suas qualidades individuais. “O homicida e o torturador têm o mesmo valor intrínseco que o herói e que o santo” (SARMENTO, 2016, p. 104).

Assim sendo, qual a justificativa para que se negue a dignidade — traduzida ou não por intermédio do mínimo existencial — à indivíduos acometidos de extrema pobreza e àqueles privados de frequentar o ensino superior por estarem em condições muito adversas e inviáveis de competição com os demais? Se a pessoa humana é “sempre um sujeito e nunca um objeto” como supõe Sarmento (2016, p.

²⁴ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n 509/92, Proc. nº. 768/02. In: LEIVAS (2006, p. 131).

²⁵ Ver ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso De Mello, 2ª Turma, DJe 15-09-2011; RE 607582 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário Virtual, DJe 27-08-2010; ADI 3.768-4/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19/09/2007, p. 608.

105), o valor intrínseco de cada ser humano deve proporcionar o mínimo para que o indivíduo desempenhe as potencialidades de sua vida.

3 Direito social a educação e políticas públicas

As políticas públicas detêm um papel central na consagração, pelo Estado, dos mandamentos constitucionais referentes a educação²⁶. Conforme se perceberá a seguir, o Programa Bolsa Família e as ações afirmativas são instrumentos a partir dos quais o Estado provê aos indivíduos — mormente os que se situam à margem da sociedade — uma chance de desenvolvimento.

A ideia de desenvolver os principais aspectos das políticas públicas em conexão à garantia do direito social à educação é fundamentar a importância do bom funcionamento de tais instrumentos para a consolidação de um Estado social que provê meios de desenvolvimento à população.

Ademais, no que diz respeito à educação, é primordial a análise feita no decorrer deste capítulo, que a considera fundamental na espécie de “confirmação posterior do estado de humanidade biológica” (TORRES, 2019, p. 5), apta a transformar a animalidade em humanidade (KANT, 2006, p. 12) e, ainda, poderoso instrumento de construção sociocultural com caráter multifacetário e que promove a formação de sujeitos para a defesa e proteção da dignidade humana (SANTOS, 2019, p. 10).

Neste sentido, o paralelo traçado entre educação e trabalho — forte na inter-relação entre o Programa Bolsa Família e as ações afirmativas — demonstra que a obtenção da melhora, através do direito à educação, nos aspectos que proporcionam meios necessários à consecução da dignidade humana é método de inserção social e desenvolvimento das pessoas e da sociedade. O panorama apontado encontra observações, ainda, nos capítulos 4 e 5.

3.1 As políticas públicas e o acesso ao direito social a educação

Desde o contexto pós Segunda Guerra Mundial, destaca-se a relevância de “um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada” (KERSTENETZKY, 2012, p. 2).

²⁶ Refere-se aqui à seção I do capítulo III do título VIII da CRFB, que diz respeito à educação.

Para melhor compreensão, estudou-se as políticas públicas em suas diferentes abordagens, como um campo de conhecimento que busca “colocar o governo em ação” (SOUZA, 2007, p. 69), no contexto de dar a devida importância à busca pela ascensão de um Estado emergente ao patamar de um Estado desenvolvido, plenamente democrático, através de uma cultura política e social entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e institucionalizadas (BUCCI, 2013, p. 21).

3.1.1 Políticas públicas: algumas considerações

Por princípio, ainda que não se trate de um instrumento estático, cabe expor alguns apontamentos sobre a definição de política pública. De acordo com Secchi (2013, p. 2), qualquer definição de política pública é arbitrária, sendo que na literatura especializada não há consenso sobre o assunto. Para o autor, "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Destaca-se, portanto, a coletiva relevância do problema para que seja objeto de uma política pública. Para Secchi (2013, p. 2), deve haver em uma política pública dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.

Uma política pública pode ainda ser vista como o "processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade — cujos interesses, valores e objetivos são divergentes — tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade" (RODRIGUES, 2010, p. 13).

Percebe-se da segunda definição algo que parece ausente na primeira. Uma política pública não necessariamente é elaborada e aplicada pelo governo. Neste sentido, "a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas" (HEIDEMANN, 2009, p. 31).

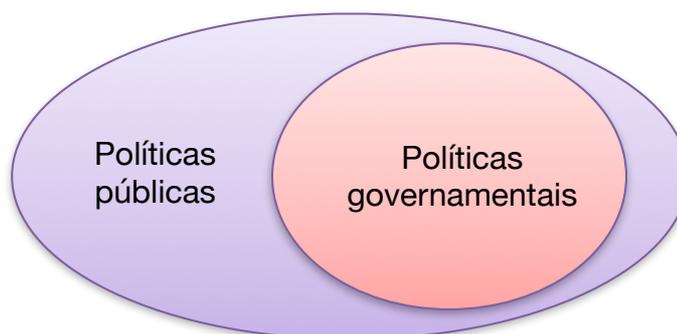


Figura 1: Políticas públicas e políticas governamentais
Fonte: SECCHI, 2013, p. 5

Assim, são políticas governamentais, aquelas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais, como por exemplo as que emanam dos três poderes: Executivo, Judiciário e Legislativo. Não se pretende, aqui, negar a importância das políticas governamentais, mesmo porque despontam como "o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área" (SECCHI, 2013, p. 5).

No mesmo sentido, ao abordar a relação entre Estado e políticas sociais, i.e., "entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa, em uma determinada sociedade" (HÖFLING, 2001, p. 30), define-se que as políticas públicas devem ser entendidas como o "Estado em ação, implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade" (HÖFLING, 2001, p. 31).

Em assim sendo, resta mais clara a diferenciação entre o Estado e o governo, sendo o primeiro como o conjunto de instituições permanentes, e.g. órgãos legislativos, tribunais e exército, os quais possibilitam as ações do governo, e o segundo

como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Os princípios fundamentais do Estado de bem-estar foram firmados no final da década de 1930, por Alfred Zimmern, catedrático na Universidade de Oxford, na Inglaterra. Ao contrapor a expressão *welfare a power*, Zimmern pretendeu diferenciar os regimes democráticos dos fascistas, que à época se expandiam no continente europeu (CRUZ, 2014, p. 72).

Analisada em conjunto com o exposto no primeiro capítulo, a criação do conceito do *welfare state* — em que pese não ter o mesmo significado — não se distancia do fato de que o Estado de bem-estar social pretende prover “um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada” (KERSTENETZKY, 2012, p. 2).

No contexto do *welfare state*, já após da Segunda Guerra Mundial, carregadas pelo valor da dignidade humana, despontam as políticas públicas com no esforço de garantir o que se pretendia por direitos humanos. Assim,

a transformação na postura do Estado em relação aos cidadãos, identificada com a passagem do Estado liberal ao Estado democrático- social, trouxe uma mudança paradigmática para o Direito, uma vez que o Poder Público passou a figurar como polo passivo obrigado a prestações positivas com relação aos cidadãos (ARAÚJO, 2017, p. 118).

Em sua pesquisa, Höfling (2001, p. 30-41) tece percepções sobre as políticas (públicas) sociais engendrando por um lado o viés marxista e, por outro, o liberal. Ao explorar o teor marxista, diz que a política social é a tentativa do Estado em transformar, de forma duradoura, o trabalho não assalariado em trabalho assalariado. A necessidade dessa transformação se origina da “desorganização e da mobilização da força de trabalho decorrente da industrialização capitalista, que teria provocado a destruição passiva e contínua das formas de trabalho, criando o mercado de trabalho” (CASTRO et. al., 2009, p.334). Daí surge a conclusão de que o Estado, ao qualificar permanentemente a mão-de-obra, resolveria a situação da inserção da força de trabalho.

De outra banda, Castro et. al. (2009, p. 334) salientam que a perspectiva liberal tem como pressuposto o de que

o Estado teria como função promover as condições para o exercício da competitividade individual, considerando a

intervenção estatal como um risco e as políticas sociais - ações do Estado com o objetivo de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista - entraves ao desenvolvimento, e responsáveis pelas crises sociais, pois ameaçaria os interesses e as liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa e a concorrência e bloqueando mecanismos que o próprio mercado seria capaz de re-equilibrar.

O fato é que dentro de ambos os sistemas — tanto o de acumulação capitalista quanto o de tradição marxista — é impossível pensar, ainda que de maneiras distintas, o Estado sem participação do projeto político da sociedade. Assim sendo, independentemente do nível de participação da administração pública no Estado, considerando sua função de atender a totalidade de uma sociedade, deve "estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social" (HÖFLING, 2001, p. 39).

Para isso, "mais do que oferecer 'serviços' sociais – entre eles a educação – as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais" (HÖFLING, 2001, p. 40). Perceba-se que, conforme Souza (2009, p. 24), as políticas sociais caracterizam-se como "um conjunto de medidas e programas que priorizam o atendimento às populações pobres, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais provocadas pelo mercado capitalista e sua política econômica".

Neste trabalho parte-se da ideia de políticas públicas conforme exposta por Oliveira (2019, p. 774), no sentido de relacioná-las aos direitos sociais que procedem à sua realização prática. Segundo o autor, ainda, a efetiva valorização dos direitos sociais muitas vezes depreciados reside exatamente nas políticas públicas, sendo que os direitos fundamentais servem como um guia para estas últimas.

Para compreensão do fenômeno social das políticas públicas, quanto ao protagonismo no estabelecimento de ações positivas na afirmação de direitos, cabe diferenciar as diferentes abordagens feitas pela literatura especializada: a abordagem estatista e as abordagens multicêntricas.

Na abordagem estatista, conforme Secchi (2013, p. 3), pressupõe-se a superioridade hierárquica do Estado, que, por meio das políticas públicas, deve corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos. Especificamente quanto ao caso brasileiro, uma razão para justificar a

abordagem estatista é a “vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro em toda história do pensamento político nacional” (SECCHI, 2013, p. 3).

Cumprido frisar que até pode-se admitir na abordagem estatista que haja influência de atores não estatais sobre o processo de elaboração e implementação das políticas públicas, no entanto não é deles o privilégio de estabelecer e liderar o processo (SECCHI, 2013, p. 3). De modo distinto ocorre na vertente multicêntrica, conforme passamos a analisar.

Embasada em filósofos e cientistas políticos que ao longo de suas produções defenderam interpretações policêntricas da ciência, política e economia, a abordagem multicêntrica dispõe que as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, no entanto, as iniciativas e decisões possuem diversas origens. Assim, "Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos (SECCHI, 2014, p. 3).

Secchi (2013, p. 3) exemplifica:

Por exemplo, uma organização não governamental de proteção à natureza que lança uma campanha nacional para o replantio de árvores nativas. Esta é uma orientação à ação, e tem o intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. Aqueles que se filiam à abordagem estatista não a consideram uma política pública, porque o ator protagonista não é estatal. Por outro lado, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem em mão é público.

O fato é que, ainda que haja debate sobre o conteúdo conceitual das políticas públicas, podemos tê-las tanto como uma ação positiva, que aja em direção à solução de um problema, quanto como uma ação negativa, um não-fazer. Quanto a este último sentido, sinalizado por Dye (1984) temos que, conforme Souza (2007, p. 68), “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”.

A partir da ideia de que a inação também é considerada uma política pública, torna-se possível conceber a ideia de que a manutenção do estado em que se encontra determinada sociedade pode ser a intenção daquele que detém a

legitimidade para promover a política. Neste sentido é o destaque de Secchi (2013, p. 6):

Realmente, a inação de um governante frente a um problema público crônico, como a seca no agreste nordestino, gera um questionamento sobre seus interesses na manutenção do status quo. Em nossa concepção, no entanto, o que temos nesse caso é uma falta de política pública voltada para a solução do problema da seca do Nordeste ou a vontade do governante de manter uma política pública que já existe, mesmo que falida.

Adotando posição que leva em conta mais o aspecto positivo do que o negativo, Souza (2007, p. 69) aponta que política pública é "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)".

No contexto analisado, "a ascensão de um Estado emergente ao patamar de Estado desenvolvido, vivendo plenamente a democracia, reclama uma cultura política e social fortemente entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas" (BUCCI, 2013, p. 21), e, no mesmo sentido, percebe-se que "a formulação de políticas públicas é a tradução de propósitos e plataformas eleitorais de governos democráticos em verdadeiras mudanças e resultados no mundo real" (SOUZA, 2007, p. 69). Trata-se aqui, nos termos trazidos por Secchi (2013, p. 11), de um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados.

Há, ainda, de se destacar o que se tem por "ciclo de políticas públicas". De acordo com a versão exposta por Secchi (2013, p. 43), o qual restringiu à sete as principais fases de uma política pública, destaca-se que "o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes" (SECCHI, 2013, p. 43).

As sete fases são: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

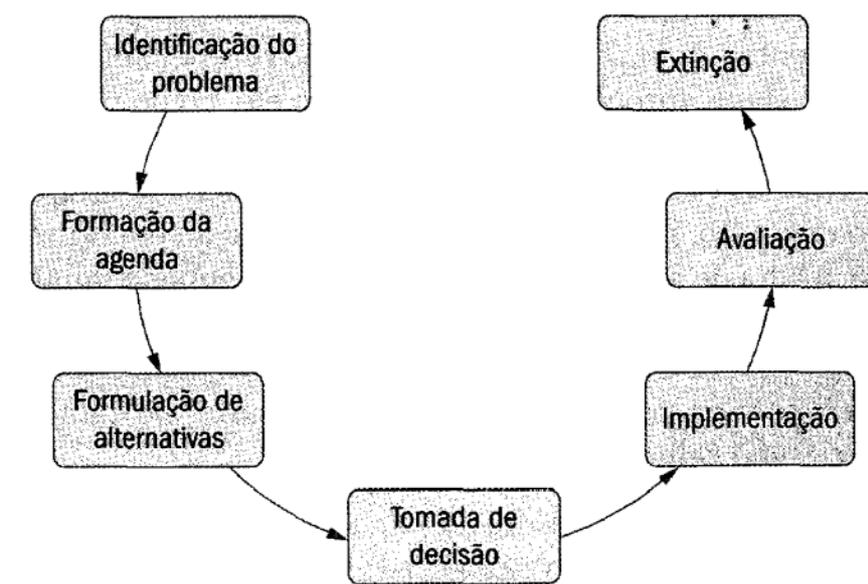


Figura 2 - Ciclo das políticas públicas
Fonte: SECCHI, 2013, p. 43

A partir das escolhas governamentais se abre a possibilidade de pensar as políticas públicas não somente como programas de governo, transitórios, entregues ao arbítrio dos gestores públicos, mas sim enquanto ações permanentes, que busquem atingir o panorama mais justo e materialmente igualitário para a população. Para isso, parece fundamental que se mire os mais necessitados, os quais enxergam nas ações estatais possibilidades que Estados absenteístas não tem o condão de proporcionar.

Há diferentes escopos em direção aos quais podem estar direcionadas as políticas públicas de um Estado (e.g. saúde, segurança, gestão, meio ambiente, habitação, dentre outros). Secchi (2013, p. 11) traz exemplos de operacionalizações de políticas públicas em diversas áreas. Sobre a educação, o exemplo é representado pelo programa de reforço escolar para alunos com dificuldades de aprendizado nas disciplinas de Português e Matemática do ensino fundamental do estado do Amazonas (SECCHI, 2013, p. 11).

No presente trabalho, especificamente, analisa-se políticas públicas que influenciam na área da educação²⁷, traduzidos nas ações afirmativas — que possibilitam acesso ao indivíduo que teria menos possibilidades de ingressar na universidade por conta de sua raça e de sua condição financeira — e no Programa Bolsa Família, que procura fornecer aos beneficiários que cumprirem determinadas condicionalidades uma renda mínima para preservar sua dignidade. Remonta-se aqui ao conceito das políticas públicas, o qual apresenta processos juridicamente regulados que possam fornecer ao Estado "os meios à sua disposição e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 2006, p. 39).

Cabe ressaltar que as políticas públicas devem possuir um norte para sua consecução. O paradigma dos direitos sociais demanda, eminentemente, uma ação por parte do Estado que se demonstre positiva. Assim sendo, o desenvolvimento social e regional está intrinsecamente ligado à satisfação das necessidades básicas da população, o que demanda intervenção do Estado no domínio econômico. Neste sentido, percebe-se que "o modelo político que se propõe para os direitos sociais através do Estado intervencionista, é mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia" (ARAÚJO, 2017, p. 125).

As políticas públicas em um Estado Social, conforme dito, servem para a satisfação de necessidades básicas da população. No entanto, há de se ter em mente que a simples satisfação de tais necessidades não garante, por si só, qualidade de vida aos indivíduos. Aqui importa que se perceba alguns critérios tidos por Schwartzman (1974, p. 107) como balizadores do termo "qualidade de vida": liberdade de escolha, satisfação de necessidades psicológicas e fundamentais e extensão do conceito de participação, sendo que o problema da qualidade de vida seria necessariamente "uma noção clara e explícita de uma política pública de desenvolvimento social" (SCHWARTZMAN, 1974, p. 107).

Conforme se perceberá nos capítulos correspondentes, as políticas públicas de ações afirmativas e do Programa Bolsa Família tendem a proporcionar aos beneficiários o referido desenvolvimento social a partir do fato de que, dos três

²⁷ Em que pese notadamente não se constituam como políticas públicas exclusivamente educacionais, têm como um de seus principais efeitos o que age nesta área. Isto percebe-se com a focalização do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas na população mais pobre, que pode ver no acesso a educação uma maneira de desenvolvimento social.

verbos "ter", "amar" e "ser", os quais remetem a necessidades centrais do desenvolvimento das condições de vida e existência (ALLARDT, 1993, p. 89), ao menos o "ter" e o "ser" são contemplados. O "ter", pela renda que é dada pelo Programa Bolsa Família, o "ser" pelo que os beneficiários menos favorecidos podem almejar com o garantido acesso à educação através das ações afirmativas.

Conforme Werle (2014, p. 162), a partir da redemocratização, nas décadas de 1980 e 1990, as políticas públicas ocuparam espaço de conjunção entre sociedade civil e Estado contando ainda com a emergência do Terceiro Setor. Tal conjuntura proporcionou uma "considerável ampliação na faixa de responsabilização do Estado Brasileiro quanto à oferta do ensino obrigatório e gratuito" (WERLE, 2014, p. 163).

A partir da ideia de que há uma relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*), a proposição de Lowi (1972, p. 297), de que "*policies determine politics*" — ou, em tradução livre, as políticas determinam a política — ganha relevo no seio de uma nova direita no período da redemocratização no Brasil, a qual surge marcada pela singularidade da "combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora [...] a coexistência entre decisões não intervencionistas e descentralizadas tornou-se comum, revelando a ambiguidade inerente a essa articulação política" (SOUZA, 2009, p. 20).

Assim, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais provocadas pelo mercado capitalista e sua política econômica, quem se beneficia das políticas sociais é, notadamente, a população mais pobre, e por isso parte-se, ao menos na vertente assistencialista de tais instrumentos, da ideia de ser mais paliativas do que corretivas (SOUZA, 2009, p. 24).

Para que se examine a política educacional enquanto política social, elementar que se atente ao fato trazido por Souza (2009, p. 24) de que trata-se de "um direito básico e vital de qualquer pessoa, sendo que seu conjunto de planos e programas deve ser capaz de fomentar o saber pensar como instrumento necessário à participação dos cidadãos no jogo de interesses e de poder presentes nas relações sociais". Não é possível tratar de políticas na área da educação sem entendermos que a educação é, em linhas gerais, um processo de reconstrução dinâmico e contínuo de saberes, experiências, participação política e valores que se traduzem como um ato de intervenção no mundo (FREIRE, 2011, p. 74).

Com fronteiras nem sempre facilmente visualizáveis, Lowi (1964, p. 74) apresenta uma classificação das políticas públicas em quatro diferentes tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Tanto o Programa Bolsa Família quanto as ações afirmativas, segundo Secchi (2014, p. 25-26) se situam dentro do campo das políticas públicas redistributivas, vez que concedem benefícios concentrados a determinadas categorias da população e, para que isso ocorra, devem ocorrer custos concentrados em outras parcelas de atores sociais.

Secchi (2013, p. 26) ressalta a expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos na concretização dessas políticas públicas e aborda com precisão um cenário não dificilmente encontrado no debate público ao aduzir que “o tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada”.

Em que pese as políticas públicas qualificadas como objeto de estudo no presente trabalho não sejam própria e exclusivamente alocadas na área da educação, parte-se aqui da ideia de que não só o Programa Bolsa Família como também as ações afirmativas tem como uma de suas principais consequências a evolução do campo educacional do país, fazendo isso através de uma valorização das pessoas com focalização definida na população mais pobre.

3.1.2 Direito social à educação

Para abordar a educação, importante que, a partir do apontamento de Savater (2010, p. 22), para quem “la humanidad plena no es simplemente algo biológico, una determinación genéticamente programada como la que hace alcachofas a las alcachofas y pulpos a los pulpos”, se compreenda que para ser considerado “humano”, não é suficiente o mero nascimento do indivíduo. Isto é, para ser humano é necessário que se nasça, no entanto, tal fato, por si só, não é suficiente. Também é preciso “chegar a ser”.

Segundo Torres (2019, p. 5), a necessidade de uma confirmação posterior do estado de humanidade biológica — como se fosse um segundo nascimento — acena para o pensamento kantiano, o qual expõe que o homem só pode se tornar um verdadeiro homem através da educação, sendo ele nada mais do que aquilo que

a educação dele faz. Desta forma, atribuindo à educação o objetivo de “transformar a animalidade em humanidade” (KANT, 2006, p. 12), o pensador envolve justamente o conceito de modificação do homem por meio da educação, sobre o qual o presente trabalho demonstra ocorrer quando aplicadas as políticas públicas em apreço à população mais necessitada.

Ao se atribuir, assim, ao direito social à educação o status de um direito humano, é necessário que se recorra a Kant (2006, p. 22) também para compreender o estado da espécie humana que se leva em consideração na educação:

Um princípio de pedagogia, o qual mormente os homens que propõem planos para a arte de educar deveriam ter ante os olhos, é: não se deve educar as crianças segundo o presente estado da espécie humana, mas segundo um estado melhor, possível no futuro, isto é, segundo a ideia de humanidade e da sua inteira destinação.

Classificado como direito social inalienável da pessoa humana, a educação é um poderoso instrumento de construção sociocultural. Com o status de um dever social, pode-se dizer que possui um caráter multifacetário, com diferentes intensidades e manifestações, incluída aí a educação em direitos humanos, a qual promove a formação de sujeitos para a defesa e a proteção da dignidade humana, democracia e cultura da paz (SANTOS, 2019, p. 10).

Ao abordar a questão da educação através de uma promoção do homem, Saviani (1986, p. 41) aduz que promover o homem é "torná-lo cada vez mais capaz de conhecer os elementos de sua situação para intervir nela transformando-a no sentido de uma ampliação da liberdade".

Explorando uma perspectiva inter-relacionada entre educação e trabalho — que serve como baliza na presente pesquisa —, Portela (2014, p. 43) diz haver relação intrínseca entre educação, trabalho e cidadania. Há dois vieses do desenvolvimento a serem analisados quanto ao ponto: o desenvolvimento pessoal e o desenvolvimento da sociedade.

Assim, uma concepção a ser oportunamente trazida de direito à educação aqui é justamente a exposta por Portela (2014, p. 44), que a classifica como

um processo racionalmente construído, pois insere-se na essência humana, uma vez que, enquanto trabalho útil, constitui processo individual e coletivo a fim de que o desenvolvimento de uma sociedade possa, consideravelmente, remover os obstáculos de que tratam suas desigualdades.

Segundo Saviani (2007, p. 154), o que o homem é, só é pelo trabalho que elabora. A essência de um homem é um feito humano e um processo histórico. Assim sendo, Portela (2014, p. 44) une ao exposto o que Marx e Engels (2011, p. 94) aduzem, no sentido de que "o trabalho é a fonte de toda a riqueza e de toda a cultura, e como o trabalho útil só é possível na sociedade e pela sociedade, o produto do trabalho pertence integralmente, por direito igual, a todos os membros da sociedade".

Com isso, quer-se dizer que diante de uma sociedade desigual e heterogênea como a brasileira, não pode a política educacional restar limitada a tornar o indivíduo competitivo frente à ordem mundial globalizada. Deve-se pensar em elevar a política educacional a um papel de relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu e à formação do cidadão (HÖFLING, 2001, p. 40).

O que se reforça na presente pesquisa é a relação entre educação e trabalho proposta pelas políticas públicas das ações afirmativas e do Programa Bolsa Família. Conforme demonstrado nas linhas anteriores, o trabalho, enquanto direito social, é método de inserção social e desenvolvimento das pessoas e da sociedade, sendo que através da educação se obtém uma melhora nos aspectos necessários ao indivíduo para que desfrute da dignidade que lhe é — ou deveria ser — assegurada pelo Estado.

Desde a década de 1970, o número de alunos no ensino superior cresce de maneira permanente. O aumento ocorreu em razão do desenvolvimento econômico do país nos primeiros anos da Ditadura Militar, seguido de um período de estagnação do setor educacional privado nos anos posteriores e, após, um retorno acelerado do crescimento do país durante os anos 90 (SANTOS, 2015, p. 14).

Os anos 2000, no entanto, são os que concentram as políticas públicas que pretenderam ampliar o acesso a setores excluídos da sociedade. Às ações afirmativas coube proporcionar as vagas, e ao Programa Bolsa Família incumbiu o fornecimento de um mínimo para que fosse possível alimentar o sonho desse acesso à educação.

Importa ressaltar o exposto por Santos (2015, p. 31) em sua dissertação de mestrado, para quem "a educação, além da importância que tem em si mesma, é também relevante para que outros direitos correlatos sejam conseguidos pelos indivíduos, como a liberdade profissional". Ou seja, a educação superior tem impacto direto no aspecto profissional do indivíduo. Para que ele consiga a inserção no mercado de trabalho — e assim tenha sua manutenção dignamente provida — o acesso ao ensino superior é notadamente uma maneira de qualificar a mão de obra, utilizado como critério na modernização da própria sociedade brasileira (MARTINS, 2000, p. 50).

A CRFB de 1988 teve o condão de incluir a educação como direito fundamental social. Com o status constitucional, segundo Santos (2019, p. 6), "começou-se a revitalizar o papel da escola na sociedade não somente como espaço de aperfeiçoamento cognitivo, de socialização ou de formação política, mas como espaço protetivo de direitos". Recorre-se a esta lição para aludir não somente ao ambiente escolar, como também ao universitário. Neste, direitos são protegidos e garantidos, pois, a título exemplificativo, atualmente não há forma de exercício do direito social ao trabalho se não houver qualificação pessoal, esta encontrada notadamente nas universidades.

Corroborando o exposto por Bobbio (2004, p. 36), que aduz que não há no mundo uma carta de direitos, para dar um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução, primeiro elementar, depois secundária e, pouco a pouco, até mesmo universitária, a CRFB/88, quando trata do ensino, disciplina em seu artigo 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por sua vez, o artigo 206 da Carta Magna, em seus incisos, enumera os princípios a serem empregados na ministração do ensino:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Note-se que no inciso I, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola é trazida como parâmetro para o ensino, de forma que não há impedimentos de que se adote este princípio como norteador também do ensino superior. A igualdade de condições é o objetivo pelo qual prima as ações afirmativas, sendo que também pode-se considerar que recebe influência direta de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, que de alguma forma proporciona manter em um indivíduo pobre a esperança de acessar o ensino superior.

Outro princípio que se relaciona diretamente com o que se trabalha nesta pesquisa é o exposto no inciso III: o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. O que se tem por pluralidade não poderia ser mais bem retratado do que através do amplo e democrático acesso dos indivíduos originários das mais variadas raças e classes sociais. Ademais, como poderíamos atingir a pluralidade consignada pela CRFB se não pensarmos no ambiente acadêmico, gênese da maior parte do conhecimento científico produzido?

Sobre este ponto, e tratando propriamente das cotas raciais em universidades, Sandel (2014, p. 213) argumenta que sequer é necessário demonstrar que o estudante pertencente à uma minoria tenha sofrido pessoalmente uma discriminação ou desvantagem para que seja concedida sua admissão. Não se trataria, então, de uma recompensa, mas sim "de um meio de atingir um objetivo socialmente mais importante":

O princípio da diversidade se justifica em nome do bem comum — o bem comum da própria faculdade e também da sociedade em geral. Primeiro, defende que um corpo estudantil com diversidade racial permite que os estudantes

aprendam mais entre si do que se todos tivessem antecedentes semelhantes. Assim como um corpo discente cujos componentes pertencessem a uma só área do país limitaria o alcance das perspectivas intelectuais e culturais, o mesmo aconteceria com um corpo estudantil que refletisse homogeneidade de raça, etnia e classe social. Em segundo lugar, o argumento da diversidade considera que as minorias deveriam assumir posições de liderança na vida pública e profissional, por que isso viria ao encontro do propósito cívico da universidade e contribuiria para o bem comum.

Fato a ser destacado é o trazido no artigo 208, §1º da CRFB, de que apenas a educação básica obrigatória (dos quatro aos dezessete anos de idade) é um direito público subjetivo. Isso faz com que o pretendente ao ensino superior não tenha o direito a pleitear uma vaga no Poder Judiciário como pode, por exemplo, o interessado em uma vaga no ensino primário.

Assim, ainda que se considere que a prestação de um exame — tradicionalmente conhecido como vestibular —, ao menos isoladamente, não seja a maneira mais adequada de se avaliar o mérito, ao se fazer uma análise do que ocorre na prática é necessário que se tenha em mente que não haverá vagas ofertadas para todos os pretendentes. Mas o que se procura enxergar nesse trabalho é exatamente quem fica de fora. Há, aqui, uma maneira sistemática de exclusão?

No que diz respeito aos instrumentos que proporcionam a democratização do ensino na iniciativa privada, temos os exemplos do FIES²⁸ e do PROUNI²⁹. O primeiro, dá ao aluno um prazo de dezoito meses de carência após a formatura. Após transcorrido o prazo de carência, o estudante possui três vezes o período financiado do curso acrescido de doze meses para que pague a dívida (SANTOS, 2015, p. 40). Já o PROUNI, se constitui como "uma política pública de concessão de bolsas governamentais para alunos com características específicas em troca de isenções fiscais às IES privadas que aderirem ao programa" (SANTOS, 2015, p. 44). As bolsas do PROUNI, cabe lembrar, são concedidas apenas à quem não possui diploma de ensino superior.

²⁸ Fundo de Financiamento Estudantil, criado em 1999 para substituir o Crédito Educativo, que contava com alta taxa de inadimplência, de 70% (BRASIL, 2020).

²⁹ Programa Universidade para Todos, criado pela Medida Provisória 213/2004 e institucionalizado pela Lei 11.096/2005.

Santos (2015, p. 39) aduz em complemento que ambos os programas citados tem em comum o fato de que não são de vinculação obrigatória pelas IES privadas, ou seja, funcionam como mecanismos de incentivo, sendo de adesão voluntária por parte da instituição. Para as IES públicas, a adesão é obrigatória.

A presente pesquisa trata especificamente do ensino superior, motivo pelo qual nele estão centradas a maior parte das ponderações. Quanto à educação superior, Ranieri (2000, p. 23) afirma que a participação estatal neste ramo é expressiva, vez que é ele quem

planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; avalia alunos, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares etc. Tudo se dá na esfera pública e na privada, e em relação a todos os sistemas de ensino.

Um dos motivos pelos quais se pensa em considerar as ações afirmativas e o Programa Bolsa Família como portas para a diminuição da desigualdade social é contrária o que definiu Pinto Ferreira (1995, p. 261), para quem

A fórmula educação para o desenvolvimento é realmente proveitosa, entretanto difícil se torna a educação sem o desenvolvimento, já que a educação, sendo um privilégio de minorias privilegiadas e ricas, só floresce nas áreas de prosperidade, e não nas áreas de pobreza.

O desenvolvimento, conforme será analisado em capítulo próprio nesta pesquisa, deve ser analisado como muito mais do que a acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda, ainda que não se possa desconsiderar a importância do crescimento econômico. O que se deve fazer, isto sim, é enxergar além dele (SEN, 2000, p. 28).

Com isso, percebe-se que o investimento em educação visa o desenvolvimento conforme exposto por Sen, e não como mero aumento do crescimento econômico, vez que este não será jamais um fim em si mesmo (SEN, 2000, p. 29).

A educação como se aborda nesta pesquisa é meio pelo qual se consolida as oportunidades reais mencionadas por Sen (2000, p. 31), quando levadas em conta suas circunstâncias pessoais e sociais. A partir daí é que se aprofunda o desenvolvimento como liberdade a que se refere o título da obra do autor e o conceito a partir do qual se pretende tratar o direito ao acesso à educação no ensino superior. A ampliação dessa liberdade e o caminho para que isso ocorra serão abordados no capítulo 3.

Vieira (2001, p. 16) expõe que a educação na CRFB/88 deve ser lida com base nos objetivos dispostos em seu art. 3º³⁰, isto é, deve estar contida e ser levada em consideração em todos os objetivos citados. O inciso II do referido artigo menciona o desenvolvimento nacional, portanto é elementar que se ressalte, conforme exposto, que a educação enquanto direito social é parte indissociável do que quer que se possa pretender por desenvolvimento no país.

Neste sentido, depreende-se que cabe ao Estado garantir os direitos sociais — entre eles a educação —, por meio de políticas sociais que servem aos primeiros como instrumentos de concretização (VIEIRA, 2001, p. 18). Dentre tais políticas sociais, tanto as cotas raciais quanto o Programa Bolsa Família tem participação importante no cenário nacional de combate à desigualdade.

As menções à educação na CRFB de 1988 são esquematizadas de maneira didática e completa por Boaventura (1995, p. 39-40):

- 1) Educação como direito social: artigo 6º, “caput”;
- 2) Educação ambiental: artigo 225, parágrafo 1º, VI;
- 3) Eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 60, “caput”, combinado com o artigo 214 da Constituição;
- 4) Recebimento de recursos públicos pelas escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas, fundações de ensino e pesquisa: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 61, “caput”;
- 5) Colégio Pedro II, da cidade do Rio de Janeiro, continua no sistema federal de educação: artigo 242, parágrafo 2º;
- 6) Ensino da História do Brasil: artigo 242, parágrafo 1º;
- 7) Assistência educacional gratuita ao ex-combatente, extensiva aos dependentes: Ato das

³⁰ I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 53, IV; 8) Imunidade tributária às instituições educacionais e de assistência social, sem fins lucrativos: artigo 150, VI, “c”; 9) Competência dos Municípios para manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental: artigo 30, VI; 10) Creches e pré-escolas aos filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais, desde o nascimento até seis anos de idade: artigo 7, XXV, combinado com o artigo 208, IV; 11) Criação por lei do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR),: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 62; 12) Garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola: artigo 227, parágrafo 3º, III; 13) Exceção da gratuidade do ensino público, nas instituições educacionais oficiais, criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição: artigo 242, “caput”; 14) Intervenção do Estado em seus Municípios e da União nos Municípios localizados em Território Federal, por não aplicar o mínimo exigido da receita municipal no ensino: artigo 35, III; 15) A família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação: artigo 227, “caput”; 16) Salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais, e também às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social: artigo 7º, IV.

Além da perspectiva constitucional, cabe ainda a referência aos pactos internacionais firmados pelo Brasil na área da educação. A década de 1990, como se percebe, teve destacada ocorrência de tratados referentes ao assunto:

Conferência Internacional de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990; Declaração de Nova Delhi, Índia, 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Copenhague, Dinamarca, 1995; 4ª Conferência sobre a Mulher, Beijing, China, 1995; Afirmação de Aman, Jordânia, 1996; 45ª Conferência Internacional da Unesco, Genebra, Suíça, 1996 e Declaração de Hamburgo, Alemanha, 1997 (VIEIRA, 2001, p. 17).

Conforme se expôs, o direito social à educação em um Estado Social como o brasileiro é instrumentalizado pelas políticas sociais — das quais são espécies as políticas públicas —, corroborando o ônus estatal de prover direitos fundamentais sociais, em consonância com as lições de Silva (2006, p. 258), que salienta serem os direitos sociais uma compreensão dos direitos fundamentais do homem, sendo prestações positivas estatais.

Neste sentido, tendo a educação como um direito de todos, individualmente considerado e devendo ser assegurado pelo Estado, Teixeira (1996, p. 60) aduz que a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas sim a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional.

No aspecto coletivo, a educação é um dos requisitos imprescindíveis para o acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade (SILVEIRA, 2010, p. 235). Neste sentido, enquanto direito inalienável, é ao Estado que deve ser imposta a obrigação da prestação positiva do direito à educação.

3.2 O Programa Bolsa Família

Quando se analisa o Programa Bolsa Família a partir da ruptura democrática — e da redemocratização — ocasionada no Brasil pela CRFB de 1988, percebe-se que o programa se tornou um importante instrumento para compreender as transformações sociais que fazem com que se enxergue as prioridades do país de maneira distinta da que outrora ocorria.

Conforme exposto no ponto 2.2, a atual Constituição da República, justamente por buscar uma transformação da sociedade, de maneira inevitável prevê fatos que tendem a fazer promessas, como notadamente agem as normas programáticas. Este fato a coloca, segundo Canotilho (2001, p. 98), como uma constituição dirigente, i.e., uma carta com normas que possuem o condão de vincular o legislador a ponto de impor-lhe a obrigação de pugnar por prestações positivas por parte do Estado. Atribui-se, assim, sistematicidade à Constituição, fazendo com que a transformação da sociedade ocorra de maneira coordenada.

A análise das políticas públicas objeto deste trabalho parte da consideração de que, atualmente, a temática clássica das teorias sociais trata da distribuição e da redistribuição do poder, do papel do conflito, dos processos de decisão e da repartição de custos e benefícios sociais, servindo muito bem ao contexto das políticas contemporâneas. Uma maneira de se tentar solucionar o conflito distributivo é, de certa forma, a implementação de políticas sociais regidas por princípios ligados a interesses emancipatórios da classe trabalhadora (THOMÉ, 2013, p. 63-64).

A América Latina passou por um período de redemocratizações, e.g. Brasil, Argentina, Uruguai, México e Chile (THOMÉ, 2013, p. 81), sendo que o fim da ditadura militar, em 1985, representou no Brasil uma passagem ao enfrentamento de uma demanda popular por proteção social e, ao mesmo tempo, problemas financeiros que se dão como um desafio para as diretrizes do futuro do país.

Ainda que se possa remontar ao ano de 1991, tendo como marco o Projeto de Lei n. 80/1991 do à época senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) como começo do programa, foi no ano de 1995 que programas tidos como experiências locais em Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF deram início ao que se consolidaria mais tarde como o Programa Bolsa Família. Os programas citados possuíam como pressuposto a exigência de uma contrapartida ligada a frequência escolar às famílias participantes para que recebessem o incentivo. No que diz com o âmbito federal, o primeiro programa de transferência de renda instaurado foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso (THOMÉ, 2013, p. 116).

Inspirado no programa de Brasília, o governo federal, à época comandado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criou em 2001 o Bolsa Escola, que foi seguido pelo programa Bolsa Alimentação e, já no governo Lula, o Cartão Alimentação (SOARES; SATYRO, 2009, p. 34). Diante de alguns problemas identificados³¹, os programas, no entanto, por serem diferentes e demandarem uma ação coordenada de esforços para que se aplicassem devidamente, encontravam dificuldades na focalização, fato que fez com que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no comando à época, unificasse quatro programas — os três citados anteriormente e, adicionalmente, o Vale Gás —, criando o Bolsa Família.

Assim, em outubro de 2003 o Bolsa Família foi oficialmente criado por meio de uma Medida Provisória³², na qual "o presidente deixa claro o aspecto de

³¹ Alguns dos problemas, conforme destacados por Silva (2007, p. 1433) foram a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas.

³² Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm acesso em 5 de set. de 2020.

concentração do programa nas mãos da federação, controlado por um conselho interministerial” (THOMÉ, 2013, p. 117). Em janeiro de 2004 a MP é convertida na Lei 10.836/2004 e passa a surtir efeitos em relação ao combate a fome, pobreza e outras formas de privação das famílias, provendo a elas uma renda regular desde que condicionalidades sejam cumpridas.

O Programa Bolsa Família, segundo Silva (2007, p. 1430), foi a consolidação, no país, do processo de desenvolvimento dos programas citados. O debate, em si, foi iniciado em 1991, conforme se mencionou do PL n. 80/1991, e uma das motivações expostas pela mesma autora tem destacada conexão com o que se trabalha nesta pesquisa: "o custo oportunidade para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola era por demais elevado, considerando a diminuição da já reduzida renda familiar” (SILVA, 2007, p. 1431).

Em que pese haver um movimento recente, por parte do governo, visando a substituição do programa por um novo projeto — do qual muito ainda não se conhece³³, a não ser que pretende extrair os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do valor destinado ao pagamento de precatórios³⁴ — ao se analisar a data de criação do Programa Bolsa Família em comparação com os estudos dos números referentes a pobreza no país, percebe-se uma convergência entre os desenvolvimento do programa e da diminuição da pobreza, que, no período de 2003 a 2014, foi a maior desde o ano de 1976 (KERSTENETZKY, 2017, p. 16).

Fato é que a Constituição de 1988 foi fundamental na redemocratização e na implementação de direitos cidadãos, sendo criadora de fundações para um Estado de bem-estar universalista (HUBER, 1996, p. 143), como se percebe através do Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado sob sua égide.

Pode-se até considerar que o Programa Bolsa Família tenha, de certa forma, se afastado dos programas que o originaram, no entanto não se pode negar que a política pública se assenta no objetivo central do desenvolvimento do país através da diminuição da desigualdade de renda. Neste sentido aponta Mesquita (2007, p. 63) que o programa é uma “ação de proteção básica, de natureza assistencial,

³³ Mesmo o nome ainda está indefinido, podendo ser “Renda Cidadã” ou “Renda Brasil” (O TEMPO, 2020).

³⁴ O novo projeto do presidente Jair Bolsonaro, se aprovado pelo Congresso Nacional, sucederia o auxílio emergencial e substituiria o PBF (ANDRETTA, 2020).

formada por programas, serviços e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições”.

A gestão do programa é descentralizada, havendo competências específicas designadas à cada ente federativo. Cabe, hoje, ao Ministério da Cidadania a ingerência sobre a qualidade da gestão em cada estado e município, através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), utilizado para o repasse de recursos federais à cada localidade (BRASIL, 2020).

Ainda que o Programa Bolsa Família não tenha surgido no escopo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a política pública foi gradualmente nela inserida ao longo dos anos, justamente por traduzir-se em um instrumento de assistência social.

Sendo uma política de assistência social, logo universal, a PNAS³⁵ trouxe a perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na intenção de efetivá-la como política pública do Estado, garantida pelo ordenamento jurídico. Para isso, a PNAS prevê dois tipos de proteção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica tem destinatário definido, qual seja aquela parcela da população composta por quem vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, e da privação ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, e.g. discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências (BRASIL, 2005, p. 33). O já mencionado Benefício de Prestação Continuada (BPC), renda básica garantida a idosos e pessoas com deficiência com baixa renda, faz parte desse tipo de proteção.

Já a Proteção Social Especial adota a exclusão social dos membros da sociedade. Em uma perspectiva diferente da que se pode imaginar ao pensar sobre o termo "exclusão social" — vinculado à pobreza e desigualdade —, na Proteção Social Especial a busca é por abrandar as situações de risco nas quais se encontram pessoas incompreendidas em seu contato cultural, “inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social” (BRASIL, 2005, p. 37).

O que se percebe, da análise feita em conjunto dos programas originários da PNAS, vinculados ao SUAS, e do Programa Bolsa Família, é que houve uma

³⁵ A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi instituída através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004).

retroalimentação entre eles, configurando-se assim um fator importante na apresentação positiva de indicadores de focalização e cobertura deste último programa (BICHIR, 2016, p. 131).

O Programa Bolsa Família tem benefícios definidos e variáveis a depender da renda mensal e da composição de cada família. O benefício básico, no valor de R\$89,00, é pago somente às famílias extremamente pobres com renda mensal de até R\$89,00 por pessoa. Por outro lado, são cinco os benefícios variáveis, cumulativos para as famílias que comprovem seus requisitos: O benefício variável em sentido estrito, o Benefício Variável à Gestante (BVG), o Benefício Variável à Nutriz (BVN), o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BV), e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP).

Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 89,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 89,00), independente se possuem gestantes, nutrízes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição.
Variável	R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 178,00) e extrema pobreza que tenham gestantes, nutrízes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; Limite de cinco benefícios por família.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham gestantes em sua composição; 9 parcelas consecutivas, a contar da data em que a gestação tenha sido identificada no Sistema de Acompanhamento do Bolsa Família na Saúde até o nono mês de gestação. Para isso, as gestantes devem realizar o pré-natal.
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; Pagamento de seis parcelas consecutivas, a partir do momento que o Responsável Familiar vai até o posto de atendimento do Cadastro Único e atualiza as informações do Cadastro inserindo as informações da criança recém-nascida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 48,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos de idade e que estejam frequentando a escola; Limite de até dois benefícios por família; O adolescente beneficiário do BVJ, ao completar 18 anos, continua recebendo regularmente as parcelas do benefício até dezembro do ano de seu aniversário.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	<ul style="list-style-type: none"> Concedido automaticamente a todas as famílias beneficiárias do PBF que mesmo recebendo outros benefícios do Programa, ainda estejam em condição de extrema pobreza (com renda menor ou igual a R\$ 89,00 por pessoa) independente da presença de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. Valor calculado caso a caso; O art. 2º, §§ 15 e 16, da Lei Federal 10.836/04, dá esclarecimentos sobre o BSP

Figura 3 - Benefícios do Programa Bolsa Família
 Fonte: BRASIL, 2020. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

Destaca-se que o Programa Bolsa Família mantém um conjunto de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias. Este conjunto é disciplinado no art. 2º da Portaria 251/2012.

Art. 2º. São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, art. 28 do Decreto no 5.209, de 2004, arts. 13 e 14 da Portaria MDS nº 666, de 2005:

I - na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e
b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde:

a) para as gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e
b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - na área de assistência social, para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV.

As condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e a inclusão social sustentável (SILVA, 2007, p. 1436), e, nesse contexto, é requerido o esforço da família potencialmente beneficiária para que atenda aos requisitos e, de certa forma, mereça o benefício.

Tendo em vista que a competência para o acompanhamento das condicionalidades é dos gestores públicos, há, inevitavelmente, um controle e um monitoramento das famílias, que podem ter seus benefícios suspensos se não cumprirem com as exigências³⁶.

³⁶ Aqui é salutar que se infira que somente após o quinto descumprimento de determinada condicionalidade, e apenas se a responsabilidade da família for auferida, é que o benefício correrá o risco de ser suspenso (SILVA, 2007, p. 1436).

EDUCAÇÃO	SAÚDE	ACOMPANHAMENTO
<p>As famílias devem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; • garantir a frequência escolar mensal mínima de 85% para as crianças de 6 a 15 anos; • garantir a frequência escolar mensal mínima de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos que recebem o BVJ; • informar à escola sempre que algum motivo impedir o aluno de ir às aulas; • manter atualizadas as informações de escola das crianças e adolescentes no Cadastro Único. 	<p>As famílias devem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • levar as crianças até 7 anos para serem vacinadas conforme o calendário de vacinação do Ministério da Saúde; • levar as crianças até 7 anos para serem pesadas e medidas de maneira a terem acompanhados o seu crescimento e desenvolvimento; • levar as gestantes a participarem do pré-natal. 	<p>O acompanhamento das condicionalidades é realizado por meio de sistemas específicos e tem como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação que criou o Bolsa Família; • responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; • identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para seu acompanhamento.

Figura 4 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Fonte: BRASIL, 2020. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/bolsa-familia/condicionalidades>

Não é por outro motivo que a exigência de demonstração do atendimento às condicionalidades é alvo de críticas de especialistas. Para Silva (2007, p. 1436), as condicionalidades

apresentam problemas e desafios a serem considerados. Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda.

Só é possível o cumprimento das condicionalidades quando os direitos sociais são atendidos, por isso faz sentido o que explica a autora quando diz que as condicionalidades, em verdade, não deveriam ser impostas às famílias, mas sim ao Estado, em seus três níveis. Conforme visto no capítulo 2, é do Estado a obrigação

de cumprir com os direitos sociais em um Estado que se pretende Social. Assim deve ocorrer pois somente com a "expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade" (SILVA, 2007, p. 1436) é que o benefício vai ser de fato garantido.

De fato, se houver uma reflexão sobre os possíveis impactos da exigência de cumprimento de condicionalidades que muitas vezes passam longe da possibilidade das famílias de atenderem aos requisitos, pode-se pensar em um panorama de injustiça. Para Bueno (2009, p. 41), o estabelecimento de condicionalidades possibilita a manipulação política e, com a apresentação de diferentes níveis de dificuldades de acesso aos serviços por parte dos beneficiários, pode acentuar a injustiça ao tornar o cumprimento dos requisitos mais fácil para uns do que para outros.

O Estado, isto sim, poderia desenvolver "ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis" (SILVA, 2007, p. 1436). Em assim sendo, o Estado não estaria exigindo direitos sociais de seus jurisdicionados, mas sim ampliando a gama destes direitos oferecidos à sociedade, indo ao encontro da concepção de que as políticas públicas são "a implantação, pelo Estado, de um projeto de governo através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade" (HÖFLING, 2001, p. 31).

A exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, para Thomé (2013, p. 109), se traduz em uma combinação de auxílio monetário com exigências educativas e de saúde, que permite, ao menos em tese, atuar em duas frentes: o alívio da pobreza, no curto prazo; e o desenvolvimento do capital humano como forma de superar o mecanismo de reprodução intergeracional da pobreza, a longo prazo.

Dentro de uma perspectiva de inserção social, a transferência direta de renda é um mecanismo voltado para a integração de cidadãos cercados de pobreza e desemprego, no conjunto social e profissional. Em uma perspectiva progressista ou distributivista, trata-se de um meio de redistribuir a riqueza socialmente produzida e uma política de complementação aos serviços sociais básicos que já existiam previamente (SILVA, 2008, p. 233).

Frischtak (2012, p. 11) aponta que, nos anos recentes, cerca de dois terços da redução da desigualdade podem ser atribuídos ao padrão de expansão do mercado de trabalho, enquanto que o terço remanescente é repartido entre renda previdenciária e programas sociais.

Há inúmeros estudos que comprovam o impacto do Programa Bolsa Família em diferentes áreas e dimensões sociais, com conclusões igualmente distintas de acordo com o escopo direcionado na pesquisa.

O estudo feito por Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017, p. 805-862) concluiu que o efeito do programa é positivo no que diz respeito à aquisição e consumo de alimentos e ao estímulo às crianças a participarem da escola, em que pese os efeitos na aprendizagem não terem sido conclusivos. Na pesquisa de Rasella, Aquino, Santos, Paes-Sousa e Barreto (2013, p. 57-64), a verificação foi no sentido de que os indicadores de mortalidade infantil diminuíram com a implementação do Programa Bolsa Família.

Já no estudo de Cotta e Machado (2013, p. 54-60), foi constatado um impacto positivo na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, ainda que também tenha sido verificado um aumento no consumo de alimentos de maior densidade calórica e baixo valor nutritivo, o que pode ser atrelado a um possível desenvolvimento de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis.

Importante também a pesquisa feita por Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 5-21), que não verificou um efeito que por vezes é atribuído ao programa pela opinião popular, qual seja o de que a concessão do benefício causaria um “efeito-preguiça” e retiraria do indivíduo a motivação para o trabalho e para a obtenção por si próprio de seu sustento e de sua família. Em verdade, o que ocorre é o oposto, já que Santos, Leichsenring, Menezes Filho e Mendes-da-Silva (2017, p. 708-733) constataram que as chances de permanência no emprego dos beneficiários é maior do que dos não beneficiários.

Interessante notar, ainda, que o PBF demonstrou resultados significativamente positivos no que diz respeito à taxa de abandono e na frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiários, além de apresentar desfecho positivo em indicadores educacionais para o sexo feminino e para a região Norte do país (SANTOS et al., 2019, p. 2233). Dos referidos resultados, possível que se pense no reflexo que eles podem manifestar no acesso ao ensino superior. Uma

criança ou adolescente que tem mais frequência escolar tende, inevitavelmente, a apresentar maior índice de acesso a uma universidade a partir do desenvolvimento de suas capacidades conforme se abordará no ponto 3.2.

Quer dizer, em que pese o programa tenha sido originado a partir de quatro programas e ter convidado com certa complexidade e ineficiência em seu princípio, ao adotar duas linhas de elegibilidade — pobreza e extrema pobreza —, proporciona efeitos positivos ao panorama socioeconômico de seus beneficiários.

Em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda são modestas. No Brasil, em 2016, as despesas do Programa Bolsa Família perfizeram 0,44% do produto interno bruto (PIB), o que demonstra superioridade em comparação à média obtida em países latino-americanos no ano de 2015 (IPEA, 2019, p. 9). Ainda assim, tal média é considerada baixa quando o número é confrontado com as despesas previdenciárias, vez que demonstra-se quase trinta vezes inferior. Disto se depreende que a relação entre custo e benefício do programa é positiva.

Entretanto, o fato de que as famílias nas quais mais se nota progresso na situação socioeconômica são as consideradas muito pobres, mesmo porque os valores dos benefícios, conforme anteriormente analisado, são relativamente baixos. As linhas de referência são muito baixas para que se possa ter como efetivamente fora da pobreza uma família que recebe o benefício (IPEA, 2019, p. 10).

A focalização do Programa Bolsa Família é um fator bastante positivo do programa, reconhecido por sua eficácia relacionada a este ponto. Segundo a Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) do ano de 2017, 70% dos pobres e extremamente pobres participavam do programa. No mesmo sentido, os 25% da população que auferem menor renda recebem 80% de todos os benefícios distribuídos pelo programa. Conforme a PNAD de 2004, os 20% mais pobres recebiam 75% de todos os recursos, enquanto que os 40% mais pobres recebiam 94% (IBGE, 2018).

A universalização de políticas públicas requer, em situações de desigualdades extremas e duradouras, gastos focalizados em segmentos específicos (grupos ou territórios). Do mesmo modo que a universalização pode ser a melhor forma de atingir segmentos específicos, pode ser necessário complementar políticas universais com ações visando grupos selecionados. De todo modo, políticas focalizadas devem estar integradas em corpos abrangentes de políticas universais

de garantias de direitos, até mesmo para protegê-las de uma economia política perversa (KERSTENETZKY, 2012, p. 261).

O Programa Bolsa Família é, inarredavelmente, instrumento alvo de críticas por variados setores da sociedade. As críticas vêm tanto dos setores mais à direita — que, conforme já exposto, comumente designam os beneficiários como preguiçosos — mas também se originam dos mais à esquerda, que tendem a discutir a efetividade do programa em relação à paliatividade que faz com que o Estado atue como incentivador do consumo sem dar atenção a provisão de serviços (THOMÉ, 2013, p. 129).

Os anos nos quais o governo federal esteve sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT), o programa restou fortalecido, eis que apresentou aumento de 6,6 para 13 milhões de famílias assistidas entre os anos de 2004 e 2010 (BRASIL, 2020). Por sua vez, o governo provisório de Michel Temer iniciou por reduzir gastos e dar prosseguimento a um plano de austeridade fiscal, determinando o corte de mais de um milhão de auxílios no ano de 2017 (SILVA, 2017, p. 32). Ocorre que, com a limitação dos gastos, segundo Kerstenetzky (2017, p. 30), “a redução que houver será por uma redistribuição, sem limitações às rendas altas, da classe média em direção aos mais pobres ou empobrecidos”.

As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores envolvendo estratégias de agregação social (RUA, 2000). Não se confundem, portanto, com o que se tem por política governamental, caracterizada pelo conjunto de programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, caracterizada pela interpretação dos gestores públicos sobre os interesses e necessidades da população. Políticas governamentais quase nunca surgem das demandas e pressões exercidas pela sociedade, e quase sempre estão associadas aos interesses de ordem econômica (PALMEIRA, 1996).

O número de famílias atendidas em setembro de 2019 foi de 13,5 milhões³⁷, totalizando um repasse R\$ 2,5 bilhões. Tal redução de investimentos pôs em risco a continuidade do programa, que segundo Medeiros (2017, p. 15), por não estar previsto na Constituição Federal, não pode ser considerado mais do que um programa governamental e, em tempos em que mesmo os direitos previstos na

³⁷ <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/setembro/bolsa-familia-atende-mais-de-13-5-milhoes-de-beneficiarios-em-setembro>

Constituição vêm sendo sistematicamente desrespeitados, um programa calcado em uma lei pode sofrer sua extinção sem maiores problemas.

No mesmo sentido, o atual governo federal, liderado pelo presidente Jair Bolsonaro, vem direcionando seus esforços pelo desincentivo constante do programa, conforme se depreende do atraso na concessão do benefício quanto a 3,5 milhões de pessoas³⁸, dos cortes dos benefícios durante a situação de calamidade pública decretada em razão da pandemia do COVID-19 e da dissonância da concessão dos novos benefícios entre as diferentes regiões do país. Quanto aos últimos fatos citados, inclusive, houve o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no sentido de suspender os cortes do Bolsa Família enquanto perdurar a situação. O Min. Marco Aurélio proferiu as seguintes palavras:

A postura de discriminação, ante enfoque adotado por dirigente, de retaliação a alcançar cidadãos – e logo os mais necessitados –, revela o ponto a que se chegou, revela descalabro, revela tempos estranhos. A coisa pública é inconfundível com a privada, a particular. A coisa pública é de interesse geral. Deve merecer tratamento uniforme, sem preferências individuais. É o que se impõe aos dirigentes. A forma de proceder há de ser única, isenta de paixões, especialmente de natureza político-governamental. (BRASIL, 2020).

Em que pese as recentes movimentações negativas por parte do governo federal em relação aos programas de transferência de renda, especialmente quanto ao Bolsa Família, sua eficiência é aferida através da análise do Coeficiente de Gini. Os números do coeficiente que dizem respeito ao Brasil sofreram diminuição desde a implementação do programa, o que representa uma maior igualdade de renda (IPEA, 2019, p. 23).

³⁸ <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsa-familia-ja-tem-fila-de-35-milhoes-de-pessoas/>

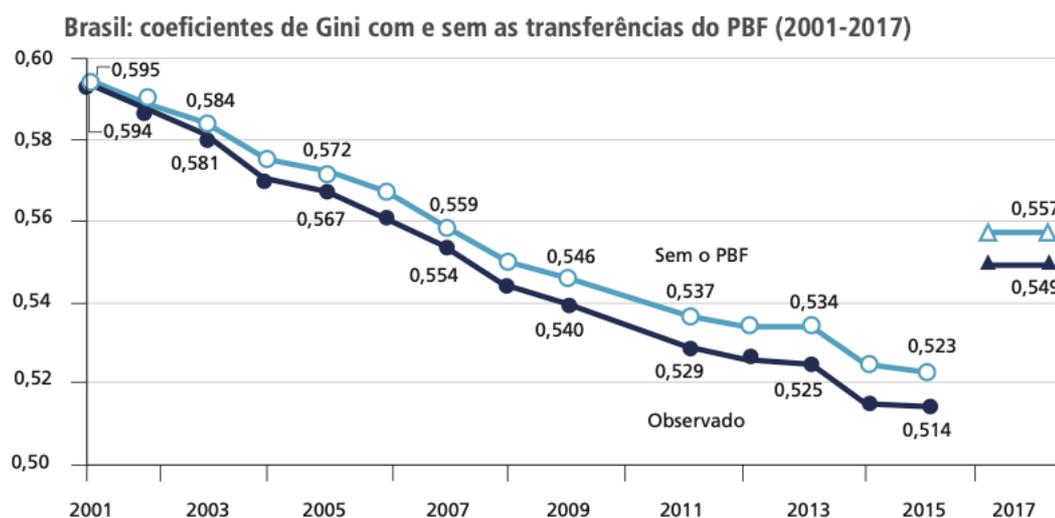


Figura 5 - Coeficientes de Gini com e sem o Programa Bolsa Família
Fonte: IPEA, 2019, p. 23

A partir disso, se pode aferir que até o ano de 2004, as diferenças entre as séries que levam o PBF em consideração, e as que não levam, são muito pequenas, o que traduz pouco efeito dos programas que antecederam o PBF no coeficiente de Gini. Por outro lado, após o ano de 2004 fica bem claro o efeito redistributivo do PBF, vez que a média de queda dos coeficientes de Gini passa a ser entre 1% e 1,5% a cada ano (IPEA, 2019, p. 23).

O PBF, percebe-se, tem sucesso em sua focalização nos indivíduos mais pobres³⁹, sendo que “já contribui significativamente para a redução da pobreza e da desigualdade, mas essa contribuição poderia ser bem maior caso o orçamento destinado ao programa fosse mais expressivo” (IPEA, 2019, p. 25). Em assim sendo, a pobreza extrema, após o ano de 2004, cai 1,3% por ano, em média. Isso se traduz, para que melhor se visualize, em 3,4 milhões de pessoas deixando de viver na pobreza extrema por causa do PBF (IPEA, 2019, p. 19).

Coadunando-se à ideia de crescimento do país a partir do alívio da pobreza e da diminuição da desigualdade, Kerstenetzky (2017, p. 30), atribuindo crédito às políticas sociais, aponta não haver como negar a relevância do que se passou no Brasil em relação ao contexto da história da redistribuição no mundo, incluso o PBF.

³⁹ Segundo o Ipea (2019, p. 15), o percentual de cobertura está estabilizado em 60% dos 20% da população mais pobre do país. Em comparação com as transferências de um salário-mínimo, como Previdência Social e Benefício de Prestação Continuada, o PBF tem uma cobertura bem mais ampla e com um crescimento muito mais rápido.

Os índices de queda foram históricos e substanciais, pelo que são significativos para dobrar a resistência dos que insistem na irrelevância do experimento.

Pode-se visualizar que o programa é positivo de maneira geral, mas, evidentemente, não é capaz de, por si só, solucionar o problema da pobreza do país. Se assim ocorresse, todos os indivíduos que recebem o benefício deveriam sair da pobreza após auferirem os valores, o que, sabe-se, não ocorre⁴⁰. O que se tem, isso sim, é uma possibilidade de oferecer aos beneficiários a realização de ações em suas vidas que apontem na direção de seu desenvolvimento enquanto ser humano.

A Assistência Social, no contexto da Seguridade Social, situa-se no campo do direito e assumiu, com a Constituição de 1988, o status de política pública, transpassando a mera designação como favor e caminhando em direção a possibilidade de acesso a todos os indivíduos (MARQUES, 2020, p. 202). Em assim sendo, temos neste trabalho que o Programa Bolsa Família deve ser considerado uma política pública, vez que reduzi-lo à condição de mero programa governamental, restando a mercê da boa vontade e da compatibilidade ou não de suas diretrizes com aquilo que o acredita e prioriza o governo em exercício demonstra-se temerário e contrário à estabilidade à qual o PBF goza, tudo em prol dos indivíduos da sociedade que mais necessitam da ajuda do Estado.

Como justificativa para essa consideração, recorre-se a Thomé (2013, p. 113), que aponta o fato de muitos dos programas de combate à pobreza na região da América Latina serem oriundos de tentativas de resposta dos governos à enormes oscilações da economia ocorridas na década de 1980. Ainda que se pense nesses programas como instrumentos governamentais temporários, a proteção social que são aptos a promover é digna de, ao menos, considerar torná-las permanentes diante do resultado que, de maneira geral, apresentam. Com o panorama social dispar que temos no país, justifica-se com mais intensidade a reflexão sobre o PBF enquanto política pública permanente.

⁴⁰ Em 2017, 70% dos pobres e dos extremamente pobres participavam do PBF. Assim, se as transferências do PBF fossem suficientes para tirar da pobreza todos os seus beneficiários, a pobreza depois disso seria 70% menor. Mas a redução observada nesse ano foi de 25% para a extrema pobreza e 15% para a pobreza. Isso quer dizer que 64% dos beneficiários que estavam extremamente pobres antes do PBF, assim permaneceram mesmo após as transferências (IPEA, 2019, p. 20).

O PBF tem, portanto, considerável sucesso nos indicadores da pobreza e da extrema pobreza. Por outro lado, no que diz respeito às métricas da desigualdade, o programa não demonstra números tão positivos, apontando para a estabilidade (IPEA, 2019, p. 24-25).

Se faz importante registrar, dentro deste contexto e após os apontamentos positivos sobre o PBF, que o impacto gerado pela política do salário mínimo, pelo BPC e por outras pensões e aposentadorias da seguridade social é mais significativo na diminuição da pobreza quando comparado àquele que o PBF proporciona. Neste sentido, com valorização de mais de 110% em duas décadas, “a política que mais efetivamente contribuiu para amortecer a desigualdade na distribuição de renda no Brasil foi a valorização do salário mínimo” (KERSTENETZKY, 2017, p. 19). Isso faz com que, ao compararmos o impacto redistributivo do PBF com o da política do salário mínimo, percebamos que este último foi quatro vezes maior do que o primeiro (BRITO, 2015).

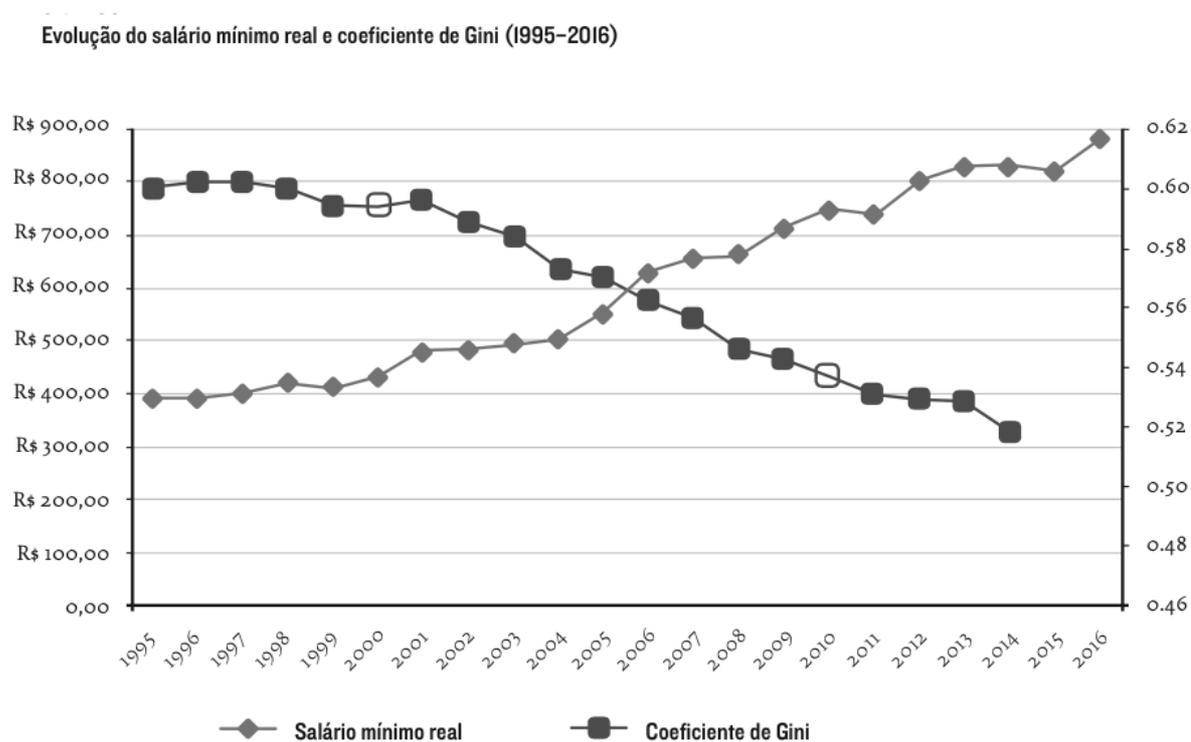


Figura 6 - Evolução do salário mínimo real e coeficiente de Gini
Fonte: Kerstenetzky, 2017.

Recentemente, com a crise causada pelo COVID-19, os beneficiários do PBF foram migrados, pelo governo federal, para o cadastro de pessoas com direito ao

recebimento da Renda Básica Emergencial. Terão, ainda, prioridade no recebimento da renda emergencial⁴¹. O valor⁴² dessa renda é consideravelmente maior quando comparado ao pago pelo PBF, de forma que tal ação por parte do governo é digna de enaltecimento, mesmo porque o cenário que se observava antes da crise era de cortes de benefícios e diminuição do número de famílias que de fato recebiam o PBF.

De acordo com o estudo de Lowi (1964, p. 689), já mencionado no capítulo anterior, o Programa Bolsa Família se enquadra, dentro das diretrizes formadas pelo autor, como uma política pública redistributiva, isto é, implicadora de custos concentrados sobre outras categorias e concedente de benefícios concentrados a uma categoria definida de atores. Por este motivo é que políticas que dispõem dessas características provocam conflitos e desencadeiam discussões como a que se elabora na presente pesquisa.

O fato é que o PBF tem na educação básica seu ponto de maior potencialidade, vez que as condicionalidades para o recebimento do benefício incluem, conforme visto, a comprovação de frequência escolar. Assim, os estudantes de 6 a 17 anos são aqueles que dão direito à família ao recebimento do valor. É indubitável o papel do Estado nesta fase, conforme se depreende da CRFB:

Artigo 208.

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Artigo 211.

⁴¹ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-comecam-a-receber-auxilio-residual>

⁴² O valor considerado aqui é o de R\$600,00 oferecido pelo governo nos meses de abril, maio e junho. Após, foram aprovadas mais quatro parcelas de R\$300,00, chegando ao final em dezembro de 2020.

§ 4 Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório..

(...)

Artigo 212.

§ 3 A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Importante ressaltar a mudança do § 4º do art. 211, feita através da Emenda Constitucional 108/2020, que incluiu a qualidade e a equidade na provisão do ensino obrigatório a serem asseguradas por parte dos entes federativos.

Disso, denota-se que o ensino superior não resta incluído no panorama de obrigação estatal pela universalização da educação obrigatória. No entanto, a intenção aqui é identificar e ressaltar as ações do PBF em direção à abertura de uma possibilidade ao beneficiário de frequentar uma universidade — em adição, ressalte-se, às ações afirmativas.

O efeito da exigência da frequência escolar como condicionalidade para o recebimento dos benefícios tem se demonstrado efetivo em seu propósito, havendo uma menor taxa de abandono escolar e evidenciando a contribuição do programa no abrandamento das desigualdades educacionais (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 114).

A partir disto, levando em conta a vida escolar e os benefícios que a educação pode trazer a um indivíduo e considerando que a pobreza não pode ser considerada um fenômeno estático, é que se analisa o teor da participação do PBF na trajetória de seus beneficiários.

Importa ressaltar, no que diz respeito aos efeitos do PBF, e respondendo de forma negativa a uma das principais críticas feitas ao programa, que ele não tem efeitos perversos no que diz com a procura de emprego por seus beneficiários. O que ele demonstra fazer, com eficácia, é aliviar a situação de miséria na qual se encontra aquele que é incapaz de encontrar um trabalho (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 30).

Após a realização destes apontamentos sobre o PBF, passa-se a análise da outra política pública abordada na pesquisa, qual seja a de ações afirmativas. A intenção é alinhar pontos de contato e observações gerais e específicas no que diz respeito aos objetivos, indivíduos e efeitos das cotas, especialmente as raciais, no ensino superior.

3.3 As ações afirmativas

Parece importante que o ponto de partida para qualquer discussão que envolva as ações afirmativas seja uma análise das desigualdades contidas nas sociedades em geral — e que se verificam de maneira acentuada no panorama latino-americano e, especialmente, brasileiro.

O racismo é, não a única, mas uma das maneiras através da qual essa desigualdade reflete na sociedade. O racismo pretende a manutenção do *status quo* em uma sociedade desigual. Não por outro motivo, Foucault (2005, p. 95) menciona que "o racismo é, literalmente, o discurso revolucionário, mas pelo avesso". Em adição a isto, percebe-se que o caráter contrarrevolucionário do racismo contribui para o impedimento da pluralidade das raças — fator intrínseco à realidade multicultural brasileira — e, conforme Foucault (2005, p. 96), está imbricado na soberania do Estado, que "assumiu o imperativo da proteção da raça como uma alternativa e uma barragem para o apelo revolucionário, que derivava, ele próprio, desse velho discurso das lutas [...]".

Desta forma, a partir do século XIX deu-se o nascimento do racismo de Estado, que significa uma operação dos Estados a partir de uma lógica essencialmente racista (FOUCAULT, 2005, p. 285). Ocorreu, assim, segundo Foucault (2005, p. 286), uma "estatização do biológico", quando o Estado assumiu um papel de "fazer morrer ou deixar viver" que teria, inclusive, servido como motivo para as maiores guerras que se deram do século XIX até aqui. A isto, Foucault (1999, p. 268) nomeia *biopoder*⁴³, qualificando-o como uma tecnologia de poder que controla a sociedade.

⁴³ O termo "*biopouvoir*", no original, em francês, foi empregado pela primeira vez por Foucault na obra *História da sexualidade Vol. 1*, publicada em 1976, como algo indispensável ao desenvolvimento do capitalismo, o qual só pôde ser garantido à custa da "inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos" (FOUCAULT, 1999, p. 268).

A luta pela igualdade e contra a discriminação racial tem origem desde dois eventos históricos conhecidos e amplamente comentados: a Independência dos Estados Unidos da América⁴⁴, de 1776 e a Revolução Francesa⁴⁵, de 1789. Em que pese haja relevância nesses dois eventos no que diz respeito à luta antidiscriminatória, o documento mais importante é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que ratifica, nos dois primeiros artigos, o direito aos três ideais expostos pela Revolução Francesa (CORDEIRO, 2008, p. 27):

Artigo I

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo II

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades, estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Após a DUDH, vários tratados e resoluções importantes derivaram de seu conteúdo. Entre elas, acerca da questão racial, destacam-se a Convenção 111 da OIT, datada de 1958, da qual a discriminação no emprego e na profissão é o tema central e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, datada de 1965 (ALMEIDA, 2018, p. 111).

A igualdade observada na DUDH pugna pela não distinção de qualquer espécie, incluída as de raça, cor e riqueza. Em um olhar puro e desavisado, poder-se-ia pensar que tal fato conduziria à uma contrariedade das ações afirmativas com base em aspectos raciais em relação às diretrizes do documento. Sobre este ponto, necessária uma breve digressão acerca de igualdade formal e material, para plena compreensão do assunto.

⁴⁴ A declaração de independência dos Estados Unidos da América traz uma passagem, em especial, que diz respeito a igualdade, ressaltando que todos os homens nascem iguais, lastreando sobremaneira a luta anti-discriminatória: [...] *We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness* (EUA, 2020, n.p).

⁴⁵ Os conhecidos ideais “Igualdade, Fraternidade e Liberdade” sinalizam claramente para a igualdade entre os homens perante a lei, indistintamente.

Almeida (2018, p. 62) alerta para um grande desafio de uma sociedade permeada por conflitos e antagonismos de classe, raça e sexo: a compatibilização da desigualdade com parâmetros culturais baseados em ideologias guiadas pela igualdade formal, com políticas impessoais e neutras.

Assim, tem-se que a igualdade formal era um dos postulados do Estado Liberal (CAUPERS, 2003, p. 99-100). Nele, os Poderes Públicos só existem para a garantia da livre e pacífica convivência humana na sociedade civil, sendo que o feitiço da igualdade era estático (ROCHA, 1996, p. 291), i.e, a aceitação das diferenças era um traço marcadamente natural.

Conforme Simão e Rodovalho (2014, p. 134), o conceito de igualdade forjado com as revoluções liberais é manifestamente insubsistente para dimensionar a relação entre indivíduos e o corpo político nos dias atuais, e as injustiças econômicas e sociais patrocinadas justamente por essa neutralidade do Estado Liberal não garante o progresso econômico de grande parte da população que vive alijada dos benefícios da expansão do mercado, e em assim sendo,

[...] era necessário que o Estado adotasse uma nova postura frente aos graves problemas sociais, atuando decisivamente para corrigir as distorções criadas pela falta de uma justa distribuição da renda e oportunidades, a qual inviabilizava, na prática, o exercício, pela maioria do povo, dos direitos legalmente previstos (SIMÃO; RODOVALHO, 2014, p. 135).

O Estado Liberal, assim, sem preocupar-se com os direitos sociais, demonstrou-se, ao longo do tempo, incapaz de ver uma distribuição minimamente equitativa de oportunidades sociais entre os membros da sociedade através da abstenção (SIMÃO; RODOVALHO, 2014, p. 135).

Com a mudança na concepção de Estado, explorada no capítulo 2 deste trabalho, ao conceito de liberdade foi dado um novo significado. Isto porque o indivíduo passou a poder exigir não uma postura estática, mas uma postura ativa do Estado. O indivíduo passa a ser credor da atuação estatal e merecedor de medidas corretivas das disparidades econômicas com o intuito de promover a igualdade material (SIMÃO; RODOVALHO, 2014, p. 137).

A igualdade material eleva a ideia de igualdade a um aspecto positivo do Estado, que não pode estar alheio às configurações da sociedade tampouco às suas mazelas, geralmente atreladas aos grupos minoritários e mais vulneráveis. Neste

sentido, argumenta Sarmiento (2006, p. 147) que "a afirmação concreta dos direitos dos afrodescendentes no Brasil precisa transcender a isonomia meramente formal, para buscar a inclusão efetiva dos negros na sociedade, em igualdade real de condições com os brancos".

Quando o assunto é a desigualdade étnico-racial, não é difícil identificar que a disparidade tem origem em um passado longínquo. Ao desenvolver suas ideias na obra "Lições sobre a filosofia da história", escrita em 1831, Hegel (apud Dussel, 1993, p. 17-19) coloca a Europa como "o fim da história universal", no que Dussel (1993, p. 17) expõe como "o eurocentrismo", e completa afirmando que os africanos são "extraordinariamente facilmente fanatizados", "pobres", "homens em estado bruto" e, por isso, a África deveria ser abandonada (de seu debate histórico-filosófico) pois não faz parte do mundo histórico tampouco representa um movimento de desenvolvimento histórico, sendo um continente "isolado" e "sem história".

De maneira semelhante, Kant (2012, p. 69) define "os negros da África" como despidos, por natureza, de qualquer "sentimento que se eleve acima do ridículo". Suas ponderações incluem a proporcionalidade direta entre a diferença do tom de pele e a das capacidades mentais, as quais dos negros, segundo ele, eram significativamente inferiores. Agressivamente, inclusive, aduz que "os negros são muito vaidosos, mas à sua própria maneira, e tão matraqueadores, que se deve dispersá-los a pauladas" (KANT, 2012, p. 69).

A partir da análise do pensamento de ambos, Kant (1724-1804) e Hegel (1770-1831), filósofos de ampla magnitude no que diz com as lições de desenvolvimento inclusive da elaboração dos conceitos de "humanidade" e "humanização", e com as concepções de moral, política, filosofia do direito e teoria do Estado (ALMEIDA, 2019, p. 186), percebe-se que o homem branco, europeu, dos séculos XVIII e XIX tornou a África um abismo e que o imperialismo da dominação eurocêntrica teve papel destacado na formação de ideais racistas de atualmente (ALMEIDA, 2019, p. 188).

Em adição a isto, David Hume (apud Gomes, 2019, p. 75), também um pensador iluminista, adotando clara posição de defesa da supremacia da raça branca, em 1748, escreveu:

Eu suspeito que os negros, como em geral todas as outras espécies de seres humanos, sejam naturalmente inferiores aos brancos. Nunca houve entre eles nação alguma tão

civilizada quanto entre os brancos. Nenhum grande inventor entre eles, nenhuma Arte, nenhuma ciência.

Importa ressaltar que não se pretende, aqui, incorrer em anacronismo ou revisionismo, eis que deve-se considerar o valor e a motivação dos filósofos em discorrer sobre o assunto à maneira que fizeram, no tempo que o fizeram. As ponderações são no sentido de demonstrar que mesmo quem deu forma a conceitos festejados e que induziram a rupturas no pensamento histórico também contribuiu na construção de uma imagem de inferioridade negra.

Parecem pertinentes, portanto, quando aborda o assunto, as considerações de Almeida (2019, p. 187), que considera essas passagens de Kant e Hegel como uma demonstração de que

[...] o humanismo e o universalismo europeus foram pacientemente construídos a partir de uma oposição irreduzível entre “humanos e não humanos”, em que os primeiros são os homens brancos oriundos das fantasias que a Europa criou sobre si mesma, e os segundos são os *radicalmente outros*; aqueles que não se pode compreender, seres mergulhados na escuridão e na irracionalidade, com suas feitiçarias, animismos, transe, composições familiares imorais, roupas extravagantes, temperamento irascível e lascivo, verdadeiros animais.

Essa necessidade de diferenciação entre os civilizados e os não-civilizados traz consigo, conforme expõe Almeida (2019, p. 189), a criação de um imaginário sobre a África que ocasiona uma devastação promovida pela violência do Estado colonial, além de considerar a cor da pele e os traços físicos como caracterização de “sintomas” de uma deformação moral que conduz a negação da humanidade àquele que não for europeu. Assim, ocorreu a tentativa de apagar a memória africana e impor a cultura europeia. Isto forma as três condições especiais para a fundação de uma alteridade radical entre civilizados e incivilizados: uma política, uma antropológica e uma epistemológica (ALMEIDA, 2019, p. 189).

A escravidão representa um índice importante nesse panorama⁴⁶, vez que em suma, o racismo nasceu da escravidão⁴⁷, e especialmente na América, partiu de uma ideologia racista que passou a associar a cor da pele à condição de escravo. Como justificativa para o comércio de cativos, foram associadas aos escravos africanos condições racistas como as de que o negro seria “naturalmente selvagem, bárbaro, preguiçoso, idólatra, de inteligência curta, canibal, promíscuo [...]”, portanto, só poderia ascender à plena humanidade através do aprendizado da servidão e, ainda, que sua vocação natural seria o cativo, onde viveria sob a tutela dos brancos (GOMES, 2019, p. 73).

O continente americano foi massivamente contemplado com a mão de obra escrava entre 1500 e 1850, recebendo 36 mil viagens de navios negreiros e 10.702.657 escravos (GOMES, 2019, p. 255). O Brasil, em especial, teve protagonismo na escravidão africana, recebendo 4,9 milhões de cativos, número equivalente a 47% do total desembarcado no continente americano neste período. O número é, também, infinitamente superior ao de brancos que chegaram da Europa ao Brasil, sendo que para cada cem pessoas chegadas ao Brasil nesse período, 86 eram negras e apenas 14 eram brancas (GOMES, 2019, p. 256).

Considerando que raça não é um termo fixo, Almeida (2019, p. 19) aduz que o racismo é

[...] uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que iluminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, 2019, p. 27)

A discriminação a que se refere o autor é responsável justamente pela estratificação social que se revela essencial na vida dos membros de um grupo. As

⁴⁶ Ainda que o termo “escravo” advenha do termo em latim “*slavus*”, que servia para designar os eslavos, nome genérico dos habitantes da região dos Bálcãs, Leste Europeu, sul da Rússia e margens do Mar Negro, que, até o início do século XVIII era grande fornecedor de mão de obra cativa para o Oriente Médio e o Mediterrâneo. Desta forma, os escravos, neste caso, eram brancos e de olhos azuis e cabelos loiros (GOMES, 2019, p. 66).

⁴⁷ ver WILLIAMS, Eric. *Capitalism and slavery*. Richmond: UNC Press, 1994.

chances de ascensão social são diretamente influenciadas pela discriminação, que pode ser direta⁴⁸ ou indireta⁴⁹ (ALMEIDA, 2018, p. 25-26).

Para que a ideia de neutralidade que a inércia perante a discriminação não conduza à uma cumplicidade, Rios (2012, p. 175) diz ser imprescindível que a atenção se volte ao fato de que a diferença não é algo intrínseco, mas sempre relacional — quer dizer, as impressões de Hegel, Kant e Hume não são verossímeis —, e, além disso, é necessário que, diante de um paradigma de “diferença”, discuta-se e explicita-se o problema i.e. as medidas corretivas não podem ser encaradas como favorecimento ou privilégio diante do tratamento do status quo como algo espontâneo e legítimo.

Sendo o racismo, portanto, uma materialização da discriminação racial, deve-se tê-lo como um processo, ou algo sistêmico, i.e., um conjunto de atos, e não somente um ato (ALMEIDA, 2018, p. 27). É a partir deste conjunto de atos que se trabalha nesta pesquisa com a justificativa para ações que objetivem a igualdade sem deixar de respeitar o direito à diferença⁵⁰.

Para enxergar o caráter reparatório das ações afirmativas quanto ao estabelecimento das condições que a população negra vislumbra nos dias de hoje, demonstra-se insatisfatório o mero atendimento à legalidade. Isto porque “as maiores desgraças produzidas pelo racismo foram feitas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes políticos, religiosos e dos considerados ‘homens de bem’” (ALMEIDA, 2018, p. 28-29).

Se a legalidade fosse atendida, atendendo-se a uma concepção individualista e somente isso, a análise sobre o racismo não iria além de um moralismo raso, que não consegue dar lugar a uma discussão que de fato desencadeie um avanço

⁴⁸ A discriminação direta é o repúdio ofensivo a indivíduos ou grupos, motivado pela condição racial, exemplo do que ocorre em países que proibem a entrada de negros, judeus, muçulmanos, pessoas de origem árabe ou persa, ou ainda lojas que se recusem a atender clientes de determinada raça (ALMEIDA, 2018, p. 25)

⁴⁹ A discriminação indireta é um processo em que a situação específica de grupos minoritários é ignorada — discriminação de fato —, ou sobre a qual são impostas regras de neutralidade racial — *colorblindness* — sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas — discriminação pelo direito ou discriminação por impacto adverso (ALMEIDA, 2018, p. 26).

⁵⁰ Para detalhes do direito à diferença, ver RIOS, Roger Raupp. O direito da antidiscriminação e a tensão entre o direito à diferença e o direito geral de igualdade. Direitos Fundamentais & Justiça - Ano 6, No 18, p. 169-177, Jan./Mar., 2012

social. Baseado nestas premissas, Almeida (2018, p. 38-39) atinge a conclusão que muito serve à esta pesquisa: o racismo é estrutural.

[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional (ALMEIDA, 2018, p. 38)

Com base nisto e na afirmação de que o racismo individual e institucional deve ser coibido mediante medidas que gerem mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas (ALMEIDA, 2018, p. 39), não restam dúvidas que as ações afirmativas desempenham um papel fundamental e inafastável na sociedade contemporânea — especialmente a brasileira —, marcadamente desigual, heterogênea e estruturalmente racista. Uma estrutura de poder como a que se formou ao longo dos séculos, que coloca a *branquitude*⁵¹ em uma posição de supremacia — e aqui evidentemente se inclui o ambiente intelectual, que tem como principal ambiente as universidades —, necessariamente deve ser frequentado por negros, a fim de que se pretenda estabelecer um equilíbrio a partir da diferenciação de tratamento.

Indo em direção oposta ao que se entende pelo racismo estrutural, a neutralidade racial — *colorblindness*⁵² — objetiva, sob o pretexto da não discriminação, i.e., somente considerar contrária ao direito à ação que deliberada e expressamente pretender discriminar (ALMEIDA, 2019, p. 110). Evidente que tal raciocínio vai de encontro ao que se tem pelo cerne das ações afirmativas, vez que como tais, a intenção é não somente manter a mera igualdade formal, mas avançar em direção à maior igualdade de oportunidades através de uma justiça corretiva e distributiva, conforme será aprofundado nas próximas linhas.

O termo ações afirmativas pode se referir “a uma série de políticas e iniciativas que promovem benefícios do bem-estar social e uma ampla gama de direitos civis, políticos e culturais aos mais variados grupos sociais que são ou foram

⁵¹ A branquitude é definida como uma posição em que sujeitos que ocupam esta posição foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm e são preservados na contemporaneidade (ALMEIDA, 2019, p. 58).

⁵² O raciocínio da *colorblindness* foi usado notadamente no caso *McCleskey v Kemp*, em 1987, na Suprema Corte dos EUA (ALMEIDA, 2019, p. 110).

objeto de discriminação” (VENTURINI, 2019, p. 37), de forma que a presente pesquisa se detém propriamente nas ações afirmativas da espécie cotas raciais, ainda que a conceituação das ações afirmativas seja feita amplamente pela literatura especializada. Desta forma, segundo Almeida (2018, p. 112):

As cotas raciais são apenas uma modalidade, uma técnica de aplicação das ações afirmativas, que podem englobar medidas como pontuação extra em provas e concursos, cursos preparatórios específicos para ingresso em universidades ou no mercado de trabalho, programas de valorização e reconhecimento cultural e de auxílio financeiro aos membros dos grupos beneficiados.

Para Greenawalt (1983, p. 17), ação afirmativa é uma expressão que se refere à tentativa de trazer membros de grupos sub-representados — geralmente grupos que sofreram discriminação — à um grau mais elevado de participação em algum programa de benefício.

Adotando viés semelhante, Schuck (2003, p. 136) aduz que ação afirmativa é um programa em que as pessoas que controlam o acesso a importantes recursos oferecem acesso preferencial àqueles grupos que, em particular, imagina-se não poderem usufruir de tais recursos.

Ao encontro do que é postulado no presente trabalho, Anderson (2010, p. 135) qualifica a ação afirmativa como qualquer política que pretende aumentar a participação de um grupo social desfavorecido em instituições convencionais, seja através de “divulgação” (com publicidade centrada em determinado grupo para que este participe), ou “preferência” (usando o pertencimento a um grupo como critério para selecionar participantes).

Ao se referir a ações afirmativas, Kennedy (2013, p. 25) diz serem elas políticas que oferecem aos indivíduos considerados afiliados a um grupo de beneficiários uma preferência sobre outros em competições de emprego, educação ou outros recursos valiosos.

Gomes (2001, p. 40) diz que as ações afirmativas são políticas de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e órgãos dotados de competência jurisdicional com vistas à concretizar a efetiva igualdade de oportunidades a que todos seres humanos têm direito, e completa com a definição:

Ações afirmativas são um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário,

concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 41).

O conceito que melhor sintetiza e mais amplamente abrange as características das ações afirmativas, é o de Feres Jr. et. al (2018, p. 13), que considera ação afirmativa "todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo". Este conceito leva em conta que as categorias consideradas mais comuns nas ações afirmativas são etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas, portanto se coaduna com o viés racial que é tratado nesta pesquisa. Ademais, esta definição revela uma grande proximidade da ação afirmativa com outras políticas do Estado de Bem-Estar Social, explorado no primeiro capítulo, com patente viés desenvolvimentista (FERES JR., et. al, 2018, p. 17).

Essencial para a decisão de considerar este último o conceito a ser utilizado é o fato — afirmado pelos próprios autores, inclusive — de que nele estariam abrangidas tanto as situações em que se tem grupos étnicos como beneficiários quanto também quando se tem grupos racializados (FERES JR., et. al, 2018, p. 16), como no caso indiano, e daí se infere a importância da abordagem, conquanto breve, das ações afirmativas na Índia.

Ainda que as políticas de acesso a educação possam ser menos rígidas, como por exemplo através de empréstimos com juros baixos, bolsas de estudos e outros programas de auxílio estudantil⁵³, as cotas raciais são as que merecem destaque aqui.

Ressalte-se, por oportuno, que as ações afirmativas podem ser completamente desvinculadas do aspecto étnico-racial e ainda assim não perderem sua essência enquanto instrumentos de democratização. Assim, temos os exemplos de "reserva de vagas em universidades para alunos de baixa renda ou oriundos de escolas públicas, ou para pessoas com deficiência; programa de leite gratuito para

⁵³ Estes são exemplos de ações afirmativas menos rígidas que também proporcionam acesso ao ensino superior aos mais necessitados. Todos eles pretendem proporcionar aos mais necessitados uma melhora em suas condições de vida (FERES JR. et. al, 2018, p. 14).

crianças carentes; desconto no transporte público para idosos, entre outros” (FERES JR., et. al, 2018, p. 14-15).

O primeiro país a adotar as ações afirmativas como políticas sociais foi a Índia, no início do século XX, sob o formato de "reserva de posições ou assentos para determinados grupos da população historicamente excluídos de espaços sociais de relevo” (VENTURINI, 2019, p. 37). A nomenclatura utilizada pelos indianos é “políticas de reserva”, e não "ações afirmativas” (FERES JR. et. al, 2018, p. 16), denunciando a diferença, desde a gênese, das políticas norte-americanas que serão analisadas posteriormente.

A partir da Constituição de 1950, a Índia positivou tais políticas dando tratamentos preferenciais a determinados grupos abrangendo tanto cargos públicos como políticos e, ainda, no ensino superior, para as chamadas *Scheduled Castes*⁵⁴ e *Scheduled Tribes*⁵⁵ (FERES JR.; DAFLON, 2015, p. 97).

Feres Jr. e Daflon (2015, p. 103) mencionam que no panorama indiano "as políticas de reserva são, portanto, frequentemente encaradas como uma ameaça para o projeto de *nation-building* indiano e para a própria nação em si, que pode fragmentar-se em vista do fortalecimento das identidades comunitárias”.

A propósito, foi na Índia que surgiu a expressão *creamy layer*⁵⁶, utilizada para referência coletiva aos indivíduos privilegiados dentre os beneficiários de determinada política pública (FERES JR.; DAFLON, 2015, p. 241). Aqui, se está diante de um privilégio dentro de outro privilégio, de forma que entre os beneficiários das ações afirmativas, há alguns indivíduos que já teriam vantagens perante seus concorrentes.

É baseando-se no conceito da *creamy layer* que Sowell (2016, p. 195) elabora um de seus argumentos contrários às ações afirmativas, expondo que as ações afirmativas encontrariam uma justificativa partindo da premissa de que ações discriminatórias de um grupo contra outro, de maneira intencional, causariam a produção de um determinado padrão forçadamente desigual de distribuição. Assim,

⁵⁴ Receberam dos britânicos tal denominação. São os Dalits, que somam 15% da população da Índia (DAFLON; FERES JR., p. 97).

⁵⁵ São grupos cujas formas de subsistência em áreas florestais vêm sendo crescentemente ameaçadas pela expansão demográfica e econômica dos demais indianos. Representam 7,5% da população da Índia (DAFLON; FERES JR., p. 97).

⁵⁶ Em tradução livre, pode-se atribuir à expressão *creamy layer* o significado de “nata”.

a população negra teria atingido a classe média anterior e independentemente do sistema de cotas nas universidades.

No entanto, necessário que o olhar esteja voltado, neste ponto, ao aspecto multiculturalista que permeia as discussões das ações afirmativas contemporaneamente. Sendo o objetivo principal dessas políticas o de reconhecer e valorizar as diferenças culturais de determinados grupos, no caso do Brasil, os negros (CAMPOS; FERES JR., 2014, p. 103), diante do Estado Social exposto no primeiro capítulo da situação à qual a sociedade é colocada — levando em conta a pobreza e as necessidades — e o critério étnico-racial que traduz a maioria negra dentre a população mais pobre e necessitada, ainda que, evidentemente, haja também outras etnias dentre os necessitados, as ações afirmativas vêm como uma maneira de inclusão desses indivíduos no planejamento estatal de prover o mínimo para que haja dignidade humana.

Foi por influência das *affirmative actions* americanas, provavelmente, que o Brasil adotou o nome ações afirmativas (FERES JR., et. al, 2018, p. 15), e a partir, também, das desigualdades raciais que ganharam crescente visibilidade pública, com relatórios do IPEA assumindo o papel de expor estes desequilíbrios.

O ano de 2012 representou um marco na questão das ações afirmativas. Ocorreram a promulgação da Lei 12.711, conhecida como Lei de Cotas, e a publicação da decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 por parte do STF.

Sobre a legislação que regula a matéria, a Lei 12.711/12 surgiu no contexto de governos mais solícitos à reivindicações sociais, na década de 2000, tanto sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, quanto Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff⁵⁷, qualificando-se como o momento ideal para o processo de se pensar novas políticas públicas que tornassem mais democrático o acesso ao ensino superior (PAIVA, 2013, p. 49). Grande parte da discussão sobre a Lei de Cotas ocorreu durante os mandatos do presidente Lula, do ano de 2003 até o ano de 2010 (ANHAIA, 2017, p. 129).

⁵⁷ A Lei 12.711/12 teve origem no Projeto de Lei (PL) 73, de 1999, de autoria da então deputada federal Nice Lobão. Houve o transcurso de 13 anos de discussão e elaboração de seu texto (1999-2012), o que envolveu o mandato de três presidentes da república distintos (ANHAIA, 2017, p. 134).

A Lei 12.711/12 define que as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação devem reservar, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 1º). Há, também, a menção aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência, que devem fazer jus a um percentual de vagas condizente com a proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição (art. 3º).

Em suma, o texto da lei dispõe que as universidades e institutos técnicos federais devem reservar 50% das vagas ofertadas para as cotas, subdivididas em 4 categorias: (a) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; (b) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com registro de autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou índio); (c) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; e, (d) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou índio) (ANHAIA, 2017, p. 126).

A partir da entrada em vigor da lei, que ocorreu na mesma data da publicação, i.e., 30 de agosto de 2012, torna-se obrigação das instituições federais prover o determinado percentual para o acesso ao ensino superior. Anteriormente à esta data, no início dos anos 2000, as primeiras universidades brasileiras começaram a adotar programas de ação afirmativa (PAAs), sendo elas a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 2001, e a Universidade de Brasília (UnB), em 2003 (ANHAIA, 2017, p. 124).

Em análise aos Projetos de Lei que discutiram a Lei de Cotas, Anhaia (2017, p. 135) aduz que as proposições partem do princípio que o acesso às universidades públicas federais é desigual e são frequentadas, sobretudo, por pessoas brancas e com maior poder aquisitivo. Além disso, às universidades federais é atribuído maior prestígio e legitimidade como instituições educadoras e formadoras, potencializando

a importância da luta dos proponentes pela concretização das cotas (ANHAIA, 2017, p. 135).

A revisão do programa de cotas também é prevista pela referida lei, e deve ser feita em 10 anos, a contar da publicação da lei, conforme dispõe o art. 7º, i.e., deve ocorrer em 2022.

No Poder Judiciário, a discussão ocorreu em diversas ações⁵⁸, todas versando sobre o mesmo tema e com o mesmo intuito: a inconstitucionalidade das ações afirmativas. As alegações eram, dentre outras, a afronta à isonomia, a realização de um “pacto de mediocridade” no acesso ao ensino superior, o desrespeito à CRFB na medida em que todos são iguais perante à lei e que o mérito deve ser levado em conta (ANHAIA, 2017, p. 126).

A mais emblemática ação foi a ADPF 186, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. Em seu voto, o ministro ressaltou o duplo aspecto da igualdade — formal e material —, e afirmou que, para que a igualdade se estenda ao plano material, o Estado pode lançar mão de políticas de cunho universalista que abranjam um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural e, ainda, de ações afirmativas, que busquem atingir grupos sociais específicos, atuando de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens por um tempo limitado, permitindo-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (LEWANDOWSKI, 2012, p. 2).

De forma interessante, o relator menciona a lição de Santos (2003, p. 56), no sentido de que a superação de uma perspectiva meramente formal da isonomia integra o próprio cerne da democracia (LEWANDOWSKI, 2012, p. 6):

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

Na decisão, o Min. Gilmar Mendes e o Min. Celso de Mello argumentam que a CRFB preconiza políticas sociais para pessoas em condição hipossuficiente e que o

⁵⁸ ADPF 186, ajuizada em julho de 2009 pelo Partido Democratas (DEM) contra o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UnB; ADI 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEM), o DEM e a Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (FENAFISP) contra o ProUni a nível nacional; Recurso Extraordinário (RE) 597.258-RS, interposto pelo estudante Giovane Pasqualito Filho, contra a UFRGS (ANHAIA, 2013, p. 93-97)

conceito de minoria não é somente numérico, mas também referente a uma situação de vulnerabilidade (ANHAIA, 2013, p.100). A ideia se conecta com o enfoque das capacidades, vez que este não leva em conta somente um aspecto (como a renda), mas o contexto de uma vulnerabilidade discriminatória — que se opõe à democracia. A teoria é tratada com o devido aprofundamento nos capítulos 4 e 5.

Sobre o aspecto do mérito, este só é critério justo para candidatos com oportunidades assemelhadas, não sendo possível aplicar este critério para quem não desfrutou disso. O discurso do mérito pessoal ignora obstáculos enfrentados por dadas camadas populacionais (ANHAIA, 2013, p. 102). A decisão menciona que “a meritocracia sem igualdade de partida é apenas uma forma velada de aristocracia” (LEWANDOWSKI, 2012, p. 216).

O argumento da diversidade também foi abordado no julgamento, notadamente em duas acepções, expostas por Anhaia (2013, p. 103-104): o elogio à diferença cultural e ao relativismo cultural; e a contribuição da diversidade na qualidade das instituições que a promove. Quanto à primeira acepção, Lewandowski (2012, p. 28) menciona que “justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados”. No que diz respeito à segunda, Lewandowski (2012, p. 31-32) diz:

É preciso [...] construir um espaço público aberto à inclusão do outro, do *outsider* social. Um espaço que contemple a alteridade. E a universidade é o espaço ideal para a desmistificação dos preconceitos sociais com relação ao outro e, por conseguinte, para a construção de uma consciência coletiva plural e culturalmente heterogênea, aliás, consentânea com o mundo globalizado em que vivemos.

O resultado final do julgamento da ADPF 186 foi unânime pela constitucionalidade do sistema de cotas raciais da UnB, sendo, portanto, válida a adoção das ações afirmativas por outras Instituições de Ensino Superior no Brasil.

A ADI 3330 também tem destaque quando se analisa a atuação do Poder Judiciário quanto as ações afirmativas. Nela, foi julgada a constitucionalidade do Programa Universidade para Todos (ProUni). O resultado foi de 7 votos a 1 pela improcedência da ADI, o que ocasionou a declaração de constitucionalidade do ProUni. Os argumentos dos ministros envolveram a razoabilidade da priorização das IES que aderiram ao Programa como receptoras de recursos do FIES; a utilização

da capacidade ociosa das instituições privadas voltadas ao lucro, promovendo acesso aos grupos em desvantagem social e econômica; e a importância da política social como mecanismo lançado pelo Estado na tentativa de garantia do cumprimento de uma das responsabilidades constitucionais, qual seja a igualdade formal e material (ANHAIA, 2013, p. 112).

Houve, ainda, no STF, o julgamento do Recurso Extraordinário 597.285-RS, no mesmo ano de 2012, no qual um estudante alegou que o critério da UFRGS, de não considerar os diferentes graus de qualidade entre as próprias escolas públicas, não corrigiria eventuais distorções. Dos 11 ministros, 10 votaram pelo desprovimento do RE 597.285-RS.

Quando o Poder Judiciário — mais especificamente a Suprema Corte brasileira — permite que haja a participação efetiva de grupos que sofreram discriminação histórica em instituições com prestígio público, poder-se-á esperar como efeito, segundo Almeida (2019, p. 114):

- a) o fortalecimento dos laços sociais, impedindo o isolamento de grupos e retirando a força de práticas discriminatórias;
- b) o exercício da pluralidade de visões de mundo e a dedução de interesses aparentemente específicos do grupo, que agora, com voz ativa, poderá participar da produção de um “consenso”, dando legitimidade democrática às normas de organização social;
- c) a redistribuição econômica, vez que a maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho é característica marcante em membros de grupos historicamente discriminados.

É importante que, aqui, se parta da premissa de que no intuito de eliminar práticas discriminatórias e realizar uma efetiva inclusão de indivíduos com menos chances de adentrar o ambiente universitário (e escolar, em geral), existem dois caminhos possíveis: a adoção objetiva de normas proibitivas que suprimam tais discriminações e a criação e o reconhecimento de disposições que favoreçam e permitam a inclusão desses grupos de vulneráveis, tidas essas como ações afirmativas (BRITO FILHO, 2014, p. 76).

Neste sentido, a igualdade formal, que considera que todos são pura e simplesmente iguais, se distancia da justiça distributiva que demonstra muito valor quando o assunto são ações afirmativas. Desta forma, a justiça distributiva prima

pelo reconhecimento de que culturas distintas elaboram significados diversos acerca de seus bens sociais, com seus respectivos valores (SANTOS, 2019, p. 4).

Observando-se que, desde o século XVI, o colonialismo vinculou-se a uma estrutura geradora de desigualdades e injustiças, na qual estão contidos o capitalismo, o racismo, o eurocentrismo e o sexismo (BALLESTRIN, 2016, p. 369), percebe-se que o desnivelamento existente entre as camadas sociais não é mero acaso, e sustenta suas bases em fenômenos naturalmente opressivos.

Não se pode ignorar o fato de que as ações afirmativas observam múltiplos enfoques para que se justifiquem, sendo que o aspecto econômico tem acentuada importância na análise da presente pesquisa. Sobre o tema, Fanon (2010, p. 56) destacou sua impressão da sociedade no início da década de 1960, o que pode-se considerar atual nos tempos presentes: "a infraestrutura econômica é também uma superestrutura. A causa é consequência: alguém é rico porque é branco, alguém é branco porque é rico". Havendo reciprocidade nessa relação de causa e efeito, percebe-se que para que acessem um ensino superior que demanda uma preparação da qual alguém só pode gozar quando detentor de avantajados recursos econômicos, é muito difícil que indivíduos negros logrem êxito neste acesso quando há um tratamento baseado na igualdade formal.

4 O desenvolvimento e a liberdade em oposição a desigualdade: o enfoque das capacidades

As políticas públicas planejadas pelo Estado observam a formulação de mecanismos e estratégias para atingir um nível de desenvolvimento que envolva a garantia de uma melhor qualidade de vida à população, em especial aquela marginalizada e excluída dos recursos oriundos do próprio desenvolvimento (CHAVES E GEHLEN, 2019, p. 292)

O presente trabalho pretende servir para uma análise, diante do panorama social do Brasil, da contribuição de dois tipos de políticas públicas para o acesso ao direito social à educação, garantido pela Constituição Federal. Neste ponto, cabe ressaltar que a intenção é a de adotar como marco teórico um estudo econômico que verifica o desenvolvimento a partir da autonomia dos indivíduos e, em última instância, da liberdade de escolha à disposição destes: o de Amartya Sen em sua teoria do enfoque das capacidades⁵⁹.

4.1 Desigualdade e pobreza

Não se pretende adentrar os aspectos intrínsecos da desigualdade em suas diferentes acepções e fórmulas — sejam igualitaristas, utilitaristas, contratualistas, ou libertarianas⁶⁰, de forma que partir-se-á da referência feita por Sen, das desigualdades a partir de argumentos e evidências relativos à pobreza (KERSTENETZKY, 2000, p. 117).

Os recursos econômicos se constituem em um aspecto importante no estudo da desigualdade, tanto de oportunidades, como de resultados⁶¹. Na presente pesquisa, o que se faz é aliar esse viés econômico ao de oportunidades subjacentes subjetiva e individualmente analisadas. Para isto, utiliza-se o enfoque das capacidades.

⁵⁹ No original, Sen utiliza o termo *capability approach*.

⁶⁰ Interessante estudo sobre "desigualdades justas", que aborda as acepções mencionadas, é o de Kerstenetzky (1999).

⁶¹ Sobre a distinção, ver Atkinson (2015, p. 33-35).

Antes de mais nada, é importante apontar que, utilizando a mesma via de Anthony Atkinson (2015), não se pretende buscar uma eliminação total das diferenças econômicas e sociais, isto porque a igualdade total, no decorrer dos tempos, se demonstrou no mínimo muito difícil de ocorrer. No entanto, o que pode acontecer é uma redução da desigualdade abaixo do nível atual, na crença de que esse nível é excessivo, levando em conta que é perfeitamente possível que haja uma discordância entre o nível aceitável de desigualdade e, ainda assim, uma concordância de que sua medida nos dias atuais — principalmente no Brasil — é insustentável (ATKINSON, 2015, p. 28). A contribuição da educação — enquanto direito social consagrado na CRFB/88 — de nível superior é o objeto do trabalho.

Diante do cenário de uma política pública, que conseqüentemente acarreta um movimento de mudança econômica, Atkinson (2015, p. 25) aponta que diante de tal modificação, é imprescindível que se pergunte “quem ganha e quem perde?” diante dela. Sob imposições de que a economia não sustenta políticas como a renda básica universal e programas de transferência de renda como o PBF, é necessário que se considere que “não existe apenas uma economia” (ATKINSON, 2015, p. 25), e que a discussão deve levar em conta os atores sociais potencialmente atingidos.

Justamente na intenção de levar em conta os atores sociais, a análise deste trabalho parte das informações obtidas através das entrevistas realizadas com indivíduos beneficiários do PBF e das ações afirmativas e da conexão destes dados com a teoria do enfoque das capacidades em direção à garantia do direito social à educação, envolvendo aqui a educação de nível superior.

Uma premissa importante, que se demonstra relevante no escopo da pesquisa, é a levantada por Tawney (1964, p. 46-47), conforme citado por Atkinson (2015, p. 29), no sentido de que todas as pessoas devem ser igualmente capazes de fazer o melhor com as competências que possuem. Relevante, pois, a possibilidade de entregar aos indivíduos oportunidades — que invariavelmente ensejarão um custo ao Estado — para que se desenvolvam e atinjam um patamar condizente com o mínimo existencial.

Deste modo, a preocupação com a desigualdade é uma constante na discussão social tanto em âmbito mundial quanto nacional, que reverbera nos níveis de qualidade de vida das pessoas na medida em que determina que um indivíduo A terá a possibilidade de promover uma ação B (o que Amartya Sen chamará de

funcionamento) e um indivíduo C não terá acesso à promoção da mesma ação B, considerando que tal funcionamento B é básico para a vida de alguém, e.g. o acesso ao saneamento básico. Esse funcionamento afetará o conjunto de capacidades do indivíduo, que por sua vez determina a liberdade à sua disposição. Explicação mais detalhada sobre o método de Sen virá nas próximas páginas.

Elaborando o tema, Atkinson (2015, p. 31) fala sobre a igualdade de oportunidades em comparação a desigualdade de resultados, dizendo que “se estamos preocupados com a igualdade de oportunidades de amanhã, precisamos nos preocupar com a desigualdade de resultados de hoje”. Isso quer dizer que a aceitação da manutenção do *status quo* atual é a admissão de que o panorama poderá seguir da mesma forma desigual.

Fato é que o discurso neoliberal dos direitos sociais ajuda a construir o sentido da injustiça e das desigualdades, muito pela precarização do trabalho e das relações sociais conforme se viu nos últimos anos no país, tendo a Reforma Trabalhista⁶² bem representado essa análise (CHAVES E GEHLEN, 2019, p. 291). Esse discurso, para Leff (2010), citado por Chaves e Gehlen (2019, p. 291), é tido como dominante e se insere nos mecanismos de mercado e nas engrenagens da tecnologia a fim de gerar novos processos produtivos. Ocorre que, com isso, o que faz é aprofundar as desigualdades sociais.

No contexto da globalização, estão ocorrendo a precarização da força de trabalho, a feminização da pobreza e retrocessos em direitos sociais conquistados — o que consolida uma erosão do Estado Social, aumenta as desigualdades sociais e define novos contornos no planejamento de políticas sociais. Em suma, a privatização das políticas sociais, como ocorre no contexto neoliberal, as fragmenta e aponta para a desqualificação profissional no trato da questão social (CHAVES E GEHLEN, 2019, p. 296).

No incremento da pobreza dado no panorama neoliberal, notadamente há uma exacerbação do individualismo, pelo que o "público", ou seja, aquilo que é comum a todos, aproximando-se do que é coletivo perde força em detrimento da liberdade individual. No presente estudo, a liberdade é um fator muito importante na conjuntura da teoria do enfoque das capacidades, pelo que se observa no capítulo

⁶² A Lei nº 13.467 de 2017, sob o pretenso objetivo de combater o desemprego e a crise econômica no Brasil, mudou significativamente a Consolidação das Leis do Trabalho e ficou conhecida como Reforma Trabalhista.

4.2. Simultaneamente, no entanto, percebe-se que a liberdade para o enfoque de Sen não é atingida de uma única forma ou de maneira isolada, pois a importância estatal na concessão dos direitos que preparem o sujeito para exercer a liberdade de maneira justa é notável.

Neste sentido, segundo Chaves e Gehlen (2019, p. 303), o neoliberalismo tende a retirar do Estado o seu dever, deixando a ação em campo impróprio na consecução da garantia de direitos, descredenciando, ainda, a expertise profissional construída em torno do objeto da política, sendo que a lógica da acumulação passa a dominar. Para que esta lógica possa ser combatida, é necessário que se pense na transformação das relações de produção capitalistas, pois estas são o fundamento da matriz do sistema de desigualdades.

Conectando intrinsecamente as políticas sociais em um Estado Social com um direcionamento ao decréscimo da desigualdade, de maneira elucidativa, concluem Chaves e Gehlen (2019, p. 303):

As políticas sociais podem ser entendidas como intervenções estatais complexas que regulam os processos de reprodução social por meio de estratégias diferenciadas, operando de forma indireta sobre a relação capital-trabalho. Essas políticas desenvolvem-se como precondição e acondicionamento à acumulação capitalista e cumprem funções econômicas, políticas e culturais amplas e diversas, sem cuja realização não seria evidente a convivência entre capitalismo e democracia.

Historicamente, segundo Atkinson (2015, p. 33), se falava em termos utilitaristas para pensar na desigualdade, resumindo o bem-estar do indivíduo ao nível de utilidade atribuído a cada um, o que torna a desigualdade um fator reduzido a soma da utilidade total atrelado a felicidade ou ao prazer, ou, ainda, a um comportamento racional e auto-interessado⁶³. Sen (1997, p. 15) menciona que a abordagem do utilitarismo é ampla e bastante utilizada constituindo-se na soma das

⁶³ Conforme SANTOS et al. (2013, p. 63), os grandes utilitaristas do século XIX, i.e. Bentham, Mill e Sidgwick assumiam o utilitarismo com relação a felicidade e o prazer, enquanto que os utilitaristas mais contemporâneos como Hausman e Mcpherson o fazem com base no comportamento racional e auto-interessado.

utilidades individuais como a medida do bem-estar social, e nos estados sociais alternativos como valor da soma das utilidades individuais⁶⁴.

Em artigo no qual examina possíveis desigualdades a serem consideradas “justas” ou “aceitáveis” em relação a outros valores, Kerstenetzky (1999, p. 9) aponta que os utilitaristas pressupõem a atribuição de pesos iguais às utilidades dos indivíduos, enquanto que os libertarianos defendem liberdades iguais e contratualistas preferem a igualdade na distribuição de recursos básicos.

Analisando mais profundamente o conceito de liberdade, temos que a liberdade real, segundo van Parijs (1995, p. 22) é formada por três componentes: segurança, domínio de si e oportunidade. Isso contrapõe a ideia de liberdade formal, que abrange somente a segurança e o domínio de si, ignorando o componente da oportunidade (REGO E PINZANI, 2013, p. 59).

O fato de, normalmente, a relação entre pobreza e liberdade ser enfrentada somente levando em conta os aspectos da segurança e do domínio de si, i.e. obstáculos externos à liberdade (REGO E PINZANI, 2013, p. 59), faz com que a avaliação do presente trabalho se torne relevante, já que a análise é feita a partir de aspectos internos dos indivíduos, pensando na melhor compreensão dos obstáculos que freiam suas oportunidades. O enfoque das capacidades auxilia nessa compreensão.

Importa ressaltar, ainda, o tema do mínimo existencial a partir da identificação de necessidades básicas, conforme elabora Leivas (2006, p. 127), que coloca a autonomia e a saúde como “um padrão de vida mínimo aceitável em uma sociedade”.

Na avaliação do conceito de uma “sociedade decente” elaborado por Nussbaum (2004, p. 282), percebe-se que as ações para criação de um ambiente que possibilite o desenvolvimento do respeito a si próprio são uma forma de combate à pobreza. As situações humilhantes às quais os indivíduos da sociedade são submetidos podem ser aliviadas com a provisão de um conjunto mínimo de capacidades por parte do Estado (REGO E PINZANI, 2013, p. 64). Assim, não somente de forma negativa o Estado atuaria para que o indivíduo tenha

⁶⁴ Outros autores utilitaristas citados por Sen (1997, p. 15), além de Bentham (1789), são Marshall (1890), Pigou (1920) e Robertson (1952). Mais especificamente no que diz respeito ao utilitarismo na avaliação da desigual distribuição de renda, são as lições de Dalton (1920), Lange (1938), Lerner (1944), Tinbergen (1970), entre outros.

autorrespeito e não se sinta humilhado, mas também de forma positiva. Neste contexto se insere, conforme Rego e Pinzani (2013, p. 65), o PBF. O conjunto de capacidades possui uma base econômica, e ela deve ser garantida institucionalmente quando não houver a possibilidade de satisfação das exigências básicas de uma forma alternativa:

Medidas como a concessão de ajudas econômicas, a introdução de uma renda básica mínima ou a aplicação de programas governamentais como o Bolsa Família deveriam ser vistas como tentativas de ajudar os indivíduos a desenvolver suas *capabilities* quando não dispõem da possibilidade de fazê-lo autonomamente (REGO E PINZANI, 2013, p. 65).

Enquanto alternativa aos métodos utilitarista e libertarista — este último definido por Sen (2000, p. 86) como de base informacional demasiadamente limitada, portanto insatisfatório para uma análise da justiça — se dá a contribuição de Sen ao debate que envolve desigualdade e pobreza, conforme a lição de Kerstenetzky (2000, p. 117):

Creio que as contribuições mais significativas de Sen ao debate sobre desigualdade e pobreza são, em primeiro lugar, a dimensão de avaliação dos estados sociais em termos dos seres e fazeres, e do espaço aberto aos indivíduos para escolher entre seres e fazeres alternativos, isto é, em termos dos funcionamentos e capacidades dos indivíduos para levarem adiante seus planos de vida.

Essa liberdade de escolha a que se refere a autora ao comentar a obra de Sen é o ponto principal que toca este trabalho. A noção de pobreza de Sen tem muito mais relação com o que seria uma pobreza relativa — portanto um aspecto social — do que com a pobreza absoluta, que seria aquela ligada a aspectos físicos e biológicos (KERSTENETZKY, 2000, p. 117). Os funcionamentos e capacidades são os instrumentos que permitem o estudo da pobreza e dos aspectos que a circundam.

Sen (2000, p. 112) identifica a importância de distinção conceitual entre a pobreza como inadequação das capacidades e a pobreza como privação de renda, perspectivas que, segundo ele, não podem estar completamente desvinculadas, mas sim compreendidas conjuntamente, mesmo porque a renda é um meio importantíssimo de obtenção das capacidades. Quanto mais inclusivo for o alcance

da educação, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a pobreza (SEN, 2000, p. 113).

Ocorre que em que pese seja importante essa relação entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, é fundamental que a atenção se volte para o fato de que “a redução da pobreza não pode ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza” (SEN, 2000, p. 114), i.e. reduzir a perspectiva da pobreza à privação de renda e a partir disto justificar investimento em educação e saúde seria, conforme Sen (2000, p. 114), confundir os fins com os meios. Isto porque o aumento das capacidades humanas tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda.

Para a compreensão deste panorama, importa a compreensão de situações como a exposta por Sen (2000, p. 117), quando aduz que a perda de renda acarretada pelo desemprego pode, em grau considerável, ser compensada por um auxílio-renda que inclui benefícios aos desempregados⁶⁵. Se a perda de renda fosse a única consequência do desemprego, esse oferecimento, segundo Sen, seria capaz de suprimir a pobreza⁶⁶. Ocorre que os efeitos são ampliados não somente para a perda de renda, mas também para a perda de oportunidades, e, neste sentido, o enfoque deve compreender não somente a renda, como também as capacidades dos indivíduos.

Esse exercício, que considera renda e capacidades, torna o enfoque seniano um instrumento muito importante principalmente quando compreendemos o PBF e as ações afirmativas em conjunto, como nesta pesquisa. O PBF age preponderantemente no auxílio de renda, enquanto as cotas atuam principalmente na geração de oportunidades. O resultado é a atuação de ambos como vetores de funcionamentos que se retroalimentam e agem no incremento do conjunto de capacidades. Em consequência há um aumento da liberdade efetiva ou real

⁶⁵ No Brasil há o Seguro Desemprego, que é um auxílio em dinheiro oferecido ao trabalhador desempregado por um período determinado, sendo pago de três a cinco parcelas de forma contínua ou alternada, de acordo com o tempo trabalhado. Os recursos são custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (CAIXA, 2020).

⁶⁶ Há, no Brasil, interessante experimento de renda básica como ferramenta para mitigar os efeitos da pobreza, implementado no município de Maricá-RJ, envolvendo, inclusive, moedas digitais (Mumbuca E-Dinheiro) para enfrentar problemas de distribuição de renda. Ver Gonzalez et. al. (2020, p. 1146-1160).

daquele indivíduo que passa a ser mais rico, não só (mas também) em renda, como em capacidades, conforme se passará a analisar.

4.2 O enfoque das capacidades

Neste ponto, além de observações sobre a teoria seniana, elabora-se um panorama de análise dos principais pontos do enfoque das capacidades: os funcionamentos, qualificados como "tudo aquilo que alguém pode considerar valioso fazer ou ter" e as capacidades enquanto "liberdades substantivas de escolher uma vida que se tem razão para valorizar" (SEN, 2000, p. 94).

Importa ressaltar, por princípio, que o que se pretende neste trabalho é efetuar uma leitura sobre a teoria seniana, que é capaz de receber múltiplos entendimentos e interpretações. A leitura a ser dada aqui é a que coloca os beneficiários das políticas públicas em apreço como atores sociais na relação de liberdades efetivas à sua disposição.

O que se busca é a aplicação da teoria quando se pensa no Programa Bolsa Família e nas ações afirmativas enquanto fatores incrementadores — portanto funcionamentos — do conjunto de capacidades dos indivíduos que a tais políticas públicas fazem jus e o conseqüente incremento de seus conjuntos de capacidades, algo que proporciona a eles acesso à educação superior.

Ao mover a importância do "ter" para o "fazer" (KERSTENETZKY, 2000, p. 118), o enfoque das capacidades tem o condão de retratar a importância fulcral das políticas públicas em um Estado que se pretende social tanto na defesa dos direitos fundamentais quanto na prestação dos direitos sociais.

4.2.1 Uma perspectiva diversa do utilitarismo e da teoria de justiça de John Rawls

É a partir da crítica ao utilitarismo que Sen começa a elaborar sua teoria em relação a desigualdade, primeiramente na obra *On economic inequality*, publicada em 1973. Ao sistematizar o tratamento conceitual da desigualdade e os problemas práticos da medida da desigualdade, Sen (1997, p. 16) diz que o utilitarismo não se

preocupa com a distribuição interpessoal dessa soma, o que deve tornar esse tipo de abordagem inadequada para medir a desigualdade.

Para Sen (2000, p. 75), a forma clássica do utilitarismo de Bentham define a utilidade como prazer, felicidade ou satisfação. Tal fato faz com que questões classificadas por ele como importantíssimas não influenciem diretamente uma avaliação normativa, como a liberdade substantiva individual, a fruição, a violação de direitos reconhecidos e outros aspectos da qualidade de vida.

À primeira vista pode parecer que a teoria de Sen se coloca como contrária ao utilitarismo, no entanto é justamente vislumbrando uma expansão da liberdade humana como principal fim e principal meio (SEN, 2000, p. 71) que a análise é elaborada. Da mesma forma impõe Mill (2000, p. 96), conforme citado por Santos (2013, p. 88), ao defender o desenvolvimento da individualidade e, com isso, permitir que as pessoas se tornem mais felizes e valorosas tanto para si quanto para os outros. Percebe-se, assim, que ainda que Sen proponha uma teoria distinta do utilitarismo, o faz sem prescindir de alguns pontos de contato entre seus ensinamentos e os de utilitaristas como Mill e Bentham.

No que diz respeito às formas mais modernas, a essência da utilidade é vista não como prazer, satisfação ou felicidade, mas como a satisfação de um desejo (SEN, 2000, p. 75). Portanto, Sen (2000, p. 78), ainda que em algumas concepções pareça comungar com o utilitarismo, aponta que, sob o ponto de vista utilitarista, uma injustiça é definida pela perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ser obtido, i.e., uma sociedade injusta seria aquela na qual as pessoas são menos felizes, consideradas conjuntamente, do que precisariam ser.

Fato é que a base informacional, no utilitarismo, se demonstra muito restrita, o que limita a visualização de um panorama de ações que vislumbrem uma mudança do *status quo*. Além disso, há algumas deficiências na teoria utilitarista que fazem com que Sen (2000, p. 81) seja motivado a pensar em uma abordagem distinta: a (i) indiferença distributiva, vez que o cálculo utilitarista não leva em conta as desigualdades na distribuição da felicidade, importando somente a soma total; o (ii) descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade, já que o utilitarismo não atribui importância intrínseca a reivindicação de direitos e liberdades; e a (iii) fácil influência da adaptação e do condicionamento mental.

4.2.2 A ideia de justiça e o enfoque das capacidades

De acordo com o exposto, o que Sen faz para elaborar sua ideia de justiça, desigualdade e desenvolvimento é propor uma evolução da teoria de John Rawls, — que analisa a pobreza sob uma ótica clássica dos bens primários como elemento central — agregando uma ampliação desse enfoque informacional de rendas para bens primários para que se torne possível, principalmente, um exame que leve em conta o bem-estar e a liberdade.

Entre a renda — ou os bens primários — e o bem-estar, se colocam fatores que não podem ser deixados de lado, e.g "heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuição na família" (SEN, 2000, p. 93). Por isso, a avaliação de Sen pretende afastar da centralidade da teoria tanto os bens primários (em oposição a Rawls) quanto as utilidades (em oposição a Bentham e os demais utilitaristas). O fator essencial é o das capacidades ou habilidades, i.e "as liberdades substantivas de escolher uma vida que se tem razão para valorizar" (SEN, 2000, p. 94).

A teoria, como se percebe, não é sobre liberdade em relação ao Estado, nem sobre liberdades civis e políticas, mas sobre liberdade de poder participar na sociedade e perseguir seus próprios objetivos (BURCHARDT, 2015, n.p).

Aduz Sen (2000, p. 95) que de nada adianta uma pessoa fisicamente incapacitada possuir uma cesta de bens primários, mas não conseguir, por conta de suas características pessoais, converter esses bens primários em seus objetivos, quaisquer que sejam. Assim, é possível que uma pessoa com uma cesta de bens primários maior tenha menos chances de levar uma vida normal do que um indivíduo fisicamente capaz que detenha uma cesta menor de bens primários.

Para que assim não ocorra, a teoria do enfoque das capacidades propõe o foco no que os bens podem fazer pelas pessoas em circunstâncias particulares, levando em conta não apenas os resultados obtidos, mas também a diversidade de oportunidades (ATKINSON, 2015, p. 35). A renda, assim, pode ser considerada como apenas uma das dimensões da mensurabilidade da desigualdade, que deve ser interpretada também à luz de oportunidades e liberdades subjetivas.

A teoria do enfoque das capacidades tem alguns pontos centrais, dos quais surgem com destaque na presente pesquisa os funcionamentos (*functionings*) e as capacidades (*capabilities*). Os funcionamentos são expostos por Sen (2008, p. 79) como *beings and doings*, i.e., "estados" e "ações", atuando como um conceito que serve para construir outros conceitos eis que são coisas que alguém pode de fato fazer. Os funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, variando desde os mais elementares, como uma nutrição adequada ou estar livre de doenças evitáveis, até atividades mais complexas como poder participar da vida da comunidade (SEN, 2000, p. 95). A importância de tais aspectos reside no fato de que a combinação dos funcionamentos é que determina o conjunto de capacidades do indivíduo.

Quanto às capacidades, Sen (2000, p. 95) assinala que seu conjunto representa combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para determinada pessoa. O conjunto de capacidades, representa liberdades efetivas que proporcionam ao indivíduo a possibilidade de ter um estilo de vida diverso. Um mesmo funcionamento pode ser aproveitado tanto por uma pessoa abastada quanto por uma destituída, e.g., o ato de andar de bicicleta. Explico: alguém com uma boa situação financeira, plenamente possibilitada de comprar um automóvel, pode escolher utilizar a bicicleta para deslocamento urbano por entender ser a melhor maneira de locomoção, tanto por possibilitar a prática de um exercício físico quanto por evitar a poluição do meio-ambiente. Por outro lado, pode ocorrer de um indivíduo em má condição financeira usar a bicicleta para se deslocar na cidade por ser este o único meio de locomoção que pode escolher dentro de seu panorama financeiro. O funcionamento é o mesmo (andar de bicicleta), porém o conjunto de capacidades é formado por outros funcionamentos que definirão a liberdade efetiva que aquele indivíduo terá ao fazer a escolha. O conjunto de funcionamentos do abastado é notadamente maior, o que lhe permite uma liberdade de escolha em detrimento da falta de possibilidades do indivíduo destituído.

A mesma reflexão pode ser aplicada quando se pensa no Programa Bolsa Família e nas ações afirmativas enquanto incrementos nos conjuntos de funcionamentos de seus beneficiários, algo que proporciona a eles acesso à educação superior e, conseqüentemente, conforme da análise das entrevistas, um panorama de possibilidade de mudança do *status quo* quando a análise recai ainda

sobre a escolha de uma vida diferente, o que é, por si só, também um funcionamento.

Como poderia a autonomia se basear somente na liberdade se não há a possibilidade do indivíduo exercer de fato tais atos, qualificados por Sen como funcionamentos? Prometer autonomia a todos e não oferecer as bases e condições reais para seu exercício é um déficit da sociedade capitalista contemporânea (REGO E PINZANI, 2013, p. 56).

Esse exercício é corroborado quando Sen (2000, p. 96) aduz que o conjunto de capacidades consiste nos vetores de funcionamento alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Assim, a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, estando representado no conjunto de capacidades os funcionamentos ao seu dispor para realizar as combinações alternativas dos próprios funcionamentos dentre as quais a pessoa tem a possibilidade de escolher. Isto nos faz concluir que nos funcionamentos há uma retroalimentação. Um indivíduo pode ter acesso a livros e a internet, e.g., mas sendo desfavorecido socioeconomicamente, não terá a liberdade efetiva de acessar o ensino superior e atingir metas que proporcionem a mudança de seu *status* social.

O enfoque das capacidades segue uma tradição econômica para avaliar o valor real de um conjunto de opções que o indivíduo tem a sua disposição, e pode ser uma boa maneira de analisar a real possibilidade de mobilidade social que ações que incrementem o conjunto de capacidades dos indivíduos proporcionam. Se antes de terem à sua disposição o uso do PBF e das ações afirmativas o leque de opções dos indivíduos era mais restrito do que aquele formado após fazerem jus aos benefícios, há, então, ampliação do valor real do conjunto de opções em direção a funcionamentos que os beneficiários — em geral mais pobres — não teriam a chance de aproveitar.

A teoria leva em conta o fato de que uma pessoa pode necessitar de mais recursos do que outra quando desejar uma mesma ação. Quando alguém que detenha uma deficiência física, e.g., é tratado da exata maneira com a qual é tratada uma pessoa sem qualquer deficiência, estar-se-á diante de uma situação injusta. Ao detectar tais variações, o enfoque das capacidades valoriza tanto fatores objetivos (e.g. ter um lugar para morar) quanto subjetivos (e.g. felicidade e autorrespeito) (BURCHARDT, 2015, n.p).

As pessoas são envolvidas em diferentes camadas de instrumentos que aumentam e que diminuem seu conjunto de capacidades (BURCHARDT, 2015, n.p.), e por isso a colocação de instrumentos capazes de aumentar as opções à sua disposição gera mudanças significativas em sua relação com as oportunidades factíveis de serem realizadas.

Esta noção, que leva em conta os funcionamentos para avaliar objetos valiosos na vida dos indivíduos encontra guarida em precursores como Aristóteles, William Petty, Adam Smith e Lagrange (KERSTENETZKY, 2000, p. 118). A investigação de Sen vai além da consideração do PIB e da renda para analisar a pobreza, considerando, em vez disso, as necessidades básicas como saúde, educação, expectativa de vida e, inclusive, a renda. Há, conforme Kerstenetzky (2000, p. 118), um deslocamento do "ter" para o "fazer".

Importante que se consigne que, acompanhando o próprio Sen (2000, p. 106-107), não há "estrada régia" para a avaliação de políticas econômicas ou sociais. Neste trabalho, a questão central é acompanhada pela abordagem das capacidades, no entanto isto não torna uma abordagem distinta — como a utilitarista, a libertarista ou a justiça conforme Rawls — inválida ou inapropriada. O que se faz é encarar a realidade das políticas em estudo sob o enfoque dado por Sen justamente por este procurar verificar ações que são visualizadas na prática e no cenário dos potenciais beneficiários.

A teoria de Sen é importante para a análise da justiça social na medida em que demonstra haver bons motivos para julgar uma vantagem individual em função das capacidades que alguém tem, i.e. das liberdades substantivas para valorizar um ou outro caminho (SEN, 2000, p. 109).

No presente trabalho uma das variáveis trabalhadas é, conforme dito, justamente a pobreza sob a perspectiva seniana: como privação de capacidades básicas, e não como baixo nível de renda (SEN, 2000, p. 109), em que pese se possa perceber até mesmo das entrevistas realizadas que há entre os argumentos dos beneficiários a intenção de ingressar no ensino superior para melhorar o currículo e ter um diferencial no mercado de trabalho (o que, por si só, já demonstra que um incremento na renda é imprescindível para eles).

Os estudantes negros que obtêm acesso à universidade através das cotas raciais experienciam, entre outras dificuldades, problemas financeiros durante o

período em que frequentam a academia⁶⁷, motivo pelo qual conclui-se que a pobreza é traço presente em suas vidas tanto antes quanto durante este período. Não por outro motivo, a desigualdade torna-se elemento essencial na análise que se faz neste trabalho, vez que a atuação do PBF e das cotas como incremento ao conjunto de capacidades se dá como medida que proporciona possibilidades de mudança do *status quo* diante da inserção dos beneficiários tanto no mercado de trabalho como na sociedade em geral.

A promessa de autonomia é a base da busca de liberdade política, jurídica e social, assim como também fundamenta a busca de um maior bem-estar material e de mais opções em inúmeros âmbitos da vida humana (REGO E PINZANI, 2013, p. 56). Tal fato ampara a importância que Sen dá às bases materiais para que haja, de fato, a autonomia que pode proporcionar o desenvolvimento, eis que não é viável que se pense em uma sociedade realmente livre e dotada de autonomia sem o oferecimento das condições reais para que isso ocorra.

Em consonância com o que expõem Rego e Pinzani (2013, p. 61), pensar em uma capacidade como um instrumento sempre relacionado com outras capacidades é um exercício essencial para que a teoria de Sen seja eficaz. Em assim sendo, “dizer que alguém tem a capacidade de mudar-se livremente para outra cidade não se refere à sua capacidade de mudar-se fisicamente, mas às opções reais que possui para fazê-lo” (REGO E PINZANI, 2013, p. 61). Neste sentido, a reflexão de Sen no enfoque das capacidades dá a diretriz para que se pense no incremento do conjunto de capacidades do indivíduo com a maximização de seus funcionamentos — que a partir do que propomos neste trabalho, se retroalimentam e proporcionam liberdade efetiva para os beneficiários de políticas públicas como o PBF e as ações afirmativas. Isto quer dizer que se considera ambas as políticas públicas como funcionamentos que, combinados, enriquecem os demais funcionamentos do conjunto individual e levam a mais liberdade e bem-estar.

Ao serem consideradas como um conjunto, as capacidades são passíveis de influência por fatores externos como a possibilidade de acesso a direitos sociais fundamentais como a educação, já que estar alfabetizado, neste contexto, é um funcionamento considerado um elemento básico do conjunto de capacidades.

⁶⁷ Ver Lemos, 2017, p. 1-25.

Lembremos que a pobreza conforme Sen não é meramente de recursos (*resources*), mas de capacidades (logo, de combinações de funcionamentos).

Neste contexto, Rego e Pinzani (2013, p. 64) exploram a garantia de capacidades por parte do Estado. A mera alfabetização não é suficiente para melhorar o próprio *status* social, sendo necessário para isso a qualificação dos indivíduos, principalmente quando se trata de sociedades industrializadas. A exclusão dos indivíduos passa por essa ausência de uma educação e formação superior à mera alfabetização.

De Rego e Pinzani (2013, p. 64), elaborando uma ideia de humilhação pela não oferta de educação superior, se extrai a conclusão de que um Estado que não ajuda seus cidadãos a melhorar sua condição social por meio de uma educação e formação adequadas não está minimamente interessado no conjunto de capacidades dos cidadãos, o que segundo os autores representa uma forma de humilhação.

Por isso se torna tão importante o enfoque das capacidades no contexto da determinação de liberdade e autonomia. Não pode ser considerado livre para fazer determinada escolha (e.g. ter um emprego) um indivíduo que não tem condições de disputá-lo em paridade com uma concorrência que possui curso superior⁶⁸. Nas entrevistas, ressaltou-se, a inserção no mercado de trabalho foi uma das respostas mais encontradas quando a questão era a importância do acesso ao ensino superior.

A educação geral e a educação profissional, principalmente após a globalização a partir dos anos 1970, começaram a ser vistas como bastante inter-relacionadas (FOGAÇA, 1998, p. 32), o que nos demonstra que para a obtenção de um emprego formal, como inúmeras das estudantes entrevistadas nesta pesquisa apontaram querer, a feitura de um curso superior é, no mínimo, desejável. Segundo Saviani (1994, p. 152), o reconhecimento de que a educação pode vir a contribuir para o desenvolvimento econômico, na medida em que qualifica os trabalhadores, é uma realidade.

⁶⁸ Aqui, temos como norte as pesquisas de Stachiu et. al. (2018, p. 15-25) — que concluiu por uma maior exigência das empresas quando da análise de candidatos às vagas de emprego, algo que torna a graduação um grande diferencial nos currículos — e Soares et. al. (2007, p. 366-386) — que apontou estarmos vivendo a sociedade do conhecimento, situação que exalta a informação e demanda um desenvolvimento de habilidades e competências individuais contínuos de quem espera manter-se inserido no mercado de trabalho.

Em adição a isto, na decisão da ADPF 186, abordada com mais profundidade no capítulo 2.3, Lewandowski (2012, p. 30) menciona que:

Todos sabem que as universidades, e em especial as universidades públicas, são os principais centros de formação das elites brasileiras. Não constituem apenas núcleos de excelência para a formação de profissionais destinados ao mercado de trabalho, mas representam também um celeiro privilegiado para o recrutamento de futuros ocupantes dos altos cargos públicos e privados no país.

Isto quer dizer que, tendo o condão de proporcionar o acesso à universidades à indivíduos que, em condições de igualdade formal com os demais, provavelmente não obteriam êxito no processo seletivo, as ações afirmativas são um instrumento de promoção da equidade e agem como um funcionamento que, por sua natureza, retroalimenta os demais funcionamentos (e.g a perspicácia do indivíduo e os livros que tem à disposição para estudar para o exame), agindo em direção a uma maior liberdade real, por ampliar o leque de opções e, assim também, sua autonomia.

Sendo a educação superior também um funcionamento — este retroalimentado pelas políticas públicas em apreço —, e sendo assim trazendo um incremento no conjunto de capacidades dos que acessam a universidade, então mais liberdade e autonomia terão os indivíduos que desejem exercer funcionamentos como ter um emprego, ter uma vida digna, ter uma melhor moradia, mudar-se para outra cidade, dentre muitos outros que se relacionam ao desenvolvimento na concepção seniana. Como exposto no capítulo anterior, a pobreza de renda pode ser combatida com certa eficácia através da colocação de uma renda básica universal à disposição da população necessitada, mas a pobreza de oportunidades — ou de capacidades — não se pode diminuir com a mera disponibilização de renda (SEN, 2000, p. 117-118).

A autonomia de uma pessoa é correspondente ao conjunto de capacidades, que quanto mais extenso, mais funcionamentos agregará às possibilidades de vida do sujeito. Dentro de um contexto social, essa autonomia vai sendo construída e será inicialmente básica, podendo tornar-se uma autonomia legal, política, social e econômica no decorrer de tal processo contínuo e complexo (REGO E PINZANI, 2013, p. 67).

A disponibilização de renda — como faz o PBF —, portanto, pode atuar como um primeiro passo para que o indivíduo saia de sua condição de dependência, humilhação e precariedade (REGO E PINZANI, 2013, p. 71). Acompanhando esse fato, a reserva de vagas para pessoas negras — que conforme exposto no capítulo 3.3 tem maiores dificuldades de acessar o ensino superior — atuam em complemento para que haja um aumento da base material da autonomia e conseqüentemente o incremento do conjunto de capacidades do indivíduo através da maior disponibilidade de funcionamentos, que se retroalimentam conforme estudado. Há, ainda, o fato de que as estudantes entrevistadas, recebendo o PBF, quando analisado isoladamente, i.e., sem a potencialização das cotas raciais, já diferenciam-se de outras pessoas que sequer obtêm tal acesso muitas vezes por não lograrem aprovação no processo seletivo da universidade mesmo com a reserva de vagas⁶⁹.

Assim, no contexto deste trabalho, as cotas raciais atuam enquanto elementos que possibilitam essa geração de oportunidades, em direção ao alívio da pobreza de capacidades, as quais, segundo Sen (2000, p. 117) não podem ser combatidas com renda. Por isso, e pelos dados das respostas das estudantes nas entrevistas, é notável o efeito do PBF e das ações afirmativas no panorama social dos indivíduos, principalmente para que possam obter desenvolvimento através da liberdade em direção à mudança de um *status quo* que sistematicamente não lhes favorece.

4.2.3 O direito à educação e a teoria seniana

Sendo, conforme exposto, a teoria do enfoque das capacidades um postulado que pretende colocar a renda como um meio, e não um fim para o desenvolvimento, a importância da expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas é central na teoria seniana (SEN, 2000, p. 17).

As capacidades individuais (capacidades), enquanto conformadoras da liberdade que se tem como principal meio e principal fim do desenvolvimento,

⁶⁹ Importante a atenção, aqui, à resposta da estudante 9, que atribuiu seu ingresso na universidade à preparação no "cursinho pré-vestibular" que frequentou gratuitamente. Além disso, a resposta da estudante 7 se referiu também aos cursos "pré-vestibular", aos quais os mais pobres não podem ter o mesmo acesso que os mais ricos, tornando o exame muito desigual.

dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas (SEN, 2000, p. 71), e, em assim sendo, as disposições da sociedade na área da educação se torna central na análise dos direitos sociais, políticas públicas e desenvolvimento⁷⁰.

As liberdades instrumentais são elementos que têm o efeito de completar umas as outras⁷¹, e, classificadas em (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência; (5) segurança protetora, contribuem direta ou indiretamente para a mencionada liberdade (SEN, 2000, p. 55).

As oportunidades sociais influenciam a liberdade substantiva do indivíduo para que viva melhor, i.e. são importantes não somente na vida privada, como também nas atividades econômicas e políticas⁷². Assim, em atenção ao fato de que “o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade” (SEN, 2000, p. 56), a educação desempenha um papel crucial no conjunto de capacidades e, conseqüentemente, na liberdade do indivíduo.

As políticas públicas, conforme analisado no capítulo 3.1, atrelam a ascensão de um Estado emergente ao patamar de Estado desenvolvido à uma cultura política e social fortemente entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas (BUCCI, 2013, p. 21), por isso, o Estado e a sociedade detêm o papel de fortalecer e proteger as capacidades humanas sob a perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento (SEN, 2000, p. 71).

⁷⁰ Não só da área da educação, mas também das demais áreas de políticas sociais (e.g. saúde, trabalho, segurança, proteção à infância, transporte, etc.)

⁷¹ Posteriormente, Sen (2000, p. 57-58) analisa que “a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica — em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres — sobre o comportamento das taxas de fecundidade.”

⁷² É menos livre aquele que não pode ler jornais ou comunicar-se por escrito, estando impossibilitado de participar de atividades políticas (SEN, 2000, p. 56).

Neste sentido, o Estado tem papel fundamental na garantia do direito social à educação ao assegurar oportunidades iguais em liberdade, segurança, equidade e dignidade, o que requer, impreterivelmente, investimento. Por conseguinte, não se aceita a mercantilização ou a transferência desse serviço ao mercado, proporcionando acesso apenas aos que podem pagar (REYMÃO E CEBOLÃO, 2017, p. 94).

Tal intervenção estatal se justifica na CRFB de 1988, com força normativa e dotada de unidade⁷³, que postula por igualdade⁷⁴. No Estado se encontra o poder da viabilização de um ponto de partida para a igualdade de condições (REYMÃO E CEBOLÃO, 2017, p. 96), principalmente no papel de sustentação da capacidade humana em direção à liberdade, e não somente em uma entrega sob encomenda (SEN, 2000, p. 71).

Neste ponto, Drèze e Sen (2015, p. 55) destacam que o crescimento econômico é uma ferramenta importante na melhora das condições de vida da população. No entanto, o alcance e o impacto de tal crescimento econômico serão determinados em grande parte por aquilo que é feito a partir dos frutos do crescimento. Assim, segundo os autores,

É necessário reconhecer a função do crescimento na facilitação do desenvolvimento sob a forma de melhoria da vida e das liberdades humanas, mas também é preciso avaliar como as possibilidades de crescimento de um país dependem, por sua vez, do avanço das capacidades humanas (através da educação, do atendimento em saúde e de outros serviços), no qual o Estado pode desempenhar um papel bastante construtivo (DRÈZE E SEN, 2015, p. 55).

Ao dispor separadamente — ainda que estejam intrinsecamente conectados — do crescimento econômico e de uma efetiva melhora na vida da população, a teoria seniana, ao longo de sua construção, coloca o elo entre o desenvolvimento através da liberdade e a educação como necessário para o incremento das capacidades ou capacidades humanas enquanto fatores ideais para o desenvolvimento social. Isso demonstra a central importância do direito à educação

⁷³ Ver capítulo 2.2.

⁷⁴ Tanto como direito fundamental, insculpida no art. 5º, como no art. 206, que dispõe que ensino será ministrado, dentre outros princípios, com base no da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

enquanto serviço público prestado pelo Estado, na qual, pelo que se avalia das entrevistas que se passará a abordar, se deve incluir o direito ao acesso à educação de nível superior, por sua capacidade de incremento do conjunto de capacidades dos estudantes através da inserção das políticas públicas do PBF e das ações afirmativas em seu conjunto de funcionamentos, os quais se retroalimentam em direção a uma maior riqueza de capacidades.

5 Entrevistas

Para a realização desta pesquisa, a proposta foi de, através do estudo de informações prestadas por beneficiários das ações afirmativas — especificamente das cotas raciais — e do Programa Bolsa Família, analisar a contribuição dessas políticas públicas no acesso a educação superior em conjugação, ainda, com a teoria do enfoque das capacidades, de Amartya Sen.

5.1 Entrevistas qualitativas de pesquisa

A pesquisa empírica no Direito é algo recente e ainda muito pouco consolidada na formação acadêmica das faculdades de Direito, verificando-se, em oposição, uma ideia formalista, positivista, dogmática e distante do universo empírico (IGREJA, 2017, p. 11). No entanto, tal forma de pesquisa, no Direito, é um instrumento de interlocução intensa com a antropologia, a sociologia, a história e a economia, sem que se perca de vista a especificidade do Direito e das instituições jurídicas brasileiras (MACHADO, 2017, p. 6), e por isso se adequa ao presente trabalho, vez que a pesquisa reúne diversas áreas do conhecimento, inclusive as retromencionadas.

Quando se encara o Direito como o reflexo de relações de poder, de hierarquias e de processos sociais e culturais vigentes em um determinado contexto (IGREJA, 2017, p. 11), a pesquisa empírica passa a ter relevância considerável, como se expressa neste trabalho ao inter-relacionar inúmeras ciências. Desta forma, a pesquisa qualitativa — como a que é feita aqui —, apresenta uma contribuição que transcende aquela definida pela quantitativa ou estatística, já que rompe com as categorizações homogêneas e traz uma pluralidade de vozes e de situações diferentes (IGREJA, 2017, p. 16).

Desde a idealização desta pesquisa, a ideia foi de implementar entrevistas semi-estruturadas (ou semidiretivas), nas quais a abordagem combina perguntas abertas e fechadas, de modo a proporcionar ao informante a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto com mais abrangência e profundidade, muito por causa da informalidade que caracteriza esse tipo de entrevista (BONI E

QUARESMA, 2005, p. 75). A coleta de dados qualitativos embasa as conclusões do trabalho.

No escopo do trabalho, esta seria a melhor alternativa, pois a entrevista semi-estruturada

dá ao entrevistador a possibilidade de dirigir, no momento que achar oportuno, encaminhar a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele (BONI E QUARESMA, 2005, p. 75).

A escolha parte do pressuposto de que essa entrevista consiste em levar a pessoa entrevistada a explorar ela própria o campo de indagação aberto pela “diretriz inicial”, em vez de ser guiada pelas questões do entrevistador (DUCHESNE, 2000, p. 10). A partir das questões formuladas o entrevistador possui essa liberdade de focar nas questões importantes para o tema, o que seria muito importante para a pesquisa, já que os temas das políticas públicas, liberdade, autonomia e educação são amplos e abrangentes.

Ocorre que durante os meses em que o trabalho foi produzido, instaurou-se um período atípico na história do país e do mundo: a pandemia causada pelo SARS-CoV-2. O vírus potencialmente letal demanda precauções que abarcam, entre outras medidas, o distanciamento social. Tal fato fez com que entrevistas que envolvessem um contato pessoal, com presença física dos entrevistados, fossem, por prevenção, descartadas.

Em adição a isso, a pandemia fez com que a Universidade Federal de Pelotas — na qual as entrevistas se concentraram — não voltasse a ter aulas presenciais ao menos até o final do ano de 2020, o que dificultou o contato com os estudantes a serem entrevistados.

Em compasso com a lição de Bourdieu (2008, p. 693), a escolha do método de entrevista não necessariamente precisa ser rígida, no entanto sua aplicação deve seguir a aplicação de suas diretrizes com rigor. Importam para a entrevista, e.g, a escolha das pessoas a serem investigadas, a linguagem aplicada nos questionamentos, a familiaridade do entrevistador com os grupos sociais abordados, a empatia pelos entrevistados. Neste sentido, a escolha dos estudantes foi efetuada

de acordo com o que se pretende avaliar dos resultados, a linguagem dos questionamentos procurou ser a mais simples possível e o grupo social de estudantes universitários é familiar ao entrevistador, que frequenta há mais de dez anos o ambiente universitário enquanto aluno.

Levando em conta, ainda, que "o método tem de servir à pesquisa, e não condicioná-la", que "adaptar faz parte do jogo" e que "improvisações muitas vezes são necessárias" desde que "o pesquisador tenha uma reflexão sobre as consequências das escolhas tomadas" (XAVIER, 2017, p. 121), a solução encontrada diante do cenário atípico, a fim de não abrir mão das entrevistas, instrumentos de contato com os estudantes, foi a de enviar um questionário online para que as respostas fossem redigidas por eles, compreendendo suas limitações de escrita e de abrangência das questões expostas, bem como a impossibilidade de explorar uma ou outra resposta considerada mais importante.

Na tentativa de suprir a falta de uma abordagem presencial que daria base à entrevista semi-estruturada, as perguntas elaboradas, em sua grande maioria, constituem-se de diretrizes iniciais — o mais simples e diretas quanto possíveis —, que dão ao entrevistado a oportunidade de elaborar mais profundamente suas respostas. Uma diretriz inicial lança o entrevistado no roteiro do entrevistador, mas com uma ampla margem de possibilidade de respostas (XAVIER, 2017, p. 156).

O questionário contou com 15 (quinze) perguntas — a maior parte delas abertas —, que deram ao entrevistado a possibilidade de elaboração de suas respostas.

Os questionamentos foram os seguintes:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano?

Por que?

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades?

Quais?

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

Após parecer positivo quanto à pesquisa por parte do Comitê de Ética em Pesquisa - CEP, obtido através da Plataforma Brasil, foi solicitada à Pro Reitoria de Assuntos Estudantis - PRAE da UFPel lista de estudantes que houvessem tanto se declarado como beneficiários do Programa Bolsa Família quanto como pretos, pardos ou indígenas, fazendo jus a cotas para sua entrada na universidade. A delimitação foi pelas modalidades L2 e L6 das cotas, conforme classificação feita pela própria UFPel⁷⁵.

Neste contexto, foram contatados aleatoriamente 35 (trinta e cinco) estudantes que condiziam com o critério exposto, sendo 30 (trinta) do gênero feminino e 5 (cinco) do gênero masculino, dos quais 14 (catorze) se dispuseram a responder aos questionamentos, sendo que 9 (nove) de fato responderam às

⁷⁵ A cota L2 abrange candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012). Já a cota L6 compreende candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

perguntas, em questionário elaborado via *Google Forms*. Todas as estudantes entrevistadas ingressaram na universidade no ano de 2020.

A identidade e as informações pessoais das entrevistadas é mantida em sigilo, de forma que serão identificadas por números, de 1 (um) a 9 (nove). Todas as estudantes que responderam ao questionário são do gênero feminino e têm entre 18 (dezoito) e 30 (trinta) anos. A “aldeia” foi delimitada levando em conta todas as interrelações que podem ser apreendidas no espaço criado, que não é espacial nem temporal, mas pretende promover um diálogo entre o material coletado e as novas diretrizes e atores observados (IGREJA, 2017, p. 27).

As entrevistas constam colacionadas na íntegra em apêndice (apêndice B). Optou-se por apresentar as respostas da mesma forma como redigidas pelos entrevistados, vez que mesmo eventuais erros de escrita também denotam característica relevante na análise do conteúdo.

5.2 O Programa Bolsa Família e as ações afirmativas como incrementadores do conjunto de funcionamentos de seus beneficiários

Com base nas informações dadas pelos estudantes beneficiários entrevistados, todos eles consideram a educação como um fator importante na formação de um ser humano. Há menções nas respostas ao desenvolvimento “intelectual e pessoal”, oportunidade de se tornar uma pessoa “mais evoluída”, “desenvolvimento do indivíduo e do país para combater a pobreza e fazer a economia crescer”, desenvolver “coisas novas”, desenvolver o “senso crítico” e “formar um bom ser humano”.

Chama a atenção, assim, que pela ótica dos beneficiários entrevistados o acesso a educação é um importante fator justamente para que seja possível o desenvolvimento tanto individual como coletivo, o que vai ao encontro da obra de Seniana.

Quando a indagação foi sobre as oportunidades que poderiam surgir do acesso ao ensino superior, o discurso praticamente uníssono foi o da colocação no mercado de trabalho em busca de maior renda. A maior chance de conseguir um emprego é o principal alvo dos entrevistados, sendo que os demais motivos, quando vêm, o fazem secundária e acessoriamente, e.g. maior qualidade de vida,

reconhecimento, aquisição de conhecimento, satisfação pessoal ao trabalhar no que realmente gosta.

Sobre este ponto, aplica-se o enfoque das capacidades na medida em que a teoria prioriza, conforme exposto no capítulo 4, as oportunidades sociais como liberdade de escolha em detrimento da mera consideração da renda como aspecto da pobreza e, conseqüentemente, da avaliação da desigualdade na sociedade. Considera-se, portanto, que os beneficiários, como finalidade última, pretendem obter renda através da colocação no mercado de trabalho, e, como instrumento para chegar a este objetivo, coloca-se o acesso à educação superior com a influência conjunta do PBF e das cotas raciais enquanto elemento que aumenta o conjunto de capacidades do indivíduo, i.e., das escolhas factíveis para ele.

A obtenção de renda é o recurso que se quer obter, e para isso é necessário que se analise os vetores de funcionamentos à disposição do indivíduo, os quais podem ser constituídos de inúmeras ações, e.g. estar bem nutrido, ter acesso à internet ou estar livre de doenças. A proposta do trabalho é exatamente a de que as políticas públicas em apreço fazem parte de tais vetores de funcionamentos e, ao se retroalimentarem entre si e com os demais funcionamentos, proporcionam aos beneficiários maior liberdade efetiva e, conseqüentemente, um meio apto ao desenvolvimento.

Houve uma menção interessante sobre a possibilidade de, através do acesso ao ensino superior, tornar-se “uma profissional menos desvalorizada do que a maioria”. O modo através do qual a estudante refere-se à si própria no futuro desejado denuncia, de certa forma, a maneira que se sente perante os demais integrantes do mercado de trabalho. Ao mencionar querer ser “menos desvalorizada” e não “mais valorizada”, denota-se um sentimento de inferioridade que, ao que parece, a entrevistada pretende não mais experienciar após concluir sua caminhada no ensino superior. Novamente a liberdade se destaca na situação, vez que a valorização pessoal é um funcionamento que depende de outros vetores de funcionamentos para que se consolide no conjunto de capacidades e para que proporcione liberdade real de escolha por uma vida “menos desvalorizada”.

Das nove estudantes entrevistadas, oito disseram ter conversado com alguém da família sobre, um dia, estudar em uma universidade, tendo apenas uma respondido que jamais o fez. Quanto ao questionamento referente a ter mais alguém

da sua família frequentado a universidade, as respostas foram divididas: cinco disseram que são a primeira da família e quatro disseram que há mais casos de familiares que frequentam ou frequentaram o ambiente universitário.

Tais fatos, quando conjugados, demonstram que o PBF e as ações afirmativas, atuando em conjunto, podem atuar como mecanismo de quebra de um comportamento que afasta os mais pobres do ensino superior, e, como consequência, são garantidores do direito social à educação. Se os demais membros de suas famílias não acessaram a universidade, os entrevistados o fizeram com a utilização das duas políticas públicas em apreço, as quais agem enquanto funcionamentos que, ao se retroalimentarem, incrementam o conjunto de capacidades dos indivíduos. Neste cenário, o acesso ao ensino superior é também um funcionamento a ser considerado no conjunto de capacidades necessário ao desenvolvimento do indivíduo em relação ao mencionado como objetivos nas entrevistas, vez que também se retroalimenta junto das políticas públicas — e dos demais funcionamentos — para a liberdade efetiva dos beneficiários.

Por outro lado, o fato de a grande maioria das entrevistadas terem conversado com seus familiares sobre frequentar uma universidade ou acessar o ensino superior demonstra uma tendência de transformação em uma cultura que não tendia a promover a educação como fator de geração de oportunidades e diminuição das desigualdades. Da mesma forma, essa consideração se aplica quanto ao fato de unanimemente as entrevistadas terem respondido de forma positiva quando inquiridas sobre a hipótese de conversarem ou não com seus filhos sobre o acesso a universidade.

Através do questionamento que indagou as entrevistadas sobre os serviços básicos dos quais dispunham antes de acessar a universidade, denota-se que das nove estudantes, seis tinham acesso a internet e três não. O acesso a internet é fundamental para a preparação do candidato que pretende obter sucesso em qualquer exame, sobretudo no que avalia se o futuro estudante pode acessar a universidade. Uma das entrevistadas, inclusive, afirmou que obteve uma vaga em um curso pré vestibular gratuito na UFPel, através do qual ela pôde ter uma melhor preparação para o exame.

Isso demonstra que a falta de serviços básicos para um indivíduo interfere na formação do conjunto de capacidades, como denota-se que assim ocorreu no caso

das entrevistadas que tinham acesso à água tratada e luz, porém não tinham acesso à internet. Neste caso, agem o PBF e as ações afirmativas, novamente, como funcionamentos que, em combinação entre si e com outros funcionamentos, incrementam o conjunto de capacidades do indivíduo, para que a oportunidade de acessar a universidade seja viável como uma das escolhas no leque que se abre para os beneficiários. Posteriormente, o próprio acesso à universidade será um funcionamento que, combinado com outros funcionamentos — inclusive com as políticas públicas em apreço — darão a liberdade efetiva para os beneficiários de atingirem os objetivos que pretendem, como ter um lugar no mercado de trabalho, ser uma profissional valorizada etc.

A ideia geral das entrevistadas sobre o Programa Bolsa Família é positiva, sendo taxado como “importante para a população pobre”, uma “ajuda”, “benéfico a quem não tem condição financeira de sustentar sua família”, “válido”, “de grande ajuda”. Chama a atenção o fato de duas entrevistadas terem apontado crer que o programa tem “muito a melhorar”, o que mostra algo além de incondicional gratidão, mas também um aspecto crítico no que diz respeito à ideia que têm sobre o PBF. Certamente as respostas poderiam ser mais aprofundadas se o contato da entrevista tivesse sido pessoal, o que lamentavelmente não pôde ocorrer pelo que já se expôs.

Os depoimentos no sentido de ser o benefício do PBF a única renda no decorrer da infância de uma das entrevistadas, bem como o de estar presente durante toda a vida de outra, simbolizam que o valor recebido é decisivo para a possibilidade de mudança do panorama da vida dos beneficiários.

As respostas das entrevistadas sobre o que pensam das cotas raciais são diversas. A maior parte das entrevistadas demonstrou apoio e deu importância à política pública, com respostas no sentido de que “são importantes para dar oportunidade a quem quer ganhar espaço”, “é uma pauta importantíssima”, “necessárias para a igualdade social”, “de extrema importância”.

No entanto, algumas beneficiárias denunciaram ter reservas quanto ao sistema: “porém as [cotas] étnicas/raciais alguns pontos soa um pouco de inferioridade e diminuição do negro, preto ou pardo quesito capacidade, competência e ter que comprovar as características da sua cor, origens me deixa desconfortável”, “algumas cotas não consigo entender. Conheço muita gente que

tem casa própria e condições de arcar com uma faculdade particular usando as cotas pra tirar o lugar de quem precisa”, “muito boa, pena que tem muita fraude! Eu mesma fui desvinculada por eles acharem que não tenho nenhum fenótipo de gente negra em minha família sendo que tenho e foi comprovado”.

Essas ressalvas feitas pelas entrevistadas denotam que as ações afirmativas não são unanimidade sequer entre os próprios beneficiários da política pública. Mesmo tendo seu lugar no ensino superior proporcionado, ou ao menos facilitado pelas cotas, os beneficiários mostram certo descontentamento, o que demonstra de um lado, que ainda há pontos a serem melhorados no que diz respeito a aplicação da política pública, e, de outro, que os próprios beneficiários podem ter um perfil de reação negativa a um instrumento criado, pretensamente, para ampará-lo.

As respostas das entrevistadas aos questionamentos que abordaram a maneira como veem o PBF e as cotas — como uma ajuda ou direito —, denotaram 80% das entrevistadas que acreditam que as políticas públicas em apreço são um direito do indivíduo, em oposição a 20% que dizem ser uma ajuda. Tal fato, em comparação com os dados obtidos em pesquisa feita entre os anos de 2006 e 2011 por Rego e Pinzani (2013, p. 87-88), os quais mostraram que apenas cinco das cento e cinquenta beneficiárias do PBF entrevistadas mencionaram o programa como um direito, retrata que há uma tendência entre os beneficiários de considerarem o PBF como um dever governamental, e não mais como uma mera ajuda, sem carga obrigacional por parte do Estado. Além disso, essa ideia do PBF como direito corrobora uma incorporação de uma prestação positiva do Estado perante seus jurisdicionados, numa clara concretização de direitos sociais consonante com os ideais da CRFB de 1988, notadamente dirigente conforme exposto no capítulo 2.1.

As respostas à última pergunta feita no questionário, que indagou sobre o voto e a importância de exercê-lo, demonstra que a totalidade das entrevistadas costuma ir votar e acha importante que o cidadão o faça. Houve menções ao desenvolvimento, à movimentos sociais, ao voto como voz da sociedade, à democracia e à opinião. Conforme Leivas (2006, p. 126), a possibilidade de modificação do panorama no qual se inserem os indivíduos é um importante instrumento para que se identifique e explore a autonomia que possuem.

Abre-se caminho, assim, com essa possibilidade de mudança do *status quo* dos beneficiários, ao que refere Leivas como oferecimento de um nível ótimo máximo de satisfação de necessidades básicas. Conforme mencionado no capítulo 2.3, o mínimo existencial tem em uma de suas concepções a da satisfação de necessidades básicas.

O atendimento ao padrão ótimo máximo de satisfação das necessidades demanda saúde e autonomia tais que o indivíduo é capaz de optar por atividades nas quais deseje tomar parte dentro de sua própria cultura, possui meios para exercer tais atividades e, ainda, caso não esteja satisfeito com a forma de vida, questioná-la e participar de um processo político que viabilize a adoção de um outro tipo de cultura (LEIVAS, 2006, p. 126).

A conjugação das respostas obtidas gera a reflexão da atuação em conjunto do PBF e das cotas raciais no ensino superior como um fator de possibilidade de mudar o estado atual das coisas por parte dos beneficiários. Em uma análise mais abrangente, a mudança promovida pode impactar na sociedade — e.g. através do voto — e originar notáveis mudanças sociais.

O ponto central da análise reside no fato de que as ações afirmativas e o PBF proporcionam aumento da liberdade efetiva dos atores sociais entrevistados. Isto porque há a criação de possibilidades de escolha — qualificadas como funcionamentos — cujas combinações fazem com que o conjunto de capacidades dos indivíduos seja ampliado.

6 Considerações finais

As discussões que tratam da efetivação dos direitos sociais ganham espaço na medida em que as violações aos direitos fundamentais são perpetradas. Por isso, com as observações expostas na pesquisa envolvendo Direito e políticas públicas, e com a teoria que serviu de parâmetro para a análise, foi possível vislumbrar a relevância de ações públicas com o fito de garantir o direito à educação.

O Estado brasileiro, com a força normativa de sua Constituição Federal, qualifica-se como um Estado social, e, com isso, pudemos identificar a consagração de direitos sociais prestacionais — em especial o direito à educação — a serem garantidos. Em assim sendo, a partir do valor jurídico da expressão Estado social de Direito enquanto “cânone de interpretação da Constituição” do qual deriva “um vínculo social da liberdade” (NOVAIS, 2006, p. 197), nos colocamos diante de verdadeiro Estado social.

A conexão entre os direitos sociais e fundamentais se encontra, inclusive, na definição do conceito dos primeiros, como prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam maiores condições de vida aos mais necessitados. Encontra-se aqui uma boa representação de tentativa de igualização de situações sociais desiguais que traduz o que se pretendeu abordar no trabalho.

A perspectiva que leva em conta a congruência dos direitos políticos, civis e sociais, na qual se fundamenta a possibilidade do Estado de assumir diferentes obrigações com a população, nos propiciou a visualização da possibilidade de exigibilidade — inclusive judicial, ainda que possa não ser a via mais adequada — dos direitos sociais como direitos plenos e vinculados ao Estado.

Assim, a partir das escolhas governamentais se abre a possibilidade de pensar as políticas públicas não somente como programas de governo, transitórios, entregues ao arbítrio dos gestores públicos, mas sim enquanto ações permanentes, que busquem atingir o panorama mais justo e materialmente igualitário para a população. Para isso, parece fundamental que se mire os mais necessitados, os quais enxergam nas ações estatais possibilidades que Estados absenteístas não têm o condão de proporcionar.

Para tanto, expusemos o fato de que a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de política governamental, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas.

Ao penetrarmos nas construções teóricas dos fenômenos analisados, percebemos que as políticas públicas, enquanto processos pelos quais os diversos grupos que compõem a sociedade tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa sociedade, constituem um instrumento essencial no esforço de garantia de distribuição do capital social entre as classes sociais formadoras da comunidade, com o condão de reduzir desigualdades. Por este motivo, são instrumentos fundamentais para a concretização dos direitos sociais e, no que diz com objeto desta pesquisa, tanto o Programa Bolsa Família quanto as cotas raciais atuam comprovadamente nessa garantia.

Como problema de pesquisa, procuramos responder o seguinte questionamento: O Programa Bolsa Família e as ações afirmativas contribuem, em conjunto, para a oportunidade de acesso ao direito à educação superior por parte de seus beneficiários? Percebemos que possuir, em conjunto, o direito a ambas as políticas públicas, proporciona ao indivíduo uma capacidade que ele não deteria se não tivesse acesso a elas.

O Programa Bolsa Família, com seu caráter solidário e redistributivo, em que pese sofra críticas de variados setores da sociedade, apresenta inegáveis contribuições para a maior igualdade de renda. Os números do coeficiente de Gini, expostos nas figuras 5 e 6 assim confirmam.

Fato é que a queda do coeficiente de Gini, representada por 1% a 1,5% por ano desde 2004 atesta o sucesso do programa, que, neste trabalho, atua como potencializador das cotas raciais em direção a uma ação que significa para os beneficiários uma possibilidade de mudança de vida: o acesso ao ensino superior.

Calcadas no combate ao racismo — dentre outros fundamentos expostos no desenvolvimento do trabalho —, as ações afirmativas relativas a cotas raciais se opõem ao caráter contrarrevolucionário daquele, o qual impede a pluralidade das raças e consta imbricado na soberania do Estado que deve assumir o imperativo da proteção da raça como uma alternativa para o apelo revolucionário (FOUCAULT, 2005, p. 96).

O argumento da disparidade racial é deveras antigo e tem defesa em Kant, Hegel e Hume, os quais nos séculos XVIII e XIX afirmavam a superioridade do homem branco em relação aos negros africanos em processo de desumanização étnico-racial.

A multiplicidade dos enfoques das ações afirmativas é essencial para sua justificativa. Na análise efetuada na pesquisa, demonstramos inegável a importância do aspecto econômico, com destaque para a causa e consequência exposta por Fanon (2010, p. 56) quando diz que “a infraestrutura econômica é também uma superestrutura (...) alguém é rico porque é branco, alguém é branco porque é rico”.

Neste sentido, em havendo reciprocidade nessa relação de causa e efeito, percebeu-se que a dificuldade que indivíduos negros enfrentam em lograr êxito no acesso ao ensino superior — o qual demanda uma preparação da qual o indivíduo só pode gozar quando detentor de suficientes recursos econômicos — é grande quando o tratamento é baseado na igualdade formal.

No contexto da identificação das cotas raciais como elementos que possibilitam uma geração de oportunidades, em direção ao alívio da pobreza de capacidades, as quais, segundo Sen (2000, p. 117) não podem ser combatidas com renda, e pelos dados das respostas das estudantes nas entrevistas, é notável o efeito do PBF e das ações afirmativas no panorama social dos indivíduos, principalmente para que possam obter desenvolvimento através da liberdade em direção à mudança de um *status quo* que sistematicamente não lhes favorece.

Ao adicionarmos a teoria seniana do enfoque das capacidades ao cenário do debate, apresentando suas principais características e seu foco em deslocar a importância do “ter” para o “fazer”, justificamos a importância das políticas públicas no reforço à confirmação de direitos sociais. Concluímos no sentido de que o incremento do conjunto de capacidades tem papel fulcral — na perspectiva do enfoque das capacidades, que se demonstra diversa ao utilitarismo —, vez que impõe uma preocupação com a distribuição interpessoal de oportunidades e de funcionamentos.

O principal ponto a se sustentar é o de que as políticas públicas do PBF e das cotas raciais são funcionamentos que atuam em conjunto com outros funcionamentos dos beneficiários para formar vetores que proporcionam uma ampliação de seu conjunto de capacidades. Tais funcionamentos se retroalimentam

e, com o incremento do conjunto de capacidades, há maior liberdade. Segundo Sen, quanto mais liberdade real, mais desenvolvimento haverá.

No afã de avaliar os resultados das políticas públicas de ações afirmativas e do Programa Bolsa Família, utilizamos o enfoque das capacidades como meio de distinção entre atos que representam disposições econômicas, sociais e políticas e de atos que representam uma expansão das liberdades reais que providenciam ao indivíduo um incremento em seu conjunto de capacidades. O PBF e as ações afirmativas agem nessa ampliação e expandem as liberdades instrumentais com o efeito de completar umas as outras.

Pode-se perceber, inclusive, que o acesso ao ensino superior é apto a agir ele próprio como um funcionamento, que aliado a outros funcionamentos — PBF e ações afirmativas — agem como capacidades aptas a prover uma mudança do status quo dos beneficiários. Assim se pôde perceber das entrevistas realizadas.

Foi neste sentido que ocorreu a estruturação da pesquisa empírica, i.e., na elaboração da análise da utilização das políticas públicas em apreço por quem, de fato, adentrou o ensino superior em uma universidade. As entrevistas priorizaram questionamentos que pudessem facilitar o desenvolvimento de questões que envolvessem políticas públicas, liberdade, autonomia e educação.

O resultado das entrevistas foi satisfatório, de forma a possibilitar a resposta ao questionamento qualificado como problema nesta pesquisa. Restou verificado, a partir das situações expostas por cada uma das nove estudantes que responderam à pesquisa, que quando um indivíduo é agraciado com os benefícios do PBF e, em adição a isto, recebe a oportunidade de acessar o ensino superior por meio das cotas raciais, ocorre uma potencialização recíproca de seus funcionamentos apta a enriquecer seu conjunto de capacidades. Por conseguinte, o acesso a ações as quais dificilmente aquele indivíduo teria condições de aproveitar se torna uma possibilidade concreta em direção a mudança do panorama de vida através da inserção no mercado de trabalho, da inclusão social e da exploração de um ambiente distinto. É a liberdade efetiva, o poder escolher fazer ou deixar de fazer determinada ação — que leva ao desenvolvimento — mencionada pela teoria seniana.

Interessante apontar que o acesso ao ensino superior pode tanto constar como objetivo — e aí funcionamentos serão o PBF e as ações afirmativas — como

funcionamento — quando se retroalimentará das políticas públicas em apreço —, e agir para um objetivo maior que é o de uma mudança de vida, de participação efetiva na sociedade, de inserção no mercado de trabalho etc.

Em assim sendo, o efeito inclusivo de um programa de transferência direta de renda como o PBF e da reserva de vagas na universidade age no sentido de entregar aos indivíduos que a estas políticas públicas usufruírem uma possibilidade de mudar o estado em que se encontram, notadamente excludente e tendente à manutenção. Quando adotada uma dimensão mais ampla e abrangente, denota-se a possibilidade de originar do acesso ao ensino superior um panorama de progresso a partir das nuances do enfoque das capacidades.

Referências

- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: MINISTERIO DE JUSTICIA, D. H. Y. C.. **La protección judicial de los derechos sociales**. Quito: Sector Público Gubernamental, 2009.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Editorial Trotta, 2002.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ALLARDT, Erik. Having, Loving, Being: An alternative to the swedish model of Welfare State. In: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (Orgs). **The quality of life**. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. Imperialismo, colonização e racismo. In: CONRAD, Joseph. **Coração das Trevas**. pp. 186-192. Rio de Janeiro: Antofágica, 2019.
- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ANDERSON, Elizabeth. **The imperative of integration**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- ANDRETTA, Filipe. **O que se sabe sobre o Renda Cidadã e por que a proposta foi mal recebida**. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/30/renda-cidada-novo-bolsa-familia-renda-brasil-programa-governo-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 3 out. de 2020.
- ANHAIA, Bruna Cruz de. **A lei de cotas e a universidade pública brasileira em debate**. Revista Contraponto. v. 4, n.2, 2017.
- ANHAIA, Bruna Cruz de. **Educação superior e inclusão social - um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2013.
- ARANGO, Rodolfo. **El concepto de los derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis-Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- ARAÚJO, Danielle Ferreira. Política pública, efetividade e direitos sociais. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**. Vol. XVII, p. 115-146, 2017.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 146.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** trad. Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Condenando a Terra: desigualdade, diferença e identidade (pós)colonial. In: MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BERNAL PULIDO, Carlos. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005;

BICHIR, Renata Mirandola. **Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP. v. 35, n. 01, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 no 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 7a edição. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRAGE, Luis Ballester. **Las necesidades sociales: teorías y conceptos básicos**. Madrid: Síntesis, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa>. Acesso em 19 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do Programa de Crédito Educativo**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcrededuc.pdf>. Acesso em 22 ago 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 19 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 MC/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Asegurando el goce de los derechos en condiciones de igualdad: derechos humanos de las personas con discapacidad – contexto general. In: BELTRÃO, Jane Felipe; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de Brito Filho; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira. **Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables**. Manual dhes. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.

BRITO, Alessandra Scalioni. **O papel do salário mínimo na redução da desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 1995 e 2013**. Tese (doutorado em Ciências Econômicas) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Marina. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. **Revista Lugar Comum**. n. 29, pp. 33-46, Rio de Janeiro: UFRJ, set.-dez. 2009.

BURCHARDT, Tania. **Equality, Capability and Human Rights**. 2015. (25min31segs). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7zPQiRz3tHc>. Acesso em: 05 jan. 2021.

CAIXA. **Seguro-Desemprego. Assistência financeira temporária para o trabalhador desempregado**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/seguro-desemprego/Paginas/default.aspx>. Acesso em 26. jan. 2020.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JR, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes?. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online], vol.29, n.v84, 2014, pp. 103-118. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092014000100007>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**, 2. ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CAUPERS, João. O Estado do Estado. **Revista de Direito Constitucional e Internacional: cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 97-104, jan/mar. 2003.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 290-307, Ago. 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200290&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 Nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.179>.

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana Maria; GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CORDEIRO, Maria José de Jesus Alves. **Negros e indígenas cotistas da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul: desempenho acadêmico do ingresso à conclusão de curso**. 2008. 260 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Rev Panam Salud Publica**, v. 33, p. 54-60, 2013.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga; XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de bem-estar. In: MEZZARROBA, Orides; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. **Teoria do Estado e a Constituição**. Coleção Conpedi/Unicuritiba. Vol. 37 - 1a ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 314p.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUCHESNE, Sophie. Pratique de l'entretien dit 'non directif'. In: BACHYR, Myriam. **Les méthodes au concret: démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

DUSSEL, Enrique. **1492 o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1984.

EUA. **The Declaration of Independence**. Disponível em <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em 11 out. 2020.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Juiz de Fora: UFJF, 2010.

FERES JR., João. et al. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. João. **Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica**. Sociologias, Porto Alegre, ano 17, nº 40, p. 92-123. 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n40/1517-4522-soc-17-40-00092.pdf>>. Acesso em: 8 Out. 2020.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. Estado Social de Direito no Brasil: o Desafio de Equacionar Democracia e Judicialização das Políticas Públicas. Artigo, **Revista Direito Público**. v. 8. n. 42 Nov-Dez/2011. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/issue/view/115>>. Acesso em 25 jan. de 2020.

FERRAJOLI, Luigi. El papel de la función judicial en el Estado de Derecho. In: ATIENZA, Manuel; FERRAJOLI, Luigi. **Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho**. México: UNAM, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 31, nº 123. jul./set. 1994.

FOGAÇA, Azuete. A educação e reestruturação produtiva. **Políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia Unicamp, 1998.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: Entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, 2009.

FORSTHOFF, Ernest. **Por uma reconstrução da doutrina europeia sobre o uso conceitual do termo e natureza do estado social de direito**. Milão: Giuffrè, 1996.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I - A vontade de saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FRISCHTAK, Claudio. A social-democracia brasileira: seu momento de definição. In: **FORUM NACIONAL, XXIV - RUMO AO BRASIL DESENVOLVIDO**, Rio de Janeiro, 2012.

GAMA, Fabio Ribeiro Humphreys. **A declaração das nações unidas sobre a educação e formação em direitos humanos**: retórica e perspectivas de efetivação. 2012. 182 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GONZALEZ, Lauro; CERNEV, Adrian Kemmer; ARAUJO, Marcelo Henrique de; DINIZ, Eduardo. Moedas complementares digitais e políticas públicas durante a crise da COVID-19. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1146-1160, ago. 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000401146&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 26 dez. 2020. Epub 28-Ago-2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200234>.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

GREENAWALT, Kent. **Discrimination and reverse discrimination**. New York: Knopf, 1983.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicol. Esc. Educ.**, Maringá, v. 21, n. 2, p. 183-193, Aug. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572017000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 12 Jul. 2019.

GUARNIERI, Fernanda Vieira. **Cotas universitárias: perspectivas de estudantes em situação de vestibular**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

GUASTINI, Ricardo. Estudios de teoría constitucional. Doctrina **Jurídica Contemporánea/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México**: Fontamara, 2001.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, June 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702014000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Feb. 2020.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES, ano XXI**, no 55, Campinas, nov. 2001.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília: IBGE, 2018.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

IPEA. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: Ipea, 2019.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2008.

KANT, Immanuel. Observações Sobre o Sentimento do Belo e do Sublime. **Ensaio Sobre as Doenças Mentais**. Lisboa: Edições 70, 2012.

KENNEDY, Randall. **For discrimination: race, affirmative action, and the law**. New York: Pantheon Books, 2013.

KERSTENETZKY Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Fev 2000, vol.15, no.42, p.113-122.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdades justas e igualdade complexa. **Lua Nova**, Ago 1999, no.47, p.5-26.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 15-34, Oct. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000200015&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Sept. 2020. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201700020002>.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. **The End of Laissez-Faire**. London: Leonard & Virginia Woolf at The Hogarth Press, 1926.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial: um necessário estudo dialógico**. 2012. 168 f. Dissertação de Mestrado - UNIVEM, Marília/SP: [s.n], 2012.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEMOS, Isabele Batista de. Narrativas de cotistas raciais sobre suas experiências na universidade. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227161, 2017.

LEWANDOWSKI, Ricardo. STF 2012 - **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 06 jan. 2021.

LIEBL, Helena; DEMARCHI, Clóvis. A efetividade da dignidade da pessoa humana através dos direitos sociais. **REVISTA DA ESMESC**, v.25, n.31, p. 85-106, 2018.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In: **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4, p. 298-310, 1972.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MARQUES, Pedro Coelho; MASSAÚ, Guilherme Camargo. Dignidade Humana e o Supremo Tribunal Federal. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 37, p. 145-161, 15 set. 2020.

MARQUES, Pedro Coelho. O Programa Bolsa Família enquanto política pública. In: BIZAWU, Sebastien Kiwonghi; DO CARMO, Valter Moura; XIMENES, Julia Maurmann. **Direitos sociais e políticas públicas II**. Florianópolis: CONPEDI, 2020.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. In: **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, Mar. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100006&lng=en&nrm=iso.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Trad. Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. A passagem do 'pente-fino' nas concessões do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família: uma breve reflexão. **SOCIEDADE EM DEBATE**, v. 23, p. 04-25, 2017.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, Nov. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Set. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.

MESQUITA, Camile Sahb. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2007

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade/Utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Saraiva, 2013

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito: do Estado de Direito liberal no Estado social e democratico de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

NUSSBAUM, Martha. **Hiding from Humanity**. Disgust, shame and the law. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

O TEMPO. **Programa social Renda Cidadã poderá voltar a se chamar Renda Brasil**. Disponível em <https://www.otempo.com.br/politica/programa-social-renda-cidada-podera-voltar-a-se-chamar-renda-brasil-1.2393085>. Acesso em 3 out. de 2020.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. **Texto para Discussão, n. 1.738**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf. Acesso em 3 out. 2020.

PAIVA, Angela Randolpho. Políticas públicas, mudanças e desafios no acesso ao ensino superior. In: PAIVA, Angela Randolpho. **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

PALMEIRA, Maria José de O. Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias. **Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, Ano 5, n. 6, p. 157-170, 1996.

PALMEIRA, Maria José de Oliveira. Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias. **Revista da FAEBA: Educação e contemporaneidade**, Salvador, Ano 5, n.6, p. 157-170, jul./dez., 1996.

PANANDIKER, V. A. Pai. **The Politics of Backwardness** – Reservation Policy in India. Nova Delhi: Konark Publishers PVT LTD, 1997.

PENNA, Saulo Versiani. A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS APÓS 25 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA. **Lex Humana**, v. 6, n. 1, jul. 2014. ISSN 2175-0947. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/554/311>. Acesso em: 01 Jul. 2014.

PERICO, Alexandra Vanessa Klein; FOLMER, Abigail Laís; GOBI, Maísa. **Revista Direito e Inovação**. FW v. 3n. 3 p. 216-233, Jul. 2015

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO FERREIRA. **Curso de direito constitucional**. 7a ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

PIOVESAN, Flavia; VIEIRA Renato Stanziola. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofia**. Política y Humanidades No 15. Abril de 2006. Pags. 131-146

PORTERO, Carolina Silva. Los derechos sociales y el desafío de la acción de protección. In: MINISTERIO DE JUSTICIA, D. H. Y. C.. **La protección judicial de los derechos sociales**. Quito: Sector Público Gubernamental, 2009.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana. SANTOS, Carlos A. T.; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Mauricio. **Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities**. The Lancet v. 382, p. 57–64, 2013.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo. Amartya Sen e o direito à educação para o desenvolvimento humano. **Rev. de Direito Sociais e Políticas Públicas**. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 88-104, Jul/Dez. 2017.

RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 805-862, dez. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000400805&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 set. 2020

RIOS, Roger Raupp. O direito da antidiscriminação e a tensão entre o direito à diferença e o direito geral de igualdade. **Direitos Fundamentais & Justiça** - Ano 6, No 18, p. 169-177, Jan./Mar., 2012

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 33, n. 131, p. 283- 295, jul./set. 1996.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: publifolha, 2010.

ROIG, Maria José Añón. **Necesidades y derechos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas e programas**: notas introdutórias. [S.l.: s.n.], 2000.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas e programas: notas introdutórias**. S.l.: s.n., 2000. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf> Acesso em: 3 out. 2020.

SACHS, Michael. **Verfassungsrecht II - Grundrechte**. Berlin-Heidelberg-New York: Springer Verlag, 2000.

SANDEL, Michael. **Justiça – o que é fazer a coisa certa?** Trad.: Eloisa Matias e Maria Alice Máximo. 12a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus** [recurso eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

SANTOS, Bruno Aislã Gonçalves dos. **Utilitarismo e justiça distributiva. Uma defesa da tese de J.S.Mill**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Florianópolis, 2013

SANTOS, Cezar Augusto Pereira dos; CASAGRANDE, Dieson Lenon; Paulo Henrique de Oliveira, HOECKEL; Solange Regina, MARIN. Bem-estar e pobreza: a abordagem de Sen em comparação à utilitarista e a dos bens primários. **Revista Economia & Tecnologia (RET)** Vol. 9(4), p. 61-76, Out/Dez 2013.

SANTOS, Danilo Braun; LEICHSENRING, Alexandre Ribeiro; MENEZES FILHO, Naercio; MENDES-DA-SILVA, Wesley. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p. 708-733, Oct. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000500708&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 Set. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171851>.

SANTOS, Émina. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e184961, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022019000100508&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Ago. 2020

SANTOS, Mariana Cristina Silva et al. Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 6, p. 2233-2247, Jun. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019000602233&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 Set. 2020

SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. **Políticas Públicas e Direito: Democratização do Acesso ao Sistema Federal De Ensino Superior**. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SAVATER, Fernando. **El valor de educar**. 5 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J.; ZIBAS, D. M. L.; MADEIRA, F. R.; & FRANCO, M. L. P. B. **Novas tecnologias, trabalho e educação**. Petrópolis /RJ: Vozes, 1994.

SCHUCK, Peter. Diversity in America: **Keeping government at a safe distance**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

SCHÜTTZ, Gabriela D'Ávila. **O enfoque das capacidades de Amartya Sen: entre a ética do desenvolvimento e o desenvolvimento ético**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre Política de Desenvolvimento Social. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza: v. 5, n. 2, 1974.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas públicas: algumas considerações. **Revista da AJURIS** – Porto Alegre, v. 43, n. 141, Dezembro, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. Equality of What?, In: **The Tanner Lecture of Human Values**, vol. I, Cambridge: Cambridge University Press, 1980. Disponível em: <<http://>

www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Sen-1979_Equality-of-What.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Contrarreforma e "corte" de benefícios: o lucro com a miséria**. Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 10, n. 123, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saude Coletiva**. v. 12., p. 1429-1439, 2007.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, Curitiba, n. spe2, p. 233-250, 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602010000500014&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 Ago. 2020

SIMÃO, José Luiz de Almeida; RODOVALHO, Thiago. O Estado na promoção da igualdade material: A constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no Ensino Superior - ADPF 186/DF. **Revista de informação legislativa**: v. 51, n. 202, abr./jun. 2014.

SOARES, Dulce Helena Penna; SESTREN, Gisele; FILHO, Kleber Prado e DIAS, Maria Sara de Lima. A orientação profissional nas empresas francesas e seu paralelo no Brasil: questões para o orientador profissional brasileiro. **Estud. psicol. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, dez. 2007. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812007000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 dez. 2020.

SOARES, Sergei; SATYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidade futuras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos sociais e políticas públicas: a dificuldade de efetivação. **Revista de Direito**, v. 7, n. 02, p. 235-254, 1 fev. 2016.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. Da S.; MARQUES, E. C. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Lanara Guimarães de. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDELO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia. **Avaliação educacional: desatando e reatando nós** (orgs). Salvador: EDUFBA, 2009.

STACHIU, Mariana; TAGLIAMENTO, Grazielle; POLLI, Gislei Mocelin. Empregabilidade e carreira de universitários: uma visão da psicologia social comunitária. Bol. - **Acad. Paul. Psicol.**, São Paulo, v. 38, n. 94, p. 15-25, jan. 2018. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2018000100002&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 26 dez. 2020.

TAWNEY, Richard Henry. **Equality**. Londres: Allen & Unwin, 1964.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**, 1. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013

TORRES, Cláudia Regina de Oliveira Vaz. Educação em Direitos Humanos: princípios e políticas públicas. **Revista Debate Virtual - Direito UNIFACS**. n. 227, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2009.

VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro, 2019.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 9-29, Nov. 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 28 Ago. 2020

WERLE, Flavia Obino Corrêa. Panorama Das Políticas Públicas Na Educação Brasileira: Uma Análise Das Avaliações Externas de Sistemas de Ensino. **Revista Lusofona de Educação**. p. 159–179, 2014.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3a ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 35

Apêndice

Apêndice A - Autorização do Comitê de Ética em Pesquisa



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Ações afirmativas e Programa Bolsa Família: a contribuição das políticas públicas para o acesso de seus beneficiários ao direito social à educação

Pesquisador: PEDRO COELHO MARQUES

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 32557720.7.0000.5317

Instituição Proponente: Universidade Federal de Pelotas

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.078.036

Apresentação do Projeto:

A pesquisa, ao tratar do constitucionalmente expresso direito social à educação, pretende estudar programas e políticas sociais explorando-os conjunta e paralelamente com a teoria do enfoque das capacidades, criada pelo economista Amartya Sen. Pretende-se, para que seja possível uma avaliação dos efeitos do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas, entrevistar de 3 a 4 estudantes que tenham sido beneficiários destas políticas públicas e ingressado no ensino superior. Através de entrevista semiestruturada, produzir-se-ão dados a serem posteriormente analisados frente ao material bibliográfico originado e à teoria do enfoque das capacidades, que, após explanada, servirá como método de verificação das potencialidades que se abrem aos beneficiários. Após a obtenção dos dados, aplicar-se-á o método de revisão bibliográfica e cruzar-se-á com os dados para que seja possível traçar um panorama do efeito das mencionadas políticas públicas no acesso ao direito social à educação. A pesquisa utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, pesquisa bibliográfica e pesquisa descritiva na modalidade de estudo de caso. Os dados são analisados qualitativamente com utilização do método monográfico, com estudo dos casos em particular.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo geral:

Endereço: Av Duque de Caxias 250
Bairro: Fragata **CEP:** 96.030-000
UF: RS **Município:** PELOTAS
Telefone: (53)3301-1801 **Fax:** (53)3221-3554 **E-mail:** cep.famed@gmail.com

**UFPEL - FACULDADE DE
MEDICINA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PELOTAS**



Continuação do Parecer: 4.078.036

Verificar, a partir das características do Estado Social e das diretrizes do mínimo existencial e do enfoque das capacidades, se as políticas públicas do PBF e das ações afirmativas proporcionam, atendem e contribuem para o acesso ao direito à educação superior para seus beneficiários.

Objetivos específicos:

- 1) Estudar o Estado brasileiro enquanto Estado Social apto a prover aos seus cidadãos o direito social à educação superior através de políticas públicas;
- 2) Analisar as políticas públicas do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas e suas conexões com o Estado Social;
- 3) Avaliar a importância do Programa Bolsa Família e das ações afirmativas através de estudo de caso com aluno(s) da UFPEl que se utilizaram de tais políticas públicas e obtiveram acesso ao direito social à educação superior, utilizando a teoria do enfoque das capacidades.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: o estudo apresenta riscos mínimos, se o(a) entrevistado(a) sentir-se desconfortável e/ou constrangido(a) por qualquer que seja o motivo, poderá interromper a entrevista a qualquer momento. **Benefícios:** A partir do resultado da pesquisa, tem-se a oportunidade de apresentar cientificamente uma conclusão sobre a eficácia das ações afirmativas e dos programas de transferência direta de renda na possibilidade de acesso ao ensino superior, sendo este seu maior benefício.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à aprovação no Exame de Qualificação para obtenção do título de Mestre em Direito.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

OK

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

OK

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Endereço: Av Duque de Caxias 250	CEP: 96.030-000
Bairro: Fragata	
UF: RS	Município: PELOTAS
Telefone: (53)3301-1801	Fax: (53)3221-3554
	E-mail: cep.famed@gmail.com

**UFPEL - FACULDADE DE
MEDICINA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PELOTAS**



Continuação do Parecer: 4.078.036

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1560614.pdf	08/06/2020 19:34:24		Aceito
Outros	carta_resposta_cep.pdf	08/06/2020 19:33:28	PEDRO COELHO MARQUES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_pesquisa_atualizado_c_correcoes.pdf	08/06/2020 19:26:32	PEDRO COELHO MARQUES	Aceito
Outros	FAC_DIREITO.pdf	29/05/2020 16:45:51	Patricia Abrantes Duval	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_pesquisa.pdf	25/05/2020 19:31:55	PEDRO COELHO MARQUES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_pedro_marques.pdf	21/05/2020 19:41:41	PEDRO COELHO MARQUES	Aceito
Folha de Rosto	digitalizacao_pedro.pdf	21/05/2020 19:40:24	PEDRO COELHO MARQUES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PELOTAS, 09 de Junho de 2020

**Assinado por:
Patricia Abrantes Duval
(Coordenador(a))**

Endereço: Av Duque de Caxias 250
Bairro: Fragata **CEP:** 96.030-000
UF: RS **Município:** PELOTAS
Telefone: (53)3301-1801 **Fax:** (53)3221-3554 **E-mail:** cep.famed@gmail.com

Apêndice B - Entrevistas semiestruturadas

Entrevista com a estudante nº 1:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Até quando fui menor de idade.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano?

Por que?

R: Sim, tudo depende de uma boa educação para formar um bom ser humano, ainda mais nos dias atuais.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades?

Quais?

R: Sim, um currículo melhor na área de trabalho.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Não, eles não tem a mesma ideologia que eu.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Sim, óbvio.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Não frequento mais, fui desvinculada!

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Sim tinha todos.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Quatro.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Acho um ótimo programa ajudou muito e ainda ajuda as famílias de baixa renda.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Muito boa, pena que tem muita fraude! Eu mesma fui desvinculada por eles acharem que não tenho nenhum fenótipo de gente negra em minha família sendo que tenho e foi comprovado.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Sim, porque o Brasil é um país de bastante gente pobre.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Não necessariamente, ajuda o negros e seus descendentes a conseguirem mudar o números deles em faculdades públicas onde grande maioria é branca!

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim, sou mesária.

Entrevista com a estudante nº 2:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Até meus 18.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano? Por que?

R: Sim, pois com a educação temos a oportunidade de conhecer sobre diversos assuntos, culturas que vão além da qual nos conhecemos no dia à dia. Nos tornando pessoas mais evoluídas e receptivas com o outro.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades? Quais?

R: Sim, irá me proporcionar melhor qualidade de vida, com mais conhecimento terei a oportunidade de me assegurar no mercado de trabalho.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim e todos me apoiaram nesta decisão.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Sim minha irmã faz faculdade a distância, e eu acho ótimo isso vai fazer ela crescer muito não só profissionalmente como evoluir como pessoa também.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Com certeza.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Feliz por estar em um lugar no qual estou fazendo o que eu gosto, algo que depende inteiramente de mim e do meu esforço do qual eu sei que ficarei feliz com os frutos que irei colher mais pra frente.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz, internet.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Cinco.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: No meu ponto de vista há muito o que melhorar. Mas não nego o quanto ele ajuda muitas pessoas assim como me ajudou durante muito tempo.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Acho de extrema importância, pois se formos parar para analisar negros ocupam menos que a metade de pessoas dentro de uma Universidade. E não acredito que seja por serem incapazes e sim porque houve uma divisão extremamente desigual da qual poucos querem aceitar.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Um direito pois muitos vivem em situações precárias e é obrigação do governo garantir o básico para cada cidadão.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Um direito pois a maioria dos negros fazem parte da população pobre e acabam não tendo as mesmas condições de estudo que a maioria da população, e cabe ao governo junto as universidades garantir oportunidades de estudos.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim porque é a partir do nosso voto que iremos influenciar a forma da qual levaremos nossa vida daqui pra frente.

Entrevista com a estudante nº 3:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: 18 anos.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano?

Por que?

R: Extremamente importante e fundamental para desenvolvimento do indivíduo e também do país como combater a pobreza, fazer a economia crescer, etc...

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades?

Quais?

R: Acredito que sim, mais chances e oportunidades no mercado de trabalho e muito mais conhecimento.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim, acho importantíssimo para o meu futuro.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Sou a primeira da minha família a ingressar em uma faculdade.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Com certeza irei, mas não obrigá-los.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Ainda não pude frequentar.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz e internet.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Três.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: É um benefício de grande ajuda para algumas famílias mas tem muito o que melhorar.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Uma pauta importantíssima e necessária.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Acredito que seja um direito das pessoas que são de baixa renda e já sofrem com a precariedade e nada menos que receberem uma quantia para ajudá-las principalmente nos dias de hoje.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Um direito sem dúvidas para reverter o racismo histórico em que vivemos até hoje.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim, extremamente importante.

Entrevista com a estudante nº 4:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Não sei ao certo por ser no nome da minha mãe, mas faz cerca de 10 anos pra mais.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano? Por que?

R: Sim, hoje em dia é difícil encontrar oportunidades de trabalho sem ter um estudo, a sabedoria é a única coisa que levamos pra vida!

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades? Quais?

R: Acredito que sim, dependendo da área/curso escolhido poderá aparecer várias oportunidades de emprego, estágios e etc.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim, sempre conversei com a minha mãe sobre ser "alguém na vida" através do estudo e ela sempre me apoiou e incentivou.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Não, fui a primeira a se formar no ensino médio e entrar para uma universidade.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Já tenho uma filha e sim, sempre vou incentiva-la a estudar e buscar sempre ser uma pessoa melhor.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Realizada.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água e luz.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Mais de cinco.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: É um programa que ajuda muita gente, para muitos pode ser uma miséria de dinheiro mas para mim é muito bom, ajuda nas contas de casa e muitas vezes na comida.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Algumas cotas não consigo entender.. Conheço muita gente que tem casa própria e condições de arcar com uma faculdade particular usando as cotas pra tirar o lugar de quem precisa.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Acredito que seja uma ajuda assim como o projeto Minha casa, minha vida.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Direito, pois mesmo sem condições todo mundo tem direito de tentar uma universidade.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim, o voto é nossa voz, nosso meio de decidir quem vai ocupar o lugar sugerido, nossa forma de mostrar que temos tanto poder quanto qualquer um.

Entrevista com a estudante nº 5:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: Eu ingressei este ano de 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Durante os anos na escola, porém ainda estou no cadastro, pois minha mãe ainda recebe o benefício.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano? Por que?

R: Sim, importantíssima. Porque com a educação, a pessoa procura querer aprender, desenvolver coisas novas, pra um futuro.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades? Quais?

R: Sim. O reconhecimento, emprego digno, estabilidade financeira.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim. Na minha opinião, ter comunicação com a família é importante, até para nós termos algum apoio, de pessoas que reconhece o nosso potencial, família é base mesmo.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Sim. Primas que já se formaram e outra que ainda está cursando. Eu acho que já ter alguém da família que tem um histórico na Universidade, é como se fosse um exemplo, incentivo pra quem um dia busca ingressar na universidade.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Sim, vou buscar sempre a melhor maneira de ser exemplo, mostrar que cursar algo, saber o quer, buscar se especializar em algo, nos proporciona uma vida melhor.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Apesar de ter ingressado neste ano 2020, e presencialmente não está sendo possível frequentar, eu mesmo assim me sinto realizada por estar cursando algo que gosto.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz e internet.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Quatro.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Programa bolsa família, pra mim é programa válido, pois beneficia muitas pessoas, que estão em condições não tão boas.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Cotas pra mim é uma modalidade criada para ajudar a pessoa a ter mais chances de entrar numa faculdade.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: É um direito para as pessoas que não se tem uma boa condição de vida, que não tem uma renda boa.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Acredito ter sido criada pelo governo, porém é um direito das pessoas, para que também tenham oportunidades de entrar em uma universidade.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim. Acho importante, pois é um direito como cidadã ter minha opinião.

Entrevista com a estudante nº 6:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Desde sempre.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano?

Por que?

R: Com certeza. O ser humano, no decorrer de sua vida, naturalmente vive um processo inevitável de aprendizagem. Tal processo uma vez inevitável, é portanto importante. "O homem não é nada além daquilo que a educação faz dele" Immanuel Kant.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades?

Quais?

R: Sim. Segundo o IBGE uma pessoa com o diploma universitário no Brasil ganha 2,5 vezes mais do que alguém com ensino médio. Em minha cidade o grupo de pessoas graduadas é relativamente baixo, portanto provavelmente serei uma profissional menos desvalorizada do que a maioria.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim. Avisei aos meus pais e minha irmã, acredito que seja importante eles saberem disso.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Sim. Apenas uma prima minha. Na cidade onde moro, acredito q seja ainda mais complicado de se entrar para alguma graduação, pois quase não se alcança a nota necessária para faculdade pública ou não se tem capacidade financeira de pagar algum curso.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Não pretendo ter filhos. Caso tivesse, os incentivaria.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Não frequentei ainda.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz, esgoto, internet, assistência social, a saúde, atividades de segurança, transporte e entrega de carga, comida, informação, etc.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Duas.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: É um programa do governo federal voltado a famílias de baixa renda, que os disponibiliza mensalmente um um valor.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Uma lei que destina uma quantidade específica de vagas de um determinado grupo de pessoas.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Um direito. Segundo o IBGE, o Brasil é o nono país mais desigual do mundo. Penso que se ao menos estivéssemos na metade da lista, poderia ser considerado uma ajuda.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Um direito. Tomando como exemplo as cotas raciais, temos uma clara desvantagem "herdada" pelos negros, dado os fatos históricos. Portanto é obrigação do governo reparar as desigualdades geradas por ele mesmo no passado.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim. Ao lembrar da luta de tantos movimentos para que todos pudéssemos ter esse simples direito cívico, é impossível não considerar o voto importante.

Entrevista com a estudante nº 7:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Desde o ano de 1999, na gestação minha mãe passou a ser beneficiada , quando o nome era Vale Gás, passou a ser bolsa família. Percorrendo a minha adolescência até completar a maioridade.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano? Por que?

R: Sim, afinal deixamos de ignorar o conhecimento, uma ferramenta de desenvolvimento intelectual e pessoal, também influencia a valores como humildade, compaixão, compressão do individualismo e seus males.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades? Quais?

R: Com certeza. 1º de todas, o intermediário para meu diploma, sem falar na formação geral na área de Fisioterapia, ao qual curso. Um ambiente de projetos, conhecimentos, auxílio e incentivo a iniciativas educativas e benéficas a sociedade.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Sim, com todos os membros dela. Muito importante a interação que tivemos e o apoio que recebi gerando a mim mais auto confiança.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Sim, meu irmão do meio. Sinto orgulho, ver ele crescer em busca de um sonho. Uma realização familiar.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Com certeza, introduzirei ao assunto em nossos diálogos como família, usando meu exemplo.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Privilegiada antes de tudo, porém minha experiência é recente e não aprofundada devido a pandemia com o cancelamento das aulas presenciais, mas do pouco tempo que estou fica uma boa impressão da instituição.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz, celular móvel apenas. Internet banda larga própria não.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Cinco.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: Uma ação social que tem uma intenção genuína e abençoadora na minha vida e de tantas famílias que necessitam de assistência financeira do governo. Um programa bem presente durante a minha vida, que nos ajudou e ajuda pois ainda tenho um irmão beneficiário.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: As cotas me auxiliaram na entrada da faculdade. As definições de cotas na sua maioria acho bem coerente, porém as étnicas/raciais alguns pontos soa um pouco de inferioridade e diminuição do negro, preto ou pardo quesito capacidade, competência e ter que comprovar as características da sua cor, origens me deixa desconfortável.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Uma ajuda. Porque direito das pessoas é ter acesso a trabalho digno, com salário.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Uma ajuda do governo, porque o acesso a educação de qualidade não é disponível em todas as instituições educacionais de base, há muitos anos a educação não tem recebido investimentos sólidos e contínuos para uma boa formação de alunos de baixa renda. E as cotas nas universidades torna mais fácil, quando não se tem condições de pagar curso particular para vestibular no período de estudo antes do Enem, e, ou condições de pagar uma universidade particular.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim. Extrema importância, precisamos nos envolver pois somos afetados diretamente e involuntariamente, sociedade e família caminham junto.

Entrevista com a estudante nº 8:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: Neste ano 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Até os 18 anos.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano?

Por que?

R: Sim, pois somente com a educação podemos desenvolver o nosso senso crítico e contribuir para o país.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades?

Quais?

R: Com certeza, uma vasta oportunidade no mercado de trabalho e também trabalhar no que realmente gosto.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Claro. É muito importante a família ficar a parte dos nossos anseios e ambições, melhor ainda quando temos o apoio dos familiares.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Não. Na minha opinião se trata de falta de oportunidade e apoio.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Sim. A educação será um dos principais pilares na minha futura família.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Me sinto realizada, um ambiente diferente e que a maioria dos estudantes estão focados no mesmo objetivo, que é o estudo.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água, luz, telefone e internet.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Quatro.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: É um programa social que beneficia pessoas que não possuem condições financeiras a conseguirem com esse auxílio sustentar as suas famílias.

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: São importantes, porque dá a oportunidade as pessoas em geral sem condições financeiras e negros a conseguirem ingressar em uma faculdade pública e ganharem espaço.

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Na minha opinião é um direito das pessoas e também uma obrigação do governo propor melhores condições a população.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: (Não houve resposta)

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim. É importante para o país e também um ato democrático necessário, pois com o voto podemos decidir o futuro do nosso país.

Entrevista com a estudante nº 9:

1 - Em que ano você ingressou na Universidade?

R: Ano de 2020.

2 - Durante quanto tempo você foi beneficiário(a) do Programa Bolsa Família?

R: Fui durante minha infância inteira até os meus 18 anos. Minha Mãe ainda recebe o benefício em função da minha irmã ainda ser menor de idade e pelas condições financeiras dela, pois está desempregada e vive de bicos.

3 - Você acha a educação importante para a formação de um ser humano? Por que?

R: Sim... muito, educação é o caminho pras oportunidades.

4 - Você acha que o ensino superior vai lhe proporcionar oportunidades? Quais?

R: Sim... no mercado de trabalho.

5 - Você conversou com alguém da família sobre um dia estudar em uma Universidade/fazer um curso superior? O que você acha disso?

R: Não.

6 - Mais alguém da sua família frequenta/já frequentou a Universidade? O que você pensa sobre isso?

R: Não.

7 - Se um dia você tiver filhos, vai incentivá-los a estudar em uma Universidade?

R: Sim.

8 - Como você se sente frequentando o ambiente universitário?

R: Feliz.

9 - A quais serviços básicos você tinha acesso na sua residência antes de acessar a Universidade (ex: água, luz, telefone e internet)?

R: Água e luz.

10 - Quantas pessoas residem na sua casa atualmente?

R: Uma.

11 - O que você poderia me dizer sobre o Programa Bolsa Família? Responda da maneira mais completa que puder.

R: É um programa muito importante para a população pobre do País, pois através do Benefício eu pude ter comida na mesa durante muito tempo, pois passei uma boa parte da minha infância me mantendo apenas com essa renda, pois minha mãe nos vestia e alimentava a todos com o benefício. E também pras crianças exige frequência escolar isso impede a evasão dos alunos evitem que deixe a escola. No meu caso sempre gostamos de estudar ir a escola era sempre muito bom..

12 - O que você poderia me dizer sobre as cotas? Responda da maneira mais completa que puder.

R: São necessárias e importante para a igualdade social. Pois todas as vezes que entrei não pude continuar com matrícula e conclusão do curso, pois tinha que trabalhar. E eu tive um melhor acesso dessa vez nesse ano de 2020/1 por que fui selecionada num curso pré vestibular na ufpeL gratuito, onde tive a oportunidade de estudar e me preparar melhor pro vestibular..

13 - Você pensa que o Programa Bolsa Família é uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: É uma ajuda do governo. Mas... todo o cidadão que necessita deveria ter direito.

14 - Você pensa que as cotas são uma ajuda do governo ou um direito das pessoas? Por que?

R: Direito do Cidadão Negro, pois nosso acesso a universidade é sempre mais dificultoso pois não temos as mesmas oportunidades.

15 - Você costuma ir votar nas eleições? Acha importante?

R: Sim sempre!! É importante pro desenvolvimento do país.