

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

Dissertação



O PAVE como uma política institucional de democratização do acesso ao ensino superior na Universidade Federal de Pelotas

Liz Fernanda Carrard de Lima

Pelotas, 2024

Liz Fernanda Carrard de Lima

O PAVE como uma política institucional de democratização do acesso ao ensino superior na Universidade Federal de Pelotas

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

Orientador: Profº. Drº. Guilherme Camargo Massaú

Pelotas, 2024

Liz Fernanda Carrard de Lima

O PAVE como uma política institucional de democratização do acesso ao ensino superior na Universidade Federal de Pelotas

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas.

Banca examinadora:

Prof^o. Dr^o. Guilherme Camargo Massaú (Orientador)

Pós-Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Prof^a. Dr^a. Ana Clara Correa Henning (Membro Interno)

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Prof^o. Dr^o. Newton de Oliveira Lima (Membro Externo)

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço ao meu filho, Benício, amado da mãe, minha força e alegria. Durante a jornada do mestrado, tornei-me mãe, o que me impulsionou a concluir esta pesquisa. Obrigada, filho. Agradeço também ao meu companheiro de vida, Eduardo, meu marido e melhor amigo, que sempre me apoiou, segurando as pontas em muitas madrugadas com nosso filho enquanto eu finalizava a pesquisa. Vocês são minha fonte de amor e esperança. Amo vocês infinitamente.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Guilherme Massaú, que sempre foi extraordinário. Exemplo de humildade intelectual, sou imensamente grata pelo teu acolhimento durante todo o percurso e, principalmente, por todas as orientações.

Agradeço aos meus amados pais, que sempre me incentivaram a estudar. Aos meus irmãos, pais dos meus amados sobrinhos, que durante esse período foram suporte e ânimo. Amo vocês.

Agradeço aos meus colegas de trabalho da Coordenação de Registros Acadêmicos da UFPel. Aqui não citarei nomes, mas todos foram importantes, seja como exemplo de profissionalismo na luta diária por uma educação justa e de qualidade, seja na amizade e companheirismo.

Agradeço à coordenadora de registros acadêmicos, Emileni Tessmer, exemplo de servidora pública, sempre nos incentivando e acreditando no potencial de cada um. Ao Francisco Kieling, primeiro chefe imediato no Núcleo de Processos Seletivos e grande incentivador para que eu me candidatassem ao mestrado.

A Laís Basso, minha chefe, comadre e amiga. Não tenho palavras para agradecer o quanto tu foste essencial na minha pesquisa e és na minha vida. O PAVE só tem a ganhar com uma servidora tão dedicada. Obrigada.

Aos meus colegas de mestrado, que sempre me incentivaram, foram ombro amigo e companheiros nessa jornada acadêmica. Admiro-os como pesquisadores e pessoas. Tainá, Dandara, Mari, Mário, Marti e Laura, levo vocês no meu coração. À UFPel, instituição à qual sou servidora pública e estudante no mestrado em Direitos Sociais.

Agradeço à Prof.^a Dr.^a Ana Clara Correa Henning e ao Prof.^o Dr.^o Newton de Oliveira Lima pelas importantes contribuições na banca de qualificação e pelo tempo despendido na leitura.

Resumo

LIMA, Liz Fernanda Carrard. **O PAVE como uma política institucional de democratização do acesso ao ensino superior na Universidade Federal De Pelotas.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pelotas, 2023.

O projeto de pesquisa visa compreender as repercussões do processo seletivo seriado da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), denominado Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE), no ingresso de estudantes em diferentes situações de vulnerabilidades sociais; bem como delinear estratégias para que as políticas institucionais avancem no sentido de uma representatividade equânime de acesso de estudantes ao ensino superior. Para tanto, pretende-se analisar as principais mudanças no perfil dos candidatos dos cursos de graduação presenciais da UFPel, que foram aprovados pelo PAVE nos últimos dois quinquênios (edições 2012, 2017 e 2022). A análise será voltada para o perfil dos candidatos nos cursos de graduação, que obtiveram índice mais elevado de concorrência no PAVE 2022, para verificar o acesso entre os diferentes grupos populacionais, a partir dos recortes de raça, renda, deficiência e tipo de escola de ensino médio. Como metodologia tem-se a abordagem hipotético-dedutiva, uma análise documental para auferir os dados estudados por meio da interpretação quantitativa e qualitativa. Por fim, concluiu-se que o PAVE, em seu desenvolvimento, tem atingido o objetivo de inclusão de alunos de escolas públicas no ensino superior, mas precisa seguir sendo pensado e atualizado.

Palavras-chave: Direito social à educação; Políticas públicas; PAVE; Ensino superior; Cotas.

Abstract

LIMA, Liz Fernanda Carrard. **PAVE as an institutional policy for democratizing access to higher education at the Federal University of Pelotas**. Dissertation (Master's in Law). Federal University of Pelotas, 2023.

The research project aims to understand the repercussions of the serial selection process at the Federal University of Pelotas (UFPel), called the School Life Assessment Program (PAVE), on the admission of students in different situations of social vulnerability; as well as outlining strategies so that institutional policies advance towards an equitable representation of student access to higher education. To this end, it is intended to analyze the main changes in the profile of candidates for undergraduate courses at UFPel, which were approved by PAVE in the last two five years (2010, 2017 and 2022 editions). The analysis will focus on the profile of candidates in undergraduate courses, which obtained the highest competition rate in PAVE 2022, to verify access among different population groups, based on race, income, disability and type of school. high school. The methodology uses the hypothetical-deductive approach, a documentary analysis to obtain the data studied through quantitative and qualitative interpretation. Finally, it was concluded that PAVE, in its development, has achieved the objective of including students from public schools in higher education, but needs to continue to be thought about and updated.

Keywords: Social right to education; Public policies; PAVE; Higher education; Quotas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAVEG	Campus Visconde da Graça
CEFETE	Centros Federais de Educação Tecnológica
CES	Centro Especializado em Seleção
CESPE	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
COCEPE	Conselho Coordenador do Ensino da Pesquisa e da Extensão
CONSUN	Conselho Universitário
COPERV	Comissão Permanente do Vestibular
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
DPU	Defensoria Pública da União
EaD	Educação a distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ICH	Instituto de Ciências Humanas
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
ILA	Instituto de Letras e Artes
FAE	Faculdade de Educação
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPMB	Movimento Pardo Mestiço Brasileiro
PAS	Programa de Avaliação Seriada
PAVE	Programa de Avaliação da Vida Escolar

PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEIES	Programa de Ingresso ao Ensino Superior
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PGR	Procuração-Geral da República
PL	Projeto de Lei
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PND	Programa Diversidade na Universidade
PSS	Processo Seletivo Seriado
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PROEDAI	Projeto Exatas Diversidades Afro Indígena
REUNI	Plano de Reestruturação e Extensão das Universidades Federais
SAPIENS	Sistema de Avaliação Progressiva para Ingresso no Ensino Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UENJ	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFFS	Universidade Federal da Fronteira do Sul
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UnB	Universidade de Brasília
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
MNU	Movimento Negro Unificado

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Legenda das modalidades anterior à Lei 14.723 de 2023	83
Tabela 2 – Legenda das modalidades posterior à Lei 14.723 de 2023	84
Tabela 3 – Instituições com avaliação seriada	98
Tabela 4 – Informações PAVE.....	114
Tabela 5 – Candidatos Elegíveis PAVE 2022.....	115
Tabela 6 – Qualitativos Rede de Ensino.....	115
Tabela 7 – Curso de Medicina	118
Tabela 8 – Curso de Direito	118
Tabela 9 – Curso de Engenharia Civil	119
Tabela 10 – Curso de Educação Física licenciatura.....	119
Tabela 11 – Curso de Processos Gerenciais.....	119
Tabela 12 – Comparação das edições 2017 e 2022	121

Lista de Figuras

Figura 1 – Proporção de estudantes matriculados no PAVE 2022	116
--	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 JUSTIÇA SOCIAL À EDUCAÇÃO.....	15
2.1 Estado Social	15
2.2 Direitos sociais	23
2.3 Direito Social à Educação	31
2.4 Justiça Social.....	40
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR.....	51
3.1 Políticas Públicas	51
3.2 Perspectiva histórica da Lei de Cotas no ordenamento brasileiro	60
3.3 A Constitucionalidade da Lei de cotas	68
3.4 Implementação da Lei de cotas	77
4 PROCESSO SELETIVO SERIADO.....	86
4.1 Democratização do ensino superior: o acesso como uma dimensão.	86
4.2 Processos seletivos seriados: uma ferramenta para inclusão social nas instituições superiores.	95
4.3 Programa de Avaliação da Vida Escolar – PAVE	105
4.4 Contextualização do PAVE no cenário da UFPel – uma análise do perfil do ingressante	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada no PPGD/UFPel tem como tema geral compreender as repercussões do processo seletivo seriado utilizado para preenchimento de 20% das vagas dos cursos de graduação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), denominado Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE). O projeto destina-se ao ingresso de estudantes em diferentes situações de vulnerabilidades sociais, e por ser realizado na cidade de Pelotas, tem o condão de possibilitar o fomento da região.

O programa reserva 90% das suas vagas para candidatos que estudaram integralmente o ensino médio em escola pública, percentual distribuído em oito modalidades de concorrência. Da mesma maneira que o Estado evoluiu para o social, o PAVE historicamente acompanhou esses avanços, no sentido de que inicialmente todas as vagas eram destinadas apenas à ampla concorrência.

O vestibular do PAVE é composto por três etapas aplicadas ao longo do Ensino Médio cursado pelo estudante. Em contrapartida ao ENEM, a matriz de referência do PAVE é diluída durante o triênio do Ensino Médio regular, possibilitando que o candidato descentralize os conteúdos. É necessário que o candidato realize no mínimo duas das três etapas em conformidade com o ano em que está matriculado no ensino médio.

Considerando o formato de ensino médio regular de três anos, o candidato cursa o primeiro ano e em dezembro do ano corrente realiza a Etapa 1; cursa o segundo ano e realiza a Etapa 2; cursa o terceiro ano e realiza a Etapa 3. O calendário do PAVE, excepcionalmente no período acometido pela Pandemia da COVID-19, desregulou-se ao ano civil, se normalizando em 2022. A partir desta edição as provas acontecem em dezembro de cada ano, permitindo que o candidato acompanhe seu ano letivo.

No PAVE destaca-se a democratização do ensino não só por não haver apenas uma avaliação, mas também porque o candidato só precisa indicar o curso ao qual pretende concorrer na inscrição da Etapa 3. Isso dá a ele a liberdade de fazer sua escolha com base no seu desempenho nas provas anteriores e, assim, optar por um curso em que tem melhores chances de aprovação. Os documentos necessários à comprovação da cota são exigidos somente após a realização da matrícula, em caso de aprovação.

Pretende-se aqui analisar as principais mudanças no perfil dos candidatos de cinco cursos de graduação presenciais da UFPel, nos últimos doze anos, que foram aprovados pelo PAVE nas edições de 2010, 2017 e 2022. A escolha dessas edições ocorreu tendo em vista a aplicação ou não da reserva de vagas, para observar se os grupos historicamente

vulnerabilizados estão ingressando nos cursos de maior concorrência. E quais possíveis grupos ainda não são contemplados com essa política pública.

Importa dizer desde já que não havia sistema de cotas na edição do PAVE 2010. Optou-se pela não utilização da edição de 2012, pois essa já contava com a reserva de vagas. Na edição de 2017, a reserva das vagas para cotas se dava em 50% para alunos egressos de escola pública, ao passo que em 2022 alcançou o marco de 90% das vagas a egressos de escola pública.

A análise será voltada para o perfil dos candidatos em diferentes cursos e turnos ofertados. Para escolha dos cursos analisados serão considerados critérios como a maior concorrência e a que contemple amostra de pelo menos, um curso de cada grau ofertado: bacharelado, licenciatura e tecnológico. Neste momento, utilizar-se-á a abordagem quantitativa da análise dos dados fornecidos pela Universidade Federal de Pelotas e àqueles constantes no sítio eletrônico do PAVE.

Assim, o trabalho pretende verificar o acesso entre os diferentes grupos populacionais, selecionando recortes de raça, renda, deficiência e tipo de escola cursada no ensino médio. Os processos seletivos para ingresso nas Universidades públicas tendem a acentuar as desigualdades sociais. A partir de revisão da literatura, encontrou-se diversos estudos que demonstram as dificuldades de acesso em diversas universidades públicas para pretos, pardos, indígenas e pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, sendo possível o fator de destaque a disparidade de formação anterior do estudante.

Ainda, a seleção para diversos cursos ofertados possui alto grau de dificuldade e competitividade, favorecendo a origem social privilegiada do candidato. Na UFPel o cenário não é diferente, tendo em vista que alguns cursos não obtiveram candidatos inscritos para concorrer a uma vaga, e outros concentraram a maior parte dos candidatos inscritos.

Historicamente, a população vulnerável – social, econômica e racialmente, principalmente – encontra mais obstáculos para entrar no ensino superior. Evidencia-se o caráter elitizado das instituições de ensino no país, atualmente tratando a educação como mercadoria. Destaca-se que o ENEM realizado em 2021 (PALHARES, 2021), por exemplo, foi considerado o mais elitizado dos últimos dez anos, havendo um retrocesso significativo quanto a inclusão.

Portanto, o estudo sobre o tema é relevante para que o PAVE também não retroceda em termos de representatividade dos diferentes grupos sociais. Há poucos estudos relacionados ao processo seletivo seriado da UFPel, e considerando que o PAVE já foi

desenvolvido contando com reavaliações no decorrer do ano, há um estudo de perfil que pode ser realizado para garantir que o retrocesso não ocorra.

Neste sentido, visando à diminuição das desigualdades sociais, as políticas públicas têm como objetivo incidir sobre grupos que são considerados tradicionalmente vulneráveis. Essas medidas pretendem reparar danos, garantindo que essa parcela considerável da população tenha meios para concorrer com os mais privilegiados.

Na desigualdade social do Século XXI, a pobreza é erroneamente tratada como consequência de fracasso pessoal, falta de interesse e falta de aptidão. A meritocracia deve ser substituída pela igualdade de oportunidades não apenas para a oferta das vagas, mas para que pessoas possam entrar e permanecer nas instituições públicas independente de sua origem.

Desta forma, as ações afirmativas executadas nas Instituições de Ensino Superior dinamizam a sociedade, uma vez que além de reparação histórica e social, buscam a efetivação da igualdade material por meio do acesso à educação. Sendo assim, as ações afirmativas, especialmente as cotas, são fundamentais para efetivação da justiça social, além de se firmarem como imperativo da diversidade.

Os parâmetros para pesquisa serão definidos por intermédio dos microdados obtidos tanto pela Coordenação de Registros Acadêmicos quanto no site do processo seletivo. O recorte da análise será feito a partir do PAVE, realizado pela UFPel.

A área de concentração relaciona-se com a proposta do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Pelotas, buscando apresentar a dimensão constitucional do processo seletivo próprio, promovido pela UFPel, para ingresso nos cursos de graduação da instituição, valendo-se de um instrumento para efetivação dos direitos sociais. Este trabalho se filia a linha de pesquisa Estado e Constituição do PPGD.

O professor Dr. Guilherme Camargo Massaú, orientador desta pesquisa, leciona duas disciplinas no programa: “Solidariedade e efetivação dos direitos sociais” e “A construção da dignidade humana a partir dos direitos sociais”, ambas que auxiliaram na elaboração deste trabalho. A pesquisa coaduna-se com o objeto de estudo do orientador, tendo em vista que pretende discutir sobre o PAVE a partir do acesso à educação por meio do programa, podendo promover a efetividade desse direito social à educação. Além do mais, a educação torna-se um caminho para promoção de uma vida digna, capaz de romper a perpetuação da desigualdade.

O trabalho, assim, divide-se em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo, *Justiça Social à Educação*, é dividido em quatro seções, apresentando conceitos

importantes à pesquisa, como o Estado Social, sendo àquele que busca o bem-estar dos cidadãos; os direitos sociais; posteriormente se adentrará no direito social à educação e, por fim, estabelecer-se-á conceitos sobre justiça social.

O terceiro capítulo buscará analisar a Lei de Cotas sob o prisma da justiça social, ao passo que o quarto capítulo conceitua o PAVE. A partir desses entendimentos será feita uma análise do perfil do candidato deste processo seletivo, para então atingir os objetivos da pesquisa. Dada a delimitação temática, **o problema de pesquisa** é: como o PAVE pode ser uma importante ferramenta na luta contra as desigualdades sociais, a partir da efetivação do direito social à educação para população vulnerável na cidade de Pelotas e região?

Em resposta ao problema de pesquisa, surgiram as seguintes hipóteses: (1) se o direito social à educação possui efetividade, o PAVE pode e deve se tornar uma ferramenta em prol desse direito, particularmente na região de Pelotas, possibilitando, portanto, acesso à UFPel a jovens em diversas situações de vulnerabilidades; (2) a relação dos candidatos por vagas dos últimos editais do PAVE diminuiu, e alguns cursos sequer obtiveram inscritos; e (3) a educação gratuita e de qualidade é dever do Estado Social, a justiça distributiva e social instrumentalizadas a partir desse formato de seleção.

A pesquisa tem como **objetivo geral** compreender as repercussões do PAVE no ingresso de estudantes em diferentes situações de vulnerabilidades sociais, bem como delinear estratégias para que as políticas institucionais avancem no sentido de uma representatividade equânime ao acesso de estudantes no ensino superior.

O primeiro objetivo específico é verificar se o direito social à educação, previsto constitucionalmente e promovido por diversos atores da sociedade, tem aptidão para consolidar a dignidade da pessoa humana e diminuir as desigualdades sociais. O segundo objetivo específico é discutir a legislação atinente à reserva de vagas, em esfera federal, nos cursos de graduação das instituições de ensino públicas federais, centralizada na Lei 12.711 de 2012, denominada Lei de Cotas, tratando as cotas como conquistas a serem estudadas e ampliadas para que cumpram a justiça social como uma de suas finalidades.

O terceiro objetivo específico é contextualizar os processos seletivos seriados e o PAVE, a fim de mostrar a relevância para construção da justiça social na região de Pelotas. Demonstrar, por intermédio dos dados analisados, o perfil do candidato no Programa, em diferentes edições.

A pesquisa será desenvolvida em duas fases principais: uma teórica e outra de análise de dados. Na fase teórica, será realizado um estudo bibliográfico aprofundado sobre

o direito social à educação e as políticas de acesso ao ensino superior. Para isso, serão analisadas as contribuições de autores como Ingo Sarlet, Bonavides, Walzer, Massaú e Sandel, adotando o método dedutivo-hipotético.

Partiremos da premissa de que o PAVE, quando as vagas são preenchidas, promove o direito à educação na cidade de Pelotas e região. Esse estudo nos permitirá fundamentar teoricamente a pesquisa, estabelecendo uma base sólida sobre a qual se apoiará a análise dos dados.

Além disso, utilizaremos a técnica de análise documental, conforme descrito por Bardin (1977). Essa técnica busca transformar a informação contida nos documentos em dados estruturados que possam ser analisados de maneira quantitativa e qualitativa. A análise documental servirá como uma fase preliminar para a constituição de um banco de dados, permitindo uma representação mais clara e organizada da informação coletada.

Na fase de análise de dados serão examinados os dados fornecidos pela Universidade Federal de Pelotas sobre o perfil dos candidatos do PAVE. Será aplicada uma análise quantitativa e qualitativa desses dados, focando em critérios socioeconômicos, raça e deficiência entre os ingressantes. A análise de conteúdo terá duas funções principais, conforme Bardin (1977): a função heurística, que enriquecerá a exploração dos dados e ampliará as possibilidades de descoberta, e a administração da prova, que nos permitirá confirmar ou refutar as hipóteses preliminares.

Para contextualizar as ações afirmativas e entender o papel do PAVE na promoção da justiça social, realizaremos uma revisão bibliográfica sobre a democratização do acesso ao ensino superior, especialmente por meio do sistema de cotas. Essa revisão ajudará a situar a análise de dados dentro de um contexto mais amplo de políticas de inclusão.

Finalmente, seguindo a metodologia de avaliação de políticas públicas proposta por Coelho (2016), faremos um julgamento sobre a adequação do PAVE a certos parâmetros e critérios. Este julgamento orientará decisões sobre a continuidade, ajustes ou descontinuidade do programa, com base nas evidências coletadas. A análise dos dados será centralizada nos critérios previamente definidos, mas com a flexibilidade necessária para adaptar a investigação conforme novas tendências e informações inesperadas forem descobertas.

Esta metodologia permite uma abordagem abrangente e integrada, combinando análise teórica e empírica para investigar a eficácia do PAVE na promoção do direito à educação.

2 JUSTIÇA SOCIAL À EDUCAÇÃO

2.1 Estado Social

Esta seção tratará sobre Estado Social, na preocupação da Constituição Federal de 1988 em garantir determinados direitos. Para conceitualizar Estado Social, far-se-á uso dos conceitos trazidos por Paulo Bonavides, assim como posicionamento de Ingo Sarlet.

Estado Social, nas palavras de Bonavides (2004, p. 203) “significa intervencionismo, patronagem, paternalismo”, em harmonia ao bem-estar social, que possui papel preventivo e promocional no reger das ações do Estado para com a população (STRECK, MORAIS, 2012, p. 78). O Estado Social surge na modernidade em contraponto ao Estado Liberal - outrora comandado pela burguesia - e ao utópico Estado Socialista, cujas ações priorizam o antes do social. Todos os Estados se configuram como uma forma de poder; no entanto, a distribuição e manifestação desse poder podem definir um Estado como sendo social, como é o caso brasileiro.

Nesse sentido, o Estado se faz social por promover ações de cunho social, seja distribuindo bens àqueles em situações de vulnerabilidade, regulando oportunidades ou garantindo direitos e deveres sociais. Isso significa a prevalência da justiça social, conceito amplo que será apresentado na última seção desse capítulo.

Bonavides conclui que o Estado Social é responsável por promover a igualdade fática entre as pessoas, fato que deve ser sempre considerado no processo de interpretação da Constituição, especialmente quando se trata de estabelecer a igualdade de direitos. Portanto, se necessário, o Estado deve fornecer prestações positivas e recursos para garantir que os comandos normativos de igualdade sejam cumpridos.

Em outras palavras, o Estado Social é um agente produtor de igualdade, que se esforça para garantir a justiça social e a igualdade de oportunidades através de políticas públicas e ações afirmativas. Contudo, atenta-se, conforme pontua Bonavides, que o Estado Social é capaz de se filiar a diversos regimes políticos, entre eles democracia, fascismo e nacional-socialismo (BONAVIDES, 2004, p. 184-186).

Bonavides destaca também a dicotomia entre o liberalismo, reação da burguesia, e o socialismo marxista, reação da classe operária, como fundamentos ideológicos do Estado Social. O liberalismo impunha que a atividade estatal fosse reduzida sem intervenções significativas na vida do povo, prevalecendo na manutenção da ordem e da segurança (MASSAÚ, BAYNI, 2020, p. 201). A democratização gradual do Estado constitucional do século XVIII e as reivindicações de direitos das massas no século XIX impulsionaram o

surgimento do Estado Social, uma vez que o Estado liberal era incapaz de suprir as demandas da população além da burguesia.

Por sua vez, “a isonomia fática é o grau mais alto e talvez mais justo e refinado a que pode subir o princípio da igualdade numa estrutura normativa de direito positivo” (BONAVIDES, 2004, p. 184-186), de forma que a igualdade deve ser aplicada se sobrepondo ao pragmatismo. A igualdade em um Estado Democrático de Direito, para Streck e Moraes, pressupõe o princípio da legalidade “não pela generalidade do comando normativo, mas pela realização, através dele, de intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade” (STRECK, MORAIS, 2012, p. 97). A legalidade, além de anteceder o devido processo legal e respeitar a separação dos poderes e as decisões dos representantes do povo, tem a capacidade de reduzir a arbitrariedade nas ações do Estado contra os cidadãos.

Aliado ao Estado de bem-estar social, o sufrágio universal possibilitou a diminuição dos interesses exclusivos da burguesia na esfera política. Verifica-se, assim, a mudança progressiva na elaboração de leis, antes apenas a serviço da elite econômica dominante, através do voto censitário. Para Kotzur (2023, p. 15) o Estado Social impõe responsabilidade com a sociedade, uma vez que por ela é constituído.

Desse modo, o Estado Social atenua as desigualdades sociais, compondo-se como conciliador dos conflitos sociais. Desatreia-se em garantir apenas as liberdades individuais, prevalecendo os privilégios da classe dominante. Neste caso, a classe operária teria meios para alcançar a transformação social que a elite dominante tanto de amedronta (BONAVIDES, 2004, p. 185).

De acordo com a abordagem plural, é importante observar que a Emenda Constitucional Nº 90 de 2015 incluiu o transporte como um direito social. Isso sugere que os bens sociais são dinâmicos e evoluem ao longo da história, refletindo as necessidades e demandas das pessoas. Como argumentado por Walzer, e como será explorado adiante, é evidente que os bens sociais são influenciados por fatores históricos e culturais, e essa percepção é compartilhada por parte da população.

Nesse sentido, os direitos sociais são dinâmicos e evoluem com o tempo, respondendo às demandas e necessidades em constante mudança da sociedade. Quando as decisões políticas advêm de diversos atores da sociedade, a tendência é que entendam seus anseios.

Aquele que possui meios suficientes para locomover a si e sua família talvez tenha maior dificuldade em entender a essencialidade desse direito. O mesmo ocorre com os

demais; os detentores do capital tendem a acreditar, por exemplo, que para o acesso à educação, foco deste estudo, não há entraves ou impedimentos para quanto à frequência de instituições de ensino de qualidade, mesmo que haja diversas barreiras, como custos e esforços.

Verifica-se, então, que o legislador figura na formação da ordem social, juntamente com os demais poderes estatais. Coaduna-se a este propósito o direito internacional, através de pactos e regramentos impostos por organizações internacionais, dos quais o Brasil é signatário (KOTZUR, 2023, p. 19). A exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 22 Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país (DUDH, 1948, s/p).

O princípio do Estado Social se apresentou, de acordo com o autor, no ordenamento de diversas constituições (KOTZUR, 2023, p. 15). Na modernidade, este formato de Estado anseia por sustentabilidade às gerações futuras, afigurando-se pelas ações pautadas pelo bem-estar e pela busca do desenvolvimento social (STRECK, MORAIS, 2012, p. 96).

As funções e limites estabelecidos pelo princípio do Estado Social, de acordo com Kotzur (2023, p. 23), remetem-se: “(i) ao aumento da propriedade, (ii) a participação justa do maior número possível de indivíduos nessa prosperidade, (iii) mas também em contrasta, a preservação do poder de conformação do Estado”. Neste sentido, o princípio se apropria da alocação justa dos recursos públicos.

Assim, a realização efetiva dos direitos sociais para configuração do Estado Social observa os limites impostos, como a proibição de retrocesso social e o reconhecimento da reserva do possível. Em observância a este último ponto, os recursos da administração devem invocar o maior número de direitos a serem garantidos, como será aprofundado nos tópicos seguintes (KARNOPP, BRITTO, 2021, p. 375).

Conforme o Estado se desvincula do controle da burguesia, na medida em que ocorre o pluralismo político, há a tentativa de conciliação dos conflitos entre as classes. O Estado ocidental não deixa de se basear no sistema capitalista, e por isso não rompe com a classe detentora do capital. Os interesses das classes menos favorecidas também se encontram respaldados neste modelo, visto que são garantidos pela Constituição (BONAVIDES, 2004, p. 185).

Na esteira do que leciona Kotzur (2023, p.15-16), o Estado de bem-estar constitucional age em consonância com a efetivação do princípio do Estado Social. Para além dos direitos sociais a serem garantidos, molda-se um Estado que não sobrepõe a economia à população. Nesse sentido, o autor expõe que o Estado Social se adapta em um formato que protege os mais fracos, auxilia-os e garante a participação e a fruição dos bens econômicos.

Contudo, vislumbra-se a importância da evolução do Estado Social, tendo em vista que a sociedade evolui, modificando seus anseios e objetivos de ação por parte do ente governamental. Assim, conforme visto, a CRFB/88 acrescentou ao longo da sua existência outros direitos desde que foi promulgada.

Isso acontece devido à construção dos direitos sociais como direitos históricos nascidos e mantidos gradualmente a partir de mutações sociais e circunstanciais. Destaca-se, no entanto, que os direitos de primeira geração se conceituam por aqueles concedidos aos indivíduos em face ao Estado. A característica predominante é que se perfazem de abstenções do Estado, são evidenciados pelo seu cunho negativo (SARLET, 2009, p. 47).

Por sua vez, os direitos de primeira dimensão garantem “especial atenção ao direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, à participação política” (MASSAÚ, BAINY, 2020, p. 204). Além disso, Sarlet (2009, p. 47) apresenta que aos direitos de liberdade também contemplam “o direito de igualdade, entendido como igualdade formal (perante a lei) e algumas garantias processuais (devido processo legal, habeas corpus, direito de petição) se enquadram nesta categoria”. Nesse caso, eles são a expressão do Estado liberal, não intervencionista, do qual recai predominantemente a tarefa de proteger as liberdades individuais.

Adiante, com o advento da revolução industrial e das criações de constituições normativas ao redor do mundo, veio então a se falar na conceituação de fato de um Estado Social, visando atingir o ideal de igualdade entre os cidadãos e ceifar a “mão invisível” do Estado enquanto detentor de poder (BOTELHO, 2015, p. 94). É neste momento, conforme Massaú e Bainy (2020), que o Estado avoca para si a tarefa de promover a igualdade, principalmente, através dos direitos econômicos, sociais e culturais, garantidos nos ordenamentos, e surge então os direitos fundamentais de segunda dimensão.

Embora não seja objeto desse estudo, apresenta-se também os direitos fundamentais de terceira dimensão, em que “se relaciona à noção de um direito à paz, a uma qualidade de vida saudável, a um meio ambiente equilibrado e à proteção dos consumidores hipervulneráveis na sociedade de massa” (MASSAÚ, BAINY, 2020, p. 204).

Desse modo, o Estado Social passa a ser um conceito advindo de uma índole normativa que trata de constitucionalizar as obrigações atinentes ao Estado em relação às matérias de economia e políticas sociais, buscando sempre a integração e a igualdade entre seus cidadãos. Nesse viés, a igualdade não se detém à ideia de que todos são iguais perante a lei, mas de que na medida em que se apresentam as desigualdades, permite-se tratamentos distintos aos sujeitos, a fim de ampliar o acesso a bens e recursos (BOTELHO, 2015, p. 93).

É preciso destacar que o Estado Social protege as três dimensões dos direitos fundamentais, de forma que não há superação de uma à outra. Além disso, Sarlet (2009, p. 45) traz a progressividade dessas gerações/dimensões, no sentido de que os direitos fundamentais se completam, constituindo o Estado democrático e social.

É fundamental destacar que um dos objetivos centrais do Estado Social é garantir o atendimento das necessidades das minorias e grupos marginalizados pela estrutura social predominante de um país. Isso significa que o Estado busca alcançar a igualdade efetiva, oferecendo direitos justos para todos. Nesse sentido, o Estado Social é responsável por fornecer serviços e benefícios, cumprindo seu papel social. Em resumo, a missão do Estado Social é fornecer prestações positivas, garantindo também a igualdade material para promover a justiça social (BOTELHO, 2015, p. 99).

Cumprir ainda que tal projeção se coaduna com a ideia de Estado Democrático e com uma democracia em regime político, fatores que aliados ao Estado de Direito, tornam a efetivação de direitos mais palpáveis e evidentes. Portanto, Sarlet, ao tratar sobre o princípio da dignidade humana positivado na CRFB/88, pondera que o constituinte reconheceu explicitamente que o Estado exige para servir a pessoa humana, e não o contrário (SARLET, 2009, p. 98).

Cabe expor que o chamado "novo constitucionalismo latino-americano" representa uma tentativa de reformular as constituições da região para que reflitam melhor as demandas e os valores da sociedade, levando em conta suas realidades sociais, políticas e culturais. Ademais, possuem o propósito de criar constituições que não sejam apenas documentos legais, mas que tenham a capacidade de sustentar instituições políticas democráticas, inclusivas e participativas, levando em consideração as manifestações de soberania popular (DALOIA, 2022, p. 141).

Assim, a partir do advento do Estado moderno, o conceito de constitucionalismo tornou-se importante, uma vez que este possibilita a consolidação dos ideais republicanos

em uma estrutura organizacional e racionalizada. Cria-se a partir dessa concepção uma estrutura estável do sistema político (DALOIA, 2022, p. 141).

Em decorrência dessa consolidação dos direitos sociais e dos elementos republicanos, evidenciam-se ambos os aspectos, normativo e institucional, que ocorrem a partir de distintas experiências constitucionalistas. Essas diversas vivências constitucionais são reproduzidas e adaptadas em conformidade com o conjunto de circunstâncias e características singulares de cada contexto em que as experiências são desenvolvidas. Assegura-se que cada modelo adotado pelas distintas sociedades seja estabelecido com base nas características de cada sociedade, bem como suas necessidades e seus objetivos na formação do processo constitucional (DALOIA, 2022, p. 141).

Ademais, a solidariedade ressalta a importância da função desempenhada por cada pessoa individualmente dentro do meio social como um todo. Destaca-se a interconexão do papel desempenhado por cada indivíduo no contexto social a procura por objetivos compartilhados.

É crucial, para atingir o equilíbrio entre os valores, que todos possam contribuir, valorizando assim a colaboração coletiva. Em verdade, de acordo com o autor, a participação ativa do sujeito na elaboração de uma sociedade justa não implica que sejam descartados os direitos e liberdades garantidos. Pelo contrário, estes constituem o alicerce primordial para esse processo (DALOIA, 2022, p. 153).

Daloia determina que no documento constitucional constam os recursos adequados e os caminhos pelos quais os princípios de “liberdade, justiça e solidariedade” são incorporados no sistema de direitos básicos e em outras estruturas institucionais descritas no texto, como a seguridade social. Ainda, como fundamento ético de inúmeros deveres expressos no texto constitucional, tem-se a solidariedade como base do sistema político utilizado no ordenamento pátrio (DALOIA, 2022, p. 154).

Nessa linha, Daloia apresenta o inciso IV do Art. 3º da Constituição Federal (CRFB/88), cujo objetivo destaca-se pela importância da promoção do bem de todos. Verifica-se a igualdade como critério para se alcançar este objetivo, uma vez que não se exclui determinados grupos desta apreciação. O autor correlata o disposto no inciso acima apontado com a cláusula de não discriminação evidenciada no Art. 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Outra ligação apresentada relacionada à igualdade está positivada no Art. 5º da CRFB, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)” (BRASIL, 1988). Verifica-se que Daloia aponta que a promoção do bem comum tem um amplo

significado, isso porque está atrelada à concepção de interesse comum acordado e limitada pelas diretrizes estabelecidas pela constituição. A igualdade, portanto, é considerada critério fundamental para conquistar o objetivo de fomentar o bem-estar e, assim, promover o interesse coletivo (DALOIA, 2022, p. 154).

No que concerne à CRFB/88, esta não apresenta a nomenclatura “Social” para caracterizar o Estado. Contudo, a elipse da expressão não desconfigura o estado brasileiro como Estado Social Democrático de Direito, uma vez que amplamente salvaguardados os direitos sociais pelo constituinte originário. Na concepção trazida por Bonavides, quando Estado garante alguns direitos prestacionais, ele se insere como Estado Social:

Os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervêm na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que antes pereciam em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse o instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social (BONAVIDES, 2004, p. 186).

Assim, Sarlet (2012, p. 62) aponta a correlação entre os direitos fundamentais e o princípio do Estado Social, evidenciando o plexo de normas no ordenamento pátrio que caracterizam o Estado como social. A constituição dirigente apresenta, no Título I artigo 1º, que os fundamentos do Estado democrático de direito levam a interpretação do Estado Social, tais como a promoção da cidadania, dos valores sociais do trabalho, o pluralismo política e principalmente, a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a Constituição, ao inserir o Título I, pretende resolver situações de desigualdades e discriminações que se apresentam na sociedade brasileira, para assim modelar o ordenamento jurídico de acordo com essas disparidades no sentido de criar um modelo republicado que a supere. Como mencionado, a igualdade apresenta-se também no núcleo desse modelo (DALOIA, 2022, p. 156).

Para o autor, a inclusão verifica-se como elemento crucial do princípio da igualdade na Magna Carta, tendo em vista que suas bases normativas se referem a condições que resistem no cenário brasileiro. Por isso, o legislador originário optou por demarcar uma postura ativa com a intenção de realizar modificações no plano fático, modificando-o e transformando-o. A partir dessa ideia se formaram as estruturas de direitos e garantias do texto constitucional (DALOIA, 2022, p. 156).

Assim, os objetivos fundamentais expressos no Art. 3º da CRFB/88 trazem garantias que visam a mudança social apresentada pelo autor. Dentre os objetivos se encontram a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária, a garantia do progresso no país, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Por fim, como já apresentado anteriormente, a promoção do bem-estar de todos, sem nenhuma discriminação quanto a raça, sexo, cor, idade, entre outras (BRASIL, 1988, Art. 3º).

O texto constitucional demonstra a preocupação em promover uma sociedade livre, justa e solidária, que busca a promoção do bem de todos. O autor traz que o Estado Social também pode ser denominado de Estado do bem-estar, pois a ele compete a promoção da justiça social. Nesse sentido, Streck e Moraes (2012, p. 104) apresentam que o próprio Art. 3º determina a construção do Estado Social. Houve a incorporação, segundo os autores, para que ocorresse a promoção do bem-estar social,

Ou seja, a Constituição de 1988 parte do pressuposto de que o Brasil não passou pela etapa do Estado Social. E é exatamente por isso que o texto – dirigente e compromissário – aponta para esse desidrato (STRECK, MORAIS, 2012, p. 104-105).

Nesse cenário, para Daloia (2022, p. 194) a inclusão se refere à ideia que engloba todas as medidas adotadas pelo constituinte para a expansão e promoção dos valores e bens essenciais relacionados à dignidade humana e aos direitos fundamentais. Isso implica superar as dificuldades identificadas e apontadas pelo constituinte e, dessa forma, garantir que todas as pessoas sejam abrangidas pelo horizonte projetado na esfera normativa da Constituição.

Destarte, os objetivos fundamentais também possuem imperativos às normas constitucionais e infraconstitucionais, implicando na interpretação desses regramentos. O aplicador do direito deve os considerar ao interpretar as demais normas, a fim de garantir que os objetivos fundamentais sejam implementados na sociedade, tendo em vista possuírem alta densidade normativa (MASSAÚ, 2021, p. 214).

É relevante destacar que a Constituição Federal estabelece dois níveis de obrigações relacionadas ao dever de inclusão. No primeiro nível há uma obrigação geral de inclusão que se aplica a todas as pessoas que estão sob a jurisdição da Constituição, principalmente no que diz respeito a não as excluir. No segundo nível, o próprio texto constitucional aponta para obrigações específicas relacionadas a relações particulares, limitando-se a essas obrigações específicas (DALOIA, 2022, p. 214).

Ao tratar sobre “A posição do Estado enquanto gestor de pretensões sobre a inclusão”, Daloia (2022, p. 224) traz que há outros atores responsáveis para efetivar essa integração para além do Estado como titular. Nesse sentido, a sociedade também integra esse rol, adquirindo deveres que devem ser seguidos até mesmo pelo próprio indivíduo.

Nesse sentido, o texto destaca que o Estado não é apenas responsável por cumprir deveres em relação à inclusão, mas também possui pretensões contrapostas a certas sujeições estabelecidas no ordenamento constitucional. Como entidade encarregada de gerir interesses públicos e promover ações coletivas pelo bem comum, o Estado pode ocupar uma posição em que demanda o cumprimento de deveres pelos particulares, como no caso dos deveres tributários. Nessa posição, o Estado é titular de pretensões e deve ser obedecido pelos sujeitos vinculados às suas determinações (DALOIA, 2022, p. 224).

Em relação ao bem-estar, também se acentua a compreensão do sujeito no que concerne aos seus direitos. O texto constitucional reafirma os direitos sociais entre os artigos 6º a 11, contudo, como será visto na seção seguinte, esses direitos não se esgotam nesses artigos, visto que podem passar extensa interpretação (SARLET, 2009, p. 62).

A prevalência dos direitos sociais fundamentais, da mesma forma, demonstra o interesse do constituinte originário pela ampla gama de direitos que compõem o Estado Social (BRASIL, 1988). Portanto, na próxima seção, demonstrar-se-á a importância dos direitos sociais para a promoção da justiça social, a fim de possibilitar que esses direitos possam ser concretizados.

2.2 Direitos sociais

Esta seção tem como objetivo discutir sobre os direitos sociais a partir da análise de diferentes textos. Para isso, será adotada a metodologia que envolve a revisão bibliográfica a partir de autores como Sarlet (2009), Karnopp (2020) e Alexy (1999).

Os direitos sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988. São eles: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. Assim, os direitos sociais estão localizados no Título II da CRFB/88, possuindo o mesmo tratamento importado aos direitos individuais. No que tange a força constitucional, Bittar anuncia:

Ademais, não se deve entender como fundamentais apenas os direitos sociais elencados nos arts. 6º a 11 da Constituição Federal, mas também os princípios referentes a eles, que assumem um papel de destaque, uma vez que se aproximam

dos princípios da dignidade e da democracia, sem os quais os direitos sociais perderiam o sentido de sua existência (BITTAR, 2014, p. 30).

Para tanto, são considerados por Sarlet como parte integrante do núcleo essencial das normas constitucionais (SARLET, 2009, p. 69). Apesar do reconhecimento desses como direitos fundamentais no plano normativo, muitas vezes não são prestados de forma adequada pelo Estado e, assim, restam por não atender aos objetivos fundamentais da Magna Carta, principalmente quando se trata de pessoas vulneráveis (BRASIL, 1988). Para que sigam integrando o ordenamento, conforme o autor, todos os atores da sociedade devem compactuar para efetivação.

A omissão ou inadequação do Estado na concretização dos direitos fundamentais e sociais é um problema que ainda prevalece, o que faz do processo jurisdicional o foco para a efetivação destes direitos. Portanto, é relevante o estudo de hipóteses que possibilitem a construção de uma tutela jurisdicional mais adequada, em termos de tempo e de conteúdo, sob uma perspectiva constitucional e hermenêutica (KARNOPP, BRITTO, 2021, p. 374).

Para tanto, os direitos sociais exigem em sua aplicação técnicas flexíveis que sejam capazes de se adaptar à realidade e que preservem o bem-estar que se pretende alcançar. Assim, eles devem servir como standards e guias ao legislador no caminho de uma melhor forma de compreensão das normas jurídicas constitucionais (BOTELHO, 2015, p. 137), a fim de também atender de uma melhor forma as expectativas e necessidades de quem as carece.

É relevante se pensar os direitos sociais como garantias institucionais, ideia que partiu da Constituição de Weimar. Nessa perspectiva, as normas que abarcam direitos sociais são tidas como vinculantes ao legislador e não são capazes de se referirem a direitos subjetivos, mas sim aos objetivos (BOTELHO, 2015, p. 135). Igualmente, não podem ser considerados como divisíveis ou fracionados, estando associados à ideia de liberdades e garantias.

Nesta senda, Alexy (1999, p. 56) remete ao ideal universal dos direitos homem, que trazem, no entanto, três problemas. O primeiro se trata do âmbito epistemológico, que nada mais é que a forma como esses direitos podem ser conhecidos ou fundamentados. Assim, é tanto um problema teórico quanto prático, na medida em que cresce com a dúvida fundamental, uma vez que pode ser questionado o consenso de quais são os direitos humanos.

O segundo e terceiro referem-se, respectivamente, ao problema substancial e ao problema institucional. O segundo problema, de acordo com o autor, constitui-se em

determinar quais são de fato os direitos humanos. A última dificuldade, no entanto, adentra no cumprimento dos direitos humanos, tanto em plano nacional quanto internacional (ALEXY, 1999, p. 57).

As sociedades contemporâneas se caracterizam por sua complexidade, especialmente no que tange às desigualdades de ordem filosófica, religiosa ou moral. Isso porque há múltiplas concepções individuais nessas áreas, as quais devem ser respeitadas, toleradas e aceitas por todos. Portanto, de acordo com essas características sociais, Rawls afirma que uma sociedade é bem ordenada quando todas as pessoas aceitam e sabem que as demais aceitam os mesmos princípios de justiça, bem como se as instituições sociais básicas satisfazem a esses princípios e as pessoas sabem disso (RAWLS, 2000, p. 5).

No que se refere à ponderação jurídica, Alexy (1999, p. 62) avalia que ao Estado cabe a criação de instâncias responsáveis para as decidir, e essas instâncias seriam imprescindíveis às realizações dos direitos do homem. A ponderação também é utilizada quando ocorre confronto entre os princípios constitucionais (ALEXY, 1999, p. 75).

Tudo isso se faz necessário visto que não adianta em nada o Estado ofertar um direito social sem lhe dar a mínima condição de exequibilidade e permanência. Como no caso das cotas para pessoas em contexto de vulnerabilidade social, aqui sendo o objeto desse estudo. Assim, Alexy (1999, p. 75) traz que os direitos fundamentais possuem natureza de regras ou de princípios.

Sandel (2022, p. 175), no entanto, contesta a teoria de Rawls no sentido de que as escolhas para justiça apresentadas por este se referem a um contrato hipotético, sem pensar em situações reais ou pessoas reais. Não se desconsidera, neste trabalho, a teoria de Rawls sobre justiça, mas importante se faz o questionamento trazido por Sandel. O autor, ao retratar o princípio da diferença, elenca sobre Rawls, afirmando que “sua ideia principal é que a distribuição de renda e oportunidades, não deve ser fundamentada em fatores arbitrários do ponto de vista moral” (SANDEL, 2022, p. 190).

Nesse caso, em relação à ponderação trazida por Alexy (1999) nada mais é que a análise de situações concretas a partir de determinados procedimentos. Não se considera somente casos hipotéticos para que os direitos fundamentais sejam estabelecidos no ordenamento pátrio. Alexy dispõe:

Na primeira fase deve ser determinada a intensidade da intervenção. Na segunda fase se trata, então, da importância das razões que justificam a intervenção. Somente na terceira fase sucede, então, a ponderação no sentido estrito e próprio (ALEXY, 1999, p. 78);

Com isso, a força jurídica atribuída aos direitos fundamentais e sociais pela Constituição Federal de 1988, embora já tenha sofrido muitas emendas, constitui um avanço sem precedentes na história do constitucionalismo brasileiro, tendo em vista a ampla proteção que atribuiu aos direitos fundamentais e sociais. Nesse sentido, segundo Ingo Sarlet:

(...) a despeito da existência de pontos passíveis de crítica e ajustes, os direitos fundamentais estão vivenciando o seu melhor momento na história do constitucionalismo pátrio, ao menos no que diz com seu reconhecimento pela ordem jurídica positiva interna e pelo instrumentário que se colocou à disposição dos operadores do Direito, inclusive no que concerne às possibilidades de efetivação sem precedentes no ordenamento nacional (SARLET, 2009, p. 69).

Ademais, frisa-se que os direitos sociais, como dito acima, são aqueles que exigem do Estado tanto prestações positivas como negativas. Como exemplo claro tem-se o direito à educação aqui trabalhado, uma vez que cabe ao Estado garantir o acesso e a permanência dos cidadãos (positiva), bem como não cercear e privá-los ao acesso desse direito (negativa).

Assim, são meios de superação da mera igualdade formal e se tornam, assim, direitos materiais e práticos, conforme Fortes:

Ao analisar a realidade conjuntural de sociedades marcadas por um legado de escravidão e discriminação étnico-racial, denota-se que a questão das ações afirmativas se tornou, definitivamente, um problema político contemporâneo. Diante disso, as pessoas estão sendo provocadas a construir meios polivalentes para que possam superar a mera igualdade formal da justiça, tendo em vista que a formalidade vazia não impede a existência de desigualdades profundas baseadas em critérios étnico-raciais ou de gênero (FORTES, 2019, p. 17-18).

Com isso, é evidente que o fortalecimento da democracia passa pela ampliação do acesso à educação e dos demais direitos sociais, pois esse é um fator que possibilita a efetiva participação do indivíduo como cidadão ativo na construção e mutação da sociedade e, conforme Rawls (2000, p. 213), “abaixo de um certo nível de bem-estar material e social, e de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos, e muito menos como cidadãos iguais”.

Na análise desse tópico, faz-se essencial ainda que se trabalhe com o que disse Norberto Bobbio no livro *A Era dos Direitos* (2004), primeira parte: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 16).

Já Karnopp (2020, p. 46) apresenta outra problemática, que perfaz a conceituação material dos direitos fundamentais, os dividindo em dois aspectos. O primeiro corresponde aos direitos que enlaçam o indivíduo, embora também possam abarcar a sujeitos coletivos.

O segundo ponto permeia a reconstrução dos direitos fundamentais em relação aos direitos humanos. Ele continua afirmando que

Entretanto, a definição dos direitos humanos como direitos constitucionalmente positivados também possui fragilidades, dentre as quais a mais significativa deriva da indeterminação do conceito de direitos humanos, onde se inclui a discussão sobre os direitos sociais, tendo em vista que não há um consenso absoluto sobre a extensão dos primeiros (KARNOPP, 2020, p. 46).

Para Bobbio, torna-se desafiador descobrir os fundamentos possíveis para os direitos humanos e sociais a fim de desenvolverem e existirem, bem como as condições para que sejam de fato realizados em sociedade, com intuito de impedir que, apesar das declarações formais existentes, sejam violados. Ele ainda completa, afirmando que o “problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização”, ou seja, “o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios” (BOBBIO, 2004, p. 16).

Bobbio entende que a Declaração Universal dos Direitos do Humanos, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, tratou de trazer validade aos direitos humanos, mas não assegurou sua eficácia, tampouco a sua garantia (BOBBIO, 2004, p. 17). Constata-se que com a nossa Constituição de 1988 não foi diferente, visto que de acordo com o autor, aqui “(...) os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais” (BOBBIO, 2004, p. 19).

Ademais, conforme entendimento de Vieira Junior (2015, p. 93), as normas de direitos fundamentais de caráter duplo surgem “quando colidentes com outras normas de direitos fundamentais de terceiros ou de uma coletividade”. Ele ainda frisa que “em nossa Constituição o princípio da aplicabilidade imediata encontra-se positivado no art. 5º, § 1º, segundo o qual as normas de direitos fundamentais têm aplicação imediata” (VIEIRA JUNIOR, 2015, p. 81).

Através do desenvolvimento de sua pesquisa, o autor conseguiu concluir que os direitos fundamentais são universais e atemporais, pois tratam de valores éticos e humanitários. Assim sendo, na perspectiva neoconstitucionalista ou pós-positivista, eles são a base de uma interpretação conforme a constituição em um determinado ordenamento jurídico (VIEIRA JUNIOR, 2015, p. 93). O mesmo entendimento pode ser aplicado no tocante aos direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal.

Cumprе salientar que os direitos sociais elencados no Art. 6º não esgotam a possibilidade de outros direitos fundamentais prestacionais. Sarlet (2009, p. 283) enquadra os direitos sociais em sentido amplo ou sentido estrito, este último refere-se à prestação positiva do Estado em face a aplicação do direito social. Já os demais direitos fundamentais prestacionais poderiam ser organizados como “espécie do gênero direito a prestações”. Assim, o autor pondera:

Tal constatação partiu da premissa de que não se deve reconduzir os direitos à participação na organização e no procedimento, os direitos políticos na sua dimensão prestacional e os direitos à proteção à atuação do Estado como Estado Social, na medida em que mais diretamente vinculadas às funções clássicas do Estado democrático de Direito. O desiderato dos direitos sociais, como direitos a prestações, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades, razão pela qual, consoante já assinalado, podem ser enquadrados naquilo que se denominou de *status positivus socialis* (SARLET, 2009, p. 283).

Portanto, os direitos sociais prestacionais possuem aplicabilidade e eficácia imediata, uma vez que os dois conceitos podem ser aproximados. Contudo, há densidades distintas entre os direitos fundamentais, a exemplo das normas que dependem do legislador para sua concretização, podendo ser contempladas como de baixa densidade normativa (SARLET, 2009, p. 268). No que diz respeito à aplicabilidade e eficácia, Sarlet aponta:

Ambas as dimensões, eficácia e efetividade, não apenas guardam relação entre si, como se complementam e, de certo modo, se condicionam, pois a decisão sobre quais os efeitos potenciais de uma norma constitucional (já no plano da eficácia jurídica) e a medida de sua aplicabilidade influencia a decisão sobre o “se” e o “como” da efetiva aplicação do programa normativo e, portanto, de sua efetivação (SARLET, 2021, p. 85).

Neste ponto, mesmo que em grau menor, a aplicabilidade imediata consagrada na constituição federal precede à norma. Não há de se considerar direito social sem aplicabilidade, uma vez que “normas de direitos sociais não podem ser esvaziadas em sua dimensão de aplicabilidade” (MASSAÚ, 2021, p. 115). Verifica-se, assim, que ainda haverá eficácia.

Em decorrência à proibição de retrocesso, insurge-se eficácia com a finalidade de proteção dos direitos sociais. Isso porque, nas regras e nos princípios de direitos sociais, com advento do dispositivo da Magna Carta, que determina a aplicabilidade imediata dessas normas, desencadeia-se “a proibição de medidas retrocessivas” (MASSAÚ, 2021, p. 119).

No entanto, o autor pondera que o princípio da proibição de retrocesso não se encontra positivado literalmente no texto constitucional, mas deve ser respeitado, visto que

“O princípio de proibição de retrocesso social corrobora, em sua lógica, conquistas históricas, como as citadas, ao vedar imposições do Estado que anulem o núcleo essencial dos direitos sociais” (MASSAÚ, 2021, p. 112).

Neste caso, para evidenciar o percurso histórico na CRFB/88, que sustenta a vedação de retrocesso, Massaú apresenta cinco pressupostos. O primeiro retrata que o Estado Social exige um mínimo de proteção da confiança e de segurança jurídica porque, caso não atendidos, enfraqueceriam o Estado Social. Essa garantia “oferece estabilidade à ordem jurídica, especialmente ao núcleo essencial dos direitos sociais, fazendo com que o indivíduo e a sociedade” (MASSAÚ, 2021, p. 114), sendo essenciais para sua manutenção, de acordo com o visto na seção anterior.

O segundo apoio à interpretação de não regressão se respalda no princípio da dignidade humana, positivado no texto constitucional. Neste caso, medidas que não atinjam um grau mínimo são consideradas insuficientes. A terceira sustentação baseia-se no princípio da máxima eficácia e efetividade, prevalecendo potencialização dos direitos fundamentais, e não sua reeducação.

Em relação a aplicabilidade e eficácia, Sarlet evidencia os direitos prestacionais de esfera positiva como:

(...) os direitos sociais prestacionais, por sua vez, necessitariam de concretização legislativa, dependendo, além disso, das circunstâncias da natureza socioeconômica, razão pela qual tendem a ser positivados de forma vaga e aberta, deixando o legislador a indispensável liberdade de conformação na sua tarefa concretizadora (SARLET, 2009, p. 289).

Como quarto apoio, o autor informa que o princípio da segurança jurídica, presente no Art. 5º XXXVI da CRFB/88, não é capaz de proteger sozinho os direitos fundamentais. Por fim, como último embasamento, demonstra a vinculação dos órgãos estatais em face às normas constitucionais, em consonância com o princípio da confiança. Essas consequências histórico-jurídicas e políticas foram desenvolvidas em resposta às opressões, violações e injustiças socialmente situadas. No entanto, como os direitos fundamentais são realizações inacabadas, ainda é necessário avançar na sua efetivação (MASSAÚ, 2021, p. 112).

Corroborando com o entendimento acima exposto, Karnopp e Britto (2021, p. 363) abordam a problemática referente à dificuldade de concretização dos direitos fundamentais sociais por intermédio de sua judicialização, a qual é impactada pela ausência ou insuficiência de determinação do seu conteúdo. Assim, para superar esse empecilho, reconhece-se o núcleo essencial de cada direito e grau de concretização já alcançado como

seu conteúdo mínimo.

O trabalho nas seções seguintes tratará justamente de algumas legislações infraconstitucionais sobre a educação, como é o caso da Lei ao ingresso no ensino superior, popularmente denominada Lei das Cotas. Avaliando sobre a educação, Sarlet (2009, p. 332) exemplifica a opção do constituinte em tratar do tema em diversos artigos, a despeito dos artigos 6º e 205. Isso ocorreu tendo em vista o objeto deste direito, perpassando as posições jurídica-subjetivas e objetivas.

De igual forma, a temática dos direitos humanos e a prevalência destes sobre outros veio bem clara no texto constitucional brasileiro de 1988. Isso se percebe no artigo 5º §2º da Magna Carta, que incorpora, inclusive, direitos humanos constantes nos tratados e acordos internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Diante disso, no que importa à legislação internacional, o Art. 5º § 3º da CRFB/88, introduzido pela Emenda Constitucional Nº 45 de 2004, regulamenta que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Karnopp e Britto (2021, p. 365) apresentam que a Magna Carta de 1988 inaugurou, no ordenamento pátrio, a inclusão dos direitos fundamentais estabelecidos nos tratados internacionais.

Já o § 2º, do mesmo diploma legal, alude que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem aqueles advindos dos tratados internacionais nos quais a República Federativa do Brasil é parte. Sobre os direitos humanos, Sarlet interpreta:

O princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, II, da CF) não apenas consagra a relevância dos direitos humanos como critério material da legitimidade da própria ordem constitucional nas suas relações com a comunidade internacional, mas também da Constituição na condição de Lei Fundamental no plano doméstico, inclusive para o efeito de iluminar a própria interpretação e aplicação do direito interno, no sentido de uma interpretação conforme os direitos humanos e de uma abertura da ordem nacional ao sistema internacional de reconhecimento e proteção nos direitos humanos (SARLET, 2021, p. 134).

Assim, o rol dos direitos fundamentais positivados no ordenamento pátrio, como apontado, não se limitam ao rol expresso na Constituição. Por essa razão, são classificados como materialmente abertos “já que podem se equiparar outros direitos, em razão de seu conteúdo e significado, mesmo que não estejam expressamente consignados na Constituição” (KARNOPP, BRITTO, 2021, p. 366).

Essa abertura, conforme os autores, possibilitou o aumento “(...) do bloco de constitucionalidade para atribuir a tais direitos a hierarquia de norma constitucional, com

aplicabilidade imediata” (KARNOPP; BRITTO, 2021, p. 366). Verifica-se a intenção do constituinte em garantir maior proteção aos direitos humanos.

Nesse sentido, a fim de elucidar a linha temporal, Karnopp e Britto apresentam que tratados cuja matéria perfaz os direitos humanos, se ratificados em período anterior à vigência da Emenda Constitucional Nº 45/2004, constituem-se como “normas material e formalmente constitucionais” (KARNOPP; BRITTO, 2021, p. 368).

Em contrapartida, os tratados que visam a matéria de direitos humanos a serem sancionados após este marco temporal necessitam, para possuírem caráter formalmente constitucional, do quórum mínimo para aprovação estabelecido no §3º da CRFB/88. No entanto, apenas por força do dispositivo constante no §2º tornam-se normas materialmente constitucionais (KARNOPP; BRITTO, 2021, p. 368).

Ao traduzir os direitos sociais em prestações a serem realizadas pelo Estado, Sarlet (2009, p. 284) leciona não serem estes de cunho abstrato, no sentido de não se relacionarem diretamente com a proteção da liberdade, ou da igualdade intangível. Os direitos sociais prestacionais estão íntimos “às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem” (SARLET, 2009, p. 284)

Além disso, os direitos sociais não são inteiramente irrestritos, mas não podem ter seu núcleo essencial reduzido ou eliminado, sob o risco de perderem sua dimensão subjetiva e, conseqüentemente, sua eficácia e efetividade (MASSAÚ, 2021, p. 122). Portanto, na próxima seção será analisado o direito social à educação na perspectiva de sua fundamentalidade. Em prosseguimento, demonstrar-se-á como o tema é apreciado ao longo do texto constitucional. Alude-se a efetivação da educação como pressuposto à formação de uma sociedade justa.

2.3 Direito Social à Educação

Esta seção versará sobre o direito social à educação, consoante pressuposto para manutenção do Estado, uma vez que remete tanto ao desenvolvimento individual de cada sujeito quanto à prosperidade de uma sociedade composta por cidadãos críticos e aptos em suas ações e decisões. Cumpre destacar, de acordo com Sousa (2012, p. 19), que a educação perfaz o mínimo existencial garantido constitucionalmente.

O direito à educação encontra-se positivado no Art. 6º CRFB/88, e tem força de norma fundamental, dessa maneira, como visto na seção anterior, tem aplicabilidade imediata, de acordo Art. 5º, § 1º, do referido diploma legal. Nessa esteira, este trabalho

adota o posicionamento de Sarlet (2009, p. 280), não restringindo o alcance da aplicabilidade imediata apenas aos direitos elencados no Art. 5º da CRFB/88.

No que concerne à educação, Sousa determina ser esse um direito social pertencente a um dever de todos que “visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205) com padrão de qualidade (art. 206, VII)” (SOUSA, 2012, p. 70).

Em se tratando de competência legislativa, cabe à União, conforme Art. 22 XXIV da CF/88, privativamente legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, sendo possível aos estados, através de permissão expressa em Lei Complementar, com finalidade a legislar assuntos específicos sobre o tema (SOUSA, 2012, p. 45). Contudo, no que diz respeito ao acesso, o Art. 23 inciso V da CRFB/88 atribui a competência a todos os entes federados cujo objetivo se centraliza na garantia da acessibilidade a esse direito.

Com relação à competência concorrente para legislar sobre educação, estende-se esta tarefa à União, aos estados e ao Distrito Federal a despeito do art. 24 inciso IX da CRFB/88. O § 1º deste artigo restringe a competência a este ente apenas à edição de normas gerais. Neste último caso, quando inexistentes normas gerais da União, caberá aos estados exercerem a competência plena em legislar sobre a matéria, não sendo necessária autorização para tal atribuição. Cumpre destacar que “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (BRASIL, 1988, ARTIGO 5º, § 4º-5º).

Sousa (2012, p. 46) salienta que a repartição de competência entre os entes federados sobre a educação evidencia o federalismo cooperativo, cuja finalidade se detém em alcançar os objetivos comuns traçados pelo Plano Nacional da Educação (PNE). Apesar da existência de uma legislação federal que busca uniformizar as normas, os entes federados têm a liberdade de criar regulamentos internos visando atender aos interesses locais.

No tocante ao federalismo brasileiro, Mendes e Carvalho (2022, p. 1) demonstram que este modelo se importa com as disparidades regionais existentes. Isso se dá visto que, se estima a necessidade de colaboração entre diferentes níveis de governo tanto em termos de cooperação entre iguais quanto em termos de supervisão e direcionamento do governo federal para os governos estaduais e municipais, com o objetivo de assegurar a promoção dos direitos sociais básicos.

Nesse sentido, para as autoras, o federalismo impactou no cenário educacional, haja vista que antecedente à CRFB/88, a educação básica era de responsabilidade exclusiva

dos estados e municípios, suscitando a falta de cooperação e sobreposição de redes de ensino. A ausência de diretrizes claras do governo federal resultou em desigualdades regionais no que se refere ao acesso à educação. Além disso, a Constituição incentivou a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e o fortalecimento das relações entre os diferentes entes federativos, conforme apresentado nos artigos 22 a 24 da CRFB/88 (MENDES; CARVALHO, 2022, p. 2).

Destarte, o PNE consta como fomentador do sistema acima mencionado por ser referência nacional, cujo objetivo perfaz em nortear os planos educacionais dos entes federados. Esta direção existe com a finalidade de evitar a desarticulação das políticas educacionais, exigindo a colaboração entre os diversos níveis de governo com a finalidade de abarcar a concretização das metas estabelecidas para todos (MENDES; CARVALHO, 2022, p. 6).

Para além de garantido no Art. 6º da CRFB, a educação, materialmente, é apreciada ao longo do texto constitucional entre os artigos 205 a 214, situada no Título VIII (Da Ordem Social). Iniciando-se no Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto) da Magna Carta, o Art. 205 prevê:

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 (BRASIL, 1988).

Verifica-se que o constituinte assegurou a todos esses direitos, tendo o Estado como ente responsável por promover e incentivar a educação perante a sociedade e, nesse sentido, estendendo à família esta incumbência. Ressalta-se que o encargo pode ser desempenhado de maneira heterogênea, uma vez que as famílias são compostas por sujeitos distintos e em situações sociais, econômicas e étnicas diversas.

Assim, tende-se esperar que lares em que os responsáveis pela família possuem melhores condições econômicas ou maior nível de escolarização influenciem positivamente no acesso à educação dos filhos e/ou dependentes (ANDRADE, 2012, p. 26). A diferença também pode acarretar no apoio em que os estudantes recebem em casa, visto que pais com níveis mais altos de escolaridade tendem a auxiliar seus filhos nas atividades escolares (SANTOS, SANTOS, 2012, p. 121).

A educação, garantida a todos, encontra na prática diversas barreiras. Corroborando às pesquisas acima elencadas, o texto de Lorena Freitas, *A instituição do fracasso, a educação da ralé*, na obra *A Ralé brasileira*, organizado por Jessé Souza (FREITAS, 2009,

p. 281), elucida diversos pontos a serem discutidos, com teor crítico sobre a disparidade do ensino. Nesse sentido, a autora aponta que na atualidade uma educação de qualidade é prelúdio para ascensão dos sujeitos na hierarquia social.

Para a autora, a promoção da cidadania promovida por intermédio da educação encontra entraves a partir de dois fatores fundamentais: “a desorganização familiar e a má-fé institucional” (FREITAS, 2009, p. 281). O texto se faz importante aqui visto que ao Estado cabem diversas ações para promoção desse direito, e demonstrar realidades distintas se faz necessário para o entendimento de que não há uma educação única, mas sim plural. Assim, prevalece-se à direção pedagógica e à educacional o reforço da empatia entre classes, etnias e demais vulnerabilidades que possam fazer parte dos sujeitos.

Freitas apresenta a vida de dois jovens adultos, ambos pertencentes à “ralé”, no sentido de que fazem parte da classe social mais precária em termos de condições. No entanto, o primeiro deles advém de um lar organizado – no sentido de afeto. Já o segundo homem apresentado na narrativa advém de um lar desestruturado, cujo afeto e segurança não faziam parte de sua vida. Para determinar o que seria uma família organizada, a autora pondera:

Isso serve para qualquer pessoa que cumpra a função de amar, proteger e cuidar dessa criança, garantindo um ambiente seguro e emocionalmente equilibrado, e que seja capaz de satisfazer as demandas afetivas e de construir a autoconfiança infantil (FREITAS, 2009, p. 282).

Em contrapartida, a família desorganizada seria aquela composta por déficits econômicos e morais de seus membros, não conseguindo a garantia de que seus filhos ou tutelados sintam-se seguros e amados. Assim, o segundo homem da narrativa não concluiu o ensino fundamental, tendo pai alcoólico e mãe ausente, sinalizando que não era motivado e sua casa não era um lugar seguro.

Percebe-se que o papel desempenhado pelo Estado, no que concerne à educação, deve buscar a reparação das desigualdades, tópico que será visto na seção seguinte. Ainda que a obrigação da família esteja sancionada no texto constitucional, é do Estado que se espera o alcance à educação para as pessoas em diversas vulnerabilidades. No que se refere ao acesso, a reserva de vagas prevista pela lei de cotas se apresenta como uma política pública que busca a efetivação do direito social à educação.

Ainda sobre o ensino obrigatório, Freitas (2009, p. 298) enumera que a maior parte dos jovens em idade escolar se encontra matriculado na escola. No entanto, o rendimento destes é um fator preocupante

(...) temos que lidar com níveis altíssimos de improdutividade, consolidados nas taxas que indicam o baixo rendimento das escolas públicas. Isso significa que a exclusão atualmente deixou de ser qualitativa e quantitativa para ser somente qualitativa: todos estão na escola, mas esses alunos não aprendem nem a metade do que é esperado (FREITAS, 2009, p. 298).

Evidencia-se, muitas vezes, a própria escola – àquela que deveria impulsionar o sujeito – como instrumento da má-fé institucional. Ademais, de acordo com o relato da autora, a garantia da permanência na escola não enseja necessariamente a inclusão de fato no universo escolar, pois a situação social, assim como a instituição, barra “a construção de uma relação afetiva positiva com o conhecimento” (FREITAS, 2009, p. 301).

É nesse ponto que a legislação é capaz de alcançar: a inclusão das instituições de ensino, a capacitação dos profissionais como professores e orientadores, entre outros envolvidos no sistema educacional. Percebe-se que os princípios que regem a educação, elencados no Art. 206, interligam-se com a possibilidade de rompimento da perpetuação de injustiças e disparidades sociais, como será demonstrado a seguir.

Avançado no texto constitucional, o constituinte apresentou nove princípios que devem nortear a educação no país:

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 ideias 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;
 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.
 IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988).

Assim, a educação fundamental deve ser acessível e gratuita para todos, devendo o Estado garantir a permanência dos estudantes. Não basta apenas ofertar escolas, é necessário que todos obtenham meios para manter-se nas instituições de ensino. Aqui se entende a permanência como rompimento da má-fé institucional demonstrada por Freitas (2009). Pode-se pensar esse rompimento com incentivos mínimos como oferta de alimentação, vestuário, bolsas de estudos, entre outras.

Outro princípio importante ao que o Art. 206 da CRFB/88 se refere é o pluralismo das ideias e das concepções pedagógicas, refletindo esse entendimento na formação dos

professores. Quanto mais instituições de ensino superior ofertarem cursos de licenciaturas, gratuitos e de qualidade, destinados aos estudantes em maior vulnerabilidade, maior a probabilidade do rompimento do ciclo de exclusão dentro da escola. Isso porque seriam formados profissionais que conhecem a realidade de alunos que carecem de lares organizados, podendo proporcionar relações pedagógicas empáticas, tornando a escola um ambiente acolhedor.

Portanto, exige-se a qualidade do ensino ao mesmo tempo em que se valoriza as diferenças. Em um país com uma pluralidade de indivíduos, a educação deve abranger a todos. Como visto, o direito subjetivo à educação encontra-se respaldado no ordenamento pátrio, para além de uma norma programática. Sousa aponta desafios enfrentados para propositura de um ensino de qualidade:

Portanto, dar aos indivíduos um ensino de qualidade é papel da escola, assegurado constitucionalmente, como um dos pressupostos do direito à educação e ao desenvolvimento social. Educar cientificamente é preparar para o futuro, é formar cidadãos participantes e com consciência crítica. Todavia, não são poucos os obstáculos para a implementação de políticas públicas voltadas para a democratização do conhecimento científico. Só para citar alguns, tem-se: deficiências na formação de professores; escassez de recursos; fragmentação de políticas públicas que contemplem a complexidade do sistema educacional brasileiro e que permitam uma interferência efetiva na realidade (SOUSA, 2012, p. 71).

Como visto, o PAVE, objeto desse estudo, é executado como uma política pública e tem o condão de aproximar a universidade das escolas públicas, uma vez que através dessa forma de ingresso é possibilitado que dezenas de futuros profissionais da educação se formem todos os anos. Quando um jovem ingressa por intermédio de uma determinada cota, pressupõe-se que faça parte de algum grupo vulnerabilizado, tendo assim chances de ensinar outros jovens a percorrem o mesmo caminho.

Outro princípio importante na valorização da educação foi o piso nacional garantido aos professores. Previsto constitucionalmente, teve sua regulamentação através da Lei Federal 11.738/08, que impôs a obrigatoriedade e delimitou valores mínimos a serem repassados para os professores do magistério público de educação básica. No entanto, devido a inobservância de diversos entes públicos no cumprimento da lei, e após oficiado, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade da lei na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167.

Por fim, o último princípio constante no referido artigo garante o direito à educação e à aprendizagem durante a vida dos indivíduos. Nada mais é que a garantia da continuidade de formação. Nesse sentido, leis que aproximam o estudante de nível básico

à formação superior, de universidades públicas e privadas de qualidade, promovem a efetivação da educação. Ou seja, se a constituição prevê a continuidade da formação (aqui, o mínimo seria ensino fundamental) então precisa fornecer meios para que o jovem avance na sua escolaridade, seja em nível médio, técnico ou superior.

Em relação à densidade, Sarlet (2021) alude que a educação, por estar positivada no texto constitucional, para além do Art. 6º da CRFB/88, não permite o baixo nível de eficácia e efetividade de tais normas. Os elementos essenciais dos direitos à educação, constantes no texto constitucional, apresentam eficácia jurídica.

Em posicionamento similar, Sousa (2012, p. 30) aduz que a CRFB/88 elevou o direito social à educação ao patamar de direito público subjetivo. Tem-se em vista que a concretização desse direito precede às ações por parte do Estado a fim de assegurar condições mínimas que permitam o acesso e permanência nas instituições de ensino.

Visto que o constituinte garantiu o direito à educação, configura-se dever do Estado manter as Universidades Públicas, inclusive assegurar a qualidade do ensino, conforme verifica-se no Art. 207 da Magna Carta. O PAVE está respaldado constitucionalmente, uma vez que às universidades é garantida autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial.

Para tanto, o Art. 208 da CRFB/88 estabelece o dever do Estado com a educação e a garantia de uma série de direitos aos cidadãos. O inciso I determina que a educação básica seja obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes entre quatro e dezessete anos, com oferta também gratuita para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Assim, a educação básica é um pilar fundamental do sistema educacional brasileiro, sendo assegurada constitucionalmente como um direito de todos.

No entanto, é crucial reconhecer que a qualidade e eficácia desse sistema dependem não apenas da educação básica, mas também da articulação com a educação superior. Se a educação básica começar a desenvolver novas realidades e a universidade não acompanhar essa evolução, é provável que essas iniciativas sejam sufocadas. Da mesma forma, se a universidade criar novos horizontes formativos para a educação básica, mas as escolas não tiverem profissionais com formação acadêmica adequadamente preparados para o diálogo e a interação com essas novas ideias, essas iniciativas também falharão (KUNZ, 2019, p. 90).

Portanto, é impossível pensar na educação básica sem discutir a educação superior. É necessário adotar uma visão sistêmica que considere a atuação das universidades e seus impactos na qualidade do ensino médio oferecido pelas instituições de educação básica.

Dessa forma, é essencial que a escola e a universidade se articulem em prol da qualidade da educação.

O texto constitucional alude à progressiva universalização do ensino médio gratuito. O inciso III prevê o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Já o inciso IV estabelece o direito à educação infantil, em creche e pré-escola, para crianças até cinco anos de idade. O inciso V prevê o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O inciso VI estabelece a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando. Por fim, o último inciso prevê o 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.

Infere-se que as capacidades mencionadas no artigo analisado não se referem apenas ao mérito, uma vez que interpretando a constituição à luz dos princípios fundamentais e do Estado Social, busca-se a justiça distributiva para alcançar maior inclusão ao acesso à educação superior.

Em prosseguimento, ainda que não seja objeto desta pesquisa, é importante destacar a estreita relação estabelecida entre o direito à educação com o Art. 1º do referido diploma legal, especialmente no que tange aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil – a dignidade humana. Verifica-se o estímulo no desenvolvimento da personalidade do indivíduo e da cidadania e o auxílio na construção da identidade social (SOUSA, 2012, p. 34).

Conforme mencionado na seção anterior, a educação também se encontra positivada em alguns tratados dos quais o Brasil é signatário. O PIDESC, no seu artigo 13, primeiro inciso, dispõe:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (BRASIL, 1992).

Na mesma linha de pensamento, a qual se filia este estudo, Bittar (2014) pondera que a emancipação dos sujeitos, decorrente da educação, obtém redefinições em face à sociedade mecanizada que trata o homem como produto, bem como a própria educação. Karnopp (2020, p. 33) reforça no sentido de que a educação deve ser operacionalizada

para atingir os indivíduos com maiores vulnerabilidades objetivando a verdadeira transformação social.

O texto do Art. 13 do PIDESC, primeira parte, elucida que a educação precisa alcançar o pleno desenvolvimento da personalidade. Este desenvolvimento se dá quando o sistema educacional adentrar na vida do sujeito, respeitando as diferenças e ofertando ensino de qualidade independente da classe social a quem pertence.

Do mesmo modo, para se pensar na construção da dignidade da pessoa humana através da educação e pela emancipação dos sujeitos, é necessário observar a realidade da sociedade. Para demonstrar esse cenário e as desigualdades sociais, Bittar agrupa a crise econômico-financeira da década passada, que resultou em diversos desdobramentos na atualidade, apontando:

O primeiro deles, uma retração econômica de mais de uma década, que afeta a vida da população de forma muito dramática. A estagnação do crescimento mundial, as instabilidades econômico-financeiras, a retração dos mercados e o processo de desglobalização apontam para um cenário de fragilidades econômicas e grandes incertezas. Com isso, o aparecimento recente, dentro do mundo democrático, de forças políticas ultraconservadoras é um dos mais claros frutos da volatilidade econômico-financeira e da tentativa de soterramento dos ideais contidos nas social-democracias contemporânea (BITTAR, 2014, p. 09).

No que diz respeito ao patamar mínimo a ser exigido, em relação ao direito à educação, Sarlet (2009, p. 349) aponta que a escassez de recursos ou inclusive a impossibilidade de acesso ao estudo básico não comprometeria a vida do sujeito, de forma que esse patamar mínimo se refere à subsistência básica. Contudo, há de se ponderar que a educação possibilita autonomia do indivíduo enquanto cidadão, gerando consciência e compreensão do que está ao seu redor e até mesmo de sua liberdade de viver.

Nesse sentido, pensa-se que a educação tem aptidão de proporcionar melhores condições de vida às pessoas. São vários fatores alvo dessa influência, como melhores conjunturas de trabalho e salários que permitam uma existência que possa satisfazer em maior grau os direitos fundamentais como moradia, lazer, saúde. Indo além, há de se pensar que o Estado fornece, para garantir a eficácia dos direitos sociais, ações afirmativas, como a Lei de Cotas. No entanto, é necessário que os sujeitos obtenham conhecimento para então usufruir das políticas públicas e dos direitos concedidos.

Assim, tanto a administração, quanto o legislador devem ponderar em relação aos recursos a serem alocados à educação. Ralws discorre sobre o tema:

(...) os recursos para a educação não devem ser alocados apenas ou necessariamente de acordo com o seu retomo em estimativa de habilitações especializadas para a produção, mas também de acordo com o seu valor no

enriquecimento da vida pessoal e social dos cidadãos, incluindo-se aqui os menos favorecidos. Na medida em que a sociedade progride, esta última consideração se toma cada vez mais importante (RALWS, 2000, p. 114).

Depreende-se ainda, do contexto político em que o país vivenciava até 2022, diversos cortes orçamentários à educação, ação que ainda carrega possíveis impactos futuros. Mendes e Carvalho (2022, p. 12) acentuam sobre o ex-presidente da República: “Bolsonaro tem direcionado ataques a inúmeros setores componentes da administração pública brasileira.” Corroborando, o ex-chefe de governo havia, ao final do seu mandato, realizado sucessivos bloqueios e cortes orçamentários a pasta da educação. Em 05 de dezembro de 2022, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) se manifestou em repúdio aos ataques sofridos (ANDIFES, 2022).

Esses cortes colidem com os preceitos constitucionais referentes à educação. As normativas tratadas nessa seção apontam para efetivação desse direito, no sentido de promover um sistema educação acessível, capaz de diminuir as desigualdades sociais, promovendo a justiça social, aspecto que será estudado a seguir.

2.4 Justiça Social

Esta seção abordará a Justiça Social, a partir da revisão da literatura, entre os principais posicionamentos será utilizado autores como Sarlet, Walzer, Sen, Sandel, Rawls, entre outros. A metodologia utilizada consiste na análise qualitativa por meio do método hipotético-dedutivo. Pressupõe-se que o Estado Social envolve a estrutura da CFRB/88, em virtude dos direitos e garantias fundamentais ali previstos.

O Estado Social e Democrático de Direito em que o Brasil se constitui predomina o Estado de bem-estar social, sendo a justiça social um fator imanente. Sarlet (2002, p. 202) menciona o encargo da comunidade em promover os direitos humanos. Ainda, o Estado na condição social, como já demonstrado no início do capítulo, aduz para si a realização da justiça social.

Nesse ponto, o autor apresenta a liberdade e a igualdade como fatores elementares para realização dessa justiça. A compensação de desigualdades, bem como o acesso a alguns bens e prestações, promove o Estado do bem-estar. Sobre os princípios da justiça, Rawls informa:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem

ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (RALWS, 2000, p. 64).

Verifica-se que o segundo princípio apresentado pelo autor se aplica a distribuição dos bens. Rawls indica que as liberdades básicas, consoante o primeiro princípio, são delineadas pelas normas públicas. Neste sentido, são regras de ordenação básica, das quais as liberdades tornam-se um padrão dos contornos sociais (WALZER, 2003, p. 68). Lima (2019, posição 178) indica que Rawls nunca defendeu uma justiça que ultrapassasse os limites constitucionais. Para ele, a democracia constitucional é restrita pelas condições que foram estabelecidas no pacto constitucional.

A justiça se faz um critério jurídico e político de distribuição de bens primários. Para Rawls, esses bens são compostos por riquezas, rendas, direitos pessoais e oportunidades, além da própria dignidade das pessoas, a noção de valor que o sujeito tem de si (LIMA, 2019, posição 178). Lima ainda aponta dois importantes princípios básicos para justiça: o princípio da liberdade igual e o princípio da diferença; o primeiro demanda a justiça formal como um pressuposto de sociedades razoáveis que buscam a igualdade substancial.

O princípio da diferença, por sua vez, propõe que as liberdades fundamentais, asseguradas pelo princípio da igualdade de liberdade e exercidas livremente em sociedades pluralistas e tolerantes, devem ser orientadas em prol da igualdade material e através de políticas públicas, para fomentar a cooperação social e, conseqüentemente, buscar a equidade entre os membros da sociedade (LIMA, 2019, posição 210).

A democracia deve promover um ambiente igualitário e tolerante que facilite o debate na esfera pública. Sem essa prática democrático-política, a justiça como equidade se reduziria a uma mera doutrina moral. É crucial enfrentar os desafios de criar mecanismos que assegurem a concessão e distribuição justa de bens primários, baseando-se em um consenso mútuo, no qual todos cedem para que outros possam obter benefícios. Esse debate público prioriza os interesses comuns ao mesmo tempo que limita e controla os interesses particulares de grupos política e economicamente privilegiados (LIMA, 2019, posição 247).

Em uma incursão à obra *Esferas da Justiça*, uma defesa do pluralismo e da igualdade (WALZER, 2003), destaca-se a teoria da justiça distributiva. Para o autor, distribuir elenca uma série de ações, dentre elas, fornecer, repartir e trocar. Nesse sentido, Walzer aponta os seguintes questionamentos “Qual é a nossa natureza? Quais são os nossos direitos? De que precisamos; o que queremos, o que merecemos? A que temos direito? O que

aceitaríamos nas circunstâncias ideais” (WALZER, 2003, p. 5). As respostas a essas perguntas amoldam-se nos princípios distributivos.

Contudo, a fim de exemplificar uma teoria dos bens capaz de limitar o pluralismo das concepções distributivas, o autor elenca seis características, a seguir resumidas. A primeira afirma que todos os bens no alcance da justiça distributiva são os bens sociais, todavia, assevera que esses bens podem variar de uma sociedade a outra. A segunda se apresenta como os sujeitos transacionam com os bens sociais, sob um olhar histórico das transações.

Já a terceira – e controversa – qualidade determina que não há um conjunto de bens fundamentais ou essenciais universais, uma vez que a conceituação acarretaria na abstração, sendo, portanto, ineficaz para fins de distribuição. O quarto ponto aduz a importância do significado dos bens para definição de sua movimentação. Neste ponto, procura-se entender a razão da importância do bem ao sujeito, bem como a relevância dos motivos que o fazem ser distribuído.

A quinta característica perfaz os significados sociais em face à distribuição, entendendo a importância no tempo e no espaço, além de verificar a essencialidade dos bens. Por fim, a última característica traz a autonomia das distribuições, no sentido de que todo bem pode ser distribuído a partir de certos critérios e acordos. Os principais bens sociais, por sua vez, podem ser divididos em esferas, dentre eles a educação, trabalho, lazer, assistência e saúde. A tirania pressupõe a falta de justiça no sentido em que o domínio em uma esfera implicaria em outra.

Assim, tendo em vista a exposição das características das teorias dos bens, o autor pondera sobre a igualdade complexa, sendo àquela que busca a justiça social por meio da ótica da distribuição desses bens. Destaca que a origem da desavença social decorre da distribuição dos bens sociais.

Para contextualizar a igualdade complexa, o autor avalia: “Em termos formais, a igualdade complexa significa que a situação de nenhum cidadão em uma esfera ou com relação a um bem social pode definir sua situação em qualquer outra esfera, com relação a qualquer outro bem” (WALZER, 2003, p. 23). Esse entendimento será em parte utilizado neste trabalho, uma vez que indivíduos que se encontram em vantagens perante outros, seja por critérios econômicos ou históricos, não devem perpetuar para sempre no domínio de determinados bens.

Não existe um sujeito com características excepcionais, a fim de lograr êxito em todas as esferas da justiça. Esta dominância e sucesso seriam advindos de utopias relacionadas ao poder, à situação financeira e à fama lendária (WALZER, 2003, p. 24).

Nesse sentido, o autor rechaça a ideia de tirania, apresentando três princípios que compõem a justiça distributiva: livre intercâmbio, mérito e necessidade (WALZER, 2003, p. 25). A aplicação desses princípios ocorre de maneira distinta, prevalecendo as diferenças de cada contexto social ou histórico.

O princípio do livre intercâmbio estabelece que a distribuição dos bens pode ocorrer por intermédio de trocas voluntárias entre os sujeitos. Nesse sentido, relaciona-se com a ideia de mercado, perante a qual os bens deveriam ser convertidos em dinheiro, ao passo que não deveria haver bens dominantes, nem mesmo monopólio. A situação narrada anteriormente se evidencia como ideal, contudo não é o que ocorre na prática, uma vez que o dinheiro, que deveria ser neutro, torna-se um bem dominante (WALZER, 2003. p. 26-27).

Para Sandel (2022, p. 84) a ideia de justiça distributiva pressupõe que a desigualdade econômica seja injusta e, nesse ponto, para que a sociedade consiga avançar em termos de justiça, poderá sobrevir a interferência no mercado. Nesse sentido, o autor pondera que a taxação de impostos não retira do indivíduo a sua liberdade, uma vez que a progressividade do desconto ocorre proporcionalmente a renda, no caso de imposto destinado a essa via.

Retomando aos princípios da justiça distributiva propostos por Walzer, o último reflete na garantia à igualdade e à justiça social, devendo ser observada as necessidades individuais e coletivas. O autor aponta que “a necessidade gera uma esfera distributiva especial, dentro da qual é, ela mesma, o princípio distributivo adequado” (WALZER, 2003, p. 32). Isso porque quanto mais escassa uma sociedade se torna, maior serão as necessidades a serem atendidas.

A respeito da provisão comunitária, Walzer (2003, p. 87) estabelece a esfera da segurança e do bem-estar social. Evidencia-se como prelúdio ao comunitarismo, haja vista que fundamenta sua teoria de afiliação. Todos os membros de comunidade política devem reciprocidade entre si, ao passo que a sua relação com estrangeiros dependerá de cada sociedade. No que se refere ao ordenamento pátrio, a constituição estende as garantias dos direitos fundamentais a estrangeiros, consoante caput do Art. 5º da CRFB/88.

Nesse sentido, conforme Massaú e Bairy (2020, p. 211), para Walzer a criação de comunidade política enseja a criação da justiça, a partir da sua própria interpretação. No que se refere à provisão comunitária, Walzer aponta como sendo a mais decrépita da humanidade. Não obstante, para o autor,

Embora existam alguns bens que são absolutamente necessários, não existe um bem que, assim que o vemos, saibamos comparar a todos os outros bens e que quantidade desses bens devemos uns aos outros. A natureza da necessidade não é evidente (WALZER, 2003, p. 87).

A provisão comunitária pode ser geral ou particular. Geral quando um bem é distribuído sem nenhuma demarcação individual, e particular quando o bem é dividido por todos ou a um grupo. No entanto, a dificuldade ocorre em distinguir as necessidades, isso porque, “o sistema de justiça é um bem geral, que atende às necessidades particulares da classe dominante (...)” (WALZER, 2003, p. 88). Nesse sentido, como os recursos são escassos, o que torna priorizar uma incumbência de difícil mensuração. As necessidades são escolhas políticas ao mesmo tempo que compõe o princípio distributivo (WALZER, 2003, p. 89).

A amplitude dessa provisão comunitária acompanha a justiça distributiva em dois contextos, o primeiro como sendo o reconhecimento da necessidade, e o segundo como reconhecimento da afiliação. Walzer afirma que “Deve-se fornecer bens aos membros necessitados em razão da sua necessidade, mas também de maneira que sustenta sua afiliação” (WALZER, 2003, p. 104).

Sandel (2022, p. 199), ao interpretar a teoria de Rawls, aponta que a justiça distributiva não se configura na recompensa do mérito moral, sendo que Rawls confronta os ditames da meritocracia. Ele exemplifica isso por um pressuposto no qual se retira os obstáculos sociais e econômicos que possam barrar o êxito do sujeito, para então serem merecedoras de determinado sucesso em face suas aptidões.

Nesse aspecto, ao interpretar a ideia de Sandel, Barzotto (2022, p. 533) infere que para além de ser um indivíduo com direitos e liberdades abstratas, o ser humano possui uma natureza humana com propósitos específicos que determinam meios capazes de permeiar caminhos que logrem êxito. A vida humana, todavia, é comunitária e se desenvolve em face a um conglomerado de relações e instituições sociais que promovem diferentes bens, como amor na família, justiça no direito e verdade na educação, que integram uma vida humana de sucesso.

O autor traz como cerne dos obstáculos morais das sociedades a maneira como são divididos “ônus e vantagens oriundos da cooperação social entre seus membros, ou seja, toda sociedade deve enfrentar a questão da justiça.” (BARZOTTO, 2022, p. 537). Para diferenciar as abordagens da justiça trazidas por Sandel, o autor pondera:

A primeira abordagem – a do bem-estar, está ligada ao pensamento utilitarista; a segunda, que define a justiça pelo seu vínculo com a liberdade, divide-se

contemporaneamente entre libertários e liberais igualitaristas. A diferença principal entre libertários e liberais está na instituição que promove a liberdade para uns e outros: para os libertários, é o mercado; para os liberais igualitários, é o Estado na sua forma de Estado de bem-estar (Welfare State). A abordagem baseada na virtude e no bem comum é a do aristotelismo professado por Sandel (BARZOTTO, 2022, p. 537).

No Brasil, segundo Massaú e Bairy (2020, p. 203), a Constituição se estabelece em um projeto de Estado bem definido, em conformidade com o constitucionalismo dirigente. São apresentados valores, princípios e normas a serem protegidos e implementados, sob a ótica de ameaçarem a ordem constitucional, suscitando panorama de crise na sociedade.

Os autores contextualizam como conexão da teoria a respeito da justiça na contemporaneidade “o retorno à sociedade civil como meio e fim do agir público (em termos políticos, jurídicos e éticos)” (MASSAÚ, BAINY, 2020, p. 205). Nesse sentido, os direitos sociais não estão envoltos a uma forma específica de Estado, mas ligam-se às transformações das ideias e percepções sobre a vida em sociedade, o bem-estar comum e a função do direito nesse contexto.

Sarlet (2021) demonstra que na esfera do constitucionalismo moderno surge um dever de reparar as desigualdades sociais, compensando-as, e para tanto se denomina de igualdade social ou de fato. Assim, verifica-se que a mera menção de que todos são iguais perante a Lei (igualdade formal) não foi capaz de garantir que os direitos sociais alcançassem a todos. Neste ponto o Estado Social torna-se ou deveria tornar-se um meio e um fim para que os sujeitos sejam tratados e reconhecidos dignamente.

Tratando sobre a discussão entre mérito moral e direito, Sandel (2022, p. 199) ressalta a relevância desses conceitos no debate sobre justiça. Nesse sentido, Massaú e Bairy (2020, p. 215) corroboram que o autor defende a “máxima universalização possível do direito à educação – dando a todos os eventuais interessados o direito de acesso à educação (...)”. Eles também relatam que Walzer critica o sistema de cotas, argumentando que este prejudica os direitos dos demais candidatos.

Em relação às desigualdades sociais no ingresso aos cursos de graduação das universidades federais, a pesquisa de Martins (2018, p. 50) destaca a influência do perfil socioeconômico na admissão ao ensino superior. Grande parte da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica sequer consegue ingressar nas universidades. Embora as ações afirmativas tenham alterado o perfil dos ingressantes, em cursos de maior concorrência ainda predomina a elitização.

Para Kunz (2019, p. 89), um projeto de sociedade para o Brasil que inclua a justiça social deve estruturar um modelo de universidade e escola que vá além da reprodução de

uma cultura de alienação, mantendo um diálogo constante com a realidade das pessoas e evitando reforçar a condição de dependência. Esse objetivo visa criar uma universidade baseada na liberdade, livre de pompas e densas burocracias.

A própria Constituição traz no seu texto a observância de combater as desigualdades sociais; "(...) a saber o da busca por uma sociedade livre, justa e solidária e o da redução das desigualdades sociais, inscritos nos incisos I e III, respectivamente, do artigo 3º da Carta Cidadã" (KARNOPP, BRITTO, 2021, p. 365). Esse estudo se filia à teoria de Sandel, haja vista entender a necessidade do sistema de cotas como promoção da justiça social, capaz de diminuir as desigualdades sociais por intermédio da emancipação dos sujeitos através da educação.

A pesquisa realizada por Martins (2018, p. 16), demonstra que apenas agora, com o advento da Lei 12.711 de 2012, as primeiras gerações de famílias estão cursando o ensino superior, sendo inúmeros fatores que podem determinar a disparidade no ingresso. O livro *a Ralé Brasileira* (2009), organizado por Jessé Souza, reúne diversos desses estigmas, a contar, como bem traz o texto de Freitas (2009) na obra, a falta do componente afetivo na vida do estudante.

E, nesse ponto, conforme exposto por Lima (2019, posição 656) na obra "10 lições sobre Rawls", na sétima lição intitulada "Um debate com os comunitaristas: liberdade ou engajamento?", Rawls defende que a participação cidadã na razão pública não deve ser entendida como uma virtude de indivíduos isolados ou de elites intelectuais. Em vez disso, ela deve ser vista como a criação de espaços para a luta político-discursiva nas instituições. Esse processo envolve um "equilíbrio reflexivo" entre a sociedade civil e as instituições.

A discussão pública deve reconhecer o pluralismo e manter todos dentro dos limites da correção do discurso, evitando posições unilaterais ou radicais que possam prejudicar a tolerância necessária para uma democracia constitucional orientada para a justiça política.

No século XX, a teoria da supremacia do Direito Público foi complementada politicamente pela socialdemocracia ou formas socialistas que reconheciam a necessidade de uma estrutura estatal alinhada ao sistema econômico para atender às demandas sociais. Sem um Direito Público fortalecido e um Direito Privado subordinado ao Estado, as políticas públicas necessárias para combater os efeitos da crise do capitalismo de 1929 não teriam sido possíveis. Contudo, Lima discorda que o Welfare State tenha sido o principal motivador para Rawls, uma vez que ele é um contratualista que vê o pacto político na posição original como a base para a reivindicação de direitos pelos cidadãos (LIMA, 2019, posição 656).

Segundo Lima (2019, posição 656) comunitaristas como Michel Walzer defendem que as comunidades, com suas tradições e entendimentos comuns, devem definir os bens primários. Walzer critica Rawls por atribuir essa função à sociedade e às instituições de forma geral, sem considerar as prioridades específicas das famílias em suas comunidades. Para Walzer, justiça e comunidade são interdependentes.

Michel Sandel, por sua vez, critica Rawls por substituir o conceito de pessoa natural por uma definição de justiça e política através das instituições, prejudicando, segundo ele, a ideia de mérito pessoal e valor intrínseco da dignidade humana. Sandel argumenta que ao associar a justiça exclusivamente às instituições públicas, Rawls enfraquece a relação entre justiça e mérito pessoal. Rawls, no entanto, acredita que a ideia comunitarista de valores comuns não se sobrepõe à justiça desenvolvida nas instituições da sociedade democrática, pois a justiça como equidade depende do caráter público e político do justo, não do particular (LIMA, 2019, posição 656).

Rawls defende que uma democracia constitucional deve proteger os direitos dos indivíduos, incluindo a liberdade de crença religiosa, de expressão e de movimento, limitando o poder estatal através do Direito Constitucional. Em contraste, o comunitarismo, baseado na tradição republicana, valoriza os "valores comunitários" sobre a autoconstrução democrática e a proteção jurídica de direitos individuais. Para os comunitaristas, Estado e comunidade estão entrelaçados, e os valores políticos e morais tradicionais devem ser prioritários (LIMA, 2019, posição 685).

Lima explica que, para Rawls, o uso da linguagem na razão pública e a razão livre dos indivíduos perante as instituições permitem a escolha razoável e democrática de bens primários e princípios de justiça. Para comunitaristas como Michel Walzer e Michael Sandel, a justiça e os valores devem emergir das comunidades e suas tradições. Walzer critica Rawls por expandir essa função para a sociedade e as instituições de forma muito geral, enquanto Sandel argumenta que a ênfase de Rawls nas instituições públicas desvaloriza o mérito pessoal e a dignidade individual (LIMA, 2019, posição 685).

Rawls defende que a justiça como equidade deve confiar na razão pública discursiva, não em tradições comunitárias, para assegurar a igualdade e combater o bairrismo. Ele critica a ideia de "natureza humana" como potencialmente discriminatória e sustenta que os princípios de justiça devem ser escolhidos através da discussão pública, respeitando a pluralidade e a igualdade perante a lei (LIMA, 2019, posição 723).

No aspecto das desigualdades raciais no acesso ao ensino superior, Belchior (2006) demonstra na sua pesquisa como se iniciou e efetivou a implementação das cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB), sendo pioneira na implementação de ações afirmativas, a partir de decisão administrativa aprovada em 2003. O relatório, produzido pela UnB (2013) a fim de verificar as repercussões de dez anos de implementação da ação institucional, demonstrou que houve um acréscimo de estudantes declarados pretos, pardos e indígenas, em comparação à época que o ingresso ocorreria apenas pelo sistema universal. Cumpre destacar, que o relatório apresenta o rendimento do aluno cotista ao longo do curso, resultando em similaridade com o não cotista.

Soares (2014) aponta que a reprodução da desigualdade é um traço básico na sociedade, o que de fato reduz a chance de o sujeito melhorar a sua condição social. A autora evidencia que essa parcela considerável da população geralmente ocupa as vagas dos cursos com menor densidade de concorrência.

Amartya Sen (2010) a despeito da concepção de justiça social, a partir da implementação das políticas públicas, traz dois motivos correlacionados a serem observados pelos responsáveis pelas políticas:

A primeira razão – e a mais imediata – é que a justiça é um conceito central na identificação dos objetivos e metas da política pública e também na decisão sobre os instrumentos que são apropriados para a busca dos fins escolhidos. (...)

A segunda razão – mais indireta – é que todas as políticas públicas dependem de como se comportam os indivíduos e grupos na sociedade. (SEN, 2010, p. 349).

Nesse viés, o autor apresenta a importância das bases de informações para a análise de justiça, visto que não apenas a renda se transforma em indicador, mas outros elementos constituem importantes avaliadores. Depreende-se a realização de habilidades com o ideal de determinar o mínimo de capacidades que uma sociedade deve garantir a sua população. Assim, as capacidades são vistas, para o autor, de acordo com o contexto social apresentado pelo indivíduo e os resultados obtidos.

A responsabilidade individual permeia conjuntamente com o apoio social, uma vez que “Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la” (SEN, 2010, p. 361). No cenário educacional, Saviani (2010) evidencia que o acesso ao ensino superior no Brasil ocorreu a fim de fortificar as elites dominantes, o que deve ser combatido em um Estado Social que prima pela justiça distributiva.

Nesse sentido, ter uma boa vida, conforme mencionado por Barzotto (2022, p. 544-545) não se limita à vida privada, mas sim àquela vivida em comunidade. Sandel (2022, p. 312) apresenta que a tentativa de separar os argumentos relacionados à justiça e direitos dos argumentos associados à vida boa é inadequada por duas razões, a primeira consistindo que às vezes se faz necessário abordar questões morais relevantes para resolver disputas sobre justiça e direitos. A segunda razão determina que mesmo quando é possível evitar essas questões, nem sempre é aconselhável, pois o bem-estar humano e a realização de uma vida boa ocorrem à medida que são ligados à justiça e à proteção dos direitos (SANDEL, 2022, p. 312).

A justiça social, voltada para o alcance do bem comum, exige que todos direcionem seus esforços tanto no campo do trabalho quanto na livre iniciativa, para criar bens econômicos que garantam uma existência digna para todos. Esse objetivo pode ser atingido por meio de mecanismos típicos da justiça social, que atribuem a todos os mesmos direitos, independente de suas características individuais, ou por meio de mecanismos, como já visto, de justiça distributiva, que qualificam os beneficiários de algum modo (CARVALHO, 2022, p. 94).

Para Carvalho (2022, p. 94), a ação ativa exigida do Estado pode se manifestar de duas formas distintas. Por um lado, pode ser associada à simples garantia da observância dos direitos sociais pelos indivíduos, através da adoção de mecanismos e instituições que protejam esses direitos e sancionem as violações ou ameaças de violação. Por outro lado, em situações de maior necessidade, em que a mera tutela não é suficiente para cumprir os direitos sociais, é indispensável a ação positiva do Estado, realizada por meio dos órgãos da administração direta e indireta.

Nesse contexto, existem três níveis de obrigações relacionadas aos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, as obrigações de respeito, que exigem que o Estado se abstenha de praticar quaisquer atos que prejudiquem a realização plena dos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, e proíbam a adoção de políticas públicas prejudiciais a esses direitos. Em segundo lugar, as obrigações de proteção, que requerem que o Estado atue para proteger a integridade dos direitos de um indivíduo contra violações por outros indivíduos, funcionando como garantidor dos direitos sociais nas relações entre particulares, sejam elas econômicas ou não, incluindo a tutela jurisdicional dos direitos sociais (CARVALHO, 2022, p. 94).

Além disso, as obrigações de cumprimento atribuem ao Estado o dever de promover políticas públicas positivas para a efetivação das condições materiais dos direitos sociais.

Essa ideia fundamenta o Estado de Bem-Estar Social e constitui o traço distintivo da atual conformação do poder público em comparação com outras formas de Estado ao longo da história política (CARVALHO, 2022, p. 94).

A análise da literatura a partir das obras dos autores supracitados evidencia a importância da justiça social no Estado Democrático de Direito. A sua realização demanda a aplicação de políticas públicas que visem mitigar as desigualdades e assegurar o acesso a bens e oportunidades de forma equânime. Além disso, a justiça social pressupõe a convivência em comunidade e a adoção de princípios distributivos que garantam o bem-estar e a segurança dos indivíduos, independentemente das suas capacidades e habilidades.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR

3.1 Políticas Públicas

Neste tópico serão abordadas as políticas públicas, com o objetivo de demonstrar como as ações afirmativas contribuem para construção de uma sociedade justa, que busca o bem-estar de seus cidadãos. Para isso, serão abordados conceitos trazidos por Piovesan, Anhaia, Torres, Daloia, entre outros.

As ações afirmativas desempenham um papel significativo na promoção da inclusão social, uma vez que têm como objetivo corrigir desigualdades perpassadas ao longo das gerações e acelerar o progresso em direção a uma igualdade real para grupos historicamente desfavorecidos. Um de seus principais objetivos consiste em assegurar a diversidade e a representação de diferentes atores na sociedade. Esses objetivos representam a implementação concreta do direito à igualdade, reconhecendo a importância de auferir o respeito às diferenças e à diversidade, buscando igualdade material e substantiva (PIOVESAN, 2005, p. 49).

Nesse sentido, a ética emancipatória almeja uma transformação social que permita a todos os indivíduos explorar seu potencial plenamente, sem enfrentar violência ou discriminação. Essa abordagem reconhece a igualdade e o respeito devido a cada pessoa, assegurando o direito de desenvolver suas capacidades humanas de maneira livre, autônoma e completa (PIOVESAN, 2023, p. 139).

Sob a perspectiva histórica, no que se refere à construção dos direitos humanos, Piovesan (2023, p. 140) salienta a respeito da primeira fase de proteção desses direitos, marcada pela tônica da proteção geral, visto que havia extremo temor à diferença. Foi neste período que graves violações aos direitos humanos ocorreram, respaldados na dicotomia do “eu versus o outro”, valendo-se da ideia de que a pluralidade deveria ser utilizada como elemento para extinguir direitos. A autora apresenta como exemplo momentos passados em que a igualdade formal, baseada em princípios gerais, abstratos e genéricos, ensejou e respaldou a escravidão e o nazismo.

Faz-se essencial a especificação do indivíduo para visualizar suas peculiaridades e particularidades, para tratá-lo como um sujeito de direito. O direito à igualdade pressupõe, também, o direito à diferença. A dinâmica presente exige estratégias, não somente metas e objetivos específicos, expressamente delimitados e rígidos. A necessidade de examinar o contexto e prever a evolução da organização socioeconômica se tornou imprescindível

em relação às técnicas de construção de cenários. A perspectiva da política pública, então, se insere na dimensão jurídica (ANHAIA, 2019, p. 25).

Nesse contexto, o direito à redistribuição exige a implementação de medidas destinadas a combater a injustiça, marginalização e desigualdade econômica. Isso implica em uma transformação nas estruturas socioeconômicas e na adoção de políticas públicas de redistribuição. É por intermédio dessa política de reconhecimento que se avança a uma reavaliação positiva das identidades que foram discriminadas, negadas e desrespeitadas (PIOVESAN, 2023, p. 139).

Os direitos à igualdade material, à diferença e ao reconhecimento de identidades são fatores cruciais para o cumprimento da dupla função da igualdade e promoção da dignidade humana. Assim, a mera proibição da discriminação por intermédio da legislação não é capaz de gerar igualdade material. Torna-se essencial adotar estratégias que incentivem a participação desses grupos na sociedade, ao passo que a igualdade está intrinsecamente relacionada à inclusão social (PIOVESAN, 2023, p. 140).

É neste viés que as ações afirmativas são dicotômicas, aliviando a carga de um passado discriminatório, enquanto prisma retrospectivo, e fomentando a transformação social, criando uma nova realidade sob o prisma prospectivo (PIOVESAN, 2023, p. 140). As políticas públicas são entendidas como gênero de decisões governamentais, sendo reservado às ações afirmativas o conceito de políticas públicas específicas com objetivo de combate à desigualdade social (TORRES, 2012, p. 57).

As políticas públicas contemplam um processo contínuo de deliberações, as quais são implementadas pelo governo com o intuito de manter a estabilidade social ou de estabelecer mudanças visando a modificação da realidade. Nesse sentido, pressupõem decisões públicas caracterizadas por ações ou omissões de natureza preventiva ou corretiva, que almejam a transformação social de distintos setores da vida em sociedade. Essas ações são guiadas pela definição de objetivos e estratégias de atuação, assim como pela gestão financeira, no sentido de alocar os recursos públicos a fim de atingir os seus objetivos (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Terra (2015, p. 76) aponta a abrangência dessas políticas que englobam a ciência política, envolvendo estudos sobre direito, teoria política, sociedade, cidadania e democracia. Nesse sentido, Terra distingue as políticas de Estado e de governo porque estas não se referem ao mesmo objeto, uma vez que estão vinculadas a diferentes estruturas de poder institucionais. A equivalência de ambas poderia implicar que as políticas de governo, que não necessariamente requerem um processo de implementação e

coordenação complexos, devam ser tratadas de maneira semelhante às políticas de Estado. Essa diferenciação não se baseia na duração temporal das políticas, mas sim em elementos estruturais objetivos, como a vontade nacional em relação à continuidade das políticas públicas.

As políticas de governo perfazem processos de elaboração e instauração reflexos das demandas da política interna. As políticas de Estado, por sua vez, abrangem múltiplos domínios de debate e requerem um processo na seara governamental com auxílio técnico acerca de sua elaboração, já que geralmente exigem aprovação legislativa antes de serem efetivadas. Em linhas gerais, a autora resume que as políticas constitucionalizadas e legais pertencem às políticas de Estado, já as infralegais, às de governo (TERRA, 2015, p. 78).

Assim, a política pública projeta a ação necessária e viável de ser coordenada, planejando seus efeitos para um futuro iminente. No entanto, por vezes esse efeito pode ocorrer décadas após a implementação, sendo considerada uma política de Estado, a qual permeia por uma série de decisões complexas que, por vezes, fazem parte de um programa maior, denominadas políticas de governo (TERRA, 2015, p. 78).

Na esteira do que leciona Carvalho (2022, p. 86), a noção de políticas públicas parte do pressuposto de que há dimensão da vida coletiva e não apenas privada ou individual. Essa área pública carece de regulação ou intervenção governamental e social, na medida em que a adoção de ações invoca dimensões comuns. A política pública, por sua vez, envolve atividades normativas e administrativas que buscam a solução de problemas reais.

Torres (2012, p. 71) estabelece que o direcionamento a um grupo específico de agentes não exclui a natureza universal do instituto, tendo em vista que não se trata de uma seleção de determinados indivíduos, mas da identificação de um grupo e de suas particularidades conjuntas.

É nesse sentido que Carvalho (2022, p. 88) assinala a propensão das decisões envolverem diversos atores públicos, que têm como alvo a orientação da conduta de uma população para solucionar problemas mediante união de forças, quando por si só não conseguiriam satisfazer a demanda. Carvalho apresenta algumas nuances que podem configurar uma política:

É possível categorizar mais de uma dezena de acepções distintas do vocábulo política [policy], entre as quais podem ser assim designadas: (a) política pública como expressão de um propósito geral ou um estado de coisas desejado; (b) política pública como decisão do governo; (c) política pública como uma autorização formal; (d) política pública como programa; (e) política pública como produto ou modelo; (f) política pública como processo. Ora, perante esta multiplicidade de acepções para

o vocábulo, não é possível encontrar uma definição de política pública ao cogitar uma robusta precisão que reúna um consenso geral (CARVALHO, 2022, p. 88).

Verifica-se que a complexidade das políticas públicas, visto que em raras ocasiões são decididas e desenvolvidas por uma única entidade ou pessoa. Elas se expressam por meio dos produtos que têm impacto na sociedade e provocam os resultados pretendidos. Torna-se relevante a distinção entre os produtos e os resultados, sendo que estes últimos permitem a avaliação do desempenho de determinada política acerca dos seus fins (CARVALHO, 2022, p. 89).

As instituições governamentais, para Carvalho (2022, p. 89), têm à disposição um conglomerado de instrumentos capazes de fornecer esses produtos e resultados que visam a produção de mudanças ou de impactos na vida dos cidadãos. No entanto, o Estado somente poderá agir quando houver habilitação legal para legitimá-lo. É imprescindível que a confecção das políticas públicas se mova dentro dos parâmetros constitucionais e legais, reconhecidos pelo direito, para que então possam produzir os seus efeitos jurídicos (CARVALHO, 2022, p. 91).

Sarlet (2009, p. 206) propõe a importância da distinção entre os conceitos de políticas públicas e direitos fundamentais, sendo que os últimos podem ser garantidos por intermédio de políticas públicas. Isso porque os direitos sociais fundamentais, como já visto, estão positivados ao longo do texto constitucional, e em muitos casos precisam do aporte público a partir dessas políticas para sua implementação.

Ao discorrer sobre o objeto das políticas públicas, Saravia aponta a “consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política” (SARAVIA, 2006, p. 29). Para Capella (2018, p. 74), são delineadas com a finalidade de traduzir as intenções daqueles responsáveis pela formulação dessas políticas através de instrumentos que se densificam em um conjunto de ações concretas.

A autora pondera que essas políticas são destinadas à transformação social “afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos” (CAPELLA, 2018, p. 75). Verifica-se que uma política pode ser integrada por diversos programas que possuem a aptidão de enfrentar problemas públicos.

Para fins analíticos, observa-se a simplificação do desdobramento das decisões relativas a uma política pública, as quais são compreendidas como um processo que implica um conjunto de fases que se interligam. Anhaia (2019, p. 36) pondera cinco pontos cruciais

para composição do ciclo (estágio) de uma política pública: montagem do cronograma; formulação da política; tomada de decisão, implementação da política; e, por fim, avaliação da política.

No capítulo posterior, verificar-se-á a origem do PAVE e como se desenvolveu enquanto braço institucional do governo brasileiro, ou seja, micropolítica social local. O final deste estudo, por sua vez, tem o objetivo de avaliar o programa no que se refere à democratização do acesso ao ensino superior.

Neste ponto, o estágio inicial do ciclo político-administrativo envolve a identificação e consequente priorização de problemas atendidos pelo governo ou instituição pública. O próximo ponto deste ciclo abrange a forma como são propostas as políticas a serem desenvolvidas, e o ciclo de número três perpassa o processo pelo qual as instituições ou governos decidem o curso da ação ou inação, perfazendo a tomada de decisão.

O quarto estágio está associado à aplicação da política, enquanto o último ciclo compreende a supervisão dos resultados das políticas por atores governamentais e pela sociedade, o que pode levar a uma reavaliação das abordagens político-administrativas (ANHAIA, 2019, p. 36). No que diz respeito ao aspecto sociocultural, múltiplos fatores agravam as disparidades no acesso ao ensino superior. Esses fatores englobam o racismo, a desvalorização da educação, a ênfase no mérito individual e a discriminação baseada na idade, entre outros (ANHAIA, 2019, p. 152).

O último estágio apresenta a avaliação das políticas públicas realizada pelos atores envolvidos capazes de reavaliar se os objetivos de fato estão sendo alcançados a partir da política em análise. Contudo, o ciclo político-administrativo por si só pode não fornecer uma compreensão completa das nuances e complexidades desse processo, visto que cada estágio ou ciclo não necessariamente será linear ou sistemático (ANHAIA, 2019, p. 38).

Já em relação às principais características, Saravia (2006, p. 31) associa fatores presentes que convergem entre si. O primeiro apresenta a esfera institucional como sendo aquela que pressupõe a elaboração de deliberação por intermédio de entidade ou órgão estatal legalmente competente, além de ser coletivamente vinculante. A segunda característica centraliza-se no ato decisório como consequência de uma série de escolhas, relacionadas à deliberação dos objetivos e dos recursos a serem utilizados para implementação da política pública, bem como seu alcance e finalidade. Surgem como resposta a problemas e necessidades advindos de uma situação específica.

A penúltima característica apresentada insurge ao alcance do comportamento, do qual uma política pública implica uma sequência de ações e não somente uma única

decisão isolada. Por fim, há a característica que reverbera na casualidade, e os produtos dessas ações têm impacto no sistema político e social. Verifica-se que o formato concreto de uma política pública depende de cada sociedade específica.

No mesmo sentido, Gomes (2017, p. 09-10) sustenta a conexão entre políticas públicas e diversidade, advertindo que o mundo não é somente desigual, mas também composto pela diversidade. Assim, avalia que essa heterogeneidade pode ser convertida em uma desvantagem e, conseqüentemente, tratada de forma injusta em situações de embate de poder, bem como de interesses diversos nas relações.

Nesse sentido, tem havido uma articulação entre os movimentos sociais a fim de pressionar o Estado e outras instituições para que as políticas públicas sejam formuladas, implementadas e avaliadas levando em consideração a diversidade. Os movimentos sociais reivindicam do Estado a correção das desigualdades históricas, e o surgimento das cotas, como será abordado no tópico a seguir, corrobora o argumento acima apresentado (GOMES, 2017, p. 11). No entanto, para implementação das políticas públicas, o Estado deve definir suas prioridades:

(...) os direitos fundamentais, ao abranger os (direitos) sociais, a partir da sua consagração jurídico-constitucional, apresentam-se não apenas como limites, mas também como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessam-nos a visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas. Além disso, as políticas públicas constituem a base de um conjunto de atividades a ser realizadas pela Administração, para que os fins consagrados no texto constitucional sejam cumpridos, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais que dependem de ações para sua promoção (CARVALHO, 2022, p. 95).

O Estado Democrático e Social de Direito encontra-se comprometido com os direitos fundamentais e com a mudança social. O constituinte buscou garantir os direitos sociais fortificando a preocupação com a igualdade, que alude à justiça social. Além de limitar as políticas públicas, os direitos sociais fundamentam a sua promoção e implementação. Uma política pública não pode ser juridicamente legítima caso restrinja injustificadamente algum direito fundamental ou crie barreiras para sua fruição ou limite sua plena realização (CARVALHO, 2022, p. 96).

Aborda-se também a construção das políticas públicas com base na hermenêutica dos direitos fundamentais e do constitucionalismo, uma vez que a efetivação de direitos individuais, como segurança, liberdade e propriedade, também demandam do Estado a aplicação de um conjunto de políticas públicas. A ação de planejamento da Administração Pública deve pautar-se no compromisso do cumprimento integral da Constituição, sendo crucial a regulamentação dos direitos fundamentais (OHLWEILER, 2007, p. 273).

A Constituição Dirigente estabelece o ponto de partida para as políticas públicas na medida em que permite um amplo acordo político e social capaz de definir um conjunto de diretrizes formais que servem como fundamento às ações governamentais. Isso, conforme Ohlweiler (2007, p. 275), não implica de forma alguma a substituição da política; ao contrário, estabelece uma base substantiva sobre a qual é construída.

As ações afirmativas, segundo Piovesan (2005, p. 49), exercem função crucial na democracia, tendo em vista que asseguram a diversidade e a pluralidade social. Para a autora, constituem-se de medidas concretas que possibilitam o direito à igualdade, sendo essenciais para a inserção e a inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos diversos espaços sociais.

O Estado desempenha um papel fundamental como agente central no desenvolvimento de iniciativas públicas. Através do dever-poder da Administração, ele está envolvido na formulação de políticas públicas eficazes e na criação de condições que possibilitem a sua materialização. Neste caso, para além dos operadores do direito, é necessário a integralização dos intérpretes para executar esta multiplicidade de determinações e indicações constitucionais (OHLWEILER, 2007, p. 275).

Nesse sentido, ao se avaliar uma política pública, também é necessário ponderar em relação às medidas apontadas por Piovesan. A abordagem constitucional moderna, de acordo com Ohlweiler (2007, p. 276), deve ser utilizada como alicerce hermenêutico essencial para orientar tais programas de ação do governo, sob pena de carecer de legitimidade.

Verifica-se que a Constituição Federal possui uma multiplicidade de indicações formais do Estado Democrático de Direito, como visto no capítulo anterior. O autor estabelece que o próprio art. 1º da CRFB/88 apresenta alguns fundamentos da democracia, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana (OHLWEILER, 2007, p. 276).

Contudo, o Estado tem a obrigação de definir meios para que os objetivos da República, elencados no art. 3º da CRFB/88, sejam implementados e efetivamente colocados em prática no dia a dia dos cidadãos. É um dever do estado estabelecer diretrizes para promover a cooperação e a solidariedade na sociedade que ele protege, de forma que as políticas públicas agem como um modelo positivo sempre que possível no desenvolvimento de relações interpessoais (FRANÇA, 2013, p. 9407).

A Constituição define que o Estado trabalhe para atingir plenamente os objetivos fundamentais da República, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como o aprimoramento da qualidade de vida do povo, com o propósito de

exterminar qualquer forma de discriminação ou preconceito. Isso implica que o Estado promova o desenvolvimento intersubjetivo dos cidadãos, sendo bem-sucedido quando a melhoria significativa desse ideal é percebida na vida daqueles que estão sujeitos à sua regulamentação (FRANÇA, 2013, p. 9409).

Além disso, através do desenvolvimento pessoal da cidadania, a educação, por vezes efetivada por intermédio das políticas públicas, desempenha um papel fundamental na formação da identidade social e na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, cumprindo assim um dos objetivos fundamentais da República (KARNOPP, 2020, p. 43).

As políticas públicas voltadas às ações afirmativas educacionais, com o propósito de fomentar, incluir e ampliar o acesso equitativo no ensino, corroboram com os objetivos fundamentais impostos pelo constituinte. A educação está relacionada com os quatro incisos propostos no art. 3º da CRFB/88. França (2013, p. 9411) reitera a ideia de que as políticas públicas se destinam à melhoria do futuro da população do país, devendo estar ligadas ao Estado de maneira imparcial, objetiva, igualitária e democrática.

Assim, não são moldadas pela ideologia subjetiva de determinado governo, que pode nem sempre estar alinhada com os princípios e responsabilidades estritas de quem ocupa os cargos públicos e políticos. O Estado se concretiza ao alcançar os objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB/88, que para serem efetivados requerem uma constante coordenação de ações administrativas (FRANÇA, 2013, p. 9412).

Conforme visto no capítulo anterior, a igualdade como fundamento do Estado Social Democrático de Direito fundamenta a reserva de vagas para os sujeitos em diversos níveis de vulnerabilidades. Daloia (2022, p. 149) traz o art. 3º da CRFB/88 como objetivos de alto nível, responsáveis por pautar o perfil do próprio Estado.

A base dos valores estabelecida considerando a realidade brasileira, expressando a soberania do povo, é de extrema importância para se compreender o cerne do modelo de Estado estabelecido na CRFB/88, e como esse modelo legitima e guia o exercício do poder. O inciso III do artigo especificamente alude ao reconhecimento das desigualdades sociais e regionais, bem como da pobreza, sendo o repúdio a esses problemas explicitamente destacados no texto do dispositivo (DALOIA, 2022, p. 151).

O inciso II do art. 3º da CRFB/88 trata do desenvolvimento nacional, o qual deve ser interpretado amplamente. Neste ponto, o constituinte não especificou em qual campo o desenvolvimento deve ocorrer, indicando que se refere a diferentes aspectos, como econômico, social, humano, cultural, tecnológico e ambiental. Todos esses aspectos refletidos diretamente na educação.

A concretização do desenvolvimento nacional só ocorre quando os demais objetivos fundamentais são alcançados, uma vez que essas normas estão interconectadas, garantindo um padrão mínimo para avaliar o êxito do desenvolvimento, incluindo o bem-estar de todos os membros da sociedade. Da mesma forma, o inciso IV estabelece como objetivo a promoção do bem de todos e a rejeição de qualquer forma de discriminação (DALOIA, 2022, p. 153).

Esses incisos refletem, em certa medida, uma abertura semântica considerável, estabelecendo uma abertura de interesse comum pactuado, dentro dos limites indicados pela própria Constituição. Verifica-se que o texto constitucional reconhece a igualdade como critério fundamental, uma vez que ainda não é uma realidade plena para todos, mas representa um objetivo a ser buscado pelo ordenamento jurídico e pelo exercício do poder estabelecido nele (DALOIA, 2022, p. 154).

É importante observar, a partir dos objetivos fundamentais, que as características históricas, econômicas, sociais e culturais do Brasil ao longo dos séculos contribuíram para a formação das bases sociais e do percurso histórico que culminou no texto constitucional atual. O histórico de desigualdades sociais, de raça, gênero e econômica, perduram no país até os dias atuais, como muitas marcas deixadas sem correção adequada. Esses problemas permeiam a sociedade brasileira, afetando diversos aspectos da realidade do país, incluindo seu modelo institucional e valores políticos, como o setor educacional. As políticas públicas têm a missão de enfrentar essas questões, sendo o resultado desse processo a capacidade de se abordar obstáculos como ponto de partida para criação de um modelo que se opõe a esses impasses (DALOIA, 2022, p. 155).

Os objetivos são, nesse sentido, a definição de metas que colocam a Constituição em um espaço de tensão e confronto entre seus princípios fundamentais e o modelo de poder que se baseia neles, por um lado, e a realidade das relações históricas e sociais de outro. A partir dessa base, são moldados os sistemas de direitos e garantias, bem como as instituições estabelecidas pela CRFB/88.

Como visto, o princípio da igualdade, que implica a rejeição de determinados níveis de desigualdade, a erradicação da pobreza e a promoção de valores sociais específicos, ocupa uma posição central na estrutura do modelo de governo do país. Esse princípio é elemento fundamental dos valores estabelecidos no texto constitucional e, nesse sentido, confere uma natureza transformadora (DALOIA, 2022, p. 157).

Por conseguinte, a inclusão é um elemento normativo essencial estabelecido entre os objetivos elencados no art. 3º da CRFB/88. Devido ao seu papel marcante como um

objetivo norteador que se situa entre os valores axiológicos, os quais definem a forma republicana do Brasil, a inclusão assume uma posição central na configuração do próprio princípio republicano estabelecido na CRFB/88. O debate sobre a inclusão, então, está intrinsecamente ligado aos objetivos fundamentais (DALOIA, 2022, p. 197).

3.2 Perspectiva histórica da Lei de Cotas no ordenamento brasileiro

Nesta seção será abordada Lei Federal 12.711 de 2012, denominada lei de cotas, bem como a construção histórica no ordenamento jurídico e principais movimentos que fomentaram a discussão e implementação dessa norma.

A reserva de vagas para alunos egressos de escola pública em instituições públicas de ensino superior no Brasil teve um caminho lento até ser efetivamente implementada, e se configura como regramento obrigatório no ordenamento brasileiro. Por isso, o estudo sobre a origem das cotas é importante para que se possa avaliar a política pública como ferramenta de democratização do acesso ao ensino superior. É importante destacar que a política de cotas, nos últimos meses¹, passou por alterações que serão abordadas ao longo do capítulo.

Nesse contexto, é relevante mencionar a Lei 7.668/1988, que estabeleceu a criação da Fundação Cultural de Palmares, uma entidade ligada ao Ministério da Cultura. O estatuto da fundação foi aprovado por meio do Decreto 418/1992, tendo como missão a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos da comunidade negra, que tiveram um impacto significativo na formação social do Brasil, atuando em todo território nacional (TERRA, 2015, p. 101).

Outro regulamento que apresenta uma ação afirmativa inclusiva, anterior a Lei de cotas, é a Lei 8112/1990, que trata sobre o regime jurídico dos servidores civis da União. No seu art. 5º, §2º, há a reserva de até 20% para os portadores de deficiência no âmbito do serviço público civil da União. Além das leis mencionadas, o Brasil promulgou o Decreto 6.949/09, que efetivou a ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (TERRA, 2015, p. 102).

No campo educacional, foi promulgada a Lei 10.172/2001, a qual aprovou o Plano Nacional da Educação (PNE). Este plano estabelece a importância de políticas de inclusão voltadas para minorias étnicas. Em setembro do mesmo ano, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Portaria 202/2001, introduziu o Programa de Ações

¹ Conforme será abordado no decorrer do texto, em novembro de 2023 a Lei 12.711 de 2012 foi alterada.

Afirmativas, Raça e Etnia, o qual trata da reserva de vagas para servidores ingressantes por meio de concurso público, cargos comissionados e funcionários de empresas prestadoras de serviços ao ministério. O programa estabelece cotas de 20% para negros, 20% para mulheres e 5% para pessoas com deficiência (TERRA, 2015, p. 103).

Como ponto marcante sobre a discussão em relação às cotas nas instituições de ensino superior, pode-se considerar a Conferência das Nações Unidas contra o racismo, realizada em Durban², na África do Sul, um importante precursor da lei de cotas. Nesta conferência, o Brasil, em âmbito nacional, reconheceu os efeitos do racismo e a carência de adoção de medidas que fossem eficazes em mitigar os resultados dos seus efeitos. Embora a defesa das políticas públicas de ações afirmativas tenha raízes antigas nos movimentos sociais, o país começou a implementá-las de maneira mais sistemática só a partir de Durban³ (SANTOS, 2012, p. 290).

O documento oficial apresentado pelo Brasil em 31 de agosto de 2001, em Durban, defendeu a implementação de medidas afirmativas para população afrodescendente, especialmente nas áreas da educação e do trabalho. Nesse documento foi sugerida a adoção de ações afirmativas para ampliar o acesso de negros às universidades públicas e para incluir critérios de desempate nas licitações públicas que considerassem a presença de afrodescendentes, homossexuais e mulheres no quadro funcional das empresas licitantes (PIOVESAN, 2023, p. 141).

A Conferência de Durban, em suas recomendações, particularmente nos parágrafos 107 e 108, enfatiza a importância de os Estados adotarem ações afirmativas como medidas especiais e compensatórias para aliviar as desigualdades resultantes de um passado marcado pela discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância (PIOVESAN, 2023, p. 141).

Inicialmente, essas políticas se manifestaram na forma de cotas ou reserva de vagas em instituições de ensino superior. Algumas universidades adotaram voluntariamente essas medidas, enquanto outros foram obrigados a fazê-lo. A participação no Brasil desempenhou um papel fundamental, visto que passou a apoiar oficialmente essa demanda de longa data e a pressionar de forma mais enfática pela adoção dessas políticas (SANTOS, 2012, p. 290).

² Refere-se à Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, realizada em 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 realizada em Durban, na África do Sul.

³ A Marcha Zumbi dos Palmares também impulsionou a discussão sobre cotas raciais (BELCHIOR, 2006, p. 48).

No âmbito da Administração Pública Federal, em 2002 surgiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que englobou medidas destinadas a fomentar a inclusão de mulheres, afrodescendentes e pessoas com deficiência. Abordando critérios de pontuação nos processos licitatórios similares ao discutido em Durban para favorecer fornecedores que demonstrassem estar comprometidos com a implementação de políticas compatíveis com o programa (PIOVESAN, 2023, p. 141).

Em um período concomitante, a Lei 10.588 de 2002 criou o Programa Diversidade na Universidade (PND), que estabelecia a outorga de bolsas e prêmios a discentes de instituições de ensino que fossem capazes de promover a inclusão no meio universitário. Ainda, o programa estabelecido sob a alçada do Ministério da Educação foi criado com o propósito de desenvolver e avaliar estratégias destinadas a ampliar o acesso ao ingresso no ensino superior para indivíduos pertencentes a comunidades em vulnerabilidade, com foco especial em afrodescendentes e indígenas brasileiros (PIOVESAN, 2023, p. 141).

A lei previa que os recursos a serem utilizados para promoção do programa seriam destinados da União às entidades de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, desde que atuassem na área da educação e viessem a desenvolver projetos de inovação para fins de atender às demandas do programa. O PND conferia ao ministério vinculado a responsabilidade de investigar, implementar e respaldar outras iniciativas com objetivos semelhantes (PIOVESAN, 2023, p. 141).

Contudo, a implementação nacional da reserva de vagas em instituições públicas de ensino superior ocorreu apenas com a regulamentação da Lei 12.711 de 2012. Anteriormente, na esfera da União, não havia uma lei nacional que regulamentasse o contingente das ações afirmativas em instituições federais. No entanto, duas universidades foram pioneiras na criação das cotas, uma a partir de uma decisão administrativa, e outra obedecendo uma lei estadual (PIOVESAN, 2023, p. 141).

A Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira instituição federal a instaurar, através da via administrativa, a reserva de vagas nos cursos de graduação da instituição para estudantes negros. O debate que ensejou a política pública na instituição ganhou discussão em 1999, a partir de uma situação de racismo ocorrida no departamento de Antropologia no programa de doutorado (BELCHIOR, 2006, p. 47).

O primeiro estudante negro, em mais de 20 anos de existência do curso, foi reprovado em uma disciplina obrigatória do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Esse fatídico episódio ficou conhecido como “Caso Ari”, e teve grandes repercussões dentro da instituição e externamente. A reprovação foi considerada injusta,

sendo que, mesmo recorrendo administrativamente, o discente teve seu pedido indeferido (BELCHIOR, 2006, p. 48).

Após extensas discussões e o indeferimento de vários recursos na esfera administrativa da instituição, dois professores antropólogos atuaram na defesa do estudante e, posteriormente, desenvolveram o Plano de Metas⁴ com o objetivo de promover a integração social, étnica e racial na UnB. Constava no Plano a inclusão de orientações específicas a serem seguidas, como a reserva de 20% das vagas nos cursos de graduação para candidatos negros, além de assegurar um número mínimo de vagas para indígenas (BELCHIOR, 2006, p. 55).

Quanto à permanência dos estudantes ingressantes pelas cotas, o Plano previa alocar bolsas de manutenção, para os que estivessem em situação de carência. Além de oferecer condições especiais de moradia para estudantes indígenas e negros em dificuldades financeiras (UnB, 2003).

Além do mais, para implementar e monitorar o progresso dessas medidas, será constituída uma Comissão para Implementação do Plano de Metas, composta pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e outros membros. Adicionalmente, a UnB se comprometeu em realizar uma campanha de publicidade nas escolas do Distrito Federal, com o objetivo de informar melhor os potenciais candidatos sobre as políticas de inclusão e oportunidades oferecidas pela universidade (UnB, 2003).

A partir da proposta, CEPE aprovou o regulamento em 2003, baseando-se em indicadores sociais elaborados por institutos de pesquisas. Assim, tendo em vista a autonomia prevista na CRFB/88, a UnB utilizou de sua prerrogativa constitucional para sancionar as cotas raciais em âmbito institucional, de forma que no vestibular de inverno de 2004 já estava em vigor a reserva de 20% das vagas para estudantes negros (SANTOS, 2012, p. 300).

Ainda, embora tenha sido aprovado, muitos conselheiros foram contrários à votação favorável, e entre as suas justificativas elencavam igualdade, possível tensão racial, meritocracia, entre outros, argumentos já refutados neste trabalho. Belchior, no que tange ao mérito, salienta que a presença dominante de uma elite prioritariamente composta por sujeitos de uma mesma raça, etnia ou sexo não é um fenômeno natural. Em vez disso, ela reflete sobre uma estrutura hierárquica historicamente construída no Brasil, que favoreceu

⁴ O Plano de Metas foi aprovado em 2003, visando a integração racial, étnica e social dentro da população discente da UnB, que conforme o documento, era extremamente elitizada.

a grupos específicos na ocupação de posições estratégicas na sociedade. Reconhecer que por trás da noção de mérito há uma forma dissimulada de exclusão representa um desafio para todos os que discutem a questão racial (BELCHIOR, 2006, p. 73).

A política de cotas da UnB, embora pioneira, realizava a reserva de vagas para candidatos negros independentemente de serem egressos de escola pública ou privada. Segundo Belchior (2006, p. 74), em relação à política pública, pobreza e questão racial devem ser enfrentadas e entendidas de maneira distinta, e mesmo que possam estar interligadas, diferem-se na maneira de serem combatidas.

O autor aponta que mesmo que existam estratégias que possuem o condão de solucionar problemas da população em vulnerabilidade econômica, nem sempre terão o mesmo impacto em resolver os desafios enfrentados pelos negros, apenas “pelo fato de estes constituírem a maioria naquela população é ignorar as relações patriarcalistas, patrimonialistas, hierárquicas, hegemônicas, conflituosas e heterogêneas que caracterizam a sociedade brasileira” (BELCHIOR, 2006, p. 74).

Corroborando com a política pública institucional da UnB, a análise do sistema de cotas para negros na universidade, entre o 2º semestre de 2004 e o 1º semestre de 2013, demonstrou que em 2012 a instituição possuía 41% de estudantes negros, sendo mais que o dobro de inclusão que ocorreu em 2000, antes da vigência das cotas (UNB, 2013, p. 37).

O relatório também apresenta que o rendimento dos candidatos cotistas, a partir do meio do curso, se torna semelhante ao dos candidatos de ampla concorrência. Em adição, o relatório da UnB apresenta que o sistema de cotas raciais da instituição, no que tange à igualdade racial, é mais abrangente e inclusivo que a Lei 12.711/2012 (UNB, 2013, p. 37).

Segundo o relatório, os estudantes negros de classe média terão outro desafio de ingresso no ensino superior, tendo em vista a possibilidade de as vagas serem contempladas em partes iguais pela Lei de Cotas, seria provável que a metade das vagas destinadas à ampla concorrência sejam ocupadas por brancos de classe média (UNB, 2013, p. 38).

Assim, o relatório trazia a posição de que separar estudantes negros e brancos como resultado somente da restrição de serem advindos de escola pública poderia gerar uma tendência de exclusão do acesso aos candidatos negros em outro viés. Afirmavam, ainda, que o teto de 50% para essas cotas de escola pública, os restantes 50% já não poderiam ser considerados como uma competição geral, visto que, na prática, se transformariam em uma forma de cotas para estudantes de escolas privadas. Dentro desse cenário mais

amplo, as discrepâncias numéricas entre brancos e negros continuariam significativas (UNB, 2013, p. 38).

Belchior (2006, p. 103) destaca que as ações afirmativas não se limitam a situações econômicas, mas visam a composição de um quadro social em que negros também sejam reconhecidos como advogados, médicos, profissionais liberais, juízes e outras profissões. Desta feita, será estimulado um novo extrato de relação racial, uma nova modelagem permitiria a ressignificação do que é ser negro no país.

Este estudo se filia ao disposto na Lei 12.711/2012, tendo em vista que a lei de cotas dispõe sobre a reserva de vagas subdividindo-as em critérios socioeconômicos, étnico raciais e para pessoas com deficiência, como se verá na seção seguinte. Contudo, o pioneirismo da UNB foi essencial para disseminar a importância das cotas para o acesso democrático ao ensino superior.

Ressalta-se que após a implementação do sistema de cotas para negros na UnB, outras instituições seguiram o mesmo caminho. O estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a legislar sobre a reserva de vagas em instituições públicas de ensino superior (SANTOS, 2012, p. 294). Conforme estabelecido pela Lei Estadual 3.708 de 2001, 40% das vagas deveriam ser reservadas para população negra e parda, o que foi obedecido pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 306).

Antes disso, a Lei 3.524 de 2000 já havia tratado sobre as cotas, reservando 50% das vagas nas universidades estaduais fluminenses para alunos advindos de escolas públicas. Após a vigência dessas leis, um total de 90% das vagas estariam sujeitas a políticas de cotas. As universidades fluminenses decidiram, então, incorporar as cotas raciais como parte das cotas destinadas a estudantes que estudaram o ensino médio em escolas públicas (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 306).

Pela regulamentação legislativa, o assunto permeia por toda instituição, exigindo a mobilização das instâncias administrativas para adaptar suas estruturas a fim de viabilizar o processo de seleção. A dimensão acadêmica se encontrou perante o desafio de se ajustar ao novo cenário e, por isso, após a implementação das cotas ocorreram vários seminários e conferências sobre ações afirmativas, cotas e reserva de vagas. Esses eventos envolveram a participação da UERJ, representantes de movimentos sociais e estudantis, autoridades do governo estadual e outros atores relevantes (SANTOS, 2012, p. 294).

A partir da discussão sobre a execução da legislação estadual, dois temas centrais dominaram as discussões da comissão. O primeiro tratava das lacunas acadêmicas dos

outros alunos, e o segundo de situações de carência enfrentadas pelos estudantes admitidos por meio das cotas. Como resultado dos trabalhos da comissão, foi desenvolvido um Programa de Apoio ao Estudante que, entre outros elementos, incluiu a distribuição de passes de transporte e vales-alimentação para alunos cotistas (SANTOS, 2012, p. 295).

Em resposta às discussões, as leis estaduais 4.151 de 2003 e 5.074 de 2007 do Rio de Janeiro modificaram o percentual e a distribuição das vagas para cotistas, que inicialmente reservaram vagas em universidades para egressos de escolas públicas, negros e pessoas com deficiência de forma separada, e não integrada. Posteriormente, essas leis passaram por reformulações e, na sua forma atual, determinam a reserva de 45% das vagas: 20% para egressos de escolas públicas, 20% para candidatos negros e indígenas, e 5% para pessoas com deficiência, bem como para filhos de policiais militares, civis e agentes penitenciários que tenham falecido no exercício do serviço (SANTOS, 2012, p. 294).

Os candidatos que escolhiam o sistema de cotas precisariam se enquadrar em um critério socioeconômico. Em um primeiro momento, a UERJ e a UENF não cobravam que os candidatos de cotas étnico raciais comprovassem vulnerabilidade econômica, ensejando críticas sobre a possibilidade de o sistema favorecer a classe média afrodescendente (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 306). Essa política teve um impacto significativo nas universidades estaduais, especialmente na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, onde a promulgação das leis gerou um clima de tensão (SANTOS, 2012, p. 294).

Ainda nos anos de 2002 e 2003, foram promulgadas, respectivamente, as leis estaduais de número 259922 e 260523, no Mato Grosso do Sul, que reservavam vagas para indígenas e 20% das vagas para negros. Apesar disso, na Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) as cotas não eram prioridade ou um objetivo da própria universidade, e a administração e docentes não estavam devidamente preparados para sua implementação (SANTOS, 2012, p. 302).

Discussões foram realizadas no âmbito acadêmico a fim de tomar medidas para regulamentação das cotas. Apesar de o governador do estado estabelecer o prazo de noventa dias para que a instituição elaborasse regulamentos internos para as cotas, a tramitação do processo levou o dobro do tempo determinado pelo governador. Após os obstáculos enfrentados para implementação das cotas na universidade, após pesquisas, foram demonstrados que os rendimentos acadêmicos dos egressos pelas cotas não eram inferiores ao dos alunos não cotistas (SANTOS, 2012, p. 303).

Após o pioneirismo da UnB, das universidades fluminenses e da UEMS, outras instituições aderiram à reserva de vagas. As universidades federais estavam adotando as medidas de maneira mais rápida que as estaduais. Em 2012, das setenta universidades públicas que implementavam as ações afirmativas, 44% eram estaduais e 56% federais (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 307).

Essa medida foi impulsionada, em grande parte, devido ao Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Extensão das Universidades Federais (REUNI), que foi estabelecido pelo Decreto 6096/2007. Uma das principais diretrizes do REUNI ancora-se no conceito que de as universidades devem criar mecanismos de inclusão social a fim de assegurar a igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública para todos os cidadãos (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 307).

O ano de 2008 foi marcante para adesão ao plano, tendo em vista que 42 universidades aderiram ao programa no primeiro semestre e 11 no segundo. Ressalta-se que maior parte das instituições de ensino superior federais que fizeram parte do REUNI adotaram essas medidas de ação afirmativa, totalizando 68% delas (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 307).

Posterior à instituição do REUNI, o governo federal estabeleceu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)⁵ por intermédio da Portaria Nº 39/2007. De acordo com a portaria, o PNAES, tem objetivo de ofertar suporte financeiro àqueles estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), visando auxiliar sua permanência na universidade, enquanto envolvidos em atividades de ensino, pesquisa e extensão (OLIVEIRA, 2022, p. 102).

De acordo com o parágrafo único do art. 2º do PNAES, a efetivação do programa vincula-se às ações assistenciais elaboradas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, acesso à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações visam a igualdade de oportunidades e a melhoria no desempenho acadêmico, além de evitar evasão por insuficiência de condições acadêmicas (BRASIL, 2007).

O levantamento realizado por Daflon, Feres Júnior e Campos (2013, p. 309) informa que os alunos estudantes de escola pública são os maiores beneficiários das políticas públicas de ações afirmativas. É expressivo o número de IES que, a partir das universidades

⁵ Entre os objetivos do PNAE, constam a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior federal, a diminuição dos efeitos das disparidades sociais e regionais na permanência e conclusão no ensino superior, a redução dos índices de retenção e evasão e a contribuição para o desenvolvimento da inclusão social pela educação (BRASIL, 2007).

pioneiras, adotaram alguma espécie de política de ação afirmativa para ingresso nos cursos de graduação, seja por vontade da própria instituição ou por determinação legal (SANTOS, 2012, p. 302). Em 2011, antes da implementação da lei de cotas, das 96 universidades estaduais e federais existentes à época, 70 adotavam alguma ação afirmativa. Contudo, não havia padronização e exigência legal em relação a reserva de vagas em âmbito nacional.

O estudo de Daflon, Feres Júnior e Campos (2013, p. 317) constatou a identificação de diversas formas de sub-representação refletidas nas políticas direcionadas a grupos específicos. Nas universidades do Norte do país, por exemplo, a ação afirmativa para indígenas e egressos de escola pública prevalecia entre a racial.

Na região Nordeste, embora o principal foco fosse os estudantes provenientes de escola pública, existia a preocupação em favorecer estudantes nativos dos estados onde as universidades estão localizadas, além de candidatos negros, pardos, indígenas e quilombolas. Essa região se destacava por implementar ações afirmativas para ampla gama de beneficiários.

Em continuidade, os autores demonstram que no Centro-Oeste a ênfase recaía principalmente nos candidatos indígenas e negros, enquanto no Sudeste os maiores beneficiários da reserva de vagas eram alunos advindos de escolas públicas. Por fim, no Sul a política de cotas buscava atingir principalmente estudantes da rede pública e indígenas, com atenção especial para universidades localizadas próximas às comunidades indígenas (DAFLON, FERES JUNIOR, CAMPOS, 2013, p. 317).

Mesmo com a maior parte das universidades instituindo ações afirmativas, de acordo com o censo demográfico realizado em 2010, somente 12,8% da população negra e 13,4% da população parda tinham acesso ao ensino superior. Ao passo que 31,1% da população branca possuía acesso à graduação (TERRA, 2015, p. 106).

3.3 A Constitucionalidade da Lei de cotas

Nesta seção será discutido sobre a constitucionalidade da Lei de cotas, a partir do estudo sobre a ADPF 186.

Para uma compreensão mais aprofundada da discussão acerca do sistema de cotas no ensino superior, que culminou na promulgação da Lei 12.711 de 2012, a qual estabeleceu critérios para o ingresso em universidades federais e institutos federais de ensino técnico de nível médio, é crucial examinar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 do Distrito Federal. Por meio dessa ADPF, o tema das

cotas em instituições de ensino superior foi debatido e discutido por interessados, sociedade civil e órgãos públicos (SANTOS, 2019, p. 70).

A legislação também incentivou, por meio da regulamentação do STF, que as universidades públicas estaduais, no âmbito de suas autonomias, desenvolvessem seus próprios sistemas de cotas. A ADPF 186, ajuizada em 2009, foi resposta à política institucional de reserva de vagas implementada pela UnB.

O Ministro Gilmar Mendes analisou a petição relacionada à suspensão das matrículas para alunos cotistas no vestibular da UnB de 2009 e, por meio de uma liminar, recusou a solicitação de medida cautelar. A decisão foi justificada pelo fato de a instituição implementar o sistema de reserva de vagas desde 2004, e a medida cautelar foi apresentada após a conclusão do trabalho de verificação das cotas daquele ano pela comissão (DAL BELLO, 2022, p. 67).

Na liminar, o ministro enfatizou que todos os questionamentos levantados pela ADPF em relação às cotas raciais seriam examinados pela Suprema Corte. Após a decisão inicial, a ADPF foi redistribuída e Ricardo Lewandowski se tornou relator da ação. Silva (2017, p. 91) aponta que o tema havia sido debatido no Recurso Extraordinário de nº 597285, do Rio Grande do Sul. A matéria estava em ampla discussão no cenário nacional.

O partido Democratas foi o responsável pela propositura da ADPF junto ao STF, e o questionamento central ancorava-se pela suposta falta de constitucionalidade da política de cotas raciais. Para esse grupo, a implementação das cotas raciais significava uma afronta aos princípios constitucionais, “dentre eles o princípio republicano, o direito universal à educação, a meritocracia, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a autonomia universitária, a proporcionalidade, a legalidade e próprio combate ao racismo” (EVANGELISTA, 2019, p. 69).

Evangelista (2019, p. 69) afirma que a proposta se centrou na argumentação principal de que a reserva de vagas com base no critério racial seria inconstitucional. Isso porque a intenção do partido deixou evidente o posicionamento de que não endossava a política de ação afirmativa devido a um fundamento específico: a questão racial como um fator de exclusão.

A autora apresenta algumas proposições trazidas pelo partido para justificar a oposição às cotas, as quais endossaram a arguição junto ao STF. A primeira fundamentava-se na inexistência de raças sob o ponto de vista genético, argumentando que apenas 0,035% do genoma humano determina características como formato do nariz, cor da pele

e tipo de cabelo, tornando impraticável falar de raça no contexto da espécie humana (EVANGELISTA, 2019, p. 69).

O segundo apontamento se refere ao pensamento de que a cor da pele não se vinculava ao acesso aos níveis superiores de ensino, uma vez que critérios raciais não seriam impedimentos para ingresso nas instituições de ensino. O fato de que havia baixo índice de pessoas negras nos cursos de graduação era atribuído ao baixo nível de ensino das escolas públicas frequentadas pelas pessoas pobres (EVANGELISTA, 2019, p. 70).

Santos (2019, p. 80) sintetizou outros argumentos elencados pelo partido, entre eles que a implementação de um “Estado racializado” ou do “racismo institucionalizado”, recorrente em países como EUA, África do Sul e Ruanda, não seria o mais apropriado para o Brasil. Outra alegação apresentada pelo Democratas, referia-se que as políticas baseadas em raça não eram necessárias no país, e que o conceito de minoria apta para ações afirmativas variava entre os países, o que culminava em análises de valores históricos culturais, econômicos, entre outros.

Em prosseguimento, entre as alegações havia a de que ninguém no Brasil era excluído por critérios raciais, sendo as cotas um grande propulsor para a discriminação reversa atinentes ao branco pobre em favorecimento ao negro de classe média. Assim, havia a ofensa direta ao princípio da igualdade. Quanto à justiça reparativa, a petição mencionava que não era possível adotá-la, tendo em vista que responsabilizar as gerações presentes pelos erros do passado era inviável, do mesmo modo que seria identificar os legítimos beneficiários dos programas compensatórios (SANTOS, 2019, p. 80).

Também alegaram sobre a possível manipulação dos dados, apontando que em determinados momentos os pardos eram considerados negros a fim de sustentar que estes perfaziam 50% da população. No entanto, em algumas situações eram excluídos ao mencionarem que somente 3% dos negros frequentavam a universidade. Derradeiramente, apontaram a crítica sobre o sistema “birracial” utilizado na classificação norte americano, o qual apresentava apenas duas raças, sendo este fator inaplicável no contexto brasileiro, em que se prepondera a diversidade racial em razão da miscigenação, o que dificultaria as ações afirmativas por tais critérios (SANTOS, 2019, p. 80).

Diversas organizações expressaram seu interesse em participar do processo perante o STF na qualidade de amigos da corte, abrangendo tanto posições contrárias quanto favoráveis à reserva de vagas. Entre os que se opuseram às cotas, houve pronunciamentos da representante do Movimento Pardo Mestiço Brasileiro (MPMB) e do Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Reserva das Quotas Sociais, entre

outros. Já em apoio às cotas, posicionaram-se o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Movimento Negro Unificado (MNU) (EVANGELISTA, 2019, p. 70).

Em prosseguimento, foram requisitadas justificativas ao Reitor da UnB, ao diretor do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE-UnB) e ao presidente do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE). Também foi requisitado o posicionamento do Advogado Geral da União e do Procurador Geral da República.

Das informações trazidas pelos representantes da UnB, Santos (2019, p. 81) sintetiza cinco principais argumentos em contrapartida ao alegado pelos Democratas. O primeiro aponta que a luta contra discriminação isoladamente não era considerada o bastante para alavancar a igualdade, sendo imprescindível a adoção de uma abordagem integrativa entre medidas promocionais e repressivas-punitivas, envolvendo não somente a proibição da discriminação, mas também a implementação de políticas que efetivamente promovessem a igualdade. O segundo apontamento revelava que há, no Brasil, a discriminação camuflada e velada.

O terceiro contraponto asseverava que a discriminação é resultado tanto da cor quanto do fenótipo dos sujeitos, e não provenientes de suas características genéticas. A seguinte informação trazia que o sistema de cotas raciais é essencial para promoção do acesso ao ensino superior, ressaltando que essa medida só deveria ser descontinuada quando todas as barreiras ao ingresso de determinadas categorias sociais à universidade fossem eliminadas.

O quinto argumento sustentava que, diferente do mencionado pelo autor, a comissão era pública, tendo em vista haver entrevista pessoal junto com os candidatos. Isso porque a heteroidentificação era composta por membros que não tinham comunicação prévia a fim de evitar quaisquer constrangimentos. Procedimento semelhante foi adotado em outros certames públicos federais. Por fim, os dirigentes da UnB informaram que a reserva de vagas ocorria desde 2003 justamente em resposta ao elitismo do espaço acadêmico (SANTOS, 2019, p. 81).

O Vice Procurador da República, representante do Ministério Público Federal, também se manifestou ratificando o posicionamento de que a Constituição Federal de 1988 está incorporada no modelo do constitucionalismo social. Nesse contexto, a promoção da igualdade não limita a abstenção do Estado em estabelecer privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, imperativo se faz a premissa de que a igualdade é um objetivo a

ser alcançado por intermédio de políticas públicas, requerendo a adoção de medidas concretas em favor de grupos socialmente desfavorecidos (SANTOS, 2019, p. 82). Santos (2019, p. 81) aponta que a intervenção ministerial destacou que a justiça compensatória não perfaz a principal nem a única justificativa para implementação das cotas raciais no ingresso ao ensino superior, tendo em vista que também se ancora na justiça distributiva. A promoção do pluralismo nas universidades e a superação de estereótipos sobre as questões étnico raciais devem prevalecer à autoestima e o combate ao preconceito.

Por fim, a Advocacia Geral da União (AGU) se posicionou informando que a discriminação ocorrida em face a população negra no contexto brasileiro é um fato de amplo conhecimento, o qual não pode ser ignorado. Esse mesmo fato notório impulsionou a UnB em adotar a ação afirmativa em favor dos índios e dos negros. Ainda, a AGU manifestou-se a favor pela constitucionalidade no que tange aos critérios étnicos raciais para favorecimento de ingressantes de grupos historicamente discriminados (STF, 2012, p. 10).

Santos afirma que o sistema de reserva de vagas não exclui a possibilidade de se inserir outras medidas com propósitos semelhantes, uma vez que é possível a coexistência de diversas ações afirmativas. Assim, a existência de alternativas com teor menos rígidas não constitui argumento relevante para desacreditar o sistema de cotas (SANTOS, 2019, p. 82).

Em relação à passagem temporal entre a propositura em 2009 da ADPF e o a decisão em 2012, Evangelista (2019, p. 70) aponta que o julgamento foi repleto de debates e audiências públicas que tinham como objetivo a discussão sobre a constitucionalidade das cotas. Nesse ínterim ocorreu também a ampliação da deliberação acerca da implementação das cotas, uma vez que no início se ponderava sobre os critérios utilizados pela UnB, em especial da autodeclaração realizada na instituição. Contudo, isso marcou apenas o ponto de partida dos debates concernentes à discriminação racial existente no país, assim como o reflexo nas distintas esferas no que tange o acesso ao nível superior de ensino (SANTOS, 2019, p. 81).

Posteriormente, em audiência pública com a finalidade de se discutir a ADPF 186, conforme determinação do STF, sobre as políticas públicas de ações afirmativas, os debates se concentraram em três dias. Santos apresenta a divisão dessas discussões:

Primeiro dia: i) Instituições estatais responsáveis pela regulação e organização das políticas nacionais de educação e de combate à discriminação étnica e racial (Ministério da Educação, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Fundação Nacional do Índio e Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal), bem como pela instituição responsável por mensurar os resultados dessas políticas públicas

(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA); (ii) e as partes relacionadas ao processo selecionados para a audiência pública; -Segundo dia: defensores da tese de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade das políticas de reserva de vaga como ação afirmativa de acesso ao ensino superior⁴⁷, -Terceiro dia: continuidade da discussão pelos defensores ou opositores das políticas de reserva de vagas; apresentação das experiências das universidades públicas na aplicação das políticas de reserva de vagas como ação afirmativa para acesso ao ensino superior e, por fim, a associação dos juízes federais expôs como estavam sendo julgados os conflitos decorrentes da aplicação dessas políticas (SANTOS, 2019, p. 83).

Tanto a Procuração-Geral da República (PGR) quanto AGU se manifestaram em favor das cotas, sustentando que, diverso do alegado pelo Santos, a reserva de vagas não criava castas, mas permitia a inserção de grupos que historicamente tiveram seus direitos ignorados. Ademais, asseveraram que o Direito nunca desprezou as diferenças, tendo sempre as reconhecido e tratado com atenção. Destacaram também que desde 1988 a Constituição Federal reconheceu e protegeu o caráter plural e o espaço ontológico das diferenças, efetivando a igualdade material (SANTOS, 2019, p. 84).

Salientaram ainda que o art. 208 V da CRFB/88 deveria ser interpretado à luz dos valores de igualdade, solidariedade e pluralismo, que quando combinados justificavam a diferenciação entre os candidatos com o intuito de compensar as injustiças cometidas contra os negros, promovendo a concretização do princípio da igualdade material (SANTOS, 2019, p. 84).

A Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) se manifestou pela importância das políticas de cotas para ingresso no ensino superior, uma vez que o acesso universal não estava sendo capaz de incluir os grupos historicamente desfavorecidos. O Ministério da Educação e a Secretaria de Educação Superior também expressaram a perspectiva de que a reserva de vagas tem como fundamento a promoção da equidade no acesso à educação, implicando na redução das disparidades de oportunidades e na garantia da representatividade da composição multirracial da sociedade brasileira em todos os níveis e esfera de poder (SANTOS, 2019, p. 85).

Dentre os críticos ao sistema de cotas, o Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Reserva das Quotas Sociais afirmou o sentimento de insatisfação dos estudantes pelas políticas de cotas existentes na UFRGS. Isso se deu visto o movimento favorável apenas à reserva de vagas socioeconômicas, devendo haver a comprovação de renda para assegurar a inclusão social (SANTOS, 2019, p. 92).

Houve também a leitura de um texto elaborado por Yvone Maggie, docente e antropóloga da UFRJ (STF, 2012, p. 21), na defesa da inconstitucionalidade da reserva de vagas, principalmente por entender que se criava uma separação social, alegando que as

normas raciais não eram capazes de combater as disparidades, pelo contrário, reforçavam a perspectiva de que os sujeitos eram desiguais e possuíam direitos distintos em conformidade com a raça. Neste caso, defendia apenas as cotas socioeconômicas, uma vez que os estudantes pobres eram em sua maioria negros ou pardos (SANTOS, 2019, p. 93).

Nesse mesmo viés, a professora e antropóloga da USP, Eunice Durham, elaborou um texto (DURHAM, 2003), o qual foi lido pela parte autora. A argumentação da professora baseava-se no fato de que as cotas acentuavam a discriminação racial e as desigualdades no âmbito educacional porque a discriminação era evidente, segundo a docente, quando os sujeitos não eram enxergados por suas potencialidades (mérito), e sim pelos traços fenóticos. Defendia, então, a aplicação de critérios universalistas que pudessem combater as discriminações (SANTOS, 2019, p. 94).

No que se refere à votação pelo STF, após o encerramento da audiência pública da juntada de documentos solicitados ao processo, os ministros do STF passaram a proferir seus votos sobre a ADPF. O ministro relator apresentou voto em favorecimento ao sistema de cotas, obtendo a adesão dos demais ministros da Corte. Em seu voto, aponta que a reserva de vagas realiza a justiça social no sentido de que para além da distribuição de bens e riquezas, constitui-se no princípio da igualdade, amplamente defendido constitucionalmente (DAL BELLO, 2022, p. 68).

O relator, ao decidir, alegou a viabilidade de o Estado empregar políticas tanto de caráter universal, abrangendo um número indefinido de indivíduos por meio de ações estruturais, quanto de ações afirmativas, direcionadas a grupos sociais específicos de maneira pontual. Assim, são conferidas certas vantagens temporárias para superação de desigualdades oriundas de circunstâncias históricas particulares, situação que não contradiz, pelo contrário, fortalece o princípio da igualdade material, de acordo com o estipulado no caput do art. 5º da CRFB/88 (STF, 2012, p. 2).

A decisão ressalta que as cotas contribuem para a justiça social, indo além da mera distribuição de bens e riquezas, e alinham-se com o princípio da igualdade estabelecido constitucionalmente. O voto destaca que as políticas de ação afirmativa embasadas na discriminação reversa somente são legítimas se a sua durabilidade estiver relacionada à persistência no decorrer do tempo e no contexto de exclusão social que as culminou (STF, 2012, p. 3).

Para Silva (2017, p. 92), o ministro relator deixou evidente em seu posicionamento o que foi corroborado por seus pares, localizando o tema igualdade a partir da costumeira

diferenciação entre o viés normativo, correspondente à igualdade formal, e o substantivo, correlato à igualdade material. Sendo o último o preponderante para que arguisse a constitucionalidade das cotas, uma vez que o modelo constitucional brasileiro incorporou diferentes mecanismos com a finalidade de correção das distorções advindas de uma aplicação somente formal do princípio.

O autor ainda pondera que os critérios híbridos, que serão analisados no tópico seguinte, combinam especificações étnico-raciais e socioeconômicas, assegurando uma benesse à comunidade acadêmica e à própria sociedade, pois impulsionam o pluralismo de pensamentos, efetivando um dos fundamentos do Estado brasileiro, constante no inciso V do art. 1º da CRFB/88.

Neste sentido, o relator alegou:

A histórica discriminação dos negros e pardos, em contrapartida, revela igualmente um componente multiplicador, mas às avessas, pois a sua convivência multissecular com a exclusão social gera a perpetuação de uma consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva, lançando milhares deles, sobretudo as gerações mais jovens, no trajeto sem volta da marginalidade social. Esse efeito, que resulta de uma avaliação eminentemente subjetiva da pretensa inferioridade dos integrantes desses grupos repercute tanto sobre aqueles que são marginalizados como naqueles que, consciente ou inconscientemente, contribuem para a sua exclusão (STF, 2012, p. 29).

Ainda, o julgamento apontou o papel integrador da universidade, especialmente no que tange às instituições públicas. Isso porque esses espaços não são considerados apenas centros de excelência para formação de profissionais destinados ao mercado de trabalho, mas também importantes para o recrutamento de futuros líderes nos setores público e privado do país. Indo além, é relevante o destaque às raízes históricas na formação das elites brasileiras e sua conexão com o papel crucial das instituições de ensino superior (SILVA, 2017, p. 93). O ministro relator ressaltou

que o grande beneficiado pelas políticas de ação afirmativa não é aquele estudante que ingressou na universidade por meio das políticas de reserva de vagas, mas todo o meio acadêmico que terá a oportunidade de conviver com o diferente (STF, 2012, p. 76).

Os parâmetros de ingresso nas universidades públicas no Brasil, conforme voto do relator, deveriam considerar os objetivos gerais estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. Tendo como base os delineados na constituição, aliados aos propósitos expressos no art. 205, que determinam que a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao desenvolvimento pessoal, exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho (SANTOS, 2019, p. 108).

O art. 207 da CRFB/88 também esteve presente no julgamento, uma vez que permite, dentro das prerrogativas funcionais, que as universidades públicas tenham autonomia didático-científica e administrativa. Assim, a metodologia utilizada para o acesso ao ensino superior deve ser condizente com os objetivos presentes na constituição, uma vez que a sociedade seria beneficiada com o pluralismo de ideias e convívio em todos os aspectos entre pessoas plurais (SANTOS, 2019, p. 109).

No exame de constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, especificamente em relação à sua aplicação no acesso ao ensino superior, o relator apresenta que a aplicação não é estranha à Constituição. Isso porque o art. 37 VIII consagra que tanto para cargos quanto empregos públicos haverá reserva de percentual para pessoas com deficiência (STF, 2012, p. 84).

Após admissão de constitucionalidade pelo relator, quatros pontos específicos abordados na ADPF foram declarados constitucionais. O primeiro é referente às políticas de ação afirmativa; o segundo ao uso dessas políticas no acesso ao ensino superior, em especial as instituições públicas; o terceiro ao critério étnico-racial; por fim, o quarto se refere à modalidade de reserva de vagas ou da implementação das cotas. Assim, passou-se a analisar a modulação do entendimento, declarando a natureza transitória e a observância da proporcionalidade no que se refere aos meios utilizados e os fins a serem alcançados (STF, 2012, p. 89).

No que diz respeito à transitoriedade das políticas de ação afirmativa, Lewandowski as entendeu como medidas passageiras, uma vez que as disparidades entre negros e brancos não são consequência de uma desvalia natural ou genética. Pelo contrário, decorrem de uma inferioridade ocasionada nos vieses econômicos, sociais e políticos em virtude de séculos de dominação dos primeiros em face aos segundos.

Assim, conforme as distorções históricas forem reparadas e seja concretizada uma maior representatividade dos negros e outros grupos excluídos nas instâncias de poder, tanto públicas quanto privadas, estiverem em conformidade com os princípios constitucionais de igualdade, não existirá mais justificativa para a continuidade dos programas de reserva de vagas nas universidades públicas. Devendo, a isso, o fato de que o propósito original dessas iniciativas tenha sido cumprido (STF, 2012, p. 89).

Em relação à proporcionalidade, remete-se que para a constitucionalidade não basta que as cotas sejam vistas sob o ponto de vista ético de suas intenções. É necessário que, além de limitadas no tempo, coadunem-se com a proporcionalidade entre os meios e os fins, em especial pautadas pela razoabilidade. Observa-se que o caso da UnB se

apresentou em acordo com o mencionado no voto, uma vez que a reserva de 20% das vagas para negros ficou proporcional e razoável, compatível com princípios e valores constitucionais (STF, 2012, p. 92). Por fim, em sua parte dispositiva:

Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e prevêem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo improcedente esta ADPF (STF, 2012, p. 92).

Verifica-se que, no cenário nacional, a política de cotas foi entendida pela sua constitucionalidade, sendo capaz de enfrentar discriminações e disparidades, respaldando-se no princípio constitucional da igualdade. O acesso ao ensino superior deve basear-se no viés democrático, respaldando-se em diversos critérios, não somente os meritocráticos, até então prevalentes.

3.4 Implementação da Lei de cotas

Esta seção analisará a Lei 12.711 de 2012, aprovada após quatro meses do julgamento da ADPF 186. O estudo sobre a lei de cotas se faz importante para o entendimento das modalidades abrangidas pela legislação quanto à reserva de vagas, bem como a possibilidade de ampliação deste cenário, para que a lei cumpra seu papel como ferramenta ao combate à discriminação e elitização das instituições de ensino superior.

O processo de discussão sobre a implementação das cotas no ensino superior como dispositivo legal teve início na Câmara dos Deputados em 1999, antecedente à UnB em seu pioneirismo. O projeto de lei (PL) 73/1999 previa a reserva de 50% das vagas ofertadas para egressos que concluíram o ensino médio em escolas públicas, devendo a seleção ocorrer por coeficiente de rendimento (DAL BELLO, 2022, p. 68).

Esse PL tramitou entre 1999 e 2008 na Câmara dos Deputados, tendo a ela vários outros projetos apensados, sendo em 2008 aprovado na casa com algumas alterações. Já no Senado Federal, o PL passou a tramitar pelo número 180/2008, tendo recebido ao longo dos anos quatro emendas à redação. Assim, após aprovação do Congresso Nacional, houve o sancionamento presidencial (DAL BELLO, 2022, p. 70).

Segundo Terra (2015, p. 110), para estudar a inclusão no âmbito na educação em nível superior federal no país é importante apontar o fundamento de existência das instituições federais que possuem vagas de nível superior no país. A UFRJ foi a primeira

universidade no Brasil, criada em 1920. A criação do Ministério da Educação e Saúde, no primeiro ano de governo de Getúlio Vargas, aprovou o Estatuto das Universidades Brasileiras, sendo que entre 1930 a 1964 foram federalizadas ou criadas 22 universidades federais.

Regionalmente⁶, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foi federalizada em 1950, seguida pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeI) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), ambas em 1960. A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) foi criada em 1969, a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) em 2008 e a Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS) em 2009.

Além das universidades, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia também oferecem vagas em nível superior. Criados em 2008 por meio da Lei 11892, os institutos têm a finalidade de ofertar educação básica, superior e profissional. Possuem uma estrutura pluricurricular e multicampi, com especialidade em ofertar educação profissional e tecnológica. Ao entrar em vigor, a lei criou 38 Institutos Federais em diferentes estados e municípios brasileiros. Em nível superior, compete aos Institutos Federais a oferta de cursos superiores em licenciaturas, devendo destinar 20% das suas vagas para bacharelado e engenharia (TERRA, 2015, p. 110).

Em 29 de agosto de 2012 entra em vigor a Lei 12.711, tratando sobre o ingresso nas Universidades Federais e nas Instituições Federais de ensino técnico de nível médio. A mencionada legislação definiu que as instituições federais de educação superior, vinculadas ao Ministério da Educação, reservarão metade de suas vagas em cada processo seletivo de ingresso nos cursos de graduação, divididos por curso e turno, a alunos egressos de escolas públicas que tenham cursado integralmente o ensino médio nessas escolas (TERRA, 2015, p. 116).

Cumprir destacar, que a redação inicial da Lei de cotas no art. 7º determinava que a cada dez anos, a contar da data da publicação da normativa, haveria uma revisão do programa especial para o acesso a estudantes pretos, pardos e indígenas, assim como os que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Verifica-se que em 2022 a Lei completou a primeira década de existência, sendo que em 2023 foi aprovado no Congresso Nacional alterações na lei de cotas, por intermédio da Lei 14.723/2023.

Contudo, nesse primeiro momento o estudo buscará indicar cronologicamente as alterações da legislação de cotas, a fim de evidenciar as mudanças no transcurso do tempo,

⁶ Foram abordadas as instituições do Rio Grande do Sul, uma vez que UFPeI se localiza no interior do estado.

nas quais foram inseridos novos grupos historicamente. Assim, o Decreto 7.824 de 2012 regulamenta a Lei, atribuição prevista ao executivo no art. 84, caput, inciso IV, CRFB/88.

Segundo o parágrafo único do art. 1º da Lei de Cotas, 50% das vagas deverão ser reservadas para alunos advindos de famílias com renda per capita igual ou inferior a um salário mínimo⁷. Nesse sentido, tem-se que das vagas ofertadas pelas instituições federais, no mínimo 25% serão destinadas àqueles que comprovem renda.

Observa-se que o texto original aprovado em 2012 não incluía oportunidades destinadas às pessoas com deficiência, uma lacuna que foi abordada pela Lei 13.409 de 2016. Isso se deve também ao fato de que a Lei 13.146 de 2015 estabeleceu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, reconhecendo a educação como um direito fundamental dessa população. Garante-se na Lei de Cotas a implementação de um sistema educacional inclusivo, no que se refere ao acesso, obedecendo ao estatuto no que tange à obrigatoriedade do Estado em assegurar o sistema educacional em todos os níveis e modalidades.

O art. 28 inciso XV do Estatuto da Pessoa com Deficiência determina que o acesso à educação superior será ofertado em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas. Como será visto no capítulo seguinte, a UFPel possuía três modalidades de concorrência que contemplavam as pessoas com deficiência, desde que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Neste ponto, Daloia (2022, p. 213) aponta que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁸ e seu protocolo facultativo possuem caráter material e formalmente constitucional, sendo aprovados conforme o estabelecido no art. 5º, §3º da CRFB/88. Dessa maneira, suas disposições operam como normas equivalentes a emendas constitucionais, integrando-se sistematicamente com outras garantias e previsões do texto constitucional.

Nessa perspectiva, a legislação que alterou a Lei de cotas incluindo as pessoas com deficiência encontra respaldo nos Decreto 3.298 de 1999, uma vez que a construção de uma sociedade livre depende da adoção de certos valores sociais, culturais e humanos. A partir disso, o ambiente de ensino cumpre seu dever de ser inclusivo e acolhedor das diversidades (Costa, Naves, 2020, p. 970).

⁷ A redação do parágrafo único foi alterada pela Lei 14723 de 14 de novembro de 2023. No texto original, vigente por mais de dez anos, a renda mínima era igual ou inferior a um salário mínimo e meio por pessoa da família.

⁸ O Decreto 6.949 de 25 de agosto de 2009 promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Sendo no art. 24 determinado que os Estados Partes assegurarão o acesso ao ensino superior às pessoas com deficiência.

Ainda em relação à quantidade de vagas às pessoas com deficiência, em um primeiro momento, a lei estabelecia que:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012).

Posteriormente, foi inserido o art. 7º-C na Lei de cotas delegando que decorridos três anos da publicação dos dados do censo realizado pelo IBGE, o Poder Executivo fica responsável por estabelecer uma metodologia que permita a atualização anual dos índices referentes às proporções de indivíduos pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Esses dados devem se referir à porcentagem da população das unidades federativas, conforme estabelecido pelas normas vigentes.

Costa e Naves (2020, p. 975) abordam a legislação que respalda a inclusão de pessoas com deficiência nas universidades por meio do sistema de cotas 3.298/1999, 5.296/2004 e 6.949/2009. Esses decretos estabelecem as categorias de deficiência, nomeadamente física, visual, auditiva, intelectual e transtorno do espectro autista. De acordo com essas normativas, estudantes que comprovem essas limitações têm assegurado o direito a ingressar nas instituições de ensino superior através do sistema de cotas.

No entanto, de acordo com os autores, a Lei de cotas não leva em consideração a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, pois não abrange o público da educação especial. Esse grupo engloba os transtornos funcionais específicos como dislexia, disortografia, disgrafia, discalculia, transtorno de atenção e hiperatividade, entre outros, os quais acabam excluídos da reserva de vagas. Indo além, a Lei de cotas desconsidera pessoas com deficiência que não tenham estudado integralmente o ensino médio em escola pública (COSTA, NEVES, 2020, p. 977).

No que se refere à comprovação das cotas para pessoas com deficiência, no âmbito da UFPel, há em vigor a Resolução Nº 03 de 2018, a qual dispõe sobre a política de ações afirmativas para pessoas com deficiência. A legislação, no seu art. 1º, define que serão atendidas nas políticas de ações afirmativas para ingresso na instituição pessoas com

deficiência visual, auditiva, física, intelectual, transtorno do espectro autista, altas habilidades e superdotação.

A Resolução determina a deficiência auditiva atribuindo qual a perda de decibéis concede o direito à reserva de vagas, assim como conceitua as deficiências físicas beneficiárias das cotas. Em relação às deficiências intelectuais, além de explicar, a legislação informa que a comprovação deve, através de laudo, indicar o funcionamento intelectual significativamente inferior à média. Essas limitações devem ser identificadas em pelo menos duas das seguintes esferas: comunicação, autocuidados, atividades, domésticas, habilidades sociais/interpessoais, utilização de recursos comunitários, autossuficiência, aptidões acadêmicas, desempenho profissional, atividades e lazer e segurança (UFPel, 2018).

Apesar de revista em 2023, a Lei de cotas não inovou no que tange às vagas destinadas a pessoas com deficiência, mas trouxe três grandes inovações. A primeira se trata da inclusão de um novo grupo, os quilombolas, de forma que a partir da alteração determinada pela Lei 14.723 de 2023, os candidatos quilombolas possuem duas cotas específicas nos processos seletivos de ingresso nos cursos superiores. Ressalta-se que a nova redação do Art. 3º da Lei 12.711 de 2012 determinou que

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2023).

No entanto, na prática ainda não se sabe como essas vagas serão ocupadas ou ofertadas. Isso porque, segundo o IBGE (2022), o percentual de pessoas quilombolas dentre os residentes do Rio Grande do Sul é de 0,16%, o que sequer geraria uma vaga em muitos cursos, pois a lei menciona que a disponibilização da vaga ocorrerá na proporção à população quilombola na unidade federativa em que se encontra a instituição. Outros estados, como Acre e Roraima, possuem 0% de quilombolas em seus territórios.

Algumas instituições, como UFPel e FURG, possuem vestibular específico para indígenas e quilombolas. No caso da UFPel, a cada ano são ofertadas em média dez vagas em dez cursos distintos para cada grupo. O vestibular consiste em duas fases, sendo a primeira uma prova de memorial descritivo da vida do candidato e a segunda a defesa oral deste memorial. Com a inovação na Lei de cotas, é possível que o vestibular específico

para os candidatos advindos das comunidades quilombolas deixe de ser uma necessidade, uma vez que haverá duas vagas para cada curso, aumentando significativamente a oferta.

A alteração legislativa prevê duas modalidades de ofertas: a cota para quilombolas advindos de escola pública, independente da renda, e a cota para quilombolas egressos de escola pública que comprovem renda inferior a um salário mínimo por pessoa da família. Essa alteração na comprovação da renda apresenta a segunda modificação na Lei de cotas, uma vez que anteriormente era necessário, para enquadramento da cota de renda, o valor máximo de um salário mínimo e meio por pessoa da família.

Verifica-se que a intenção do legislador foi possivelmente baseada no Decreto 11.016 de 2022, o qual regulamenta o cadastro único para programas sociais do governo federal. Assim, para ser considerada família de baixa renda, é necessário o recebimento de meio salário mínimo por pessoa da família, devendo a cota socioeconômica adequar-se à sua finalidade. A cota socioeconômica exige que o candidato comprove renda per capita inferior a um salário mínimo.

A UFPel utiliza o Cadastro Único (CadÚnico) como forma de comprovação da renda dos candidatos às cotas, em virtude de ser uma ferramenta utilizada para coletar, processar, organizar e divulgar informações, visando identificar e descrever a situação socioeconômica das famílias de baixa renda que vivem em todo país (BRASIL, 2022). Nesse sentido, o Cadastro Único informa a renda do grupo familiar, mesmo aquele que não seja contemplado pela baixa renda, passando por averiguação de profissionais qualificados.

A última alteração substancial trazida pela legislação foi a maneira de preenchimento das vagas serão preenchidas. O art. 2º §2º do Decreto 11.781 de 2023 traz que nos processos seletivos para admissão nas instituições públicas, os candidatos competirão inicialmente por vagas destinadas à ampla concorrência. Somente caso não alcancem a pontuação necessária para admissão por meio dessa modalidade é que passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial, destinado ao acesso de estudantes pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, além daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.

Sobre a migração das vagas, o decreto também regulamentou que na hipótese de não preenchimento das vagas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 2º, as vagas remanescentes serão designadas primeiro para autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou pessoas com deficiência. Em seguida, serão complementadas por estudantes que tenham concluído integralmente o ensino médio em escola pública.

A Tabela 1 demonstra como as modalidades de concorrência eram distribuídas antes da alteração da lei de cotas, ao passo que a Tabela 2 informa a modificação nas cotas e nas legendas:

Tabela 1 – Legenda das modalidades anterior à Lei 14.723 de 2023

MODALIDADE	LEGENDA
AC	Ampla Concorrência
L1	Renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
L2	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
L5	Independentemente da renda tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
L6	Autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
L9	Pessoas com deficiência que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
L10	Pessoas com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
L13	Pessoas com deficiência que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
L14	Pessoas com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Fonte: Adaptada a partir do edital do PAVE, 2023.

Tabela 2 – Legenda das modalidades anterior à Lei 14.723 de 2023

MODALIDADE	LEGENDA
AC	Ampla Concorrência
LB_EP	Renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LB_PPI	Autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LB_Q	Candidatos quilombolas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LB_PCD	Pessoas com deficiência que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LI_EP	Independentemente da renda tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LI_PPI	Autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas
LI_PCD	Pessoas com deficiência que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
LI_Q	Candidatos quilombolas que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Fonte: Adaptada a partir do edital do SISU, 2024.

Verifica-se, então, que as cotas L10 e L14 foram extintas, sendo substituídas pelas modalidades LB_Q e LI_Q. A modificação ensejou a exclusão da cota que concentrava o maior número de vulnerabilidades, estudantes de escola pública autodeclarados pretos, pardos e indígenas, com deficiência e que comprovem renda.

Dutra (2020, p. 48) apresenta que as políticas de democratização não visam uma reformulação completa do sistema de entrada no ensino superior, mas sim ajustes pontuais que objetivam transformar as políticas de acesso. Ancora-se em garantir um acesso

equitativo para indivíduos de todas as classes sociais, raças e etnias, permitindo que tanto os mais privilegiados quanto os menos favorecidos tenham acesso pleno à educação.

As cotas apresentam uma importante ferramenta na promoção da igualdade. Contudo, os recortes existentes devem ser constantemente avaliados, para que o maior número de grupos vulnerabilizados tenham acesso à educação gratuita e de qualidade.

4 PROCESSO SELETIVO SERIADO

4.1 Democratização do ensino superior: o acesso como uma dimensão.

Esta seção tratará da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, com um enfoque especial na população preta e parda. Com base em discussões recentes sobre a criação de um sistema educacional mais justo e democrático (OLIVEIRA, 2022, p. 51), será analisado o conceito de democratização de Dubet, que inclui aspectos como a massificação, a democratização do acesso, a democratização interna, a utilidade dos diplomas e a relação entre democratização e equidade (DUBET, 2015, p. 255).

A análise abordará as políticas e desafios relacionados à inclusão e à equidade no ensino superior brasileiro, sublinhando a importância de uma educação pública e gratuita acessível a todos, independentemente da condição socioeconômica.

A discussão sobre a democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, especialmente para a população preta e parda, tem ganhado destaque no debate sobre um projeto modernizado e democrático para um país mais justo (OLIVEIRA, 2022, p. 51). Das várias dimensões possíveis de discussão do assunto, será abordado aqui o conceito de Dubet, que inclui: a) massificação, b) democratização do acesso, c) democratização interna, d) democratização da utilidade dos diplomas e e) a relação entre democratização e equidade (DUBET, 2015, p. 255).

Dubet considera essencial avaliar a utilidade acadêmica dos diplomas no mercado de trabalho, pois um sistema democrático de ensino sem valor no mercado, sem o retorno empregatício e financeiro, não seria verdadeiramente democrático. No que se refere à democratização e à massificação, na maioria dos países os sistemas de ensino superior tornaram-se mais acessíveis, mesmo que por vezes ainda não gratuitos, permitindo que alunos de classes sociais mais modestas também tenham acesso a faculdades e universidades, anteriormente exclusivas para uma pequena elite social (DUBET, 2015, p. 255).

Na América do Norte e em alguns países da Europa, cerca de 50% dos jovens na faixa etária adequada estão matriculados no ensino superior, alinhando-se ao conceito de "sociedade do conhecimento" promovido pela OCDE. Essa democratização refere-se à abertura do sistema de ensino e à massificação do acesso à educação superior (DUBET, 2015, p. 255).

A expansão, contudo, deve estar pautada na garantia de um ensino público gratuito e de qualidade acessível a todos, independente da condição socioeconômica (DAL BELLO,

2022, p. 47). Dubet (2015, p. 256) traz contrapontos em relação à massificação, tendo em vista que a abertura dos sistemas de ensino superior é criticada por retóricas conservadoras e radicais: os conservadores alegam que a massificação reduziu o nível cultural das universidades, enquanto os radicais afirmam que não alterou as desigualdades sociais, apenas as legitimou.

Na França, por exemplo, a porcentagem de estudantes no ensino superior passou de 1%, no início do século XX, para 40% no século XXI. A democratização aumentou as oportunidades de estudos longos, beneficiando classes médias e populares. A massificação teve efeitos positivos na sociedade, promovendo mais médicos, engenheiros e profissionais, além de modernizar valores democráticos e progressistas. No entanto, essa massificação não abrange todas as dimensões da democratização do ensino superior (DUBET, 2015, p. 256).

Dal Bello (2022, p. 48) apresenta o significativo crescimento das instituições de ensino superior (IES) privadas, no Brasil, entre 1995 e 2020. Esse período de expansão e interiorização da educação superior foi amplamente liderado pelas IES privadas, com a maioria constituída por faculdades e centros universitários. Em 2020 o Brasil possuía 1.892 faculdades (77%), 322 centros universitários (13,11%), 203 universidades (8,26%) e 40 institutos federais (1,63%), sendo que aproximadamente 87,6% das instituições eram privadas (MEC/INEP, 2022).

Entre 1995 e 2020, o número de instituições de ensino superior (IES) no Brasil cresceu mais de 150%, passando de 894 para 2.457. Esse aumento foi predominantemente liderado pelo setor privado, tanto em termos de número de instituições quanto de matrículas. Em 2000, havia 2.694.245 estudantes de graduação, número que saltou para 8.680.354 em 2020. Nesse ano, o setor privado foi responsável por 6.724.002 matrículas, representando 77,46% do total (DAL BELLO, 2022, p. 49).

No entanto, para consolidar um sistema de massa, torna-se necessário que o Brasil atinja a meta aprovada no PNE⁹, a fim de elevar a taxa líquida de matrículas nos cursos de graduação para 33% até o ano de 2024. Verifica-se que mesmo com a expansão das vagas e das instituições, o que indica que o Brasil já atingiu um sistema de massa, segue preso a um sistema de elite, em que o acesso à universidade segue sendo dificultado para sujeitos de baixa renda o país recém tenta sair de um sistema de elite. Isso é reforçado pela taxa

⁹ A meta 12 propõe o aumento da taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% e a líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, garantindo a qualidade da oferta e expandindo, no mínimo, 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, 2014).

líquida de matrículas na educação superior, que em 2015 chegou a 18,1% e a taxa bruta a 34,6% (MARTINS, 2018, p. 49).

Para atingir a meta 12 o PNE traz vinte e uma estratégias que visam o aumento da taxa de matrículas. Estas incluem a otimização da infraestrutura e dos recursos humanos das instituições públicas, a expansão e interiorização da rede federal de educação superior, e o aumento gradual da taxa de conclusão dos cursos. Além disso, será incentivada a formação de professores, ampliadas as políticas de inclusão e assistência estudantil, e expandido o financiamento estudantil (BRASIL, 2014).

Outras ações incluem a promoção de programas de extensão universitária, a oferta de estágios, a implementação de políticas afirmativas, a garantia de acessibilidade, e a ampliação da mobilidade estudantil e docente. Será também incentivada a oferta de formação de profissionais para populações específicas, como comunidades indígenas e quilombolas, e a criação de um acervo digital acessível.

O PNE prevê na estratégia 16 da meta 12 a consolidação de processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados. Além de estimular a ocupação de vagas ociosas, e reestruturar as instituições estaduais e municipais de educação superior, fortalecendo as redes de laboratórios multifuncionais nas áreas estratégicas (BRASIL, 2014).

Contudo, entre 2015 e 2020, o número de matrículas no ensino superior no Brasil ficou estagnado. Esse fenômeno pode estar relacionado ao período pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff, marcado pela retomada das políticas neoliberais de redução do Estado e baixos investimentos nos serviços públicos. Além disso, a pandemia de COVID-19, que começou em 2020, também contribuiu para essa estagnação (DAL BELLO, 2022, p. 49).

Algumas das políticas são especialmente importantes quando analisadas sob a perspectiva da inclusão social, da expansão das IES e da democratização do acesso. Embora muitas dessas políticas sejam seletivas, no contexto da educação superior privada, elas também carregam um viés mercadológico (DAL BELLO, 2022, p. 49).

Esse novo cenário é caracterizado pela financeirização do serviço educacional e subsídio estatal, principalmente via PROUNI e FIES, que tanto promoveram a inclusão das camadas populares quanto expandiram o setor privado. A crescente demanda por educação superior, devido à massificação do ensino médio, superou a capacidade de expansão estatal, e as instituições públicas enfrentaram dificuldades para atender às demandas do mercado de trabalho (SENKEVICS, 2021, p. 65).

Esse crescimento, para Senkevics, alimenta o lobby das corporações educacionais sobre o poder público, impactando as decisões governamentais. Uma tendência emergente nesse mercado é a educação a distância (EaD), que está ganhando cada vez mais relevância.

No âmbito público, o REUNI, instituído em 2007, tinha como metas aumentar gradualmente para 90% a taxa de conclusão nos cursos de graduação, elevar em no mínimo 20% as matrículas na graduação e aumentar a média para 18 alunos por docente. Um ano após sua implementação, das 54 universidades existentes, 53 aderiram ao programa (BRASIL, 2008). Dal Bello (2022, p. 53) destaca que o REUNI envolveu 26 projetos inovadores, a criação de 111 novos campi até 2010, e uma expansão de 53% das vagas presenciais e 66% nas matrículas entre 2003 e 2012. Entre 2012 e 2014, foram criadas quatro universidades federais e 47 campi universitários (MEC, 2014).

O desafio da democratização do acesso à universidade no Brasil não será resolvido apenas com a ampliação das vagas ou a criação de novas instituições. A luta pelo acesso ao ensino superior é ideológica, pois envolve a manutenção de privilégios que historicamente marginalizaram determinados grupos e etnias (OLIVEIRA, 2022, p. 62). Quanto à democratização do acesso, Martins (2018, p. 50) define que é necessário ponderar sobre as ideias de justiça no que tange as sociedades democráticas como a igualdade de oportunidades e o mérito.

Sabe-se que para acessar as instituições é necessário um processo seletivo para definir quais estudantes irão frequentar os cursos de graduação. Nesse ponto, selecionar e/ou não ofertar oportunidades a uma determinada classe ou etnia implica privá-la do acesso ao conhecimento científico e sugerir que alguns indivíduos podem alcançar certas áreas do conhecimento, enquanto outros não.

Durham (2003, p. 2), como mencionado na seção que abordou a perspectiva histórica das cotas, afirmou que o vestibular para ingresso nas universidades públicas representa uma vitória democrática contra o protecionismo, o machismo, o clientelismo e o racismo. O acesso depende exclusivamente do desempenho dos estudantes em exames que avaliam a preparação, a competência e as habilidades dos candidatos, visando garantir uma boa performance em cursos de nível superior.

Para a autora (DURHAM, 2003, p. 3), o sistema de cotas étnicas para ingresso nas universidades, originado nos Estados Unidos, fazia sentido devido à tradição de segregação educacional e aos critérios de admissão que não se baseavam exclusivamente em provas, mas também em diversos outros fatores, incluindo a origem étnica. Além disso,

nas instituições estadunidenses o sistema permitia que mulheres fossem excluídas em função do gênero, exclusões essas que, de acordo com Durham, não ocorrem nos vestibulares brasileiros.

A raiz do problema da desigualdade no acesso ao ensino superior não está ancorada no vestibular, sendo necessário reconhecer que o sistema educacional atual exclui a população de ascendência africana das universidades públicas (DURHAM, 2003, p. 7). No Brasil, para Durham (2003, p. 11), mesmo entre a classe média, a dedicação ao estudo frequente é considerada de importância secundária. No entanto, o ingresso na universidade tornou-se cada vez mais essencial para manter o status social e competir no mercado de trabalho.

A aprovação nas melhores instituições depende de uma sólida formação escolar, ocorrendo uma mudança de valores na época dos exames vestibulares. Para compensar o déficit na formação prévia, surgiu a instituição dos cursinhos pré-vestibulares. Durham (2003, p. 11) informa que, embora sejam criticados pelos educadores como meros treinamentos para os exames, os cursinhos complementam a falta de informações e habilidades, especialmente em matemática, compreensão de textos e redação.

No ano que antecede ao vestibular, os alunos dos cursinhos se dedicam aos estudos de forma mais intensa do que antes, valorizando a conquista de notas altas como prestígio social. Sendo o vestibular uma instituição importante na medida em que valoriza o estudo e não raça, gênero, poder aquisitivo ou prestígio social (DURHAM, 2003, p. 11).

A universidade, embora não deva realizar trabalhos de recuperação acadêmica, pode reunir especialistas para criar um curso pré-universitário gratuito e inovador. Este curso ajudaria jovens de baixa renda a superar suas deficiências e competir melhor no vestibular. Embora o ensino a distância não seja ideal para esses alunos, programas de educação à distância, complementados por aulas presenciais, poderiam ser eficazes. A criatividade da universidade seria essencial para desenvolver esses programas, que também poderiam ser usados na rede pública como ferramentas de aprendizado (DURHAM, 2003, p. 12).

Neste ponto, Oliveira (2022, p. 52) elenca os movimentos sociais como impulsionadores dessa democratização, a exemplo dos pré-vestibulares comunitários ou populares que lutam para tornar o acesso mais inclusivo. A ideia de que a acessibilidade ao ensino superior no Brasil é democrática e baseada no mérito é contestada, inclusive pelo posicionamento adotado neste trabalho, uma vez que sobrepõe as vantagens de acordo com as condições sociais e ao sucateamento da educação. Os alunos não competem em

igualdade de condições; o capital cultural e social privilegia determinados grupos, indicando a noção do mérito como ilusória (OLIVEIRA, 2022, p. 54).

A concepção trazida por Durham entra em conflito com a sociedade atual, em que privilégios são mantidos conforme a origem social e étnica do indivíduo. A abordagem de que o vestibular é uma prova única para todos não considera a diversidade dos grupos existentes, como pessoas com deficiência ou com diferentes condições socioeconômicas, entre outras.

As diferenças de classe social não são a única explicação para a política exacerbada do mérito ser contestada. É necessário também considerar a variável racial, pois a origem étnica tem grande importância. Essa variável se manifesta através das tradições culturais das famílias, influenciando tanto positiva quanto negativamente os índices de escolaridade (DAL BELLO, 2022, p. 52). Refletindo sobre isso, Belchior traz o seguinte questionamento:

Faz-se necessário saber de quem é o mérito: daqueles que, apesar de todas as dificuldades sociais e barreiras raciais, conseguiram obter aprovação no vestibular, ou daqueles outros que tiveram todas as condições e facilidades para concluírem seus estudos? (BELCHIOR, 2006, p. 72).

Destaca-se que os discursos que promovem o mérito como critério de seleção social parecem, em primeiro lugar, se recusar a aceitar que no Brasil o racismo, o preconceito e a discriminação racial geram desigualdades dentro das universidades federais, resultando em pobreza e exclusão (OLIVEIRA, 2022, p. 56). Quando se comparam as taxas de escolarização de pessoas negras e pardas com as de brancos dentro das mesmas faixas de renda e escolarização dos pais, a diferença diminui, mas não desaparece: os brancos têm, em média, um ano a mais de escolaridade.

Isso evidencia o impacto do preconceito e da discriminação contra crianças negras, refletindo-se na relação escola-família e no ambiente social. No Brasil, o estudo e a cultura não são valores predominantes, mesmo entre famílias brancas de classe média e alta. Crianças com vocação intelectual frequentemente enfrentam discriminação social, em que a popularidade é mais associada ao sucesso nos esportes, uso de roupas de marca e estética física (OLIVEIRA, 2022, p. 61).

Ao definir a democratização do ensino superior com base na igualdade de oportunidades para todos os indivíduos, independentemente de seu grupo social, pondera-se que a massificação por si só não representa uma democratização real. A verdadeira democratização requer que todas as classes sociais tenham iguais chances de acesso, de

modo que a composição do corpo discente reflita a diversidade da sociedade (DUBET, 2015, p. 257).

Um fator importante na desigualdade de acesso à universidade é a disponibilidade de recursos financeiros. Em muitos países, o sistema universitário não é gratuito, e consequentemente está fora do alcance das classes sociais menos favorecidas (DUBET, 2015, p. 257).

Mesmo onde os estudos superiores são gratuitos ou quase gratuitos, existem custos de vida associados, como alimentação e moradia, além da perda de rendimento que muitas famílias não podem arcar, pois esperam que os jovens trabalhem para contribuir com o sustento familiar. Embora bolsas e subsídios diversos possam mitigar essa deficiência econômica, ela persiste. Isso explica por que as classes médias se beneficiaram mais da massificação escolar, enquanto as classes populares frequentemente optam por ingressar no mercado de trabalho ao término dos estudos básicos obrigatórios. Com a crise econômica, uma nova categoria de estudantes extremamente pobres tem emergido. Em geral, sociedades mais igualitárias tendem a ter um acesso ao ensino superior mais democrático (DUBET, 2015, p. 257).

Sobre a democratização interna, a observação da massificação dos sistemas universitários revela que, enquanto a expansão reduz as desigualdades de acesso, ela acentua as desigualdades internas. Em sistemas elitistas e restritivos, a homogeneidade interna é maior e a diferença entre os segmentos é menor devido à baixa concorrência. Já nos sistemas mais abertos, a hierarquia entre instituições aumenta, deslocando as desigualdades do acesso inicial para dentro do próprio sistema (DUBET, 2015, p. 258).

Nesses sistemas, as desigualdades reais se manifestam internamente, caracterizando uma “democratização segregativa”. Estudantes, com base em recursos financeiros, localização, competências acadêmicas e capital cultural, são direcionados para cursos de diferentes prestígios e rentabilidades. A hierarquia educacional, baseada na reputação e na capacidade de atrair os melhores alunos e professores, torna-se evidente. Em muitos países, algumas instituições monopolizam a formação das elites, assegurando a reprodução social dos líderes (DUBET, 2015, p. 258).

Hoje, essas hierarquias são amplamente discutidas e influenciam tanto as estratégias das instituições quanto as escolhas dos estudantes. Instituições de maior prestígio tendem a ser mais seletivas e atuam em mercados internacionais, enquanto as menos prestigiadas precisam constantemente atrair novos estudantes para sobreviver. Essa meritocracia acadêmica, embora baseada em competências, também reflete e

perpetua hierarquias sociais, mantendo a distribuição desigual dos estudantes dentro do sistema de ensino superior (DUBET, 2015, p. 259).

Martins (2018, p. 55) aponta que estudos sobre a estratificação educacional horizontal mostram que existem diferenças significativas dentro de um mesmo nível do sistema educacional, como o ensino superior. Eles analisam a hierarquização interna em uma etapa específica, indicando que desigualdades em anos de estudo (estratificação vertical) podem esconder desigualdades entre indivíduos no mesmo nível de escolarização (estratificação horizontal).

À medida que se amplia o acesso à educação superior, surgem desigualdades internas crescentes entre instituições e cursos. Martins (2018, p. 58) pondera sobre a hierarquização dentro das instituições, como a escolha dos cursos pelos estudantes, destacando cursos “historicamente elitizados”.

As desigualdades horizontais tendem a aumentar com a expansão hierarquizada dos níveis educacionais. Quando o acesso é limitado, as classes socioeconomicamente privilegiadas utilizam sua posição para garantir o ingresso. Porém, com a expansão desse nível de ensino, a estratégia muda para assegurar o acesso a instituições e cursos de maior prestígio, mantendo assim as diferenças qualitativas no sistema educacional (MARTINS, 2018, p. 56).

A democratização dos sistemas universitários é frequentemente analisada utilizando-se os marcadores das desigualdades sociais que influenciam o acesso. Contudo, além dessa perspectiva há também outros pontos a serem verificados, pois o ensino superior distribui diplomas cujo valor depende da relação entre a quantidade de diplomas emitidos e a demanda por empregos qualificados. No passado, quando o acesso ao ensino superior era restrito, os diplomas garantiam valor significativo. Atualmente, embora diplomas superiores ainda sejam importantes para o emprego e a renda, seu valor varia de acordo com a seletividade das instituições (DUBET, 2015, p. 259).

Segundo o autor, formações mais seletivas continuam a ter um alto valor, proporcionando melhores posições no mercado de trabalho. Em contraste, diplomas de instituições menos seletivas e de cursos mais gerais perdem valor, obrigando os graduados a se esforçarem mais para se inserir profissionalmente (DUBET, 2015, p. 259). Essa desvalorização pode levar a uma percepção de perda de status social, em que estudantes, apesar da maior escolaridade, acabam ocupando posições semelhantes às de seus pais. Muitos graduados trabalham em áreas não relacionadas às suas formações, rompendo a conexão entre diplomas e o mercado de trabalho (DUBET, 2015, p. 260).

A massificação do ensino superior também agravou a situação dos não diplomados, que agora enfrentam maior estigma e exclusão profissional. Dessa forma, as desigualdades na utilidade dos diplomas reforçam as desigualdades educacionais e a reprodução social dessas desigualdades. Em sistemas em que os diplomas têm menor valor, as desigualdades educacionais podem ser mais pronunciadas, mas com menor impacto nas desigualdades sociais. Portanto, é essencial considerar as desigualdades na utilidade das qualificações acadêmicas para entender plenamente as desigualdades educacionais (DUBET, 2015, p. 260).

Destaca-se a importância da Lei de Cotas e das ações afirmativas, pois elas viabilizam o acesso de uma parcela da população, anteriormente excluída, a instituições e cursos historicamente elitistas. No que se refere à dimensão da democratização e equidade, Dubet (2015, p. 262) entende que a democratização dos sistemas universitários envolve múltiplos dilemas de justiça, incluindo a gratuidade do ensino, bolsas de estudo, e políticas de discriminação positiva.

Para o autor, embora a gratuidade possa parecer mais equitativa, também pode favorecer as elites sociais. Sistemas de bolsas e auxílios enfrentam desafios entre beneficiar muitos ou poucos com grandes méritos. Em relação à seleção de estudantes, há um equilíbrio difícil entre abrir as portas amplamente e garantir a conclusão dos estudos. Políticas de discriminação positiva visam corrigir desigualdades históricas, mas podem ser vistas como injustas por alguns. Cada país adapta esses princípios conforme suas peculiaridades (DUBET, 2015, p. 263).

Dal Bello (2022, p. 56), ao analisar a trajetória da expansão e democratização do ensino superior no sistema brasileiro, observa que a CRFB/88 reconheceu a educação como um direito inerente a todos os indivíduos. Contudo, governos neoliberais e ultraconservadores tendem a negá-lo, na medida em que ocorre uma focalização e seletividade, retirando do Estado a obrigatoriedade em ofertar gratuitamente o ensino.

Outro fator que o autor apresenta é o alargamento da participação das instituições privadas nessa oferta, verificada em todos os níveis de ensino. Dal Bello (2022, p. 56), em sua pesquisa, afirma que as políticas de educação superior seguiram três diretrizes pós-Constituição de 1988. A primeira é ancorada na década de 1990, pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, que adotaram uma abordagem neoliberal e privatizante.

Entre 2003 e 2016, os presidentes Lula e Dilma Rousseff expandiram as universidades federais e trabalharam no PROUNI e na Lei de Cotas como amplamente

discutido neste trabalho. Após 2016, houve a redução do FIES, extinção do REUNI e do Programa Ciência Sem Fronteira, e promoção da EaD. As políticas neoliberais e o governo de extrema direita agravaram a pobreza, desigualdades sociais e ameaças à democracia e direitos sociais (DAL BELLO, 2022, p. 56).

Entre as consequências dessas políticas expansionistas, destacou-se a ampliação da oferta de cursos no período noturno. Em 2018, segundo Senkevics (2021, p. 55), 376 mil matrículas na rede federal ocorriam à noite, em comparação com 167 mil dez anos antes. Isso foi essencial para que os egressos do ensino médio pudessem conciliar trabalho e estudos, além de permitir que jovens e adultos mais velhos retornassem aos estudos após ingressar no mercado de trabalho.

Observa-se as mudanças significativas no papel do setor público na reprodução das desigualdades de acesso ao ensino superior. Se antes as universidades públicas eram associadas à elite da sociedade, hoje devem ser vistas sob outra perspectiva. A expansão do setor reduziu a regressividade do investimento público em educação superior. Observa-se um efeito redistributivo após a entrada das camadas populares, neutralizando a regressividade histórica e contribuindo para a redução da desigualdade social (SENKEVICS, 2021, p. 55).

4.2 Processos seletivos seriados: uma ferramenta para inclusão social nas instituições superiores.

Como demonstrado na seção anterior, o acesso ao ensino superior corresponde a uma dimensão da democratização do ensino, e as formas de ingresso mais executadas pelas universidades federais consistem no vestibular e no ENEM. Contudo, há o ingresso por intermédio de avaliação seriada, seleção simplificada, vagas remanescentes, programa especial, entre outros (DAL BELLO, 2022, p. 85).

Nesta seção será abordado o vestibular seriado e sua importância como alternativa de ingresso aos estudantes do ensino médio. Para tanto, será utilizada uma metodologia que combinou elementos qualitativos e quantitativos. A fase inicial consistiu em uma pesquisa bibliográfica-descritiva para caracterizar o estado da arte dos processos seletivos seriados no Brasil. Utilizando análise documental e de conteúdo, conforme Bardin (1977), foram coletados dados de artigos, editais, livros e sites das universidades. A análise documental se centrou em condensar e transformar a informação.

Desde a década de 1980, debates sobre as alternativas ao vestibular tradicional têm ocorrido em fóruns, como os seminários “Vestibular hoje”, organizados pelo MEC e algumas

universidades. Essas reuniões buscavam novas formas de seleção que avaliassem os alunos ao longo do ensino médio. O vestibular seriado surgiu como uma dessas alternativas, propondo avaliações anuais ao final de cada ano do Ensino Médio, em vez de um exame único.

Entre 1992 e 1995, o Sistema de Avaliação Progressiva para Ingresso no Ensino Superior (SAPIENS) foi uma experiência pioneira desse tipo de avaliação no Brasil. Promovido pela Fundação CESGRANRIO, no Rio de Janeiro, o SAPIENS precisou de autorização especial do MEC, pois a legislação vigente permitia apenas o vestibular tradicional para ingresso no ensino superior (MANZANO, 2011, p. 29). Ele foi criado, em suma, para substituir o vestibular tradicional com avaliações ao longo do ensino médio, incluindo provas discursivas, redações e testes de aptidão. Apesar da falta de registros sobre seus resultados, ele representou uma tentativa de valorizar o desempenho contínuo dos alunos (MANZANO, 2011, p. 29).

Em 1995, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) lançou o Programa de Ingresso ao Ensino Superior (PEIES) uma alternativa ao vestibular tradicional cujo objetivo era selecionar 20% dos alunos de cada curso. No mesmo ano, a Universidade de Brasília começou a discutir um sistema alternativo, e em 1996 introduziu o Programa de Avaliação Seriada (PAS), que preenche 50% das vagas da UnB e é um dos vestibulares seriados mais divulgados no país, segundo o CESPE (MANZANO, 2011, p. 29).

Além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 90 (LDB/96), destaca-se o Parecer no Conselho Pleno 98/99, aprovado em 1999, que regulamenta processos seletivos para acesso ao ensino superior, enfatizando a necessidade de garantir igualdade de oportunidades e equidade. O parecer sugere a parametrização dos resultados por meio da Teoria de Resposta ao Item para permitir a comparação entre diferentes processos de seleção. No início dos anos 2000, diversos Projetos de Lei foram propostos para alterar os mecanismos de ingresso ao ensino superior, além do vestibular tradicional (MANZANO, 2011, p. 30).

O processo seletivo estudado neste trabalho se compõe de maneira seriada, uma vez que realizado em três etapas, ao final de cada ano do ensino médio. Outras instituições possuem este mesmo formato de seleção, no entanto, o Programa de Avaliação da Vida Escolar – PAVE – da UFPel é executado na mesma universidade deste programa de pós-graduação em Direito e por isso, objeto deste trabalho.

O vestibular não representa somente uma porta de entrada na instituição, mas reverbera a conexão da universidade com a cultura nacional, possibilitando a garantia de

uma educação pública de qualidade em todos os níveis. Dessa forma, exercem um impacto significativo nos caminhos da educação básica, assumido uma postura de colaboração e responsabilidade pelas direções e orientações que estão influenciando a educação básica, especialmente no nível de transição - em particular o ensino médio. Essa influência das instituições de ensino superior não precisa ser necessariamente intencional, pois seu efeito na comunidade escolar inevitavelmente ocorrerá, uma vez que é na universidade que os estudantes planejam não só dar continuidade aos seus estudos, mas também, em muitos casos, se formar enquanto professores do ensino básico (KUNZ, 2019, p. 90).

Se a educação básica evoluir sem o acompanhamento da universidade, suas iniciativas podem ser sufocadas; da mesma forma, se a universidade avançar sem que haja professores na educação básica preparados para interagir com essas mudanças, o resultado também será prejudicial. Portanto, é essencial uma abordagem sistêmica que considere a interação entre universidade e escola para garantir a qualidade do ensino médio, uma cooperação indispensável para promover uma educação de excelência (KUNZ, 2019, p. 90).

No atual cenário de mudança na oferta de formação, em resposta às demandas emergentes da sociedade e às transformações da época, o vestibular tradicional se faz fonte de ansiedade significativa. Tal receio enraizou-se no Brasil devido ao histórico de exclusão do acesso ao ensino superior por grupos vulnerabilizados. Por outro lado, destaca-se que um acompanhamento contínuo dos estudantes ao longo das três séries do ensino médio pode estabelecer uma relação mais fluida e eficaz com a universidade (KUNZ, 2019, p. 93).

Essa abordagem visa a minimizar as tensões associadas ao vestibular convencional, oferecendo uma trajetória educacional mais inclusiva e acessível. Ao acompanhar de perto o desenvolvimento dos alunos ao longo do ensino médio, as instituições educacionais podem fornecer o suporte necessário para que os estudantes enfrentem os desafios do ingresso no ensino superior com maior confiança e preparo.

A preocupação com a integração entre o ensino médio e superior, sob uma perspectiva sistêmica, levou o poder legislativo a permitir a flexibilização dos processos de ingresso com a LDB de 1996, que indo além do tradicional vestibular focado no conteúdo e organizado em disciplinas isoladas. Assim, foi promovida maior autonomia na seleção dos estudantes, ampliando as discussões sobre a possibilidade de avaliações seriadas (KUNZ, 2019, p. 95).

O processo seletivo seriado diferencia-se do tradicional também por ampliar o debate sobre o mundo profissional e suas escolhas. Kunz (2019, p. 95) estabelece que escolhas acadêmicas podem servir como uma base importante para o ingresso no mercado de trabalho ou para futuras escolhas de educação continuada. Esse contato precoce entre o aluno e a universidade promove melhores resultados e reduz a insegurança na escolha do curso superior.

Kunz (2019, p. 96) considera também que este formato de avaliação pode ser importante recurso utilizado para proteção e respeito durante a transição para educação superior, visto que a fase da adolescência é marcada por temores e desafios, especialmente em relação às instituições públicas, que são altamente concorridas. A orientação adequada pode reduzir a ansiedade desses jovens, proporcionando esclarecimento e racionalização das escolhas e processos envolvidos.

Para compreender o alcance do PAVE na região de Pelotas, torna-se relevante a análise de processos seletivos seriados realizados por outras universidades. Isso se deve à semelhança desses processos, o que permite avaliar se há democratização do acesso por meio dessa forma de ingresso. Além disso, é importante destacar as diferenças entre esses vestibulares seriados.

A tabela abaixo foi elaborada a partir de dados disponíveis no portal do MEC (BRASIL, 2024), atualizado em 17 de janeiro de 2024, que lista todos os institutos e universidades federais do país. O sítio eletrônico apresentou 69 instituições, incluindo fundações e universidades federais. Para verificar se a instituição possuía avaliação seriada, foi consultada a forma de ingresso em cada site.

Na Tabela 3 estão indicadas apenas as instituições com avaliação seriada, o nome da universidade, o programa, o início de sua vigência, o número de vagas e a unidade federativa correspondente.

Tabela 3 – Instituições com avaliação seriada

INSTITUIÇÃO	NOME DO PROGRAMA	INÍCIO	QUANTITATIVO DE VAGAS	U. F
Universidade Federal de Alagoas – UFAL	Processo Seletivo Seriado – PSS	2002	Lista única	AL
Universidade Federal do Amazonas – UFAM	Processo Seletivo Contínuo – PSC	1998	50%	AM
Universidade de Brasília – UnB	Programa de Avaliação Seriado – PAS	1996	50%	DF
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS	Programa de Avaliação Seriado Seletiva – PASSE	2018	20%	MS
Universidade Federal de Pelotas – UFPel	Programa de Avaliação Da Vida Escolar – PAVE	2004	20%	RS
Universidade Federal de Roraima – UFRR	Processo Seletivo Seriado – PSS	2007	50% ¹⁰	RR
Universidade Federal de Viçosa – UFV	Programa de Avaliação Seriado para Ingresso no Ensino Superior – PASES	1998 ¹¹	20%	MG
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF	Programa de Ingresso Seletivo Misto – PISM	2001	30%	MG
Universidade Federal de Lavras – UFLA	Processo de Avaliação Seriado – PAS ¹²	1999	35%	MG
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM	Processo Seletivo Seriado – PSS ¹³	1995	30%	RS
Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM	Seleção Seriado – SASI	2009	50%	MG

Fonte: elaborado pela autora.

Para esta pesquisa não foram considerados os processos seletivos seriados implementados pelas universidades estaduais, tendo em vista a delimitação definida. Como

¹⁰ Concomitante ao PSS, a Universidade Federal de Roraima realiza a Prova Integral (candidatos podem realizar apenas uma prova). Essas duas seleções são responsáveis pelo ingresso de 50% das vagas da instituição.

¹¹ O PASES havia sido extinto em 2014 e foi retomado em 2024, para ingresso em 2027, após conclusão do triênio de provas.

¹² O PAS da UFLA é constituído por três etapas, sendo que a última utiliza a nota do ENEM e equivale à 40% da nota final.

¹³ O vestibular seriado da UFSM foi reativado em 2024 após 10 anos da última edição.

o PAVE é um programa executado por uma universidade federal, optou-se por pesquisar apenas vestibulares de instituições federais.

Destaca-se que alguns processos seletivos seriados, anteriormente extintos, voltaram a ser discutidos e até implementados em suas instituições. É o caso do PSS e do PASSES. Conforme observado nas deliberações, os vestibulares seriados tendem a diminuir a evasão, um problema grave nas instituições de ensino superior. Segundo o reitor Demetrius David da Silva, da UFV (2023), a universidade espera que o retorno do processo seletivo seriado promova maior vínculo dos alunos com a instituição, aumentando as chances de ingresso na instituição e reduzindo a evasão. Ao realizar as provas do 1º ao 3º ano, os alunos tendem a manter o foco na universidade, algo contrastante com o Sisu, em que a escolha da instituição depende das pontuações obtidas no Enem.

A partir de 2022, o PAS da Universidade Federal de Lavras (UFLA) adotou uma nova estrutura, tendo a finalidade de ampliar o acesso e aperfeiçoar as provas. O percentual de vagas passou de 20% para até 35%, com ingresso também no segundo semestre. As provas serão aplicadas apenas em Lavras e São Sebastião do Paraíso, em finais de semana distintos, com redução de questões de 80 para 60. A redação será feita apenas no ENEM, cujos resultados serão aproveitados na terceira etapa do PAS. Essas mudanças, segundo o Pró-reitor de Graduação da instituição, visam maior compatibilidade com o Enem e um processo mais ágil (UFLA, 2022).

Nos estudos realizados pela Pró-Reitoria de Graduação da UFLA em 2018 e 2019, constatou-se que os estudantes que ingressam pelo PAS tendem a apresentar menor evasão e escolhem seus cursos de maneira mais consciente. A identificação com a região, a seguridade vinda de estar mais próximo de familiares, por exemplo, melhora as condições de permanência (UFLA, 2022).

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) está avaliando a possibilidade de adotar um processo seletivo seriado, também denominado de PAS. Em 2023 foram realizadas três audiências públicas para definir o tema. Um dos pontos discutidos foi a intenção de alinhar a avaliação com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), acrescentando diretrizes específicas para cada etapa da avaliação seriada. O percentual de vagas destinadas a cada processo seletivo seriado e ENEM/Sisu ainda está em discussão. A professora Maria José Flores mencionou a possibilidade de destinar inicialmente 30% das vagas ao PAS e 70% ao ENEM/Sisu, com uma meta de equilibrar essa distribuição para 50% em cada modalidade (UFMG, 2023).

Manzano (2011, p. 36) destaca que outras instituições extinguíram o processo seletivo seriado, como foi o caso da UFMA. A reitoria da UFMA considerou essa dupla possibilidade de ingresso como uma das razões para a extinção gradual do seu programa de vestibular seriado (PSG) a partir de 2007. Esse fato, para gestão da instituição, foi visto como contrário à democratização das vagas, pois permitia que candidatos fossem aprovados duas vezes. Além disso, o surgimento de cursinhos preparatórios específicos para cada fase do vestibular seriado também influenciou essa decisão da UFMA.

Para uma análise comparativa com o PAVE, serão observados dois processos seletivos seriados. O primeiro é o realizado pela UFSM, sendo o único além do PAVE em uma universidade federal do Rio Grande do Sul, e pioneiro nessa forma de ingresso. O segundo é o PAS da UnB, que liderou na implementação de cotas, possui um dos programas de maior vigência ininterrupta e passou recentemente por uma reestruturação.

Alguns autores consideram o PAS como pioneiro na implementação dos vestibulares seriados, isso porque a discussão na UnB sobre essa forma de ingresso iniciou-se em 1985. A instituição, após uma década de discussão, em 1995, consolidou o projeto contando com o apoio do Ministério da Educação, tendo a primeira etapa ocorrida em 1996. A LDB permitiu novas formas de seleção, promovendo uma maior autonomia universitária (KUNZ, 2019, p. 97).

Em 2023 a UFSM deliberou sobre o retorno do vestibular seriado (antigo PEIS) para o provimento de 30% das vagas dos seus cursos de graduação. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UFSM aprovou uma nova resolução que introduziu várias formas de ingresso para cursos de graduação, além do SiSU. As novas modalidades incluem o Processo Seletivo Seriado (PSS), o vestibular presencial e processos específicos para diversos grupos, como quilombolas, pessoas com 60 anos ou mais, atletas de alto rendimento, medalhistas em competições de conhecimento, transgêneros e pessoas com deficiência oriundas de escolas privadas (UFSM, 2024).

A sessão de aprovação, que havia sido interrompida por manifestações dos estudantes contrários à implementação do vestibular seriado, foi retomada e, após votação nominal, o parecer favorável da Comissão de Legislação e Normas foi aprovado. As novas formas de ingresso começam a valer a partir do segundo semestre de 2023, com implementação total prevista para o primeiro semestre de 2026 (UFSM, 2024).

Como mencionado anteriormente, a UFSM foi pioneira no vestibular seriado, tendo a última edição realizada em 2014. O retorno após 10 anos, segundo Jerônimo Tybusch, Pró-Reitor de Graduação da UFSM, o PSS é considerado “mais importante que o

Vestibular” porque estabelece uma conexão entre a UFSM e os estudantes desde o primeiro ano do Ensino Médio. Tybusch explica que ao fazer a primeira prova no primeiro ano, os alunos se tornam cientes da existência da universidade e da possibilidade de cursar o Ensino Superior. Isso aumenta a motivação dos estudantes para continuar participando do PSS nos anos seguintes, ampliando suas perspectivas educacionais e profissionais desde cedo (UFSM, 2024).

Tybusch também destaca que essa interação precoce com a universidade possibilita um maior diálogo entre professores e estudantes sobre os conteúdos e métodos de ensino, o que fortalece a ligação com as escolas. Ele enfatiza que uma das razões para o retorno do PSS é demonstrar aos jovens das periferias que eles também podem aspirar o Ensino Superior (UFSM, 2024).

Enquanto alunos de escolas particulares estão geralmente mais preparados e veem o vestibular como um processo natural, muitos jovens das periferias desconhecem que a universidade pode ser uma opção para eles. Com o PSS, 50% das vagas são reservadas para alunos de escolas públicas, o que cria um sentimento de esperança e expectativa desde o primeiro ano do Ensino Médio, mostrando que a universidade é acessível e destinada a eles (UFSM, 2024).

O Programa de Avaliação Seriada (PAS) se baseia na premissa de que a integração entre os níveis de ensino básico e superior é fundamental. Dessa forma, o PAS estabelece diretrizes voltadas para melhorar a qualidade do ensino não apenas na educação básica, mas também como uma oportunidade de repensar o papel da própria universidade. Essa integração contribui para reduzir as disparidades nos ambientes educacionais ao alinhar os objetivos relacionados à formação do cidadão como sujeito de direitos, com ênfase em um ensino de qualidade e na inclusão social. Ao promover uma maior integração com a etapa anterior, o ensino superior direciona seus esforços e metas em direção a uma maior atenção para a educação básica (KUNZ, 2019, p. 96).

O PAS é visto como mais democrático que o vestibular tradicional por valorizar a trajetória do estudante no ensino médio, permitindo maior participação da universidade nos processos pedagógicos das escolas (KUNZ, 2019, p. 97). Nesses quase 30 anos de vigência do PAS, ocorreram algumas alterações no programa, dentre elas o fato de que os candidatos têm a possibilidade de se inscrever em diferentes subprogramas, o que proporciona uma flexibilidade significativa no processo de seleção. No entanto, essa flexibilidade exige uma atenção cuidadosa a vários detalhes essenciais para assegurar que a inscrição e a participação nas provas ocorram sem problemas.

Na cartilha apresentada pela instituição, algumas instruções são indicadas aos candidatos, dentre elas a leitura atenta dos editais, dos comunicados e dos calendários específicos de cada subprograma, uma vez que cada um pode ter objetivos, conteúdos e datas de realização distintos. Isso evita conflitos de datas e garante uma organização adequada para a realização das provas (UnB, 2024).

Além disso, os candidatos que optarem por se inscrever em múltiplos subprogramas devem estar cientes das datas e turnos em que as provas serão realizadas. Em caso de coincidência de datas e horários entre os subprogramas escolhidos, o candidato será obrigado a escolher um único subprograma para realizar as provas nesse dia ou turno específico (UNB, 2024). Esse planejamento cuidadoso é crucial, pois mesmo em casos de sobreposição de datas, não haverá devolução da taxa de inscrição paga. Portanto, para evitar perdas financeiras desnecessárias, os candidatos devem planejar suas inscrições com atenção e estratégia (UNB, 2024).

Outro ponto importante a ser considerado é que as notas obtidas em qualquer etapa de um subprograma são exclusivas para aquele subprograma específico, e não podem ser transferidas ou aproveitadas em outro subprograma. Cada subprograma é tratado de forma independente em termos de avaliação e resultados, o que implica que o desempenho em um subprograma não pode ser utilizado para beneficiar o candidato em outro. Dessa forma, o PAS oferece uma gama de oportunidades variadas, mas exige que os candidatos estejam bem-informados e organizados para tirar o máximo proveito das opções oferecidas (UNB, 2024).

A principal alteração é que não é mais exigido que o candidato esteja cursando o ensino médio. O processo seletivo permanece sendo composto por três etapas, sendo as duas últimas obrigatórias¹⁴. Ressalta-se que no PAS há editais para cada etapa, diferente do que ocorre no PAVE, e a estruturação das provas conta com redação em todas as fases.

¹⁴ Conforme edital do PAS 1 de 2022:

1.1 A seleção destina-se ao preenchimento de 50% das vagas oferecidas no ano letivo subsequente ao término do triênio 2022/2024, para cada um de seus cursos de graduação, por portadores de certificado de conclusão do ensino médio (ou curso equivalente) até o ano letivo de 2024.

1.2 O PAS Subprograma 2022 da UnB será regido por este edital, conforme as particularidades descritas para cada etapa, e executado pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe).

1.3 O PAS é uma seleção dividida em três etapas, relacionadas entre si, aplicadas em sequência, normalmente com intervalo de um ano entre elas, em que, para cada etapa, é aplicada uma prova de conhecimentos e uma prova de redação em língua portuguesa, de caráter classificatório e eliminatório.

1.3.1 Na terceira etapa do processo seletivo, o candidato fará a escolha do campus/curso/turno de sua preferência e optará por ser classificado em um dos três sistemas de concorrência: Sistema Universal, Sistema de Cotas para Escolas Públicas e Sistema de Cotas para Negros (UNB, 2022).

As questões são elaboradas pelo Cespe/Cebraspe, e as provas de conhecimentos contêm quatro tipos de itens: A (certo/errado), B (problemas numéricos), C (múltipla escolha) e D (respostas abertas). Cada tipo de item tem um sistema específico de pontuação, variando de +x a -x para itens A e C, +2x para itens B, e até +3x para itens D. Itens D também avaliam habilidades de redação em Língua Portuguesa, considerando legibilidade, ortografia, morfosintaxe e vocabulário, com uma penalização progressiva para erros de microestrutura (UNB, 2022).

Manzano (2011, p. 48) indica que na maioria dos programas de avaliação seriada, o principal objetivo é oferecer aos alunos e às escolas a oportunidade de autoavaliação e correção de deficiências. No questionário da sua pesquisa, apresentou cinco itens para responder ao quesito “O vestibular seriado possibilita a autoavaliação e aperfeiçoamento do aluno e da escola”, sendo eles incentivo ao estudo, premiação do esforço, autoavaliação, aumento da confiança do aluno e aperfeiçoamento no Ensino Médio. A concordância para todas as questões foi majoritária, com algumas peculiaridades interessantes. Entre os professores de escolas públicas, 80% concordaram com as afirmações, com cerca de 55% deles concordando plenamente. Já os professores da rede privada mostraram menos entusiasmo, com uma taxa de concordância de 60%, sendo que 50% concordaram parcialmente (MANZANO, 2011, p. 48).

No que se refere à promoção da democratização das vagas a partir do vestibular seriado, os dados da pesquisa realizada por Manzano (2011, p. 48) sugerem que embora 70% dos professores de escolas públicas acreditem que a avaliação seriada facilita o ingresso dos alunos, o mesmo percentual acredita que ela favorece escolas particulares, com 50% concordando plenamente. Quando questionados se o vestibular seriado aumentou o número de alunos aprovados, 90% dos professores de escolas particulares concordam, enquanto 32% dos professores de escolas públicas discordam totalmente. Sobre se a avaliação seriada favorece alunos com melhores condições socioeconômicas, 65% dos professores de escolas públicas e 45% dos de escolas particulares concordam.

A alta concordância entre professores de escolas públicas sobre a facilidade de ingresso via vestibular seriado pode ser uma resposta automatizada baseada em informações repetidas pelas universidades. Contudo, em outras questões, os professores expressaram opiniões que indicam que a vantagem beneficiaria principalmente alunos com melhores condições econômicas (MANZANO, 2011, p. 49).

Para a pergunta “A influência dos programas de avaliação seriada no ensino médio”, a pesquisa de Manzano (2011, p. 52) também indica que, nas escolas particulares, 80%

dos professores veem o vestibular seriado como o principal guia do Ensino Médio, com 87% concordando sobre a obrigatoriedade de seguir o programa e 45% identificando a escola como o principal agente de cobrança. Em contraste, cerca de 45% dos professores de escolas públicas discordam totalmente que a avaliação seriada deva orientar o Ensino Médio ou que sua adoção seja imposta pelas escolas. Esses dados sugerem que embora a avaliação seriada tenha como objetivo democratizar o acesso ao ensino superior, são as escolas particulares que mais se dedicam a preparar seus alunos para essas vagas.

4.3 Programa de Avaliação da Vida Escolar – PAVE

Nesta seção será abordado o PAVE desde a sua elaboração, iniciando pela discussão dentro da instituição, em 2003, até sua implementação, em 2004. O primeiro sub-programa da seleção fechou seu ciclo em 2006, tendo a prova da Etapa 1 ocorrida no início de 2005 (UFPEL, 2004, p. 1).

O PAVE teve sua discussão iniciada pela então Comissão Permanente do Vestibular (COPERV) da UFPel, o projeto com o título de “Aperfeiçoando o Processo Seletivo, integrando os Sistemas de Educação Básica e Superior” (UFPEL, 2003, p. 01). O projeto trazia os princípios que norteariam o programa, propondo a integração entre a educação básica e superior por uma forma gradual e sistemática de seleção de futuros universitários. Em vez de depender de um único exame seletivo, o acesso aos cursos da UFPel seria o resultado de um processo contínuo ao longo do ensino básico (UFPel, 2003, p. 01). O projeto estimava uma mudança qualitativa, entendendo que o processo seletivo não pode abdicar de seu alto grau de influência no ensino básico como uma forma de contribuir para a melhoria da realidade educacional de nosso país (UFPEL, 2003, p. 01).

Durante os meses de março a agosto de 2003, os membros da COPERV se reuniram a fim de discutir a criação do processo seletivo. Nesta fase inicial, o projeto constituiu-se na avaliação do desempenho escolar, através de seis avaliações no decorrer do ensino básico, sendo previstas três no ensino fundamental – ao final da quarta, sexta e oitava séries – e três durante o ensino médio – ao final de cada ano letivo (UFPEL, 2003, p. 02-03).

Em agosto de 2003 foi decidido que, paralelamente ao andamento do projeto na Reitoria, as seguintes ações deveriam ser tomadas: formar uma comissão mista do PAVE para estimular discussões nas escolas das redes de ensino da região e estabelecer comitês ad hoc para desenvolver conteúdos programáticos, competências e habilidades das diferentes disciplinas que fundamentariam o Programa (UFPEL, 2003, p. 03).

A Comissão Mista do PAVE foi composta por Lorena Arruda Gomes de Souza (COPERV-UFPeI), Denise Nascimento Silveira (CEFET-RS), Lindomar Teixeira Pretz (COPERV-UFPeI), Amauri Costa da Costa (Coordenador Pedagógico do CAVG), José Plínio Guimarães Fachel (ICH-UFPeI), Márcio Paim Mariot (CAVG-UFPeI), Mitizi de Miranda Gomes (ILA-UFPeI), Paulo Renato Souza (E.E. Sílvia Mello), Ricardo Sainz (CAVG-UFPeI), Rosalina Vieira dos Anhos (UFPeI), Wania Branco de Araújo Brauner (ILA-UFPeI), Vânia Chaigar (FAE e Colégio Pelotense) e Clademir Luis Araldi (ICH). Sob a coordenação geral de Lorena Arruda Gomes de Souza, a comissão tinha como objetivo promover a interação entre a universidade e os professores do ensino básico, começando pela criação de comitês *ad hoc* encarregados de elaborar propostas de conteúdos programáticos para as provas (UFPEL, 2003, p. 04).

Ficou determinado que os professores do ensino fundamental e médio, junto com a Comissão Mista da UFPeI, participariam voluntariamente de várias reuniões para selecionar conteúdos essenciais para a formação cidadã, para que os estudantes fossem avaliados com base na aprendizagem significativa desses conteúdos. Após a realização de grandes fóruns por zona e disciplinas, abertos a todos os professores, seriam definidos os conteúdos, competências e habilidades focados nas provas do PAVE. Somente então o primeiro edital desse programa seria publicado (UFPEL, 2003, p. 04).

Dessa forma, consolida-se a concepção de trabalho colaborativo e interação efetiva entre os níveis básico e superior de ensino, devendo o PAVE ser continuamente discutido e aprimorado para promover uma integração efetiva dos sistemas educacionais. A relação bidirecional visa melhorar a qualidade do ensino na escola básica e selecionar futuros estudantes universitários com habilidades e capacidades específicas (UFPEL, 2003, p. 04).

A comissão considerou inquestionável o significado histórico e pedagógico da construção dos conteúdos programáticos do PAVE. Historicamente pois é a primeira vez que a UFPeI delega aos professores do ensino básico a tarefa de elaborar os conteúdos a serem avaliados para ingresso nos cursos de graduação, o que implica na avaliação integral do próprio trabalho educativo. Pedagogicamente, a responsabilidade recai sobre os próprios professores, eliminando o mito da obrigatoriedade de conteúdos impostos pelo processo seletivo para o ensino superior. Indo além, isso viabiliza condições para que o processo educacional ocorra em bases sólidas, no que se refere aos contextos trabalhados, dentro da perspectiva psicopedagógica e social. Prioriza-se com o PAVE, segundo a comissão, a preparação para o exercício da cidadania, a qual inclui a possibilidade de ingresso em uma instituição de ensino superior (UFPEL, 2003, p. 06)

Como pressupostos do programa, a comissão elaborou cinco tópicos. O primeiro refere-se aos sistemas de acesso à universidade, os quais impactam significativamente o ensino, tanto no conteúdo quanto na abordagem pedagógica. Os vestibulares tradicionais, aplicados pela maioria das instituições, têm favorecido um aprendizado focado na memorização mecânica e fragmentada, resultando em um ensino alienante e desatualizado. Entretanto, essa influência pode ser positiva se houver uma convergência entre os sistemas de acesso e os objetivos do ensino básico, como a formação cidadã, a preparação geral para o trabalho e o desenvolvimento de competências e habilidades (UFPEL, 2003, p. 06).

O segundo pressuposto afirma que para implementar mudanças nos sistemas de admissão universitária, é essencial revisar tanto os métodos de avaliação quanto os conteúdos programáticos. Essa transformação deve incluir a participação ativa dos professores do ensino básico, juntamente com os docentes universitários, para garantir uma abordagem mais integrada e representativa das necessidades educacionais de ambos os níveis de ensino, visto que as alterações nos sistemas de acesso exigem mudanças (UFPEL, 2003, p. 07).

O terceiro avalia que diante da quantidade e da disponibilidade das informações no cenário atual, o estudante precisa, para além de acumulá-las, selecionar e gerenciar de forma criteriosa e crítica. O processo educacional deve auxiliar para tornar o educando um cidadão responsável, a par de seus direitos e deveres (UFPEL, 2003, p. 07).

Como quarto item, a comissão indicou que o processo educacional deve ser baseado nos conteúdos relevantes à formação do cidadão. Para ser admitido no ensino superior, o estudante deve ser avaliado com base no desenvolvimento de competências e habilidades, enfatizando a aprendizagem significativa dos conteúdos relevantes (UFPEL, 2003, p. 07).

Por fim, o quinto pressuposto indicava a necessidade de mudança na postura tanto de educadores quanto de estudantes como um processo em desenvolvimento contínuo. A interação entre a universidade e o ensino básico é fundamental e deve incluir a participação da comunidade científica, dos administradores escolares, dos pais e de outros membros da comunidade escolar (UFPEL, 2003, p. 07).

Já os objetivos do PAVE foram divididos em um objetivo geral e três específicos. O objetivo geral consistia na implementação do processo seletivo ancorado à integração da educação básica com a superior, visando a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, com base de que a vida escolar se caracteriza pela continuidade (UFPEL, 2003, p. 08). O primeiro objetivo específico sinalizava o interesse em selecionar os futuros

estudantes universitários de maneira gradual e sistêmica, não como o produto de apenas uma única prova. O segundo, buscava definir os parâmetros de um processo seletivo que busque aprendizagem significativa, privilegiando a reflexão sobre a memorização, a qualidade sobre a quantidade de informações, o ensino sobre o adestramento e o processo em relação ao produto. O último objetivo buscava estruturar a avaliação de modo que a contextualização e a interdisciplinaridade estivessem presentes, com ênfase no desenvolvimento de competências e habilidades (UFPEL, 2003, p. 08).

Por fim, a comissão assinou o documento em primeiro de setembro de 2003, garantindo que o PAVE estaria em constante aperfeiçoamento, para que pudesse propiciar uma efetiva integração dos sistemas de ensino (UFPEL, 2003, p. 08). A Coordenação de Comunicação Social (COCEPE), ao receber o projeto do PAVE, emitiu parecer em 09 de setembro de 2003 determinando que a COPERV complementasse o estudo, indicando também a falta de metodologia do processo seletivo (UFPEL, 2003, p. 12).

Ao complementar o projeto, a COPERV indicou a execução de cinco comitês a serem realizados em outubro de 2003, com diversas escolas da região, tanto da rede pública federal, estadual e municipal em conjunto com as da rede privada. A pauta das reuniões consistiria em discutir o PAVE com as escolas e elaborar os conteúdos programáticos significativos, competências e habilidades de diferentes disciplinas nas quais de fundamentaria o programa (UFPEL, 2003, p. 12).

Ao inserir a metodologia, a comissão indicou como o PAVE se estruturaria, e foi estabelecido que naquele momento que haveria provas tanto no ensino médio quanto no ensino fundamental. Para o ensino médio, seriam realizadas três provas ao final de cada ano. A primeira teria peso um, a segunda peso dois e a terceira peso três. A última prova seria composta por questões analítico-expositivas interdisciplinares e uma prova de redação, enquanto as duas anteriores seriam compostas por questões objetivas interdisciplinares. Para o ensino fundamental, a proposta era de que o número de provas ocorreria em dois ou três ciclos, no entanto, ainda não haviam sido definidas as regras e a quantidade de exames (UFPEL, 2003, p. 28).

Após realizarem o projeto, a Comissão de Graduação indicou parecer favorável desde que as provas dos primeiros dois anos também fossem com questões analítico-expositivas interdisciplinares e que o PAVE contasse com uma redação, para efetivamente cumprir os objetivos de desenvolver as habilidades e competências de crítica e criatividade. Outro ponto a ser modificado era que a comissão mista fosse formada também por docentes efetivos da instituição com titulação na área de educação e fizessem parte da licenciatura

da universidade. A justificativa trazida para mudança na composição da comissão se dava com intuito de evitar ações paralelas, e talvez contraditórias, nas intervenções da universidade na rede (UFPEL, 2003, p. 36).

Também foi estipulado que o número de vagas ou percentual destinado ao PAVE não deveria ultrapassar o número de alunos que normalmente ingressam na universidade entre os concluintes de cada ano. Isso porque o processo seletivo não deve ampliar a exclusão social já existente, visto que os alunos que frequentam o ensino de forma regular geralmente possuem melhores condições socioeconômicas. Assim, não se devia reduzir exageradamente as vagas do processo regular, que inclui alunos de cursos supletivos, aqueles que concluíram o ensino médio há vários anos e alunos de cursos técnico-profissionalizantes, que não têm um currículo direcionado à continuidade dos estudos. Também não deveria regionalizar completamente o processo seletivo da UFPEl (UFPEL, 2003, p. 36-37).

A Comissão de Graduação rejeitou a aplicação do vestibular seriado no ensino fundamental. Justificou que a avaliação com o objetivo de ingresso na universidade pode ser psicologicamente prejudicial para os alunos dessa etapa de ensino. Além disso, destacou que o objetivo do ensino fundamental não é preparar os alunos para a entrada na universidade (UFPEL, 2003, p. 37). Esse parecer foi encaminhado à COCEPE e homologado em 02 de outubro de 2003. No entanto, o Conselho Coordenador sugeriu que o processo seletivo do vestibular não fosse excluído, mas sim que essa modalidade fosse usada para somar um peso no total da prova seletiva (UFPEL, 2003, p. 37).

Em resposta ao parecer do COCEPE, a COPERV, em 29 de abril de 2004, ano da implementação do PAVE, apresentou as seguintes informações: A avaliação seriada no ensino médio, nas Etapas 1 e 2 de cada programa, será feita através de prova objetiva com questões de múltipla escolha e provas analítico-expositivas interdisciplinares, nas quais, além de serem avaliados os conhecimentos disciplinares, serão analisados os conhecimentos linguísticos. Na Etapa 3 de cada programa, além das provas objetivas e analítico-expositivas, será solicitada uma redação (UFPEL, 2003, p. 46).

A COPERV indicou a pretensão de que o número de vagas do PAVE fosse fixado de maneira proporcional ao número de inscritos na Etapa 3 e no vestibular tradicional. Estimaram que o percentual deveria ser em torno de 50%, pois um número pequeno poderia desestimular a participação dos jovens (UFPEL, 2003, p. 46).

Em relação à participação das licenciaturas, a COPERV informou que foram convidados, durante o ano de 2003, para vários encontros de discussão do PAVE. Por fim,

em relação ao ensino fundamental, informou que a avaliação seriada seria discutida em 2004, junto à rede escolar da região. Naquele momento, o objetivo da COPERV consistia em institucionalizar o PAVE para o ensino médio, ratificando a construção do processo com a participação de profissionais de todas as redes da região escolar de Pelotas. Além disso, ressaltaram que o PAVE seria uma resposta aos anseios da comunidade, citando uma matéria do Diário Popular que elogiava a UFPel pela implementação do vestibular seriado (UFPEL, 2003, p. 46).

Foi anexado ao processo o estudo de outras instituições que possuíam processos seletivos seriados. No dia 06 de junho de 2004 o COCEPE aprovou a realização do PAVE. No entanto, a discussão seguiu dentro da instituição, e em 09 de junho de 2004 a Presidente da Comissão de Graduação, Professora Anne Marie Moor, encaminhou o projeto para as licenciaturas (UFPEL, 2003, p. 50).

A faculdade de educação se posicionou em sentido contrário à criação de um processo seletivo seriado. Indicou que essa metodologia de seleção resultaria em uma interferência no exercício da autonomia das escolas e no favorecimento de um currículo padrão, o que iria de encontro a um currículo adequado às necessidades dos alunos (UFPEL, 2003, p. 56). O parecer emitido apontava ainda que o vestibular é somente um mecanismo de seleção de alunos à instituição, tendo em vista que há falta de vagas para atender a demanda existente, em que 90% dos pretendentes são excluídos. Alegaram que o processo para ingresso no ensino superior deve ser reestruturado, mas de maneira coerente e no sentido de favorecer o acesso da maioria da população (UFPEL, 2003, p. 57). Por fim, indicaram que o ensino médio não é exclusivamente preparação para o vestibular, e que o momento político em que foi proposto o PAVE não era favorável a essa transição no ingresso (UFPEL, 2003, p. 57).

Durante a tramitação do processo do PAVE, o Centro Especializado em Seleção (CES), em 29 de junho de 2004, encaminhou ao COCEPE resposta ao parecer da Faculdade de Educação (UFPEL, 2003, p. 59). Nela, reforçou a metodologia aplicada, indicando a constituição dos cinco comitês, formados cada um por doze escolas, compostas pelas diferentes redes de ensino da 5ª CRE. Com isso, reforçou que a autonomia das escolas foi preservada, pois o objetivo do CES consistiu na definição dos conteúdos para o PAVE e não “das matrizes curriculares para todas as instituições escolares”. Alegaram que as escolas podem oferecer a seus estudantes esse conteúdo programático, além de outros, de acordo com as especificidades, procurando construir competências cognitivas ou sociais (UFPEL, 2003, p. 59).

Quanto ao número de vagas mencionado pela faculdade de educação, o CES indicou que independente da forma de processo seletivo, a tarefa da quantificação deve ser realizada pelos cursos junto à administração da UFPel (UFPEL, 2003, p. 60).

O primeiro edital do PAVE foi publicado em 2004, iniciando uma trajetória de seleção que completa vinte anos de existência em 2024. Neste edital, constava as regras para primeira etapa do programa, com as datas de publicação dos editais seguintes, tendo em vista ser o primeiro subprograma realizado. Em relação às vagas, o regramento editalício indicava que seriam informadas antes do período das inscrições da Etapa 3, ou seja, somente em 2006.

Com a implementação do PAVE, a instituição passou a contar com duas principais formas de ingresso: o processo seletivo seriado e o vestibular tradicional. Nesse primeiro momento, 10% das vagas eram ofertadas pelo PAVE e o restante para o vestibular.

4.4 Contextualização do PAVE no cenário da UFPel – uma análise do perfil do ingressante

Nesta seção será abordado o perfil dos ingressantes e das mudanças ocorridas ao longo das edições do programa, com foco na oferta de vagas e no sistema de cotas. Inicialmente, foram coletados dados dos editais e das listas de candidatos por vaga dessas edições. Os dados incluíram o número de cursos ofertados, vagas disponíveis, candidatos inscritos, e vagas não preenchidas.

Como visto anteriormente, o ensino superior no Brasil enfrenta tanto desigualdades verticais, relacionadas ao alcance educacional, quanto horizontais, correspondentes às disparidades qualitativas dentro do sistema. Grupos sociais distintos tendem a se direcionar para diferentes instituições, graus e modalidades de ensino, influenciados pela estrutura do sistema, origens sociais e desempenho escolar. Senkevics considera crucial investigar a qualidade das instituições e o prestígio dos cursos escolhidos por estudantes vulneráveis, à medida que a oferta e a demanda se diversificam (SENKEVICS, 2021, p. 72).

Avaliar os impactos da expansão e diferenciação na relação entre origem social e destinos educacionais é desafiador, principalmente devido à complexidade dos dados necessários. No entanto, pesquisas indicam que o setor público é mais igualitário no acesso à educação, sendo a seleção menos influenciada pelo contexto socioeconômico. A educação acadêmica é mais valorizada em comparação à vocacional, que é mais acessível a estudantes de classes populares (SENKEVICS, 2021, p. 73).

Nos vinte anos de existência do PAVE, diversas mudanças na sua estrutura ocorreram a fim de democratizar o acesso ao ensino superior. A primeira delas foi transformar o programa em uma política pública institucional. Isso porque, como visto na seção anterior, no projeto de implementação do vestibular não havia reserva de vagas. Para cumprir a Lei Federal 12.711/2012 referente ao PAVE, a UFPel instituiu a Resolução n. 06, de 13 de novembro de 2012, do Conselho Universitário (CONSUN), que reservava 50% das vagas dos cursos de graduação para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Entretanto, com a Resolução n. 22, de 14 de setembro de 2017 (COCEPE,) a instituição aumentou o número de vagas do PAVE e diminuiu o percentual destinado ao SISU.

Apesar de a seleção do PAVE de 2017 não ter exclusividade regional, ela foi direcionada a atender estudantes da região, conforme evidenciado na proposta do COCEPE e nos materiais de divulgação, que apresentavam o PAVE como uma oportunidade para estudantes de escolas públicas e privadas de Pelotas e arredores (PORCIÚNCULA, 2011, p. 112).

Um estudo do Projeto Exatas Diversidades Afro Indígena (PROEDAI) utilizou dados das 5ª e 18ª Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) sobre o número de alunos matriculados e o número de escolas públicas e privadas, conforme dados da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, constatando que em 2017, 93,7% dos estudantes do ensino médio em Pelotas e região estavam matriculados em escolas públicas. No entanto, o PAVE reservava apenas 50% das vagas para esses alunos, evidenciando uma desproporção (PORCIÚNCULA, 2011, p. 106).

Essa proposta baseou-se na necessidade de atender estudantes locais e na ausência ou insuficiência de estudos sobre a proporcionalidade na distribuição das vagas do PAVE entre alunos de escolas públicas e privadas da região sul do estado,

Os resultados da pesquisa indicaram que, em Pelotas, 92,5% dos alunos do ensino médio estavam matriculados em escolas públicas, enquanto 7,5% estavam em escolas privadas. A maioria dos alunos elegíveis para ingresso na UFPel pelo PAVE eram da rede pública, com uma proporção de quase 9 alunos de escolas públicas para cada 1 de escola particular (PORCIÚNCULA, 2011, p. 108).

No entanto, ao analisar os cursos de maior prestígio (Medicina, Odontologia e Direito), observaram que mais da metade dos ingressantes do PAVE em 2018 nesses cursos eram oriundos da rede privada. No curso de Medicina, 59% dos alunos que ingressaram pelo PAVE eram de escolas particulares (PORCIÚNCULA, 2011, p. 109).

O estudo indicava que o PAVE, ao longo do tempo, beneficiou principalmente estudantes da rede privada nos cursos mais prestigiados, o que contrasta com o objetivo afirmativo da Lei de cotas e dos princípios constitucionais de igualdade e redistribuição do bem-estar social (PORCIÚNCULA, 2011, p. 111).

O grupo, então, propôs o aumento da reserva de vagas para 90% aos estudantes das escolas públicas, o que garantiria maior equidade no acesso à UFPel. Aplicando essa proposta a 850 vagas, teriam 255 vagas para cotas raciais, 510 para cotas gerais de escolas públicas e 85 para escolas privadas. Em um curso com 50 vagas anuais, sendo 10 pelo PAVE, a distribuição seria mais equitativa entre as diferentes modalidades de cotas (PORCIÚNCULA, 2011, p.111).

Senkevics (2021, p. 213) demonstra a mudança no perfil socioeconômico dos estudantes nas últimas duas décadas. Nas universidades federais, a proporção de estudantes com renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos per capita aumentou de 43,7% em 2010 para 70,2% em 2018, conforme o relatório da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das instituições federais de ensino superior. Contudo, declara que ainda existem desafios para o setor, como a necessidade de reduzir vagas ociosas, garantir maiores taxas de conclusão, diminuir a evasão e explorar o potencial de expansão noturna com estratégias para ampliar a oferta nas instituições públicas e enfrentar o desequilíbrio público-privado. Aumentar a eficiência não elimina a necessidade de criar novas vagas.

Após o estudo do PROEDAI, o CONSUN da UFPel aprovou o aumento gradual do percentual de vagas do PAVE, através da Resolução Nº 06 de 16 de agosto de 2018. Para elaboração da resolução, além dos estudos acima indicados, o Conselho considerou os dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o qual indica que 88% dos estudantes de ensino médio no Brasil frequentam escolas públicas. Esses dados reforçaram o compromisso da UFPel em reduzir desigualdades socioeconômicas e educacionais, o que levou à formulação de uma proposta específica para aumentar gradualmente o percentual de vagas do PAVE destinadas a estudantes de escolas públicas.

A proposta foi formalizada no Processo da UFPel, protocolado sob o nº 23110.037580/22018-86 e discutida em reunião do Conselho Universitário. O cronograma estabelecido para a ampliação das vagas reservadas pelo PAVE para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas determinou um aumento para 75% das vagas em 2018, aplicável ao ingresso na UFPel em 2019. Em 2019, o percentual

aumentou para 80%, aplicável ao ingresso em 2020. A partir de 2020, o percentual foi estabelecido em 90%, aplicável ao ingresso na UFPel a partir de 2021.

Além desses percentuais de referência, a resolução prevê que os valores sejam arredondados caso a caso para garantir a oferta de pelo menos uma vaga em cada cota¹⁵ (L1, L2, L5, L6, L9, L10, L13 e L14) para estudantes de escolas públicas.

Outra disposição importante é que, caso as vagas destinadas a estudantes de escolas privadas não sejam totalmente ocupadas, elas serão automaticamente preenchidas por estudantes de escolas públicas, e vice-versa, assegurando uma utilização eficiente das vagas disponíveis.

Outra mudança significativa no programa foi a oferta das vagas. Desde a sua constituição até 2017, a seleção era responsável pelo provimento de 10% das vagas dos cursos de graduação da UFPel. A partir de 2017 esse percentual foi dobrado e passou para 20%.

A Tabela 4, abaixo, indica o ano da edição do PAVE, a quantidade de cursos ofertados, o número total de vagas e de candidatos inscritos, bem como as vagas não preenchidas pela falta de candidatos inscritos.

Tabela 4 – Informações PAVE

ANO	CURSOS	VAGAS	CANDIDATOS INSCRITOS	INSCRITOS ESCOLA PÚBLICA	INSCRITOS ESCOLA PRIVADA	VAGAS NÃO PREENCHIDAS
2010	69	325	501	203 ¹⁶	275	38
2017	92	842	1601	1054	547	48
2022	93	1033	1703	1268	435	162

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos editais das edições do PAVE de 2010, 2017 e 2022 e nas listas de relação candidato vaga.

Conforme observado na tabela, o número de candidatos inscritos aumentou significativamente ao longo das três edições analisadas, passando de 501 em 2010 para 1703 em 2022. O número de cursos foi de 69 para 93, representando um aumento de

¹⁵ Com o advento da mudança da Lei de cotas, as siglas modificaram-se, mas o quantitativo de vagas às cotas permanece o mesmo para o PAVE.

¹⁶ Na edição de 2010, 23 candidatos, ao total, estavam sem a informação da escola.

aproximadamente 34,8%. A oferta das vagas aumentou de 325 para 1033, acréscimo de aproximadamente 217,8%.

Outro ponto interessante foi que a participação de alunos de escolas públicas aumentou consideravelmente. Em 2010, 203 dos 501 inscritos (cerca de 40,5%) eram de escolas públicas. Em 2022, esse número cresceu para 1268 dos 1703 inscritos (aproximadamente 74,5%). Por outro lado, a quantidade de inscritos de escolas privadas diminuiu proporcionalmente; em 2010, 275 dos 501 inscritos (54,9%), enquanto em 2022 esse número subiu para 435, diminuindo a participação em cerca de 25,5%. Este crescimento indica uma demanda pelos cursos da UFPel, refletindo a ampliação das oportunidades educacionais e o aumento do reconhecimento da instituição. Mesmo assim, o PAVE 2022 ainda não preencheu os 90% das vagas aos candidatos de escola pública.

Abaixo, a Tabela 5 demonstra a quantidade de alunos matriculados na 3ª e 4ª série do ensino médio em Pelotas no ano de 2022, que são candidatos elegíveis ao PAVE 2022¹⁷:

Tabela 5 – Candidatos Elegíveis PAVE 2022

SÉRIE	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
3ª	463	2062	202	482	3209
4ª	339	17	-	-	356

Fonte: elaborado a partir dos dados do INEP - Sinopse estatística da educação básica 2022.

No PAVE 2022¹⁸, dos 1.701 inscritos, 966 cursavam o ensino médio em Pelotas. A Tabela 6, abaixo, demonstra o quantitativo de cada rede de ensino inscrito no vestibular seriado do ano analisado:

Tabela 6 – Qualitativos Rede de Ensino

FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
210	409	58	289

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela CRA.

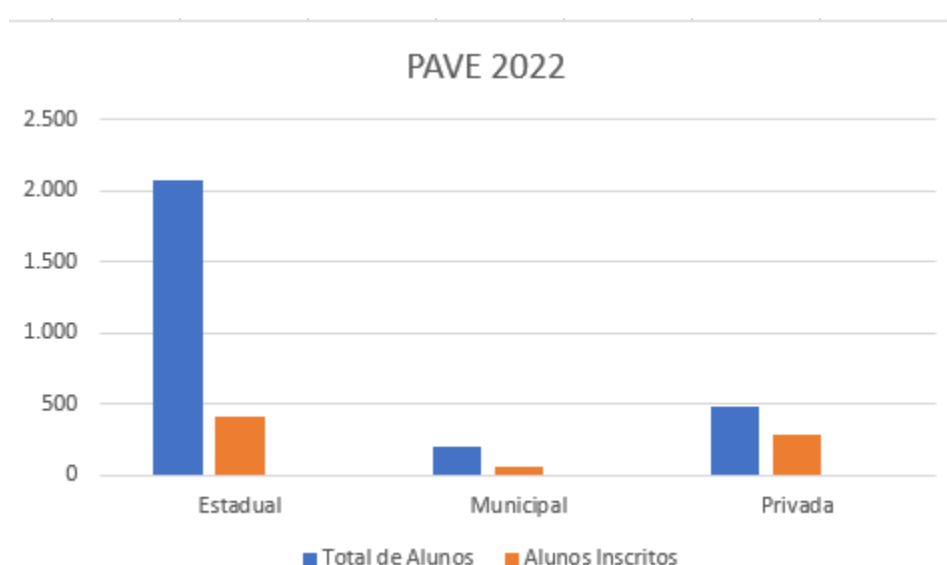
A Figura 1, a seguir, demonstra a proporção dos estudantes de Pelotas matriculados no ensino médio e os inscritos da respectiva cidade no PAVE 2022. Para essa análise de proporção não foram considerados os alunos da rede federal, pois o Instituto Federal de

¹⁷ Elegíveis no que se refere ao ensino médio, uma vez que para participar da Etapa 3 seria necessário cumprir outras regras do Edital, como ter realizado uma das duas etapas anteriores no período letivo apropriado.

¹⁸ 67 candidatos do PAVE 2022 não possuíam a informação sobre a escola.

Pelotas estava com o calendário em desacordo com o PAVE, devido ao atraso causado pela pandemia da COVID-19. Muitos candidatos oriundos dessa instituição precisaram solicitar migração de subprograma.

Figura 1 – Proporção de estudantes matriculados no PAVE 2022



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP e da CRA.

Com base nos dados analisados, verifica-se que muitos alunos elegíveis para o PAVE não estão se inscrevendo no processo seletivo, especialmente aqueles da rede estadual, dos quais apenas 19,67% participaram da edição de 2022. A rede privada apresenta a maior proporção de inscritos em relação ao total de alunos (59,96%), seguida pela rede municipal (28,71%). Esses dados são úteis para avaliar a participação dos alunos de diferentes redes de ensino no PAVE e a competitividade em relação às vagas disponíveis.

Na edição do PAVE 2010 não havia informações sobre cotas, pois o sistema foi implementado apenas em 2012. Inicialmente, a pesquisa pretendia analisar os dados com um intervalo de cinco anos. No entanto, como em 2012 o sistema de cotas já estava em vigor, decidiu-se utilizar a edição de 2010 como referência para comparações com as edições subsequentes.

Os candidatos inscritos na Etapa 3 do PAVE 2022 iniciaram o subprograma no PAVE 2020. Destaca-se que essa edição ocorreu durante o auge da pandemia de Covid-19. As provas da Etapa 1 do PAVE 2020, que normalmente seriam realizadas no mesmo ano letivo, foram adiadas para 5 de dezembro de 2021, resultando em um atraso de um ano em relação ao cronograma habitual. É possível que o atraso no calendário do PAVE, juntamente com a situação pandêmica, tenha resultado em um número reduzido de inscritos. Em contraste, a edição de 2023 registrou 2350 inscritos na Etapa 3¹⁹.

Já em 2019, Dal Bello (2022, p. 78) demonstrou um aumento progressivo no número de ingressantes nas IES brasileiras de 24,39% entre 2012 e 2019, com um crescimento médio de 3,48% ao ano. Nas universidades federais houve uma leve retração de 1,8%, com uma redução de 5.121 ingressantes. Em 2012, essas universidades representavam 10,52% do total de ingressantes no Brasil, percentual que caiu para 7,81% em 2019.

A seleção dos cursos baseou-se na estratificação horizontal definida por Senkevics (2021, p. 78), que indica que cursos como Medicina e Engenharia, devido ao seu prestígio, são frequentados por estudantes de origens socioeconômicas mais altas, pois exigem preparação intensa e recursos financeiros elevados. Martins (2018, p. 58) também considerou os cursos de Medicina, Direito e Engenharia como sendo de maior prestígio social, associando-os a profissões imperiais.

Embora este estudo não concorde plenamente com o termo "prestígio", os dados analisados mostram claramente que aproximadamente um quinto dos candidatos inscritos no PAVE se concentram nesses três cursos.

A fim de avaliar a mudança no perfil dos ingressantes, foram escolhidos cinco cursos oferecidos em todas as edições analisadas, priorizando aqueles com o maior número de candidatos e diversificando os graus dos cursos. Os cursos selecionados foram: Medicina (Bacharelado), Direito (Bacharelado), Engenharia Civil (Bacharelado), Educação Física (Licenciatura) e Processos Gerenciais (Tecnológico). Embora o curso de Psicologia tenha registrado a maior densidade candidato/vaga na edição do PAVE 2022, ele foi excluído deste estudo pois foi implementado na instituição apenas em 2015.

A partir de 2022, o curso de Educação Física passou a ser ofertado como Área Básica de Ingresso (ABI), em que os candidatos não escolhem entre licenciatura ou bacharelado no momento da inscrição do vestibular; a distinção ocorre durante a

¹⁹ Os dados da Edição do PAVE 2023 não foram utilizados, pois, no momento da solicitação dos dados à CRA, essa edição ainda estava em andamento.

graduação. O curso foi escolhido para este estudo por ser a licenciatura com o maior número de inscritos ofertado nas três edições analisadas. Em 2022, apesar da oferta em ABI, o edital distinguia entre vagas para turnos noturno e integral, sendo que nas edições anteriores a oferta noturna era para licenciatura. Por isso, decidiu-se manter o curso na análise dos dados. Essas considerações ajudam a compreender a dinâmica e o perfil dos ingressantes ao longo dos anos, destacando as mudanças provocadas pelas políticas de cotas e outras alterações institucionais.

As Tabelas abaixo apresentam o perfil dos inscritos e aprovados nos cursos de Medicina, Direito, Educação Física (Licenciatura) e Processos Gerenciais. Os dados são das edições do PAVE de 2010, 2017 e 2022. Em 2010, não havia reserva de vagas; em 2017, metade das vagas foi destinada a alunos de escolas públicas; e em 2022, 90% das vagas foram reservadas para esses alunos.

Este estudo permitirá analisar a evolução do perfil dos ingressantes ao longo dos anos com as mudanças nas políticas de reserva de vagas. Para analisar os inscritos nos cursos avaliados, considerou-se a escola onde os candidatos concluíram o ensino médio. Em 2010, a única informação disponível era se a escola de origem era pública (federal, estadual ou municipal) ou privada.

Tabela 7 – Curso de Medicina

ANO	VAGAS	INSCRITOS	ESCOLA PÚBLICA	ESCOLA PRIVADA	APROVADOS ESCOLA PÚBLICA	APROVADOS ESCOLA PRIVADA
2010	10	72	12	55	0	7
2017	20	181	88	93	10	10
2022	22	187	116	71	20	2

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados enviados pela Coordenação de Registros Acadêmicos

Ressalta-se que não havia, nos dados fornecidos na edição de 2010, a informação da escola de 5 candidatos, dos quais dois foram aprovados.

Tabela 8 – Curso de Direito

ANO	VAGAS	INSCRITOS	ESCOLA PÚBLICA	ESCOLA PRIVADA	APROVADOS ESCOLA PÚBLICA	APROVADOS ESCOLA PRIVADA
2010 ²⁰	13	57	8	44	1	12
2017 ²¹	24	141	77	61	12	12
2022	26	156	106	50	23	03

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados enviados pela Coordenação de Registros Acadêmicos

Tabela 9 – Curso de Engenharia Civil

ANO	VAGAS	INSCRITOS	ESCOLA PÚBLICA	ESCOLA PRIVADA	APROVADOS ESCOLA PÚBLICA	APROVADOS ESCOLA PRIVADA
2010 ²²	4	28	14	12	0	4
2017	8	47	37	10	4	4
2022	9	35	26	9	8	1

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados enviados pela Coordenação de Registros Acadêmicos.

Tabela 10 – Curso de Educação Física licenciatura

ANO	VAGAS	INSCRITOS	ESCOLA PÚBLICA	ESCOLA PRIVADA	APROVADOS ESCOLA PÚBLICA	APROVADOS ESCOLA PRIVADA
2010	5	8	6	2	3	2
2017	6	8	7	1	6	0
2022	9	25	22	3	9	0

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados enviados pela Coordenação de Registros Acadêmicos

Tabela 11 – Curso de Processos Gerenciais

ANO	VAGAS	INSCRITOS	ESCOLA PÚBLICA	ESCOLA PRIVADA	APROVADOS ESCOLA PÚBLICA	APROVADOS ESCOLA PRIVADA
-----	-------	-----------	----------------	----------------	--------------------------	--------------------------

²⁰ Nos dados referentes ao curso de direito na edição de 2010, não havia dados referentes à escola de cinco candidatos, contudo, nenhum desses candidatos foi aprovado.

²¹ Nos dados fornecidos sobre o curso de Direito na edição 2017, não havia a informação referente à escola de três candidatos, contudo, nenhum desses candidatos foi aprovado.

²² Nos dados fornecidos sobre o curso de Engenharia Civil, na edição 2010, não havia informação referente à escola de dois candidatos, contudo, nenhum desses foi aprovado

2010	6	4	3	1	2	1
2017	12	5	3	2	3	2
2022	13	4	3	1	3	0

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados enviados pela Coordenação de Registros Acadêmicos

No curso de Processos Gerenciais, na Edição do PAVE 2010, um candidato de escola pública foi desclassificado, mas os dados não informam o motivo específico. Conforme o edital, a desclassificação poderia ocorrer por sete razões: não cumprimento das regras de inscrição, comportar-se de forma inadequada ou desrespeitosa durante o processo seletivo, faltar às duas primeiras etapas do subprograma, ser reprovado em uma das séries do ensino médio concomitantes às etapas do subprograma ou zerar a prova de redação.

Na edição de 2022, um candidato de escola privada foi desclassificado, sem que o motivo fosse informado. De acordo com o edital do referido subprograma, a desclassificação poderia ocorrer por várias razões, incluindo: não satisfazer as condições previstas no edital, utilizar métodos ilícitos nas provas, comportar-se de forma inadequada ou desrespeitosa, não comparecer às Etapas 1 e 2 do subprograma, zerar a prova de redação da Etapa 3, portar objetos proibidos, estar com aparelho celular durante a prova, mesmo desligado, ou se o celular emitisse qualquer som.

Para a classificação dos dados da tabela nas edições de 2017 e 2022, considerou-se a escola indicada pelo candidato e não apenas a cota escolhida. Isso se deve ao fato de que, em algumas situações, candidatos que tinham direito às cotas optaram por se inscrever na modalidade de ampla concorrência.

Os dados revelam diversas tendências sobre a participação e aprovação de alunos de escolas públicas e privadas nos cursos de Medicina, Direito, Engenharia Civil, Educação Física (licenciatura) e Processos Gerenciais entre 2010 e 2022. Há um aumento significativo no número de inscritos em Medicina e Direito, com uma mudança notável na origem dos candidatos: enquanto a maioria era de escolas privadas nos primeiros anos, em 2022 a maioria dos inscritos passou a ser de escolas públicas. Este último ano também destacou um aumento expressivo no número de aprovados de escolas públicas em ambos os cursos.

Para Engenharia Civil, os números de inscritos oscilou, mas a partir de 2017 alunos de escolas públicas predominavam, com a maioria dos aprovados em 2022 vindo dessas

instituições. No curso de Educação Física o número de inscritos foi inicialmente baixo, mas aumentou consideravelmente em 2022, quando todos os aprovados eram de escolas públicas. No caso de Processos Gerenciais, o número de inscritos permaneceu baixo ao longo dos anos, com a maioria dos aprovados sendo consistentemente de escolas públicas.

Houve, então, a evolução do perfil dos inscritos e aprovados nos cursos ao longo dos anos, destacando uma tendência positiva de maior inclusão e sucesso de alunos de escolas públicas. Em relação ao perfil dos aprovados abaixo a comparação entre as edições 2017 e 2022 dos cursos analisados:

Tabela 12 – Comparação das edições 2017 e 2022

COTA	MEDICINA		DIREITO		ENGENHARIA CIVIL		EDUCAÇÃO FÍSICA		PROCESSOS GERENCIAIS	
	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022
AC	10	2	12	3	4	1	0	0	2	1
L1	3	5	2	7	2	3	3	3	1	2
L2	2	5	3	4	2	1	2	1	0	0
L5	3	4	3	4	0	3	1	3	2	0
L6	2	6	3	6	0	1	0	2	0	0
L9	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
L10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L13	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
L14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela CRA.

As cotas étnico-raciais (L2, L6, L10 e L14) obtiveram um aumento entre as duas edições. Na soma dos cinco cursos, as cotas com recorte racial na edição de 2017 contaram com 14 aprovados de um total de 63. Já em 2022, foram 26 aprovados autodeclarados pretos, pardos ou indígenas de um total de 68. Ou seja, em 2017, aproximadamente 22% dos aprovados se candidataram pela reserva de vagas étnico-raciais. Em 2022, essa porcentagem aumentou para 38,2%. O recorte da renda também sofreu alteração. Em 2017, 21 aprovados dos 63, cerca de 33,3%, estavam inscritos em cotas que exigiam renda per capita inferior a um salário mínimo e meio (L1, L2, L9, L10). Em 2022, esse quantitativo passou para 31 de 68, aproximadamente 45,6%, aumentando a representatividade dos estudantes de baixa renda.

O quantitativo dos aprovados nas cotas para pessoas com deficiência (L9, L10, L13 e L14) se manteve o mesmo, 1 em 2017 e 1 em 2022. Contudo, proporcionalmente, diminuiu a participação, tendo em vista que em 2017 havia menos vagas ofertadas.

Os dados indicam um aumento significativo na representatividade de estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas e de baixa renda nas edições de 2017 e 2022 dos cinco cursos analisados. Esse crescimento nas proporções de aprovados pelas cotas

étnico-raciais e de renda reflete um avanço na inclusão e diversidade no processo seletivo. Entretanto, a participação das pessoas com deficiência permaneceu constante em números absolutos, mas diminuiu proporcionalmente devido ao aumento no número total de vagas, indicando uma área que ainda pode ser melhorada para garantir maior inclusão desses candidatos.

A Avaliação e execução do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) indicou que o PAVE contribuiu para o objetivo específico da UFPel em ampliar a inclusão das pessoas com deficiência, visto que o programa aumentou o percentual de cotas em todos os cursos (HENNING *et al.*, 2021, p. 21). Com a ampliação das vagas para as cotas no PAVE, percebeu-se que mesmo sem ocupar todas as vagas, o perfil do ingressante, bem como o do candidato, diversificou-se ao longo dos anos. O compromisso da instituição com a comunidade deve pautar-se na inclusão e na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, não somente no preenchimento das vagas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, conduzida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas (PPGD/UFPel), buscou entender os impactos do Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE), um processo seletivo seriado que preenche 20% das vagas dos cursos de graduação da UFPel.

Com um foco na inclusão de estudantes em situações de vulnerabilidade social, o PAVE demonstra um compromisso com a justiça social e o direito à educação. O estudo analisou a evolução do perfil dos candidatos inscritos e aprovados pelo PAVE nas edições de 2010, 2017 e 2022, com ênfase na implementação das cotas.

A análise dos dados revelou que o aumento das vagas reservadas para candidatos oriundos de escolas públicas, que passou de 50% em 2017 para 90% em 2022, ajudou a diversificar o perfil dos ingressantes. Esse progresso indica que políticas de ação afirmativa, como as cotas, são cruciais para democratizar o acesso ao ensino superior e promover a equidade. A reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados – como pretos, pardos, indígenas e pessoas em situação de vulnerabilidade econômica – se faz essencial para diminuir as desigualdades sociais.

O PAVE, ao distribuir sua matriz de referência ao longo dos três anos do Ensino Médio, oferece uma forma de avaliação mais justa em comparação com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Essa estrutura permite que os candidatos tenham mais tempo e oportunidades para se preparar, beneficiando especialmente aqueles que enfrentam barreiras socioeconômicas.

Os resultados da pesquisa indicam que apesar do progresso significativo, ainda há desafios a serem superados. Alguns cursos da UFPel apresentaram menor demanda e, em alguns casos, não receberam inscrições de candidatos cotistas. Isso ressalta a necessidade contínua de políticas de incentivo e suporte que garantam não apenas o acesso, mas também a permanência desses estudantes no ensino superior.

Outro ponto a ser estudado é o fato de que diversos alunos matriculados no ensino médio na rede pública de Pelotas não estão se candidatando ao processo seletivo. Investigar esse fenômeno pode ser interessante para garantir que as vagas sejam ocupadas por seus sujeitos de direito. Talvez seja necessário reforçar a divulgação nas escolas, aproximando a universidade das instituições de ensino médio.

A baixa procura por alguns cursos pode ser reflexo dos horários em que são oferecidos. Observa-se que mais de 70% dos cursos da UFPel são ministrados em turno

integral, o que dificulta a frequência de jovens trabalhadores à universidade. É, portanto, de extrema importância que a instituição reavalie a oferta de seus cursos, visando atender a um maior número de estudantes e evitar a reprodução das desigualdades. Nota-se que os cursos considerados de prestígio são oferecidos em turno integral e, embora contem com uma ocupação diversificada devido às cotas, sua oferta no período noturno abrangeria um espectro maior de candidatos em situações de vulnerabilidade.

A análise do perfil dos candidatos ao PAVE mostra que a inclusão de cotas tem o potencial de corrigir disparidades históricas e promover uma educação mais justa e igualitária. No entanto, é fundamental que essas políticas sejam constantemente avaliadas e aprimoradas para assegurar que cumprem seu propósito de inclusão e justiça social.

Assim, o PAVE se destaca como uma ferramenta na luta contra as desigualdades sociais, contribuindo para a realização do direito social à educação. É crucial que a UFPel e outras instituições de ensino superior continuem a fortalecer suas políticas de ação afirmativa, garantindo que todos os estudantes, independentemente de sua origem social, econômica ou racial, tenham a oportunidade de acessar e concluir o ensino superior. A promoção da justiça social por meio da educação é um passo essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Por fim, é fundamental conduzir estudos aprofundados sobre a permanência dos estudantes que ingressaram pelo PAVE para compreender os obstáculos que esses alunos enfrentam e elaborar estratégias de apoio e retenção mais eficazes. Ademais, aumentar a proporção de vagas disponibilizadas através desse programa poderia não apenas atrair um maior número de candidatos, mas também assegurar que um leque mais amplo de estudantes, especialmente aqueles de contextos socioeconômicos desfavorecidos, tenham a chance de acessar o ensino superior. A implementação dessas ações contribuiria para a construção de uma universidade mais inclusiva e representativa da diversidade social, promovendo uma educação de qualidade e equitativa.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo. Editora Malheiros, 2015.

ANDIFES, Governo volta a bloquear recursos de universidades federais, 2022. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=95082>. Acesso em 12 fev. de 2023.

ANDRADE, Cibele Yahn de. **Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social**. Disponível em: https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed06_julho2012/Cibele_Yahn.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

ANHAIA, Bruna Cruz de. **A "lei de cotas" no ensino superior brasileiro**: reflexões sobre a política pública e as Universidades Federais. 2019. 308f. Tese, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARZOTTO, Luis Fernando. Vida boa e bem comum uma resenha a Michael Sandel. **Revista de Direito Brasileira**, v. 30, n. 11, p. 531-558, 2022.

BASSO-POLETTTO, Daniela; EFROM, Cora; BEATRIZ-RODRIGUES, Maria. Ações Afirmativas no Ensino Superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. **Revista Electrónica Educare**, v. 24, n. 1, p. 292-325, 2020.

BELCHIOR, Ernandes Barboza. **Não deixando a cor passar em branco**: o processo de implementação de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília. 2006.

BITTAR, Carla Bianca. **Educação e direitos humanos no Brasil**, 1a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

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

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao Estado Social**. 9a. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, José Leopoldino das Graças; CARNIELLI, Beatrice Laura. Educação e estratificação social no acesso à universidade pública. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 113-139, 2005.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os Direitos Sociais em Tempos de Crise**: ou revisitar as normas pragmáticas. Coimbra: Edições Almedina, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992

BRASIL. Lei N° 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**, 2012.

BRASIL. Lei No 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Universidades Federais**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/universidades-federais>. Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa nº. 39 de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília DF., 13 dez. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186** – DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 02 nov. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, José Jorge; SEGATO, Rita Laura; OBJETIVO, I. **Plano de metas para a integração social, étnica e racial da Universidade de Brasília**. 2002. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/ebulicao/ebul01/pdf/metaspdf>>. Acesso em 12 set. de 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira. O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 3, 2022.

COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira. Abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de políticas públicas. CEBRAP. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo**, p. 76-99, 2016.

COSTA, Vanderlei Balbino; NAVES, Renata Magalhães. A implementação da lei de cotas 13.409/2016 para as pessoas com deficiência na universidade. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 966-982, 2020.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, p. 302-327, 2013.

DAL BELLO, Joselha Cristina. **As ações afirmativas na educação superior: a lei de cotas e o perfil dos estudantes das universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal da Fronteira Sul. 2022. Disponível em: <<https://rd.uffs.edu.br:8443/handle/prefix/6189>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DALOIA, Lucas Antonio Pires. **Princípio republicano, inclusão e o direito fundamental à educação**. 2022. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP. São Paulo, 2022.

DUBET, François. Qual democratização do ensino superior?. **Caderno CrH**, v. 28, p. 255-266, 2015.

DURHAM, Eunice R. Desigualdade educacional e quotas para negros nas universidades. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 66, p. 3-22, 2003.

DUTRA, Regiane Moreira. **A democratização do ensino superior estadual e a diversificação e flexibilização das formas de ingresso**. Dissertação em mestrado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, 2020.

EVANGELISTA, Juliana Pedroza Carvalho. **Políticas públicas de acesso ao ensino superior como medida concretizadora de direitos fundamentais**. 2019. 153 f.: Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

FORTES, Renivaldo Oliveira. **A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2019.

FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro, Portugal, Lisboa, Ano**, v. 2, p. 9407-9419, 2013.

FREITAS, Lorena. A Instituição do Fracasso: A educação da ralé. In: SOUZA, Jessé; GRILLO, André. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. (Humanitas). p. 281-304.

GOMES, Nilma Lino. Políticas públicas para a diversidade. **Sapere aude**, v. 8, n. 15, p. 7-22, 2017.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 247-268, 2003.

HENNING, Ana Clara Correa et al. **Ações e conexões: os passos da UFPel nos últimos 6 anos-PDI 2015-2021**. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2022. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

KARNOPP, Laerte Radtke. **Nem um passo atrás: o direito fundamental social à educação no âmbito da União Federal frente ao novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas. 2020.

KARNOPP, Laerte Radtke; BRITTO, Maria das Graças Pinto. A exigibilidade judicial dos direitos fundamentais sociais frente ao obstáculo da determinação da conduta pelo Estado. **Revista Jurídica Cesumar**: Mestrado, v. 21, n. 2, 2021.

KOTZUR, Markus. **Estado Social.** Tradução de Guilherme Camargo Massaú. In Direitos Fundamentais Sociais: Teoria e Prática. Edital Alta Performance, v.2, n.1, p. 13-26, 2023.

KUNZ, Sidelmar Alves da Silva. **A expressão espacial da qualidade da educação, a partir da lente do PAS/UnB:** contribuição para o aprimoramento dos indicadores de avaliação do ensino médio no Distrito Federal. 2019.

LAGE, Livia Regina Savergnini Bissoli. Políticas públicas como programas e ações para o atingimento dos objetivos fundamentais do Estado. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 151–182.

MANZANO, Maíra Elias. **Vestibular seriado: estado da arte e a percepção docente sobre o tema.** 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MARTINS, Melina Klitzke. **Há tendência de democratização no acesso a cursos de prestígio da UFRJ?** Análise com base no perfil dos ingressantes 2013 a2016. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) -Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MASSAÚ, G. Princípio da solidariedade como critério de aplicação do princípio de proibição de retrocesso social em relação aos direitos sociais. **Scientia Iuris**, v. 25, n. 1, p. 109-127.

MASSAU, Guilherme Camargo; BAINY, André Kabke. Diálogo social, pacto social, reforma trabalhista e a proibição do retrocesso. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 3, 2020.

MENDES, Daniela; CARVALHO, Rebeca de Jesus. Cooperação interfederativa na Educação: retrocessos no governo Bolsonaro. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.

LIMA, Newton de Oliveira. **10 lições sobre Rawls**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. E-book Kindle. (Coleção 10 lições).

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007.

OLIVEIRA, Felipe Pires. **Acesso e Permanência de negros e negras cotistas na Universidade Pública após a implementação da Lei Nº 12.711/2012**: Um estudo sobre as políticas de inclusão racial na Universidade de Santa Maria. Dissertação de Mestrado em Direito, Santa Cruz do Sul. 2022.

PALHARES, Isabela. Enem 2021: é o mais branco e elitista em mais de uma década. **Folha de São Paulo**. Disponível

em: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/09/enem-2021-e-o-mais-branco-e-elitistadadecada.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=com_pwa. Acesso em: 14 set 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. Caderno de Direito Constitucional, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786555599619. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599619/>. Acesso em: 13 out. 2023.

PORCIÚNCULA, Gilson et al. Programa de Avaliação da Vida Escolar: a desproporção na distribuição de vagas entre escolas públicas e privadas. **Revista Eletrônica Interações Sociais**, v. 3, n. 1, p. 105-119, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2022.

SANTOS, Adilson Pereira dos. **Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro**: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. Revista de Ciências Humanas, v. 8, n. 2, p. 289-317, 2012.

SANTOS, Danielle de Sousa; SANTOS, Marcela Kleiciane Nascimento Dos. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e o direito a uma escola pública de qualidade**: um estudo sobre o perfil dos jovens estudantes ingressantes no ensino médio técnico integrado. Colóquio Nacional- A produção do conhecimento em Educação Profissional, 2015.

SANTOS, Elenir Aparecida dos. **Justiça distributiva e a Lei de Cotas para o Ensino Superior**. Dissertação Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara. 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 28-29, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre, Livraria do Advogado editora, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais sociais na ordem constitucional brasileira**. Revista PGE, Porto Alegre, v. 25, n. 55, p. 29-69, 2002.

SARLET, Ingo, W. et al. **Curso de Direito Constitucional**. Disponível em: Minha Biblioteca, (10a edição). Editora Saraiva, 2021.

SAVIANI, Dermeval. A **expansão do ensino superior no Brasil**: mudanças e continuidades. Poíesis pedagógica, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENKEVICS, Adriano Souza. O acesso, ao inverso: Desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020. **Universidade de São Paulo**, 2021.

SILVA, Jacques Henrique Gomes da. **O acesso à educação pública superior como expressão da igualdade substantiva constitucional**: cabimento de ações afirmativas de cotas nas universidades públicas brasileiras. 2017.

SOUSA, Eliane Ferreira D. **Série IDP - Direito à Educação** - Requisito para o desenvolvimento do País, 1a edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2012. Acesso em: 28 de fev. de 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Ciência política e teoria do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos. **Políticas públicas de acesso ao ensino superior (lei das cotas) e autonomia universitária**: uma (re) leitura constitucional. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015.

TORRES, ÁLVARO LUIZ PALACIOS. **Ações afirmativas e limites às políticas públicas de igualdade**. 2012. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

UFPEL, Processo 23110.004461/03-5 3 -TÍTULO DO PROJETO -**Aperfeiçoando o Processo Seletivo, integrando os Sistemas de Educação Básica e Superior**. 2003

UFPEL. **Edital de Abertura PAVE 2022**. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/pave/files/2021/02/SEI_UFPel-1208397-Edital-1.pdf Acesso em: 31 de agosto de 2021.

UNB, Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília: Período 2o semestre de 2004 ao 1o semestre de 2013. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/04/RELATO%CC%81RIOFINAL_Ana%CC%81lise-do-Sistema-de-Cotas-Para-Negros-da-UnB.pdf Acesso em 13 set. de 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB, 2013. **Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília**: Período 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/04/RELATO%CC%81RIOFINAL_Ana%CC%81lise-do-Sistema-de-Cotas-Para-Negros-da-UnB.pdf Acesso em 13 set. de 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Condições para Solicitar a Inscrição**. Programa de Avaliação Seriada. Disponível em: <https://pas.unb.br/condicoes-para-solicitar-a-inscricao>. Acesso em: 04 jan. de 2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Edital nº 1 do PAS 2022-2024**. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/pas/arquivos/ED_1_PAS_1_2022-2024_abertura.pdf. Acesso em: 02 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Novo PAS**: mais oportunidades para estudantes das microrregiões de abrangência da UFLA. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/ensino/14931-novo-pas-mais-oportunidades-para-estudantes-das-microrregioes-de-abrangencia-da-ufla>. Acesso em: 1 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Comissão Permanente de Seleção. Edital do Programa de Avaliação da Vida Escolar - PAVE**, Pelotas: CES/UFPeL, 2004. Disponível em: http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/pave/download/anteriores/2004_1-edital.pdf. Acesso em: 1 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. Processo nº 23110.004461/03-5. **Aperfeiçoando o Processo Seletivo, integrando os Sistemas de Educação Básica e Superior**. Pelotas, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Retorno do Processo Seletivo Seriado (PSS) movimentou salas de aula em 12 municípios**. 2024. Disponível em: <https://www.ufsm.br/2024/01/13/retorno-do-processo-seriado-pss-movimentou-salas-de-aula-em-12-municipios>. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Cepe aprova retorno do Programa de Avaliação Seriada para Ingresso no Ensino Superior** - Pases. Disponível em: <https://www2.dti.ufv.br/noticias/scripts/exibeNoticiaMulti.php?codNot=40927>. Acesso em: 04 jun. 2024.

VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches. **Teoria dos direitos fundamentais**: evolução histórico-positiva, regras e princípios. RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 28, p. 73-96, 2015.

WALZER, Michel. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.