

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E FILOSOFIA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
CAMPUS DE BACABAL

ANA CLAUDIA ALVES FERREIRA

**A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: o desafio da permanência estudantil à luz da igualdade material**

ANA CLAUDIA ALVES FERREIRA

A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR

BRASILEIRO: o desafio da permanência estudantil à luz da igualdade material

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Estadual do
Maranhão, como requisito para a obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Francisca Marlúcia
De Mesquita Carneiro Viana

Bacabal

2026

Ferreira, Ana Claudia Alves.

A insuficiência das ações afirmativas no ensino superior brasileiro: o desafio da permanência estudantil à luz da igualdade material / Ana Claudia Alves Ferreira. - Bacabal - MA, 2026.

48 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, Campus Bacabal, 2026.

Orientadora: Profa. Esp. Francisca Marlúcia de Mesquita Carneiro Viana.

1. Ações afirmativas. 2. Igualdade material. 3. Cotas raciais. 4. Permanência estudantil. 5. Ensino superior. I. Título.

CDU: 342.72/.73:378(81)

ANA CLAUDIA ALVES FERREIRA

**A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: o desafio da permanência estudantil à luz da igualdade material**

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Estadual do
Maranhão, como requisito para a obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Francisca Marlúcia
De Mesquita Carneiro Viana

Aprovada em: 15/ 07/ 2026

BANCA EXAMINADORA

FRANCISCA MARLUCIA DE MESQUITA CARNEIRO VIANA:14806380300

Assinado de forma digital por FRANCISCA MARLUCIA DE MESQUITA CARNEIRO VIANA:14806380300
Dados: 2026.07.23 21:31:04 -03'00'

Orientadora: Prof. Esp. Francisca Marlúcia De Mesquita Carneiro Viana



Documento assinado digitalmente

FILIFE DA CUNHA GOMES

Data: 24/07/2026 00:29:40-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Felipe da Cunha Gomes



Documento assinado digitalmente

MARIA DO SOCORRO PEREIRA ALVES

Data: 20/08/2026 14:47:08-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Ma. Maria do Socorro Pereira Alves

Dedico esta pesquisa aos meus maiores amores: minha mãe, Claudenir Alves Ferreira e a mainha, Maria Ferreira Soares (in memoriam), que cuidaram de mim e me ensinaram o que é amor. E a minha espiritualidade e ancestralidade, que me guiam, me protegem e me fizeram entender que nunca estive sozinha.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e à espiritualidade por abrirem meus caminhos, por me sustentarem ao longo de cada etapa desta jornada e por me mostrarem que o amor nos fortalece nos momentos mais difíceis. Foi essa fé, aliada à minha intuição, que sempre me guiou e me protegeu, muitas vezes em silêncio, permitindo que eu chegasse até aqui.

À minha mãe, Claudenir Alves Ferreira, meu maior exemplo, minha fortaleza e minha maior inspiração. Mãe solo que nunca mediu esforços para me oferecer o melhor que estava ao seu alcance, que sempre acreditou em mim e me incentivou a seguir em frente, mesmo diante das dificuldades. Mesmo minha família sendo composta apenas por mim e por ela, sempre me senti completa, pois sempre fui amada em todas as minhas fases por ela. Tudo o que sou e tudo o que conquistei têm a sua dedicação e o seu amor. Esta vitória também é sua.

Aos meus companheiros de vida, Duque e Duquesa, que, com sua companhia e carinho, tornaram os dias difíceis mais leves e acolhedores. Não sei se consigo mais enxergar minha vida sem os meus queridos gatos.

Aos meus amigos, que foram fundamentais durante toda essa trajetória na UEMA. Em especial, ao meu amigo João Ruanvictor, pelas conversas nos corredores da universidade, pelas ligações nos momentos de desespero e pelas inúmeras ideias compartilhadas.

À minha amiga lanka, por tornar os intervalos das aulas mais felizes, pelas risadas sinceras e pelos momentos de descontração que aliviaram a rotina acadêmica, principalmente os lanches depois das aulas.

Em especial, às minhas meninas, Glória e Letícia, com quem, ao longo desses três anos, construí e fortaleci uma amizade marcada por momentos inesquecíveis: bolos de chocolate, almoços aos fins de semana, madrugadas de estudo nos bancos do CVU-I, muitas risadas, conversas profundas e aquelas fofocas que tornaram a caminhada mais leve.

À minha amiga e companheira diária, Leticia Silva Gomes, por ser meu apoio nas tristezas e alegrias, por me oferecer colo quando precisei e por enxergar em mim um potencial que, muitas vezes, eu mesma não conseguia ver.

À minha amiga Gloria Maria Soares Moura, que, mesmo distante, esteve presente, preocupando-se comigo e me auxiliando nos momentos mais difíceis da escrita desta monografia.

À minha amiga de infância, Marcella Morena, pelo amor, acolhimento e pela amizade que atravessa os anos e torna a vida mais bonita.

Muito obrigada de verdade a todos por acreditarem em mim, muitas vezes até mais do que eu mesma.

Por fim, agradeço aos professores da UEMA pelos ensinamentos transmitidos ao longo do curso e, em especial, à minha orientadora, Professora Francisca Marlúcia de Mesquita Carneiro Viana, pela orientação, dedicação e contribuição para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte desta história e contribuíram para a realização deste sonho, deixo a minha mais sincera gratidão.

"A minha missão, a cada vez que eu pegar uma caneta e um microfone, é devolver a alma de cada um dos meus irmãos e das minhas irmãs que sentiu que um dia não teve uma."

Emicida

RESUMO

As ações afirmativas no ensino superior brasileiro constituem instrumentos de concretização do princípio da igualdade material ao buscarem enfrentar desigualdades históricas e ampliar o acesso de grupos socialmente marginalizados à universidade. Contudo, a democratização do ingresso não garante, isoladamente, a efetiva inclusão dos estudantes beneficiados, tornando necessária a análise das políticas de permanência estudantil. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo analisar, à luz da igualdade material, os limites das ações afirmativas de acesso ao ensino superior brasileiro e a importância das condições de permanência para a efetivação do direito à educação. A investigação adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. O estudo dialoga com Almeida (2019), acerca do racismo estrutural; Piovesan (2025) e Barroso (2022), sobre igualdade material e ações afirmativas; e Bourdieu; Passeron (2015), quanto à reprodução das desigualdades educacionais. A pesquisa demonstra que as cotas raciais representam importante avanço na democratização do ensino superior, especialmente após sua consolidação normativa e reconhecimento constitucional. Entretanto, evidencia que o acesso precisa estar associado a políticas públicas capazes de enfrentar barreiras econômicas, acadêmicas e simbólicas que dificultam a permanência dos estudantes. Conclui-se que a efetivação plena da igualdade material exige não apenas a abertura das universidades aos grupos historicamente excluídos, mas também a garantia de condições concretas para conclusão da trajetória acadêmica.

Palavras-chave: ações afirmativas; igualdade material; cotas raciais; permanência estudantil; Ensino superior.

ABSTRACT

Affirmative actions in Brazilian higher education constitute instruments for the realization of the principle of substantive equality by seeking to address historical inequalities and expand university access for socially marginalized groups. However, the democratization of admission alone does not ensure the effective inclusion of beneficiary students, making it necessary to analyze student retention policies. In this context, this research aims to analyze, in light of substantive equality, the limits of affirmative actions for access to Brazilian higher education and the importance of retention conditions for the effectiveness of the right to education. The investigation adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis. The study dialogues with Almeida (2019), regarding structural racism; Piovesan (2025) and Barroso (2022), concerning substantive equality and affirmative actions; and Bourdieu; Passeron (2015), regarding the reproduction of educational inequalities. The research demonstrates that racial quotas represent an important advance in the democratization of higher education, especially after their normative consolidation and constitutional recognition. However, it highlights that access must be associated with public policies capable of addressing economic, academic, and symbolic barriers that hinder student retention. It concludes that the full realization of substantive equality requires not only opening universities to historically excluded groups, but also ensuring concrete conditions for the completion of academic trajectories.

Keywords: affirmative actions; substantive equality; racial quotas; student retention; higher education.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DESIGUALDADE E IGUALDADE MATERIAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO.....	14
2.1	A desigualdade como elemento estruturante da formação do Estado brasileiro.....	14
2.2	A igualdade formal e a igualdade material no constitucionalismo brasileiro.....	18
2.3	A igualdade material como fundamento das ações afirmativas.....	21
3	AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO E LIMITES.....	25
3.1	A construção das ações afirmativas e o protagonismo do movimento negro.....	25
3.2	A Lei nº 12.711/2012: avanços e limites.....	28
3.3	A concretização da igualdade material na jurisprudência do STF: análise da ADPF nº 186/DF.....	31
4	O DESAFIO DA PERMANÊNCIA ESTUDANTIL E A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	34
4.1	Permanência estudantil como dimensão da igualdade material.....	35
4.2	Políticas de assistência estudantil e o PNAES.....	38
5	CONCLUSÃO.....	41
6	REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

A construção histórica da sociedade brasileira foi profundamente marcada por processos de exclusão social e racial que produziram desigualdades persistentes no acesso a direitos fundamentais. Heranças constituídas ao longo desse percurso não foram superadas apenas pela transformação das normas jurídicas, uma vez que seus efeitos permaneceram presentes nas estruturas sociais, econômicas e institucionais do país.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) consagrou, em seu art. 5º, caput, o princípio da igualdade como fundamento estrutural do Estado Democrático de Direito brasileiro. Contudo, a simples proclamação normativa da isonomia formal revelou-se insuficiente para enfrentar desigualdades historicamente construídas, pois a concretização desse princípio exige reconhecer que determinados grupos sociais não partiram das mesmas condições de participação, representação e acesso aos espaços de poder, conhecimento e cidadania.

Durante muito tempo, prevaleceu uma compreensão formal da igualdade, baseada na ideia de que todos deveriam receber o mesmo tratamento perante a lei. No entanto, diante das desigualdades construídas historicamente, tornou-se necessário ampliar essa interpretação para uma perspectiva material, compreendendo que a verdadeira igualdade exige considerar as diferentes condições sociais dos indivíduos e grupos. Nesse sentido, o papel do Estado não se limita à proibição de práticas discriminatórias, mas envolve também a adoção de medidas capazes de reduzir desigualdades e promover oportunidades efetivas.

É nesse contexto que as ações afirmativas passaram a ocupar espaço central nos debates jurídicos e sociais brasileiros, especialmente no campo educacional. As políticas de reserva de vagas no ensino superior surgem como instrumentos voltados à democratização do acesso às universidades, buscando enfrentar os efeitos de processos históricos de exclusão que restringiram a participação de determinados grupos nesses espaços.

A implementação dessas políticas representou um importante avanço na ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro, permitindo maior presença de estudantes negros, indígenas e oriundos de escolas públicas nas universidades. Entretanto, a conquista da vaga representa apenas uma das dimensões do processo de inclusão educacional, pois o ingresso não elimina automaticamente as

desigualdades sociais, econômicas e culturais que atravessam a trajetória desses estudantes.

Dessa forma, a efetividade das ações afirmativas não pode ser analisada somente pelo aumento do número de estudantes pertencentes a grupos historicamente excluídos que ingressam no ensino superior. É necessário compreender também se esses estudantes encontram condições concretas para permanecer na universidade e concluir sua formação acadêmica. Caso contrário, há o risco de que a inclusão promovida pelo acesso não seja suficiente para concretizar plenamente o princípio constitucional da igualdade material.

A permanência estudantil, portanto, apresenta-se como elemento essencial para avaliar os limites e possibilidades das ações afirmativas. Para além da garantia da vaga, torna-se necessário refletir sobre políticas institucionais capazes de enfrentar obstáculos materiais, acadêmicos e simbólicos que podem interferir na trajetória universitária dos estudantes beneficiados por essas medidas.

É nesse contexto que o princípio da igualdade material se torna central. Não basta garantir que todos sejam tratados da mesma forma pela lei, é preciso assegurar que todos tenham condições reais e concretas de exercer seus direitos. No ensino superior, isso significa que o acesso via cotas, desacompanhado de políticas efetivas de permanência, configura uma igualdade unicamente formal, insuficiente para transformar a realidade dos estudantes historicamente excluídos.

Tal cenário impõe ao Estado não apenas o dever de garantir o acesso ao ensino superior, mas também a obrigação constitucional de remover os obstáculos que, na prática, limitam a efetiva igualdade de oportunidades entre grupos historicamente marcados por processos de exclusão. Nesse sentido, as políticas de permanência estudantil tornam-se instrumentos necessários para enfrentar desigualdades que ultrapassam o momento do ingresso e continuam influenciando a trajetória acadêmica desses estudantes.

A constitucionalidade das ações afirmativas também foi objeto de relevante debate jurídico no Brasil. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF nº 186/DF, em 2012, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por unanimidade, a validade das políticas de cotas raciais no ensino superior, afirmando sua compatibilidade com o princípio constitucional da igualdade material, (Brasil, 2012b). A decisão consolidou o entendimento de que medidas diferenciadas podem ser constitucionalmente legítimas quando destinadas à correção de

desigualdades históricas e à ampliação das condições reais de acesso a direitos fundamentais.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo parte do seguinte questionamento: em que medida as ações afirmativas voltadas ao ingresso no ensino superior brasileiro são suficientes para garantir a efetivação da igualdade material, considerando os desafios relacionados à permanência estudantil?

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar a efetividade das ações afirmativas no ensino superior brasileiro, investigando se a garantia do acesso, quando não acompanhada de políticas adequadas de permanência, é capaz de concretizar o princípio constitucional da igualdade material. Como objetivos específicos, pretende-se compreender a formação histórica das desigualdades que justificaram a adoção das ações afirmativas no Brasil; analisar os fundamentos jurídicos e constitucionais dessas políticas; e discutir os desafios relacionados à permanência estudantil como condição necessária para a efetividade da democratização do ensino superior.

Como metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica possibilita a análise de contribuições teóricas já produzidas sobre determinado tema, enquanto a pesquisa documental permite o exame de materiais que ainda não receberam necessariamente tratamento analítico ou que constituem fontes institucionais de investigação. Dessa forma, o estudo fundamenta-se na análise de obras doutrinárias, produções acadêmicas, documentos normativos e decisões judiciais relacionadas à igualdade material, aos direitos fundamentais, às ações afirmativas, às desigualdades raciais e às políticas de permanência estudantil no ensino superior brasileiro. A análise dos materiais selecionados foi conduzida de forma interpretativa, buscando compreender as relações entre a construção histórica das desigualdades e os desafios contemporâneos de efetivação da igualdade material.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade premente de enfrentar as desigualdades históricas e o racismo estrutural que, de forma persistente, barram a trajetória acadêmica e social da população negra no Brasil, tornando a igualdade meramente formal insuficiente. Sob a ótica jurídica, o estudo fundamenta-se na busca pela concretização da igualdade material, conforme preconizado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e validado pelo Supremo Tribunal Federal, analisando

a eficácia de marcos como a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) e a recente institucionalização do PNAES (Lei nº 14.914/2024) como política de Estado. Nesse sentido, o trabalho busca preencher uma lacuna acadêmica ao deslocar o debate jurídico do foco exclusivo no momento do ingresso para o percurso essencial da permanência e conclusão acadêmica, defendendo que a vaga sem suporte configura uma inclusão incompleta. Tal discussão revela uma urgência prática incontestável, dado que 66,19% dos estudantes das instituições federais vivem com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo, o que torna a assistência estudantil um elemento vital para a sobrevivência e a efetividade real do sistema de ações afirmativas no país.

O marco teórico deste estudo articula diferentes perspectivas necessárias à compreensão da efetividade das ações afirmativas no ensino superior brasileiro. A discussão jurídico-constitucional sobre igualdade material, direitos fundamentais e atuação positiva do Estado fundamenta-se nas contribuições de Mello (2025), Barroso (2022), Piovesan (2025) e Alexy (2026).

A compreensão das desigualdades historicamente constituídas na sociedade brasileira é desenvolvida a partir do diálogo com Faoro (2021), Freyre (2003), Fernandes (2008) e Almeida (2019), permitindo analisar como processos históricos de exclusão continuam produzindo efeitos nas estruturas sociais e institucionais. A pesquisa também incorpora as contribuições de Gomes (2019) acerca do protagonismo do movimento negro na construção das ações afirmativas e de Bourdieu; Passeron (2015) para refletir sobre as desigualdades que permanecem no percurso acadêmico e desafiam a permanência estudantil.

Esta pesquisa encontra-se estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo analisa a desigualdade como elemento constituinte da formação social brasileira, percorrendo a transição entre uma concepção meramente formal de igualdade e a compreensão material desse princípio como fundamento das ações afirmativas. O segundo examina a construção das cotas no ensino superior brasileiro, destacando o protagonismo do movimento negro, os avanços e limites da Lei nº 12.711/2012 e o reconhecimento de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, o terceiro capítulo discute o desafio da permanência estudantil, analisando as políticas de assistência existentes, especialmente o PNAES, e as barreiras materiais e simbólicas que interferem na continuidade da trajetória acadêmica dos estudantes cotistas.

Dessa forma, as ações afirmativas devem ser compreendidas não como um fim em si mesmas, mas como parte de um projeto constitucional mais amplo de enfrentamento das desigualdades históricas. A efetivação do direito à educação exige que o Estado avance além da garantia de acesso, assumindo o compromisso de assegurar as condições de permanência e conclusão da trajetória acadêmica.

As análises desenvolvidas buscam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de assistência estudantil e para o fortalecimento do debate jurídico acerca da concretização da igualdade material no ensino superior brasileiro. Ao deslocar a reflexão para além do acesso, evidencia-se a necessidade de compreender a permanência estudantil como dimensão essencial da efetividade das ações afirmativas e da garantia do direito fundamental à educação.

2 DESIGUALDADE E IGUALDADE MATERIAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Para compreender a necessidade das ações afirmativas e o papel do princípio da igualdade material no constitucionalismo brasileiro, é necessário inicialmente analisar as raízes históricas das desigualdades que marcaram a formação social e institucional do país.

A partir dessa perspectiva, o presente capítulo examina a relação entre escravidão, formação do Estado brasileiro e permanência das desigualdades sociais e raciais, avançando posteriormente para a distinção entre igualdade formal e igualdade material e para a compreensão desta última como fundamento constitucional das ações afirmativas.

2.1 A desigualdade como elemento estruturante da formação do estado brasileiro.

A desigualdade brasileira não surgiu como um fenômeno acidental ou como simples consequência do desenvolvimento histórico nacional. Ao contrário, foi construída a partir de estruturas econômicas, políticas e sociais que marcaram a formação do país, especialmente o latifúndio e a escravidão, elementos centrais da organização colonial cujos efeitos ultrapassaram o período escravocrata e continuaram influenciando as relações sociais brasileiras.

Essas raízes remontam ao processo de colonização, marcado pela exploração econômica do território e pela subordinação de povos indígenas e, posteriormente, de africanos escravizados. A formação da sociedade brasileira ocorreu dentro de uma lógica baseada na concentração de poder e na hierarquização social, consolidando práticas de dominação que influenciaram a construção das instituições nacionais.

Segundo Faoro (2021), a formação do Estado brasileiro foi profundamente influenciada pelo patrimonialismo português, modelo no qual as estruturas administrativas e políticas foram organizadas a partir dos interesses da Coroa, fazendo da colônia uma extensão dos objetivos econômicos metropolitanos. Essa lógica contribuiu para a consolidação de uma estrutura baseada no latifúndio monocultor e na exploração da mão de obra escravizada, elementos que Gilberto

Freyre (2003) identifica como fundamentos da organização social escravocrata brasileira.

Ao analisar a sociedade colonial, Freyre (2003) evidencia que a escravidão não se limitava a uma relação econômica de exploração do trabalho, mas constituía uma estrutura social baseada em profundas hierarquias raciais e relações de poder que ultrapassavam o espaço produtivo, alcançando também a vida privada e doméstica. A dominação escravocrata organizava as relações sociais de forma ampla, naturalizando práticas de submissão e desumanização da população escravizada.

Nesse mesmo sentido, Faoro (2021) demonstra que o trabalho escravizado ocupava posição central na organização econômica colonial, constituindo elemento indispensável para a manutenção do sistema produtivo. A escravidão não representava apenas uma atividade econômica isolada, mas uma estrutura articulada aos interesses políticos e sociais da elite dirigente, vinculando a formação do Estado brasileiro à exploração humana. Em sua obra, Faoro evidencia a lógica de exploração que marcou esse período histórico ao afirmar que “Todo o reino estava embarcado na exploração do mundo: as caravelas voltavam carregadas de especiarias, escravos, açúcar, para contentamento da Europa”, Faoro (2021, p. 91).

A análise permite compreender que a população escravizada foi inserida na estrutura colonial não como sujeito de direitos, mas como instrumento econômico necessário à manutenção da ordem vigente. Essa desumanização também é observada na obra de Freyre (2003), ao demonstrar como as relações escravistas penetravam nas práticas cotidianas e reforçavam a submissão dos indivíduos escravizados:

Escravos que se tornaram literalmente os pés dos senhores: andando por eles, carregando-os de rede ou de palanquim. E as mãos - ou pelo menos as mãos direitas; as dos senhores se vestirem, se calçarem, se abotoarem, se limparem, se catarem, se lavarem, tirarem os bichos dos pés. De um senhor de engenho pernambucano conta a tradição que não dispensava a mão do negro nem para os detalhes mais íntimos da toalete; e de ilustre titular do Império refere von den Steinen que uma escrava é que lhe acendia os charutos passando-os já acesos à boca do velho (Freyre, 2003, p. 274)

A passagem evidencia como o regime escravocrata produziu relações sociais baseadas na completa negação da autonomia e da dignidade dos indivíduos escravizados. A violência não se manifestava apenas por meio da exploração do trabalho, mas pela construção de uma ordem social em que pessoas eram reduzidas à condição de propriedade e submetidas ao domínio cotidiano de seus senhores. Além

da exploração econômica e social, Freyre (2003) destaca a violência sexual como uma dimensão presente na organização escravocrata brasileira, revelando que a dominação incidia também sobre os corpos das mulheres negras escravizadas:

Não há escravidão sem depravação sexual. É da essência mesma do regime. Em primeiro lugar, o próprio interesse econômico favorece a depravação criando nos proprietários de homens imoderado desejo de possuir o maior número possível de crias. Joaquim Nabuco colheu em um manifesto escravocrata de fazendeiros as seguintes palavras, tão ricas de significação: "a parte mais produtiva da propriedade escrava é o ventre gerador" (Freyre, 2003, p. 207)

Nesse contexto, o corpo da mulher negra escravizada foi submetido a uma lógica de exploração que ultrapassava o trabalho forçado, sendo também apropriado dentro das relações de poder estabelecidas pelo regime escravista. Tal realidade evidencia que a escravidão brasileira produziu formas múltiplas de violência, cujos impactos não se restringiram ao período colonial, mas influenciaram a organização posterior da sociedade.

A extinção formal da escravidão em 1888 não representou, entretanto, a superação das estruturas sociais construídas durante mais de três séculos de regime escravocrata. Embora a abolição tenha eliminado juridicamente a condição de propriedade atribuída às pessoas escravizadas, não foi acompanhada de políticas públicas capazes de promover sua efetiva integração social, econômica e política.

Nesse contexto, Fernandes (2008) demonstra que a transição para a sociedade de classes ocorreu sem que a população negra fosse incorporada em condições reais de igualdade. O fim do regime escravista inseriu formalmente o negro na ordem competitiva do trabalho livre, mas sem assegurar os meios necessários para sua participação plena nessa nova organização social. A liberdade jurídica, portanto, não significou automaticamente acesso à cidadania.

A ausência de medidas voltadas à inclusão dos grupos recém-libertos produziu um processo de marginalização que manteve antigas hierarquias sob novas formas. A população negra passou a enfrentar uma sociedade organizada sob a promessa da igualdade formal, mas estruturada sobre desigualdades materiais herdadas do período escravocrata. Dessa forma, a exclusão deixou de estar prevista expressamente nas normas jurídicas, mas permaneceu presente nas condições concretas de acesso à educação, renda, trabalho e participação social. Essa

permanência histórica da desigualdade também é destacada por Barroso (2022), ao afirmar que:

A desigualdade extrema é marca profunda da formação social do Brasil. Somos herdeiros de uma sociedade escravocrata – fomos o último país do continente americano a abolir a escravização –, acostumada a distinguir entre senhores e servos, brancos e negros, ricos e pobres. Fomos criados em uma cultura em que a origem social está acima do mérito e da virtude, e na qual, na percepção dos cidadãos e dos agentes estatais, parece existir superiores e inferiores. (Barroso, 2022, p. 691)

A análise de Barroso (2022) evidencia que a desigualdade brasileira não pode ser compreendida como mero resultado de escolhas individuais ou diferenças naturais entre sujeitos, mas como consequência de uma formação histórica marcada pela concentração de oportunidades e pela reprodução de privilégios. Assim, a posição ocupada pelos indivíduos na estrutura social continua sendo influenciada pelas condições materiais herdadas ao longo das gerações.

Nesse sentido, a compreensão contemporânea dessas desigualdades exige reconhecer a dimensão estrutural do racismo. Conforme analisa Almeida (2019), o racismo não se limita a atos individuais de discriminação, mas constitui um fenômeno estrutural, presente na organização das relações sociais, econômicas e institucionais. Isso significa que as desigualdades raciais podem ser reproduzidas mesmo sem manifestações explícitas de preconceito, por meio do funcionamento aparentemente neutro das próprias instituições.

A perspectiva do racismo estrutural permite compreender por que a igualdade formal, embora indispensável, revela-se insuficiente diante de desigualdades historicamente consolidadas. A simples declaração de que todos são iguais perante a lei não elimina diferenças construídas ao longo de séculos, especialmente quando determinados grupos permaneceram afastados dos principais espaços de acesso a direitos, poder e oportunidades.

Dessa forma, a desigualdade brasileira não pode ser tratada como um problema exclusivamente individual ou como consequência isolada de fatores econômicos. Trata-se de um fenômeno produzido historicamente e reproduzido socialmente, que exige respostas jurídicas capazes de ultrapassar a mera proibição da discriminação.

É justamente diante dessa insuficiência da igualdade formal que surge a necessidade de compreender a igualdade em sua dimensão material. Se as

desigualdades foram construídas de maneira histórica e estrutural, sua superação exige uma atuação positiva do Estado, voltada à criação de mecanismos capazes de corrigir obstáculos concretos ao exercício dos direitos fundamentais.

2.2 A igualdade formal e a igualdade material no constitucionalismo brasileiro

A compreensão do princípio da igualdade no constitucionalismo contemporâneo exige reconhecer que sua interpretação passou por transformações ao longo do desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais. Inicialmente associada à ideia de igualdade formal, baseada na proibição de privilégios e discriminações perante a lei, a igualdade passou a incorporar uma dimensão material, voltada à superação de desigualdades concretas que impedem determinados grupos de exercer plenamente seus direitos.

A igualdade formal possui papel fundamental na construção do Estado de Direito, especialmente a partir das revoluções liberais do século XVIII, ao estabelecer que todos deveriam ser submetidos às mesmas normas jurídicas, sem distinções arbitrárias. Conforme aponta Hunt (2009), embora as declarações de direitos desse período tenham representado importante avanço ao proclamar a igualdade como princípio universal, sua aplicação prática ainda convivia com profundas exclusões sociais.

Dessa forma, apesar de sua relevância histórica, a igualdade formal revelou limites quando aplicada a sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Isso ocorre porque garantir tratamento jurídico idêntico a indivíduos posicionados em realidades profundamente diferentes pode preservar as desigualdades existentes, uma vez que a neutralidade da norma nem sempre considera as diferentes condições de partida dos sujeitos.

Nesse sentido, Mello (2025) destaca que o princípio da igualdade não constitui apenas uma orientação ética, mas uma verdadeira imposição jurídica dirigida tanto ao legislador quanto ao aplicador do Direito. A isonomia funciona como limite à atuação estatal, impedindo diferenciações arbitrárias, mas também permitindo tratamentos distintos quando fundamentados em critérios legítimos e voltados à correção de desigualdades existentes.

Assim, a igualdade constitucional não impede toda forma de diferenciação. Ao contrário, determinadas distinções tornam-se necessárias justamente para

concretizar o próprio princípio da igualdade. O tratamento diferenciado deixa de representar privilégio quando possui fundamento constitucional e busca corrigir situações concretas de desigualdade que impedem determinados grupos de acessar direitos em condições equivalentes.

No constitucionalismo contemporâneo, a igualdade é compreendida em dimensão tríplice. Conforme explica Barroso (2022), a igualdade formal, que proíbe privilégios e discriminações arbitrárias; a igualdade material, que impõe ao Estado deveres de redistribuição para enfrentar desigualdades estruturais; e a igualdade como reconhecimento, voltada à proteção da identidade e da dignidade de grupos historicamente marginalizados.

Essa terceira dimensão é especialmente relevante no contexto das ações afirmativas, pois reconhece que não basta redistribuir recursos, é preciso afirmar que grupos historicamente excluídos pertencem aos espaços de poder e de saber da sociedade.

Na mesma perspectiva, Piovesan (2025) compreende que a igualdade contemporânea exige superar uma visão abstrata do indivíduo, reconhecendo que determinados grupos sociais vivenciam formas específicas de exclusão e, por isso, necessitam de respostas jurídicas igualmente específicas:

Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, ao seu tempo, foi crucial para abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério sócio-econômico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça em quanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios) (Piovesan, 2025, p. 37).

A análise de Piovesan (2025) evidencia que a concretização da igualdade demanda uma atuação estatal capaz de reconhecer diferenças concretas entre os sujeitos. Dessa forma, políticas públicas direcionadas a grupos historicamente marginalizados não representam uma ruptura com o princípio da igualdade, mas um instrumento para sua efetiva realização.

Observa-se que Barroso (2022) e Piovesan (2025) chegam a compreensões convergentes ao evidenciarem que a igualdade não constitui um conceito estático, mas um princípio constitucional em permanente construção interpretativa, composto por dimensões complementares que buscam responder às diferentes formas de desigualdade presentes na sociedade.

Essa compreensão está diretamente relacionada ao projeto constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que não se limitou a declarar a igualdade perante a lei, mas estabeleceu como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais, (Brasil, 1988). Assim, a igualdade material passa a exigir uma postura ativa do Estado na criação de condições reais para o exercício dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Moraes (2026) destaca que:

Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa. Para adoção desse preceito, deve existir uma política legislativa e administrativa que não pode contentar-se com a pura igualdade legal, adotando normas especiais tendentes a corrigir os efeitos díspares ocasionados pelo tratamento igual dos desiguais, buscando a concretização da igualdade social. (Moraes, 2026, p. 36)

A igualdade material, portanto, representa uma resposta jurídica às limitações da igualdade meramente formal. Tratar igualmente indivíduos que se encontram em posições profundamente desiguais pode resultar na preservação das próprias desigualdades que a Constituição busca enfrentar. Por essa razão, determinadas medidas diferenciadas tornam-se necessárias para corrigir distorções historicamente produzidas e permitir uma participação social mais equilibrada.

Essa perspectiva também se relaciona com a teoria dos direitos fundamentais desenvolvida por Alexy (2026), segundo a qual os direitos fundamentais devem ser compreendidos como princípios que exigem realização na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, a igualdade material não se apresenta apenas como uma diretriz política, mas como norma constitucional cuja efetividade depende de ações concretas do Estado.

No campo educacional, essa discussão assume especial importância. A aplicação exclusivamente formal da igualdade pode desconsiderar que estudantes chegam ao ensino superior a partir de trajetórias sociais profundamente distintas. Assim, oferecer as mesmas condições de ingresso sem considerar desigualdades anteriores pode significar a manutenção de barreiras que impedem a democratização efetiva dos espaços acadêmicos.

Dessa maneira, a igualdade material constitui o fundamento constitucional das ações afirmativas, pois reconhece que desigualdades historicamente construídas exigem respostas capazes de promover condições reais de acesso e participação. As políticas afirmativas surgem, portanto, não como exceção ao princípio da igualdade, mas como instrumento necessário para sua concretização em uma sociedade marcada por profundas assimetrias sociais e raciais.

2.3 A igualdade material como fundamento das ações afirmativas

A compreensão da igualdade em sua dimensão material permite reconhecer que a atuação estatal não deve se limitar à garantia abstrata de direitos, sendo necessária a adoção de medidas capazes de enfrentar desigualdades historicamente constituídas. Nesse contexto, as ações afirmativas surgem como instrumentos destinados à concretização do princípio constitucional da igualdade, buscando reduzir obstáculos que impedem determinados grupos sociais de acessar, em condições equivalentes, espaços tradicionalmente marcados pela exclusão.

Diferentemente de uma concepção meramente formal de igualdade, que pressupõe tratamento idêntico entre todos os indivíduos, as ações afirmativas partem do reconhecimento de que determinados grupos foram submetidos a processos históricos de marginalização que produziram desvantagens persistentes. Assim, políticas diferenciadas podem ser juridicamente legítimas quando possuem como finalidade corrigir desigualdades concretas e ampliar a efetividade dos direitos fundamentais.

No contexto brasileiro, as ações afirmativas encontram fundamento no próprio projeto constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Ao estabelecer como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais, o texto constitucional impõe ao Estado não apenas o dever de impedir discriminações, mas também a responsabilidade de promover condições reais de inclusão social, (Brasil, 1988).

Essa perspectiva revela que o princípio da igualdade não exige necessariamente tratamento uniforme, mas tratamento adequado às diferentes realidades sociais existentes. Conforme desenvolvido por Mello (2025), a isonomia não impede diferenciações jurídicas, desde que o critério utilizado seja compatível

com a finalidade constitucional pretendida. Dessa forma, tratar desigualmente aqueles que se encontram em situações desiguais pode constituir justamente uma exigência da própria igualdade.

Um dos principais questionamentos direcionados às ações afirmativas está relacionado ao argumento da meritocracia, segundo o qual o acesso aos espaços educacionais deveria decorrer exclusivamente do desempenho individual. Entretanto, essa perspectiva tende a desconsiderar que o mérito é construído dentro de determinadas condições sociais, econômicas e históricas, que influenciam diretamente as oportunidades disponíveis aos indivíduos.

Conforme observa Golembiewski (2021), em sociedades marcadas por desigualdades profundas, o mérito não pode ser analisado de maneira isolada da posição socioeconômica de origem, uma vez que diferentes trajetórias oferecem diferentes possibilidades de desenvolvimento. Dessa forma, as ações afirmativas não representam uma negação do mérito individual, mas o reconhecimento de que a avaliação do desempenho precisa considerar desigualdades anteriores ao momento da competição.

No âmbito educacional, essa compreensão torna-se especialmente relevante, pois estudantes que disputam uma vaga no ensino superior frequentemente chegam a esse processo após trajetórias marcadas por oportunidades profundamente distintas. Assim, a igualdade material busca corrigir desigualdades de partida, permitindo que o mérito seja avaliado em condições mais próximas de justiça.

As políticas de cotas no ensino superior brasileiro inserem-se nesse contexto como mecanismos voltados ao enfrentamento dos efeitos de desigualdades educacionais e raciais historicamente produzidas. A reserva de vagas representa uma tentativa de ampliar a presença de grupos tradicionalmente afastados das universidades, especialmente considerando que o acesso ao ensino superior sempre esteve relacionado às diferentes oportunidades sociais disponíveis aos indivíduos.

Nesse sentido, as ações afirmativas não podem ser compreendidas como privilégios concedidos a determinados grupos, mas como medidas de correção destinadas a enfrentar desigualdades previamente existentes. Seu fundamento não está na criação de vantagens injustificadas, mas na busca pela construção de condições mais equilibradas de participação social e acesso a direitos.

A constitucionalidade dessa lógica foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 186/DF, ocasião em que a Corte afirmou a

compatibilidade das políticas de cotas raciais com o princípio constitucional da igualdade, (Brasil, 2012b). O entendimento consolidado pelo Tribunal reforçou que medidas afirmativas são instrumentos legítimos de concretização da igualdade material, especialmente em sociedades marcadas por processos históricos de exclusão.

Além da dimensão jurídica, Barroso (2022) identifica fundamentos essenciais que justificam a adoção das ações afirmativas. O primeiro corresponde à reparação histórica, considerando os efeitos produzidos por séculos de escravidão e pela ausência de políticas efetivas de integração após a abolição. O segundo relaciona-se ao enfrentamento das desigualdades estruturais, reconhecendo que determinados padrões de exclusão continuam influenciando o acesso a direitos e oportunidades. O terceiro refere-se à dimensão simbólica e representativa dessas políticas, na medida em que a presença de grupos historicamente excluídos em espaços de poder e conhecimento contribui para transformar percepções sociais sobre pertencimento e participação.

Tomados em conjunto, os três eixos de Barroso (2022) revelam que as ações afirmativas operam simultaneamente em três temporalidades. Olham para o passado ao reparar injustiças históricas, atuam no presente ao corrigir desigualdades estruturais vigentes, e projetam o futuro ao construir uma sociedade mais plural e representativa. Essa tridimensionalidade é o que confere às cotas raciais sua legitimidade constitucional plena. As cotas não são uma exceção ao princípio da igualdade, mas sua expressão mais consequente.

Contudo, a garantia de acesso ao ensino superior, isolada de políticas de permanência estudantil, configura uma realização incompleta do projeto constitucional. Golembiewski (2021) adverte que as ações afirmativas não podem ser compreendidas como um fim em si mesmas, pois a exclusão social é um processo contínuo que frequentemente impede o ingresso e também a conclusão da trajetória acadêmica. O acesso sem condições materiais de manutenção configura, portanto, uma aplicação truncada do princípio da igualdade material.

Desse modo, as cotas raciais no ensino superior não devem ser compreendidas como exceção ao princípio constitucional da igualdade, mas como manifestação de sua dimensão material. Sua finalidade não é produzir vantagens artificiais, mas enfrentar obstáculos historicamente consolidados que limitaram o acesso de determinados grupos aos espaços universitários.

Entretanto, reconhecer a legitimidade constitucional das ações afirmativas não encerra o debate sobre sua efetividade. Se essas políticas têm como fundamento a superação de desigualdades estruturais, torna-se necessário analisar se a garantia do ingresso é suficiente para concretizar a igualdade material ou se a democratização do ensino superior exige também condições capazes de assegurar a permanência e conclusão da trajetória acadêmica.

3 AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO E LIMITES

A consolidação das ações afirmativas no ensino superior brasileiro constitui resultado de um processo histórico marcado por disputas sociais, mobilização política e transformação da compreensão constitucional acerca do princípio da igualdade. Conforme discutido anteriormente, o reconhecimento da igualdade material exige que o Estado não apenas se abstenha de discriminar, mas desenvolva medidas capazes de enfrentar desigualdades historicamente produzidas.

Nesse contexto, as políticas de cotas não podem ser compreendidas como iniciativas isoladas ou concessões espontâneas do Estado, mas como resultado de reivindicações construídas ao longo de décadas por movimentos sociais, especialmente pelo movimento negro brasileiro. A análise desse percurso permite compreender tanto os avanços representados pela institucionalização das ações afirmativas quanto os limites ainda existentes para sua plena efetividade.

Assim, este capítulo examina a construção das políticas afirmativas no ensino superior brasileiro, destacando o protagonismo do movimento negro, o processo de consolidação normativa da Lei nº 12.711/2012 e os debates jurídicos que culminaram no reconhecimento da constitucionalidade das cotas raciais pelo Supremo Tribunal Federal.

3.1 A construção das ações afirmativas e o protagonismo do movimento negro

A compreensão das ações afirmativas no Brasil exige reconhecer que sua construção esteve diretamente relacionada à atuação histórica do movimento negro enquanto sujeito político na reivindicação de direitos. A população negra não ocupou uma posição passiva diante das desigualdades produzidas pela formação social brasileira; ao contrário, organizou diferentes formas de resistência, mobilização e produção de conhecimento voltadas ao enfrentamento do racismo e à ampliação da cidadania.

Essa perspectiva é fundamental para superar interpretações que apresentam as políticas afirmativas como simples iniciativas governamentais, desconsiderando os processos sociais que antecederam sua institucionalização. As

cotas raciais no ensino superior resultam de uma longa trajetória de disputas por reconhecimento, participação e acesso a espaços historicamente restritos.

Conforme analisa Gomes (2019):

O Movimento Negro ressignifica e politiza a raça, compreendendo-a como construção social. Ele reeduca e emancipa a sociedade, a si próprio e ao Estado, produzindo novos conhecimentos e entendimentos sobre as relações étnico-raciais e o racismo no Brasil, em conexão com a diáspora africana. (Gomes, 2019, p. 35)

Ao compreender o movimento negro como produtor de novos conhecimentos sobre raça e relações sociais, Gomes (2019) evidencia que sua atuação ultrapassou a denúncia das desigualdades, contribuindo também para transformar a forma como o próprio Estado passou a compreender o racismo e formular políticas públicas.

A definição do movimento negro envolve diferentes perspectivas teóricas. Gomes (2019), ao dialogar com Santos; Domingues (2007 *apud* Gomes, 2019), apresenta tanto uma concepção mais ampla, relacionada às múltiplas formas históricas de resistência cultural, social e política da população negra, quanto uma compreensão mais específica, vinculada à organização coletiva voltada explicitamente ao enfrentamento do racismo.

Apesar das diferenças, as duas abordagens reconhecem o papel do movimento negro como um ator coletivo na criação de estratégias de resistência e na busca por direitos, as duas perspectivas são válidas e complementares. Para os fins desta pesquisa, adota-se a visão de Santos; Domingues (2007 *apud* Gomes, 2019), que entende o movimento como uma mobilização política organizada de combate ao racismo, considerando sua relação direta com a construção de políticas públicas e com as disputas institucionais relacionadas ao acesso ao ensino superior.

A trajetória do movimento negro no Brasil demonstra que as reivindicações por igualdade racial foram construídas progressivamente em diferentes contextos históricos. Após a abolição da escravidão, diante da ausência de políticas efetivas de integração social da população negra, diferentes organizações passaram a atuar na preservação da identidade, na denúncia do racismo e na reivindicação de direitos.

Conforme sistematizam Nascimento et al. (2024), essa trajetória pode ser compreendida a partir de diferentes fases. No período entre 1889 e 1937, marcado pelas políticas de embranquecimento e pela exclusão da população negra dos

projetos oficiais de cidadania, surgiram importantes iniciativas de organização coletiva, destacando-se a atuação de lideranças como Vicente Ferreira, José Correia Leite e Arlindo Veiga dos Santos, além da criação da Frente Negra Brasileira, em 1931.

No período de redemocratização entre 1945 e 1964, novas formas de mobilização fortaleceram a luta contra a exclusão racial. Destacam-se iniciativas como a União dos Homens de Cor e o Teatro Experimental do Negro, que utilizaram a educação, a cultura e a valorização da identidade negra como instrumentos de enfrentamento ao racismo.

A partir de 1978, com a criação do Movimento Negro Unificado, as reivindicações assumiram maior articulação nacional e passaram a questionar de forma mais direta a insuficiência das políticas universalistas para enfrentar desigualdades raciais historicamente construídas.

Nesse contexto, Gomes (2019) observa:

É possível dizer que até a década de 1980 a luta do Movimento Negro, no que se refere ao acesso à educação, possuía um discurso mais universalista. Porém, à medida que este movimento foi constatando que as políticas públicas de educação, de caráter universal, ao serem implementadas, não atendiam à grande massa da população negra, o seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. Foi nesse momento que as ações afirmativas, que já não eram uma discussão estranha no interior da militância, emergiram como uma possibilidade e passaram a ser uma demanda real e radical, principalmente a sua modalidade de cotas. (Gomes, 2019, p. 31)

A perspectiva do movimento negro foi decisiva para o fortalecimento das ações afirmativas como pauta política. Ao identificar que políticas universais não eram suficientes para alcançar grupos historicamente excluídos, o movimento passou a reivindicar medidas específicas capazes de enfrentar as desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira.

A atuação do movimento negro no campo educacional evidencia seu caráter formador e político. Nisso, Gomes (2019) salienta que iniciativas como a imprensa negra, a Frente Negra Brasileira e o Teatro Experimental do Negro criaram espaços de produção de conhecimento, formação crítica e reivindicação por inclusão educacional, constituindo parte fundamental das estratégias de emancipação e participação social.

Miranda (2021) revela dados importantes sobre esse processo legislativo ao analisar os projetos de lei que antecederam a Lei nº 12.711/2012. Dos 28 projetos

examinados pela autora, 18 elegiam estudantes de escola pública como grupo-alvo principal, enquanto apenas 5 contemplavam especificamente a população negra, dado que revela o quanto o recorte racial foi marginalizado dentro das casas legislativas, evidenciando as tensões existentes em torno do reconhecimento da dimensão racial das desigualdades brasileiras.

Essa marginalização do critério racial não foi acidental. Miranda (2021) demonstra que os parlamentares tendiam a associar escola pública a baixa renda e, implicitamente, a raça, como se o critério escolar fosse capaz de absorver sozinho a complexidade da exclusão racial brasileira. Ao fazê-lo, evitavam nomear o racismo estrutural como problema a ser enfrentado, preferindo enquadrá-lo como consequência da má qualidade do ensino básico público, argumento tecnicamente mais palatável politicamente, mas analiticamente insuficiente. O resultado visível dessa escolha está no caput da Lei nº 12.711/2012, que reserva vagas prioritariamente a egressos de escola pública, relegando o critério racial à condição de subcota (Brasil, 2012a).

Assim, embora a aprovação da Lei nº 12.711/2012 represente uma conquista histórica, seu processo de construção revela as disputas que marcaram a definição das ações afirmativas no Brasil. A institucionalização das cotas significou importante avanço no acesso ao ensino superior, mas também abriu novos desafios relacionados à efetividade dessa inclusão e às condições necessárias para garantir a democratização real da universidade.

3.2 A Lei nº 12.711/2012: avanços e limites

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, representou um marco na institucionalização das ações afirmativas no ensino superior brasileiro ao estabelecer, em âmbito federal, critérios obrigatórios para a reserva de vagas nas instituições federais de ensino, (Brasil, 2012a). Antes de sua aprovação, experiências pioneiras desenvolvidas por universidades como a UERJ e a UnB demonstravam avanços importantes, porém dependiam de iniciativas institucionais específicas, sem uma política nacional uniforme.

A consolidação dessa legislação foi resultado de um longo processo de disputas políticas e sociais. Sua origem formal remonta ao Projeto de Lei nº 73/1999, inicialmente voltado a critérios relacionados ao percurso escolar dos estudantes.

Posteriormente, com a incorporação do Projeto de Lei nº 3.627/2004, encaminhado pelo Poder Executivo, foram introduzidos elementos relacionados à reserva de vagas para estudantes de escolas públicas e critérios étnico-raciais (Gama; Amaral, 2024).

O período de treze anos de tramitação revela que a construção da política afirmativa ocorreu em meio a intensos debates, especialmente relacionados ao reconhecimento da dimensão racial das desigualdades brasileiras. Conforme analisam Gama e Amaral (2024), a definição do modelo adotado pela legislação envolveu disputas sobre os critérios que deveriam orientar a política, resultando em uma combinação entre recorte social, educacional e racial.

Diante da inegável necessidade de estabelecer cotas como medida para mitigar a exclusão social e racial nas universidades brasileiras, mesmo enfrentando resistência, optou-se por descartar o recorte exclusivamente racial, uma vez que o protagonismo dos movimentos negros não foi suficiente para garantir a restrição apenas nessa dimensão na Lei. (Gama; Amaral, 2024, p. 303)

Nesse processo, a opção legislativa brasileira não adotou exclusivamente o critério racial, mas estruturou um modelo em que a reserva de vagas foi inicialmente vinculada à trajetória escolar pública, incorporando posteriormente as dimensões raciais dentro desse universo. Essa escolha evidencia as tensões presentes na formulação das ações afirmativas, especialmente diante das diferentes interpretações sobre as origens e formas de enfrentamento das desigualdades no país.

Do ponto de vista constitucional, a Lei de Cotas encontra fundamento no princípio da igualdade material, uma vez que busca criar mecanismos capazes de enfrentar desigualdades historicamente acumuladas no acesso ao ensino superior. Nesse sentido, as ações afirmativas não representam privilégios concedidos a determinados grupos, mas instrumentos jurídicos destinados à ampliação das condições reais de participação e acesso a direitos (Vieira; Videira; Custódio, 2023).

Para colocar esse objetivo em prática, a lei criou um sistema de reserva de vagas organizado em camadas progressivas. A reserva geral determina que as instituições federais destinem no mínimo 50% de suas vagas a estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentro desse universo, metade das vagas é reservada a estudantes de famílias com renda igual ou inferior a um salário-mínimo per capita.

O critério étnico-racial determina que as vagas sejam preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas em proporção equivalente à presença

desses grupos na população da unidade federativa onde a instituição está instalada, conforme o último censo do IBGE. Posteriormente, a Lei nº 13.409/2016 ampliou o sistema ao incluir reserva de vagas para pessoas com deficiência dentro das subcotas já existentes (Vieira; Videira; Custódio, 2023).

Os efeitos da política de cotas demonstram avanços significativos na democratização do ensino superior brasileiro. Mais do que ampliar estatisticamente o ingresso de grupos historicamente excluídos, a presença desses estudantes nas universidades representa uma transformação simbólica e social, pois possibilita maior diversidade nos espaços de produção científica e formação profissional.

Os dados confirmam essa transformação. De acordo com o Censo da Educação Superior, 49% dos estudantes que ingressaram por meio da reserva de vagas em universidades federais concluíram a graduação, índice superior aos 42% registrados entre os demais ingressantes (INEP, 2024). Entre 2013 e 2024, mais de 1,4 milhão de pessoas acessaram instituições federais de ensino por meio de políticas de reserva de vagas (Corrêa, 2026).

Esses resultados aproximam-se da compreensão desenvolvida por Piovesan (2025) acerca da função transformadora das ações afirmativas, uma vez que tais políticas buscam converter a igualdade prevista formalmente no texto constitucional em possibilidades concretas de participação social para grupos historicamente marginalizados.

Entretanto, os avanços proporcionados pela Lei nº 12.711/2012 não eliminam as discussões sobre seus limites. Uma das principais críticas apresentadas pela literatura refere-se à forma como o critério racial foi incorporado à estrutura normativa, especialmente pela sua vinculação inicial ao critério de escola pública.

Nesse sentido, Golembiewski (2021) alerta que compreender a desigualdade racial apenas como consequência da desigualdade socioeconômica pode reduzir a complexidade do racismo na sociedade brasileira. Embora raça e classe estejam profundamente relacionadas, o racismo possui dinâmicas próprias que também precisam ser consideradas na formulação das políticas públicas, uma vez que a discriminação racial não se manifesta somente pela ausência de recursos econômicos, mas também por processos históricos e institucionais que interferem no reconhecimento social, nas oportunidades de acesso, nas trajetórias educacionais e na ocupação de espaços de poder. Dessa forma, sujeitos pertencentes a grupos

raciais historicamente marginalizados podem experimentar barreiras específicas que não são plenamente explicadas apenas pela condição econômica.

A revisão promovida pela Lei nº 14.723/2023 representou uma tentativa de aperfeiçoamento desse sistema, ao modificar critérios de concorrência, incluir expressamente estudantes quilombolas entre os beneficiários e alterar aspectos relacionados ao recorte socioeconômico. Essas mudanças indicam que as ações afirmativas constituem políticas em constante avaliação e aperfeiçoamento, ajustando-se aos desafios identificados ao longo de sua implementação.

Outro aspecto essencial para a efetividade da política diz respeito aos mecanismos de controle e acompanhamento, como os procedimentos de heteroidentificação. Tais instrumentos surgem como forma de preservar a finalidade reparatória das cotas raciais, buscando assegurar que a política alcance os grupos para os quais foi constitucionalmente destinada.

Dessa forma, a Lei nº 12.711/2012 representa um avanço fundamental na concretização da igualdade material no acesso ao ensino superior brasileiro, mas seus efeitos também evidenciam que a democratização da universidade não se encerra com a criação de mecanismos de ingresso. O reconhecimento dos limites das políticas afirmativas de acesso conduz a uma discussão mais ampla sobre as condições necessárias para que a vaga conquistada se converta em permanência, conclusão acadêmica e efetiva inclusão educacional.

3.3 A concretização da igualdade material na jurisprudência do STF: análise da ADPF nº 186/DF

A consolidação das ações afirmativas no ensino superior brasileiro também passou pelo reconhecimento de sua compatibilidade com a Constituição Federal (Brasil, 1988), pelo Supremo Tribunal Federal. A análise da ADPF nº 186/DF representou um marco jurídico no debate sobre igualdade, pois colocou em discussão a possibilidade de adoção de tratamentos diferenciados pelo Estado como forma de enfrentamento de desigualdades historicamente construídas.

Nesse cenário, o ponto de partida foi a ADPF nº 186/DF, apresentada pelo partido Democratas. A ação questionava se o sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília (UnB), que reservava 20% de suas vagas para alunos negros era constitucional. Entre os principais argumentos apresentados estavam a alegação

de violação ao princípio constitucional da igualdade, questionamentos relacionados ao mérito acadêmico e discussões acerca dos critérios de identificação dos beneficiários da política afirmativa. Esse debate no STF colocou frente a frente duas visões: a igualdade formal e a igualdade material (Brasil, STF, 2009).

O julgamento da ADPF nº 186/DF evidenciou o confronto entre duas concepções distintas de igualdade. De um lado, uma interpretação predominantemente formal, baseada na ideia de tratamento idêntico entre todos os indivíduos; de outro, a perspectiva da igualdade material, que reconhece a necessidade de considerar desigualdades concretas para garantir condições efetivas de participação social.

Em decisão relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por unanimidade, a constitucionalidade da política de cotas raciais adotada pela Universidade de Brasília, (Brasil, 2012). O Tribunal consolidou o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 não apenas permite, mas também oferece fundamento para políticas públicas destinadas à redução das desigualdades e à promoção da inclusão de grupos historicamente marginalizados.

A decisão reconheceu que, em uma sociedade muito desigual, a neutralidade do Estado acaba mantendo as exclusões em vez de resolvê-las. O Tribunal seguiu a lógica da justiça distributiva, defendendo que o tratamento diferenciado é justo quando serve para corrigir distorções sociais e incluir grupos que sempre foram marginalizados (Brasil, 2012b). Nesse sentido, o tratamento diferenciado adotado pelas ações afirmativas foi compreendido como instrumento legítimo de concretização da igualdade material, e não como violação ao princípio da isonomia.

Outro aspecto relevante destacado pelo Supremo Tribunal Federal refere-se ao papel das universidades na promoção da diversidade e do pluralismo. A presença de grupos historicamente excluídos no ambiente acadêmico foi reconhecida não apenas como benefício individual aos estudantes contemplados, mas como elemento capaz de enriquecer a produção do conhecimento e fortalecer uma formação universitária mais democrática, (Brasil, 2012b).

O julgamento também enfrentou críticas relacionadas ao argumento meritocrático. O entendimento firmado pela Corte reconheceu que o mérito não pode ser analisado de forma desconectada das condições sociais existentes, uma vez que

trajetórias educacionais profundamente distintas interferem nas oportunidades disponíveis aos indivíduos antes mesmo do ingresso no ensino superior.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de que as ações afirmativas sejam acompanhadas de critérios adequados de implementação e avaliação, considerando sua finalidade constitucional de enfrentamento das desigualdades. Dessa forma, tais políticas devem permanecer vinculadas aos objetivos que justificaram sua criação, evitando distorções em sua aplicação, (Brasil, 2012).

A ADPF nº 186/DF, portanto, representou mais do que a validação jurídica de uma política específica de cotas. O julgamento consolidou uma interpretação constitucional baseada na igualdade material, reconhecendo que a atuação positiva do Estado pode ser necessária para transformar direitos formalmente assegurados em oportunidades concretas de participação social.

Entretanto, a legitimação constitucional do acesso ao ensino superior não encerra o debate sobre a efetividade das ações afirmativas. Se o fundamento dessas políticas está justamente na correção de desigualdades estruturais, torna-se necessário analisar se a abertura das portas da universidade é suficiente para garantir a inclusão pretendida.

Desse modo, o percurso histórico, político e jurídico analisado neste capítulo demonstra que o Estado brasileiro avançou significativamente na construção de mecanismos de ingresso ao ensino superior. Contudo, a concretização da igualdade material exige que a discussão ultrapasse o momento da matrícula e alcance as condições reais de permanência e conclusão acadêmica dos estudantes beneficiados pelas políticas afirmativas, tema que será aprofundado no capítulo seguinte.

4 O DESAFIO DA PERMANÊNCIA ESTUDANTIL E A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

A ampliação do acesso ao ensino superior por meio das ações afirmativas representou um avanço significativo na concretização da igualdade material no Brasil. Entretanto, a democratização da universidade não se encerra com o ingresso de estudantes historicamente excluídos, pois as desigualdades que dificultaram sua chegada ao espaço acadêmico não desaparecem automaticamente após a matrícula.

Nesse contexto, a permanência estudantil assume papel fundamental para que as políticas afirmativas alcancem sua finalidade constitucional. Garantir a entrada na universidade representa apenas uma etapa do processo de inclusão, sendo necessário assegurar condições materiais, acadêmicas e institucionais que possibilitem a continuidade e a conclusão da trajetória universitária.

A compreensão da permanência como dimensão da igualdade material está relacionada à própria efetividade dos direitos fundamentais. Conforme a teoria dos direitos fundamentais desenvolvida por Alexy (2015), os princípios constitucionais exigem realização concreta dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, não se limitando a declarações abstratas de direitos. Nessa perspectiva, Mendes (2023) destaca a necessidade de atuação estatal para garantir a efetividade dos direitos sociais, especialmente quando sua ausência compromete o exercício real da cidadania.

Dessa forma, a permanência estudantil não deve ser compreendida como benefício assistencial ou concessão estatal, mas como elemento necessário para a concretização do direito fundamental à educação. A ausência de condições mínimas para alimentação, moradia, transporte, acompanhamento acadêmico e saúde mental pode transformar o acesso formalmente garantido em uma inclusão incompleta, incapaz de superar as barreiras estruturais que justificaram a própria criação das ações afirmativas.

As dificuldades enfrentadas por estudantes cotistas ultrapassam, portanto, o momento do ingresso. Questões socioeconômicas, trajetórias escolares desiguais e desafios relacionados ao pertencimento ao ambiente universitário podem interferir diretamente na continuidade da formação acadêmica. Conforme discutem Souza (2023) e Golembiewski (2021), a permanência envolve compreender que os

obstáculos historicamente enfrentados pelos grupos marginalizados não deixam de existir apenas porque esses sujeitos passaram a ocupar o espaço universitário.

Nesse sentido, Ximenes (2021) e Vieira Júnior (2007) contribuem para compreender a permanência a partir de uma perspectiva ampliada da igualdade material, que envolve tanto dimensões econômicas quanto pedagógicas e simbólicas. A primeira relaciona-se às condições objetivas de subsistência, como alimentação, transporte, moradia e recursos financeiros. A segunda envolve aspectos relacionados ao acompanhamento acadêmico, acolhimento institucional e construção do sentimento de pertencimento no espaço universitário.

Assim, o desafio contemporâneo das ações afirmativas não está apenas em permitir que estudantes historicamente excluídos ingressem na universidade, mas em garantir que tenham condições reais de permanecer, desenvolver sua trajetória acadêmica e concluir sua formação. É nessa perspectiva que a permanência estudantil passa a ser analisada como uma extensão necessária da igualdade material.

4.1 Permanência estudantil como dimensão da igualdade material

O ingresso de estudantes pertencentes a grupos historicamente marginalizados por meio das ações afirmativas representa uma etapa essencial na concretização da justiça distributiva, ao buscar reduzir desigualdades que limitaram, durante décadas, o acesso desses sujeitos ao ensino superior. Entretanto, a efetividade dessas medidas depende da capacidade institucional de garantir condições para que a trajetória acadêmica seja desenvolvida até sua conclusão.

A necessidade de vincular acesso e permanência decorre da compreensão de que as desigualdades estruturais não desaparecem no momento da matrícula. A entrada na universidade modifica a condição formal do estudante, mas não elimina automaticamente os obstáculos econômicos, sociais e culturais que atravessam sua trajetória. Nesse sentido, democratizar o ensino superior exige não apenas ampliar vagas, mas criar condições reais para que diferentes grupos possam ocupar e permanecer nesses espaços (Costa, 2010 *apud* Palavezzini; Alves, 2019).

Heringer (2022) destaca que o ingresso constitui apenas a primeira etapa de um processo mais amplo de democratização educacional, sendo necessário compreender a permanência como parte integrante das políticas de inclusão. Para a

autora, muitos estudantes, especialmente aqueles que representam a primeira geração de suas famílias no ensino superior, enfrentam desafios que ultrapassam a dimensão financeira e envolvem também aspectos acadêmicos, culturais e simbólicos.

Essa compreensão permite reconhecer que a assistência estudantil não pode ser reduzida exclusivamente à transferência de recursos financeiros. Embora auxílios relacionados à alimentação, moradia e transporte sejam fundamentais, a permanência exige também estratégias institucionais capazes de favorecer o acompanhamento acadêmico, o acolhimento e o pertencimento dos estudantes ao ambiente universitário.

A mudança no perfil dos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior evidencia a relevância dessa discussão. Conforme demonstrado pela pesquisa do Fonaprace (2016 *apud* Palavezzini; Alves, 2019), aproximadamente 66,19% dos estudantes das IFES possuíam renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo, revelando que grande parcela dos universitários necessita de algum tipo de suporte para garantir sua permanência.

Esse dado demonstra uma transformação significativa na configuração histórica da universidade pública brasileira. Um espaço tradicionalmente ocupado por grupos socialmente privilegiados passou a receber estudantes com trajetórias, experiências e condições socioeconômicas diversas. Nesse novo cenário, as políticas de permanência deixam de representar ações complementares e passam a constituir elemento essencial para a própria democratização do ensino superior.

A ausência de políticas estruturadas de permanência pode fazer com que a universidade reproduza mecanismos de exclusão que dificultam a continuidade daqueles que passaram a acessá-la. Assim, a garantia da vaga, embora fundamental, não é suficiente para assegurar que o estudante consiga concluir sua formação em condições de igualdade.

Essa discussão aproxima-se das contribuições de Bourdieu; Passeron (2015), ao demonstrar que as desigualdades educacionais não se manifestam apenas pela ausência de recursos econômicos, mas também pela distribuição desigual do capital cultural. Em *Os Herdeiros*, Bourdieu; Passeron (2015) evidenciam que estudantes provenientes de diferentes grupos sociais chegam aos espaços educacionais carregando diferentes familiaridades com códigos, linguagens e práticas valorizadas pela instituição.

Nesse sentido, a universidade, quando desconsidera essas diferenças de trajetória, pode transformar privilégios socialmente construídos em aparentes diferenças individuais de desempenho. A permanência estudantil, portanto, envolve também reconhecer essas desigualdades simbólicas e construir estratégias para que estudantes historicamente excluídos possam participar plenamente da vida acadêmica.

Essa perspectiva dialoga com Silva e Reis (2025), ao compreenderem a permanência como fenômeno multidimensional, composto por dimensões materiais e simbólicas. A dimensão material envolve as condições objetivas necessárias à continuidade dos estudos, como alimentação, transporte, moradia e acesso aos recursos acadêmicos. Já a dimensão simbólica relaciona-se ao sentimento de pertencimento, reconhecimento e valorização das diferentes trajetórias presentes no ambiente universitário.

Dessa forma, ampliar a permanência significa compreender que a inclusão não se concretiza apenas pela presença física do estudante na instituição. É necessário que esse sujeito seja reconhecido como participante legítimo da comunidade acadêmica e tenha condições de desenvolver plenamente sua formação.

Nesse sentido, Silva e Reis sintetizam:

Nessa travessia, a permanência não se reduz à presença física na instituição, mas envolve o rearranjo simbólico e subjetivo que permite aos estudantes afirmarem-se como sujeitos de direito e de conhecimento. É nesse deslocamento que se constroem novas narrativas sobre o que é ser estudante universitário negro, indígena, quilombola ou com deficiência, transformando o espaço acadêmico e, ao mesmo tempo, sendo transformado por ele. Assim, a travessia é o movimento ético, político e existencial que possibilita que a permanência se torne experiência de enraizamento e de produção de sentido, e não mera resistência. (Silva e Reis, 2025, p. 18)

Essa discussão também se aproxima do conceito de afiliação desenvolvido por Coulon (2008 apud Oliveira, 2024), segundo o qual tornar-se estudante universitário envolve aprender os códigos, práticas e formas de organização próprias desse espaço. A chegada à universidade exige um processo de adaptação que não ocorre igualmente para todos, especialmente quando determinados estudantes não tiveram acesso prévio aos repertórios culturais tradicionalmente valorizados nesse ambiente.

A afiliação universitária demonstra, portanto, que permanecer não significa apenas estar matriculado, mas construir condições para participar efetivamente da vida acadêmica. Nesse sentido, políticas de acolhimento, acompanhamento

pedagógico e integração institucional tornam-se fundamentais para transformar o ingresso em uma experiência real de formação.

Assim, a permanência estudantil constitui a dimensão prática da igualdade material no ensino superior. Sem políticas contínuas capazes de enfrentar barreiras econômicas, acadêmicas e simbólicas, as ações afirmativas podem garantir o acesso sem assegurar plenamente a inclusão que justificou sua criação. A democratização da universidade somente se concretiza quando o direito de ingressar é acompanhado das condições necessárias para permanecer e concluir a trajetória acadêmica.

4.2 Políticas de assistência estudantil e o PNAES

A efetivação da permanência estudantil no ensino superior brasileiro está diretamente relacionada à construção de políticas públicas capazes de enfrentar os obstáculos econômicos, acadêmicos e sociais que interferem na continuidade da trajetória universitária. Nesse contexto, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolidou-se como um dos principais instrumentos destinados à promoção de condições materiais para que estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica possam permanecer e concluir seus cursos.

Inicialmente instituído por meio de portaria normativa em 2007 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010, o PNAES passou a representar uma resposta institucional às transformações ocorridas no perfil dos estudantes das instituições federais de ensino superior. A expansão universitária e a implementação das políticas de ações afirmativas ampliaram o ingresso de grupos historicamente afastados desse espaço, tornando necessária a criação de mecanismos voltados não apenas ao acesso, mas também à permanência (Pizza; Siquelli, 2024).

Conforme apontam Silva, Nunes e Pacheco (2023), a assistência estudantil tem como finalidade oferecer suporte material e institucional para reduzir os impactos das desigualdades socioeconômicas sobre a trajetória acadêmica. Assim, a política de permanência atua como complemento necessário às ações afirmativas, permitindo que a democratização do ingresso seja acompanhada por condições concretas de continuidade dos estudos.

Nesse sentido, Imperatori (2017 *apud* Silva; Nunes; Pacheco, 2023) destaca que a assistência estudantil não deve ser compreendida apenas como

transferência financeira ao estudante, mas como um conjunto amplo de ações destinadas à garantia de condições adequadas de formação. Essa perspectiva aproxima-se da compreensão multidimensional da permanência, envolvendo alimentação, moradia, transporte, saúde, inclusão digital, acompanhamento acadêmico e outras dimensões necessárias à vida universitária.

A promulgação da Lei nº 14.914/2024 representou um importante marco jurídico ao transformar o Programa Nacional de Assistência Estudantil em política instituída por legislação federal. Essa mudança fortaleceu a compreensão da assistência estudantil como política pública de Estado, afastando a ideia de que se trata de uma ação eventual ou meramente compensatória (Brasil, 2024).

A relevância da Lei nº 14.914/2024 também está na ampliação da compreensão sobre as necessidades dos estudantes. A permanência deixa de ser associada apenas à sobrevivência material e passa a envolver condições mais amplas para participação plena na vida acadêmica, reconhecendo que estudantes em situação de vulnerabilidade não necessitam apenas ingressar na universidade, mas desenvolver sua trajetória com dignidade e possibilidades reais de conclusão, (Brasil, 2024).

Entretanto, apesar dos avanços normativos, a efetividade das políticas de permanência encontra um desafio estrutural: a garantia de financiamento suficiente para atender à demanda existente. A previsão legal de direitos e programas não assegura, por si só, sua concretização, uma vez que a implementação depende da existência de recursos públicos compatíveis com as necessidades dos estudantes.

Conforme analisam Castro, Trindade e Oliveira (2024), o orçamento destinado ao PNAES historicamente apresentou dificuldades para acompanhar a ampliação do acesso ao ensino superior e o aumento da demanda das Instituições Federais de Ensino Superior. Esse cenário cria uma distância entre o público que possui perfil de vulnerabilidade e a capacidade efetiva das instituições de oferecer atendimento.

Essa limitação orçamentária intensifica aquilo que Castro, Trindade e Oliveira (2024) identificam como a “escolha da pobreza”, situação na qual as universidades, diante da insuficiência de recursos, são obrigadas a estabelecer critérios cada vez mais restritivos para selecionar quais estudantes receberão assistência. Como consequência, estudantes igualmente vulneráveis podem

permanecer sem atendimento não pela ausência de necessidade, mas pela limitação financeira da própria política pública.

Essa realidade evidencia uma das principais contradições enfrentadas pelas ações afirmativas no ensino superior brasileiro: o Estado amplia o acesso à universidade, mas ainda encontra dificuldades para garantir integralmente as condições necessárias à permanência de todos os estudantes que necessitam de apoio.

Assim, embora a Lei nº 14.914/2024 represente importante avanço na institucionalização da assistência estudantil, sua capacidade transformadora depende da existência de condições materiais que permitam sua execução. A igualdade material não se realiza apenas pela previsão normativa de direitos, mas pela criação de instrumentos concretos capazes de assegurar sua efetividade.

Portanto, o desafio contemporâneo da democratização do ensino superior não está mais restrito à abertura das portas da universidade, mas à garantia de que os estudantes que ingressam possam permanecer, desenvolver sua formação e concluir seus cursos. A permanência estudantil constitui, desse modo, a etapa necessária para que as ações afirmativas alcancem plenamente sua finalidade constitucional de enfrentamento das desigualdades históricas e promoção da igualdade material.

5 CONCLUSÃO

As análises desenvolvidas ao longo deste estudo demonstram que a democratização do ensino superior brasileiro não pode ser compreendida apenas a partir da ampliação das possibilidades de ingresso. Embora as ações afirmativas, especialmente as políticas de cotas, representem um avanço fundamental na concretização da igualdade material, sua efetividade depende da existência de condições capazes de garantir que os estudantes beneficiados permaneçam e concluam sua trajetória acadêmica.

A construção histórica da sociedade brasileira revelou que as desigualdades sociais e raciais não surgiram de forma acidental, mas foram produzidas por estruturas políticas, econômicas e institucionais consolidadas ao longo do processo de formação nacional. A escravidão, a concentração de poder e a ausência de políticas efetivas de integração após a abolição contribuíram para a permanência de assimetrias que continuam influenciando o acesso aos direitos fundamentais, especialmente à educação.

Nesse contexto, verificou-se que a igualdade formal, embora represente uma conquista essencial do Estado Democrático de Direito, mostra-se insuficiente quando aplicada isoladamente em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. A igualdade material surge justamente como resposta constitucional à necessidade de reconhecer diferentes pontos de partida e exigir uma atuação positiva do Estado para reduzir obstáculos concretos ao exercício dos direitos.

A partir dessa compreensão, as ações afirmativas no ensino superior brasileiro consolidaram-se como instrumentos legítimos de concretização da igualdade material. A trajetória de luta do movimento negro, a institucionalização da Lei nº 12.711/2012 e o reconhecimento da constitucionalidade das cotas raciais pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 186/DF demonstraram que tais políticas não representam privilégios, mas mecanismos de enfrentamento de desigualdades historicamente construídas.

Entretanto, a análise realizada permite concluir que a garantia do acesso, embora indispensável, não é suficiente para assegurar a plena realização da igualdade material. A entrada na universidade modifica a posição formal do estudante, mas não elimina automaticamente as dificuldades econômicas, acadêmicas e simbólicas que atravessam sua trajetória. Assim, quando o ingresso não é

acompanhado de políticas efetivas de permanência, existe o risco de transformar a inclusão prometida em uma experiência incompleta.

Nesse sentido, a permanência estudantil apresenta-se como uma dimensão essencial das ações afirmativas. Garantir alimentação, transporte, moradia, apoio pedagógico, saúde mental e pertencimento institucional não significa oferecer vantagens adicionais, mas criar condições para que estudantes historicamente excluídos possam exercer, de forma concreta, o direito à educação conquistado formalmente.

O fortalecimento das políticas de assistência estudantil, especialmente com a consolidação do PNAES como política pública nacional pela Lei nº 14.914/2024, representa importante avanço nesse processo. Contudo, sua efetividade permanece vinculada à capacidade do Estado de assegurar condições materiais, institucionais e financeiras compatíveis com a demanda existente, evitando que a previsão normativa de direitos não se converta em realização prática.

Dessa forma, a pesquisa permitiu responder ao problema proposto ao demonstrar que a insuficiência das políticas de permanência compromete a efetivação da igualdade material nas ações afirmativas porque limita a capacidade dessas políticas de transformar o acesso em inclusão plena. Democratizar o ensino superior exige não apenas abrir as portas da universidade, mas garantir que aqueles que historicamente foram impedidos de ocupá-la possam permanecer, produzir conhecimento e concluir sua formação.

Conclui-se, portanto, que as cotas representam uma etapa fundamental do projeto constitucional de enfrentamento das desigualdades, mas sua finalidade somente se concretiza plenamente quando articulada a políticas permanentes de assistência e acolhimento estudantil. A efetividade do direito à educação depende da compreensão de que igualdade não significa apenas permitir a entrada no mesmo espaço, mas assegurar condições reais para que todos possam nele permanecer e participar em condições de dignidade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Ed. especial. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2026.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2012a.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: **Supremo Tribunal Federal**, 2012b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2024: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186-2 Distrito Federal. Argüente: Partido Democratas (DEM). Argüidos: Reitor da Universidade de Brasília; CEPE/UnB; CESPE/UnB. Relator: Ministro Gilmar Mendes (Decisão Monocrática). **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 31 de julho de 2009.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Tradução de Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

CASTRO, Regina Celi Alvarenga de Moura; TRINDADE, Josiney da Silva; OLIVEIRA, Adryelle Ferreira de. **Assistência estudantil na educação superior: de programa de estado a política de estado**. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 6, n. 4, p. 15216-15239, 2024. DOI: <https://doi.org/10.56238/arev6n4-247>.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. rev. São Paulo: Global, 2003. (Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil, 1).

GAMA, Aline Costalonga; AMARAL, Shirlena Campos de Souza. **Lei de Cotas em âmbito federal como ação afirmativa: treze anos de tramitação da Lei n.º 12.711/2012**. O Social em Questão, Rio de Janeiro, ano XXVII, n. 58, p. 283-312, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552276515013>. Acesso em: 19 abr. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLEMBIEWSKI, Marcos. **Direitos Humanos, Minorias e Ação Afirmativa: o sistema de cotas raciais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

HERINGER, Rosana. **Permanência estudantil no ensino superior público brasileiro: reflexões a partir de dez anos de pesquisas**. Cadernos de Estudos Sociais, v. 37, n. 2, jul./dez. 2022. DOI: [https://doi.org/10.33148/CES\(2143\)](https://doi.org/10.33148/CES(2143)). Disponível em: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD>. Acesso em: 21 maio 2026.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 5. ed. [Salvador]: JusPodivm/Fórum, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MIRANDA, Luma Doné. **Do movimento negro à escola pública: como as ações afirmativas foram pensadas pelos parlamentares do Congresso Nacional**. O Social em Questão, Rio de Janeiro, v. 24, n. 50, p. 83-106, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552266675019>. Acesso em: 9 maio 2026.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 42. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

NASCIMENTO, Eduardo França do; SILVA, Eduardo Henrique Oliveira da; ASSIS, Waneide Ferreira Santos; MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira. **Movimento Negro no Brasil e as políticas de ações afirmativas: um breve apontamento histórico**. Revista de Estudos Interdisciplinares, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 1-23, jan./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.56579/rei.v6i2.1325>. Disponível em: <https://doi.org/10.56579/rei.v6i2.1325>. Acesso em: 9 maio 2026.

OLIVEIRA, Zamara Graziela Pinheiro de. **Desafios e estratégias: políticas públicas para a permanência no ensino superior e contenção da evasão universitária**. [S. l.]: SciELO Preprints, 14 set. 2024. DOI:

10.1590/SciELOPreprints.9894. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9894>. Acesso em: 21 maio 2026.

PALAVEZZINI, Juliana; ALVES, Jolinda de Moraes. **Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante?** In: Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social, 3.; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais, 4.; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental, 3., 2019, Londrina. Anais. Londrina: UEL, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

PIZZA, Samira Nathalia; SIQUELLI, Sônia Aparecida. **A política nacional de assistência estudantil (PNAES) e o debate sobre sua consolidação jurídica**. Revista Ensaio Pioneiros, v. 8, n. 1, 2024. Disponível em:
<https://doi.org/10.24933/rep.v8i1.442>. Acesso em: 23 maio 2026.

SILVA, Lúcia Isabel; REIS, Cíntia Valéria Lima dos. **“Se manter é o grande problema”: os múltiplos e persistentes desafios da permanência de cotistas na universidade pública**. CSR, v. 62, n. 1, p. 11-30, 2025. Acesso em: 21 maio 2026.

SILVA, Luciana Sampaio da; NUNES, Rogério da Silva; PACHECO, Andressa Sasaki Vasques. **Mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas Universidades Federais a partir do PNAES**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 18, n. 00, e023116, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16708>.

SOUZA, Paulo Rogério de. **As desigualdades étnico-raciais e as políticas de ações afirmativas: as cotas raciais para o acesso ao ensino superior como um instrumento de justiça social**. Revista Acadêmica On-line, 2023.

VIEIRA, Enilton Ferreira; VIDEIRA, Piedade Lino; CUSTÓDIO, Elivaldo Serrão. **A Lei n. 12.711/2012 e ações afirmativas de acesso ao ensino superior de negros e não-negros**. Revista Direito Público, Brasília, v. 20, n. 105, p. 374-402, jan./mar. 2023. DOI: 10.11117/rdp.v20i105.6896. Acesso em: 19 abr. 2026.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge A. **Rumo ao Multiculturalismo: a adoção compulsória de ações afirmativas pelo Estado brasileiro como reparação dos danos atuais sofridos pela população negra**. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; UNESCO, 2007. p. 83-104. (Coleção Educação para Todos, v. 5).

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2021. (Coleção Governo e Políticas Públicas).