



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDO GOMES DE BRITO FILHO

**BONIFICAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE NA
PERSPECTIVA DO TRF5**

FORTALEZA

2026

FERNANDO GOMES DE BRITO FILHO

BONIFICAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE NA
PERSPECTIVA DO TRF5

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito à obtenção do título
de Bacharel em Direito

Orientadora: Profa. Ma. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B875b Brito, Fernando Gomes de Brito Filho.
BONIFICAÇÃO REGIONAL : UMA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE NA PERSPECTIVA
DO TRF5 / Fernando Gomes de Brito Filho Brito. – 2026.
58 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2026.

Orientação: Profa. Ma. Fernando Claudia Araújo da Silva .

1. Bonificação regional. I. Título.

CDD 340

FERNANDO GOMES DE BRITO FILHO

BONIFICAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE NA
PERSPECTIVA DO TRF5

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito à obtenção do título
de Bacharelado em Direito.

Aprovada em: 09/01/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Italo Farias Braga
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Doutoranda. Luíza Nívea Dias Pessoa (externa)
Defensora Pública Estadual

RESUMO

O presente trabalho analisa a política de bonificação regional aplicada por Instituições de Ensino Superior no âmbito do Sistema de Seleção Unificada (SISU), examinando sua compatibilidade com a Constituição da República de 1988 e com o regime jurídico das ações afirmativas no Brasil. Inicialmente, realiza-se um estudo conceitual e histórico das ações afirmativas no ensino superior, destacando seus fundamentos constitucionais, sua legitimação legislativa e o tratamento conferido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir da ADPF 186/DF e do RE 597.285/RS. Em seguida, procede-se à análise da bonificação regional, abordando sua origem, seus objetivos declarados, sua forma de implementação pelas Instituições de Ensino Superior e sua diferenciação em relação às políticas de cotas raciais e sociais. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, concentrando-se nos precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. A partir do exame dos casos selecionados, constata-se que a bonificação regional, tal como aplicada, carece de respaldo legal específico, apresenta critérios territoriais excludentes e produz distorções relevantes no princípio da isonomia, além de comprometer a segurança jurídica do processo seletivo. Conclui-se que a bonificação regional não se configura como ação afirmativa em sentido constitucional, mas como política direcionada, seletiva e potencialmente discriminatória, capaz de gerar injustiça, exclusão e elevado grau de judicialização, sobretudo por afastar candidatos da ampla concorrência e populações igualmente desfavorecidas que não se enquadram nos recortes geográficos estabelecidos.

Palavras-chave: Bonificação regional; Ações afirmativas; ingresso no ensino superior; Princípio da isonomia; Judicialização.

ABSTRACT

This study examines the regional bonus policy adopted by Higher Education Institutions within the framework of the Sistema de Seleção Unificada (SISU), assessing its compatibility with the Brazilian Federal Constitution of 1988 and with the legal framework governing affirmative action policies. The research initially provides a conceptual and historical overview of affirmative actions in Brazilian higher education, highlighting their constitutional foundations, legislative consolidation, and judicial validation by the Supreme Federal Court, particularly in ADPF 186/DF and RE 597.285/RS. Subsequently, the regional bonus policy is analyzed with regard to its origin, stated objectives, implementation mechanisms, and its distinction from racial and social quota systems. The study adopts a qualitative legal-dogmatic methodology, based on normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, focusing exclusively on case law from the Federal Regional Court of the 5th Region. The findings indicate that the regional bonus policy, as currently applied, lacks specific legal authorization, relies on restrictive territorial criteria, and produces significant distortions of the principle of equality, thereby undermining legal certainty in the admission process. The study concludes that the regional bonus does not qualify as an affirmative action policy in constitutional terms, but rather constitutes a targeted and selective mechanism with exclusionary effects, capable of generating injustice, exclusion, and a high potential for judicialization, particularly by restricting access for candidates from open competition and socially disadvantaged groups not encompassed by the defined geographic criteria.

Keywords: Regional bonus; Affirmative action; Higher education; Equality principle; Judicialization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -Judicialização por Estado	46
Figura 2 - Mapeamento da judicialização por instituição superior	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1, 2 e 3 - Notas do Enem simuladas	42
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CDC	Código de Defesa do Consumidor
DF	Distrito Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PcD	Pessoa com Deficiência
PL	Projeto de Lei
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UF	Unidade(s) Federativa(s)
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	Universidade de Brasília
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIVASF	Universidade do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR	16
2.1	Conceito e fundamentos das ações afirmativas	16
2.2	Ações afirmativas no contexto da educação superior brasileira	19
2.3	Previsão constitucional e tratamento jurisprudencial das ações afirmativas	24
2.4	Críticas e desafios às políticas afirmativas no âmbito da educação superior	28
3	A BONIFICAÇÃO REGIONAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	31
3.1	Origem e objetivos da bonificação regional	32
3.2	Regulamentação e aplicação no SISU	35
3.3	Diferenças entre bonificação regional e cotas raciais/sociais	38
3.4	Argumentos favoráveis e contrários à bonificação regional	40
4	A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA BONIFICAÇÃO REGIONAL E A JURISPRUDÊNCIA DO TRF5	44
4.1	Da metodologia realizada	45
4.2	Argumentos, fundamentos e dispositivos constitucionais invocados pelas IES e pela Corte nos casos estudados	48
4.2.1	Constitucionalidade da Bonificação Regional	48
4.2.2	Inconstitucionalidade da Bonificação Regional	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

O acesso ao ensino superior público no Brasil nem sempre ocupou posição central no debate jurídico e institucional. A temática passou a adquirir relevo a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que inaugurou um novo paradigma normativo fundado na igualdade material, na universalização de direitos e na redução das desigualdades sociais. Foi, contudo, no início do século XXI que as discussões acerca da democratização do ingresso nas Instituições de Ensino Superior se intensificaram, impulsionadas pela ampliação do acesso ao ensino básico e pela constatação das desigualdades estruturais que historicamente limitaram a presença de determinados grupos sociais no ambiente universitário.

Nesse contexto, as políticas de cotas raciais, sociais e para pessoas com deficiência foram progressivamente incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, culminando na edição da Lei nº 12.711/2012 e na posterior legitimação constitucional conferida pelo Supremo Tribunal Federal. Tais medidas foram concebidas como instrumentos excepcionais e temporários, voltados à superação de desigualdades históricas e estruturais que comprometem a igualdade substancial no acesso ao ensino superior, estando alicerçadas em critérios objetivos, impessoais e amplamente verificáveis.

Paralelamente a esse processo de consolidação normativa e jurisprudencial das ações afirmativas, passou-se a observar a adoção, por diversas Instituições de Ensino Superior, da denominada bonificação regional no âmbito do Sistema de Seleção Unificada (SISU). Tal política consiste, em linhas gerais, na atribuição de pontuação adicional a candidatos que tenham cursado integral ou parcialmente o ensino médio em determinadas regiões geográficas previamente delimitadas, sob o argumento de promoção do desenvolvimento regional e de mitigação das desigualdades territoriais.

A despeito de sua justificativa formal, a bonificação regional suscita relevantes controvérsias jurídicas. Diferentemente das ações afirmativas legalmente instituídas, essa política não possui previsão legislativa específica em âmbito nacional, tampouco critérios uniformes de aplicação, sendo implementada de forma fragmentada e heterogênea pelas Instituições de Ensino Superior. Tal circunstância levanta questionamentos quanto à compatibilidade da medida com os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, além de colocar em debate os limites da autonomia universitária no tocante à definição de critérios de seleção.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo analisar criticamente a política de bonificação regional aplicada no acesso ao ensino superior público, investigando se tal mecanismo pode ser legitimamente enquadrado como ação afirmativa à luz da

Constituição da República ou se, ao contrário, configura política direcionada e seletiva, desprovida de base legal específica e de parâmetros objetivos compatíveis com o regime constitucional de igualdade.

Para a consecução desse objetivo, adota-se metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, baseada na análise normativa, doutrinária e jurisprudencial. O estudo concentra-se, no plano jurisprudencial, nos precedentes do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cuja compreensão acerca da ilegalidade e da inconstitucionalidade da bonificação regional revela-se fundamental para a delimitação dos contornos jurídicos do tema. No plano teórico, procede-se à distinção conceitual entre ações afirmativas e políticas seletivas de caráter territorial, buscando evidenciar os limites constitucionais de atuação das Instituições de Ensino Superior.

Assim, ao problematizar a bonificação regional sob a ótica do direito constitucional e administrativo, o presente trabalho pretende contribuir para o debate acadêmico e jurídico acerca do acesso ao ensino superior público, evidenciando os riscos decorrentes da adoção de políticas institucionais dissociadas de critérios legais claros e de fundamentos constitucionais adequados.

2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR

Segundo Joaquim Barbosa, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), ações afirmativas são definidas como:

Políticas e mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido - o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito (GOMES, 2001, p. 41).

Em complemento, a partir do entendimento de Flávia Piovesan (2005, p. 49), em outras palavras, são “medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos”.

2.1 Conceito e fundamentos das ações afirmativas

Como se pode observar, as ações afirmativas, também compreendidas como ações ou políticas positivas, estão intimamente conexas aos direitos de segunda geração, os quais demandam uma intervenção ativa estatal, e são compreendidas (as ações afirmativas) como mecanismos temporários que têm como objetivo promover a igualdade material, ou seja, não visa apenas a garantia de igualdade formal perante a lei, mas também, a correção das desigualdades concretas e históricas existentes em uma sociedade bem como a promoção de inclusão social.

Com efeito, pela definição acima, um dos aspectos centrais para a compreensão das políticas afirmativas é a sua natureza temporária, uma vez que o objetivo primordial dessas ações consiste em estabelecer o equilíbrio social. Desse modo, alcançado o equilíbrio desejado, tais medidas perderiam sua razão de ser.

Todavia, é necessário reconhecer que, em determinados contextos, as desigualdades sociais se apresentam de forma atemporal, exigindo a continuidade indefinida de medidas compensatórias.

Assim, ainda que as ações afirmativas, em regra, sejam periódicas, nos casos de desequilíbrio permanente, a periodicidade diz respeito apenas à reavaliação e adaptação às novas realidades, pois a intervenção estatal ou institucional deve permanecer indefinidamente, posto as diferenças serem inerentes ao público-alvo ou ao contexto, o que justifica sua manutenção perene concomitante à periodicamente de reavaliação e adaptação com vistas à equidade.

Nesse sentido, cita-se como circunstância permanente, a título de exemplo, a

hipossuficiência do consumidor, que fundamenta a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), ou, ainda, a política de cotas destinadas a pessoas com deficiência (PcD), a qual é constantemente readequada para abarcar diferentes tipos de deficiências, categorias e necessidades correlatas. Sobre isso, Cruz (2011, p. 84) afirma que:

Na definição de medidas de ação afirmativa como “medidas temporárias” ou “instrumento temporário de política social” reside o equívoco de se subentender que sempre, em algum momento, a igualdade fática parcial será atingida mediante a política de ação afirmativa. Embora seja essa a vontade de muitos dos defensores de tal gênero de política pública, é perfeitamente possível cogitar desigualdades fáticas parciais que não são eliminadas, mas apenas compensadas, pelas medidas de ação afirmativa.

Em decorrência do avanço das políticas afirmativas e o aprofundamento de seu papel na promoção da inclusão social, bem como a necessidade de readequação de medidas positivas em relação à realidade apresentada, torna-se cada vez mais necessária uma abordagem específica e direcionada. As políticas de caráter genérico já se mostram insuficientes para garantir a efetividade dos direitos fundamentais do público-alvo, impondo a adoção de medidas mais precisas e adequadas às suas particularidades, de forma que:

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nessa ótica determinados sujeitos de direito ou determinadas violações de direitos exigem uma resposta específica e diferenciada. (PIOVESAN, 2005, p. 46)

Outro aspecto que merece destaque, concerne à igualdade. Nesse âmbito, é necessário distinguir a igualdade quanto à formalidade (formal), na qual todos são iguais perante a lei e, nessa vertente de igualdade, os privilégios passam a ser combatidos. Noutra vertente, tem-se a igualdade material, na qual intenta-se a concretização da justiça social e, em caráter mais específico, levar em consideração aspectos identitários como sexo, cor, etnias, dentre outros.

Nesse contexto, reconhecida a igualdade entre aqueles que já se encontram em condições semelhantes, busca-se o tratamento diferenciado daqueles que enfrentam desvantagens ou vulnerabilidades específicas (discriminação positiva), de modo a equilibrar as oportunidades.

As ações afirmativas estão no propósito de possibilitar que os grupos alvos beneficiários alcancem condições equânimes em relação àqueles que não enfrentam os mesmos obstáculos ou privação de recursos. Não se trata de beneficiar alguns em detrimento de outros, mas permitir que aqueles que, por questões sociais, econômicas, culturais, ou quaisquer outras condições que se mostrem diferenciadoras, tiveram e/ou têm atenuadas as oportunidades para o alcance de seus objetivos.

Para Almeida (2021), as ações afirmativas produzem **discriminação positiva**, pois elas visam corrigir dívidas sociais, injustiças e desvantagens produzidas pela **discriminação negativa**. Dessa forma, as ações afirmativas fundam-se na promoção da igualdade material, buscando reduzir desigualdades estruturais e assegurar a inclusão efetiva de grupos historicamente marginalizados na sociedade (grifou-se).

Por oportuno, dado o ensejo, importa frisar a dimensão promocional das políticas afirmativas voltadas à redução da discriminação. Nesse âmbito, a luta contra a desigualdade pode se desenvolver por duas vertentes: a repressiva e a promocional. Na primeira, o Estado busca coibir as práticas excludentes; na segunda, procura incentivar mecanismos de inclusão. É precisamente nessa segunda vertente que se inserem as ações afirmativas, por meio das quais o Estado promove a participação efetiva de grupos historicamente marginalizados ou invisibilizados, garantindo-lhes oportunidades e reconhecimento antes negados. Sobre isso, Piovesan (2005, p. 49) afirma:

Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Com efeito, a igualdade e a discriminação pairam sob o binômio inclusão/exclusão. Enquanto a igualdade pressupõe formas de inclusão social, a discriminação implica violenta exclusão e intolerância à diferença e à diversidade. O que se percebe é que a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão, quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um consistente padrão de violência e discriminação. Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos.

Em síntese, as ações afirmativas configuram instrumentos jus-políticos voltados à promoção da igualdade material, na medida em que procuram corrigir desigualdades históricas e estruturais que não se dissipam apenas pela via da igualdade formal. Mais do que mecanismos temporários, tais medidas se revelam respostas específicas e direcionadas a contextos de exclusão e discriminação persistentes, atuando como estratégias promocionais de inclusão social e de concretização da justiça distributiva.

Diante dessa perspectiva, a análise das ações afirmativas não pode prescindir de uma investigação de sua aplicação em áreas sensíveis do tecido social. Entre essas áreas, destaca-se a educação, considerada vetor essencial de transformação social e de acesso a outros direitos fundamentais. É nesse cenário que se insere o estudo das ações afirmativas no contexto educacional brasileiro, campo em que tais medidas ganharam significativa

visibilidade e produziram relevantes debates jurídicos, políticos e sociais.

2.2 Ações afirmativas no contexto da educação superior brasileira

A educação superior no Brasil teve início ainda no período imperial, com a criação das primeiras escolas superiores. Antes da instalação dessas instituições, os filhos das famílias mais abastadas precisavam deslocar-se até a Europa para obter um diploma que, em grande medida, funcionava apenas como símbolo de status social.

Sob essa perspectiva, o primeiro momento da educação superior brasileira caracterizou-se como elitista, excludente e inacessível para a maior parte da população. Assim, Dal Bello (2022, p. 32) afirma que essa concepção voltada à elite “... contribuiu para tardar ao máximo a implantação dos primeiros cursos de educação superior no Brasil, pois até o início do século XIX a Universidade de Coimbra era o principal destino para jovens brasileiros nascidos nas famílias ricas”.

Sob essa ótica, a Europa consolidava-se como polo quase exclusivo de formação acadêmica para a elite brasileira, ainda que outros países da América Latina já contassem com universidades instituídas e em funcionamento.

As primeiras universidades fora da Europa se fizeram na América espanhola. Criada em 1538, a Universidade de São Domingos é historicamente a primeira universidade das Américas. Depois vieram as de San Marcos, no Peru (1551), México (1553), Bogotá (1662), Cuzco (1692), Havana (1728) e Santiago (1738). As primeiras universidades norte-americanas, Harvard, Yale e Filadélfia, surgiram respectivamente em 1636, 1701 e 1755.

Quanto ao Brasil, embora já contasse com escolas superiores isoladas desde 1808, somente no século 20 passou a ter universidades congruentes, integradoras e capazes de traduzir a “unidade na universalidade”¹.

Antes da criação das escolas superiores no Brasil, instituídas somente após a chegada da família real, a alternativa de acesso ao ensino superior limitava-se ao Velho Mundo.

No território brasileiro, as possibilidades restringiam-se ao sacerdócio, uma vez que o ensino de filosofia e teologia, sob o monopólio da Igreja Católica, era ofertado desde os primórdios da colonização, funcionando como instrumento tanto de colonização quanto de formação da sociedade colonial. Tal circunstância explica o fato de grandes personagens da história política do país terem vínculos com o clero. A título de exemplo, podem ser citados, entre outros, José Martiniano de Alencar e Diogo Antônio Feijó. Nesse sentido, diversos autores explicam que:

¹ UNICAMP. Unicamp Hoje: edição de setembro de 2002, p. 7a. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html. Acesso em: 29 set. 2025.

Durante o período colonial (1500-1822), a Coroa portuguesa não implantou universidades no Brasil. A ausência de cursos de nível superior foi compensada mediante os ciclos de estudos superiores em Filosofia e em Teologia, destinados aos estudantes que almejavam o sacerdócio. Após a expulsão dos Jesuítas, em 1759, foram criadas as aulas de matérias isoladas em alguns poucos cursos mais estruturados no Rio de Janeiro e em Recife (ROSSATO, 1998). As políticas foram tão restritivas que o primeiro curso de nível superior (o Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia) só passou a existir no Brasil em março do ano de 1808, resultante de um decreto de D. João VI, assinado poucos dias após sua chegada ao país. Similar ao que havia feito ao aportar nas terras da Bahia criou, no mesmo ano, o segundo curso superior de Medicina na cidade do Rio de Janeiro. Entre os anos de 1808 e 1821, período de permanência da Família Real no Brasil, D. João VI criou seis cursos de ensino superior, hoje pertencentes às Universidades Federais do Rio de Janeiro e da Bahia (TEIXEIRA, 1989; TREVISOL, 2015; TREVISOL, GARMUS, 2021). (DAL BELLO, 2022, p. 32).

Nesse trilhar, também afirma Dal Bello (2022, p.32) que “a monarquia terminou sem ter dado uma única universidade ao país. Ao invés de criar instituições universitárias, a opção foi instalar escolas superiores em algumas cidades e regiões (TEIXEIRA, 1989; MARTINS, 2009; CHACON, 1974)”.

Ato contínuo, com o advento da República, embora tenha havido alteração na forma de governo, a educação superior no Brasil manteve-se praticamente inalterada: escolas superiores elitistas, excludentes, fragmentadas e dispersas pelas diferentes unidades federativas. Tal cenário de cursos superiores espaços perdurou até o início do Século XX, quando se estabeleceram as primeiras universidades no país. Tem-se então:

Após a Proclamação da República, a questão voltou a ser obrigatoriamente colocada. Segundo alguns historiadores, os positivistas da revolução de 1889 receavam duas coisas: de um lado, a proliferação dos ideais liberais da Revolução Francesa e, de outro, a disseminação do ensino católico. Nessa toada, o projeto da primeira universidade demoraria ainda duas décadas para se esboçar².

Fato, este, confirmado por Dal Bello (2022, p.33 *apud* SAMPAIO, 2000) quando afirma que:

Ao longo da República Velha (1889-1930) a prioridade continuou sendo a criação das escolas superiores. Para se ter uma noção mais ampliada, entre 1891 e 1910 foram criadas 27 escolas superiores em diferentes cidades do país (ROSSATO, 1998), de modo que até as primeiras décadas do século XX a educação superior ficou restrita aos institutos isolados, com características marcadamente profissionalizantes.

A reflexão acerca do caráter tardio e elitista da educação superior no Brasil contribui para contextualizar os objetivos deste tópico, que busca relacionar o acesso ao ensino superior com a implementação das ações afirmativas. Nesse percurso, considerando que o país sequer possuía um sistema universitário consolidado, não seria plausível cogitar, à época, a

² UNICAMP. Unicamp Hoje: edição de setembro de 2002, p. 7a. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html. Acesso em: 29 set. 2025.

reivindicação por políticas afirmativas voltadas a garantir o ingresso de grupos socialmente vulnerabilizados.

Sem grandes avanços no que se referem às políticas afirmativas no campo do ensino superior, o cenário chega ao período de redemocratização. Nesse contexto, o advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB) representou um marco significativo para a área social e, por consequência, para a educação nacional³.

Após a promulgação constitucional, diversos projetos legislativos no âmbito federal foram tentados ainda na década de 1990, no entanto, sem grandes impactos ou efetividade. Dal Bello (2022, p.66) afirma que “os primeiros projetos de lei, embora não tenham se efetivado imediatamente, foram importantes para pensar a inclusão da população preterida na educação superior”.

Porém, dentre os projetos apresentados no período supracitado, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996 – considerada o instrumento que possibilitou a concretização do projeto constituinte de expansão e democratização da educação. Contudo, ainda não assegurava de forma efetiva o acesso facilitado de grupos historicamente excluídos do ensino superior. Por isso, Dal Bello (2022, p.43) assevera que:

A Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN), instituída através da Lei nº 9394/96, pode ser considerada o marco inicial do processo de expansão, com impacto tanto para a educação básica quanto para a educação superior. Essa lei reiterou as finalidades educacionais estabelecidas pela CF (1988), que versa sobre o "pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" e, ao mesmo tempo, definiu as atribuições de cada ente federado na execução e garantia da educação, cabendo aos municípios e aos estados a oferta da educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

No início dos anos 2000, surgiram novas tentativas de implementação de políticas afirmativas, especialmente na forma de cotas, impulsionadas por iniciativas das próprias Instituições de Ensino Superior (IES). Segundo Dal Bello (2022), as universidades que começaram com reservas de vagas foram a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a Universidade de Brasília (UnB) foi pioneira na adoção do sistema de cotas, em 2004. A implementação dessa política de reserva de vagas suscitou questionamentos por parte do partido Democratas, que ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Tal ação resultou no

³ Percebe-se a existência um vácuo temporal entre as constituições anteriores até a atual. Isso deve-se fato de que nenhum fato significativo foi abordado pela doutrina.

pronunciamento do Supremo Tribunal Federal (STF), que “em abril de 2012, a ADPF 186/DF foi julgada improcedente. Os Ministros do STF foram unânimes em reconhecer a constitucionalidade das cotas raciais, decisão esta que se estendeu a todas as IES do país, que possuíam reservas de vagas étnico-raciais (DAL BELLO, 2022).

Ato contínuo, em 2012, após de substanciais querelas na sociedade, na política e no judiciário, ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff, foi possível estabelecer uma normatização sobre as políticas de cotas étnico-raciais por intermédio da Lei nº 12.711/2012 e, em 2016, aprovou-se a Lei nº 13.409/2016 que, por seu turno, estabeleceu diretrizes para o implemento de cotas para pessoas com deficiência.

Dessa forma, após 13 anos de intensos debates e embates políticos, foi sancionada a lei nº 12.711/2012, que “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências” (BRASIL, 2012).

Em sequência temporal, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, seguiu-se a assunção de Michel Temer até 1º de janeiro de 2019, período no qual não se verificaram grandes impactos nas ações afirmativas voltadas ao ensino superior.

Na sequência, com o início do mandato bolsonarista, a educação nacional enfrentou diversas intempéries, marcadas pelo desrespeito à autonomia universitária, pelas sucessivas indicação de ministros para a pasta da Educação com mínima ou baixíssima qualificações e capacidades, pela retenção de verbas destinadas às Instituições Federais de Ensino Superior, pela baixa nos índices de participação no ENEM, por circunstâncias ocasionadas no período pandêmico, além de críticas constantes às cotas étnico-raciais, com a difusão de uma visão meritocrática como fundamento do pensamento conservador, bem como a introdução de discursos que buscavam desqualificar, minimizar a importância e gerar descredito das IFES no contexto social nacional (UBES) (ARAÚJO, 2022, CNTE, 2022).

Ocorria, contudo, que a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), promulgada em 29 de agosto de 2012, estabelecia a necessidade de avaliação periódica do impacto das políticas afirmativas de reserva de vagas no contexto social, com vistas à sua manutenção, readequação ou, caso atingido o objetivo de promoção da igualdade material, à cessação da ação afirmativa. Todavia, em razão da pandemia, da impossibilidade de realização de um censo bem conduzido e do contexto político marcado pelo desprezo às políticas afirmativas e o Ensino Superior Público durante o governo Bolsonaro, a revisão legal supracitada não foi efetivada.

Somente em 2023, um ano após o prazo inicialmente previsto, já no terceiro mandato do presidente Lula, a Lei nº 12.711/2012 foi revista, avaliada e readequada à realidade nacional, dando origem à versão atualizada da política de cotas – a Lei nº 14.723, de 2023 (Agência

Senado Federal). Tal alteração pode ser igualmente confirmada no site oficial do Planalto:

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao lado dos ministros Camilo Santana (Educação), Anielle Franco (Igualdade Racial), Silvio Almeida (Direitos Humanos e da Cidadania), Sonia Guajajara (Povos Indígenas) e Márcio Macêdo (Secretaria Geral da Presidência), sancionará o Projeto de Lei n. 5.384/2020, que atualiza a [Lei n. 12.711/12 – Lei de Cotas](#). A cerimônia de sanção ocorrerá nesta segunda-feira, 13 de novembro, no Palácio do Planalto, em Brasília (DF).

O programa tem como pré-requisito a reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas. Entre as alterações que a nova legislação prevê estão: a mudança do mecanismo de ingresso de cotistas ao ensino superior federal, a redução da renda familiar para reservas de vagas e a inclusão de estudantes quilombolas como beneficiários das cotas. O texto sancionado também determina que a lei seja monitorada anualmente e avaliada a cada dez anos.

NOVIDADES — No mecanismo de ingresso anterior, o cotista concorria apenas às vagas destinadas às cotas, mesmo que ele tivesse pontuação suficiente na ampla concorrência. Com a nova legislação, primeiramente serão observadas as notas pela ampla concorrência e, posteriormente, as reservas de vagas para cotas. Os aprimoramentos da Lei de Cotas serão aplicados já a partir da próxima edição do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que ocorrerá em janeiro de 2024.

Também foi reduzido o valor definido para o teto da renda familiar dos estudantes que buscam cota para ingresso no ensino superior por meio do perfil socioeconômico. Antes, o valor exigido era de um salário mínimo e meio, em média, por pessoa da família. Com a nova legislação, esse valor passa a ser de um salário mínimo.

Outras mudanças são: a inclusão dos estudantes quilombolas como beneficiários das cotas, nos moldes do que atualmente já ocorre para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (PcDs); o estabelecimento de prioridade para os cotistas no recebimento do auxílio estudantil; e a extensão das políticas afirmativas para a pós-graduação.

O novo texto também inclui, além do MEC, outros ministérios como responsáveis pelo acompanhamento da política de cotas: Igualdade Racial; Direitos Humanos e da Cidadania; Povos Indígenas e Secretaria Geral da Presidência da República. (BRASIL, online) (Sic!) (grifo de origem)⁴

Por fim, após a análise da principal e mais abrangente política afirmativa no âmbito do Ensino Superior nacional, especialmente no que se refere à garantia de ingresso e acesso às universidades, cumpre destacar que outras iniciativas também foram implementadas, ainda que, em muitos casos, de forma incipiente.

Entre essas ações positivas, podem ser mencionadas a oferta de alojamentos para estudantes oriundos de outras cidades que não dispõem de recursos para custear a moradia, os refeitórios universitários que asseguram alimentação de qualidade a preços simbólicos e, ainda, os programas de bolsas de pesquisa e iniciação científica, que contribuem para a formação acadêmica ao mesmo tempo em que proporcionam uma fonte de renda complementar aos estudantes. Além de outros projetos que visam a inclusão de outros públicos ainda invisibilizados como dispõe Dal Bello:

⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Presidente Lula sanciona PL que atualiza Lei de Cotas. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/presidente-lula-sanciona-pl-que-atualiza-lei-de-cotas>. Acesso em: 03 out. 2025.

Além dos projetos de lei apresentados, existem outros, que muito embora não tratam, especificamente, da revisão da Lei nº 1.711/2012, buscam incluir outros grupos no rol de beneficiários da reserva de vagas, como por exemplo idosos com setenta anos ou mais (PL nº 4.662/2019), egressos de programa de acolhimento institucional (PL nº 618/2021), alunos que tenham concluído ensino fundamental e médio na rede pública ou foram bolsistas integrais em escolas particulares (PL nº 2.384/2019), dentre outros. (DAL BELLO, 2022, p. 76)

Na contramão do que se pretende alcançar com a aplicação das ações afirmativas, Dal Bello (2022, p.76) destaca o seguinte:

Assim como já mencionado anteriormente, existem projetos de lei que afetam negativamente a política de ações afirmativas, como é o caso do PL nº 1.531/2019, da deputada professora Dayane Pimentel. A proposta da deputada retira a reserva de vagas étnico-racial e sua justificativa está baseada no artigo 3º da CF de 1988, a qual entende que a reserva étnico-racial é uma forma de discriminação vedada constitucionalmente.

Ressalta-se que esses são apenas alguns projetos de lei de maior relevância, entretanto, reconhece-se que o futuro das ações afirmativas para o ensino superior permanece indefinido, visto que, segundo Mello e Santos (2022), os projetos de lei até então apresentados não representam grandes avanços e o cenário político e econômico em que o Brasil se encontra não favorece a ampliação da Lei de Cotas.

Diante do exposto, verifica-se que o percurso histórico da educação superior brasileira, marcado inicialmente por traços elitistas e excludentes, acabou por legitimar a necessidade de políticas reparatórias e inclusivas, capazes de corrigir desigualdades estruturais que se perpetuaram ao longo do tempo.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma, ao assegurar a igualdade material como fundamento da ordem jurídica, abrindo espaço para a implementação das ações afirmativas no ensino superior. A posterior consolidação legislativa, por meio da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) e suas alterações, bem como a chancela jurisprudencial conferida pelo Supremo Tribunal Federal, confirmaram a constitucionalidade dessas medidas e reforçaram seu papel como instrumentos indispensáveis de promoção da justiça social e da democratização do acesso às universidades públicas no Brasil. Assunto de a seguir.

2.3 Previsão constitucional e tratamento jurisprudencial das ações afirmativas

Ao se analisar a trajetória das ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro, constata-se que sua legitimidade encontra amparo direto na Constituição Federal de 1988, a qual consolidou o Estado Democrático de Direito e introduziu, de forma evidente, a noção de igualdade material como diretriz de justiça social.

De fato, a Carta Magna não se limitou a reafirmar a igualdade formal herdada das constituições liberais, ao contrário, ampliou o alcance da igualdade ao estabelecer, no art. 3º, inciso IV, o dever estatal de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, bem como, os arts. 205 e 206,

inciso I da CF/88, a seguir transcrito:

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

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Citados dispositivos representam o alicerce constitucional das políticas afirmativas de cotas, pois consagram o compromisso da República com a superação das desigualdades históricas e estruturais que obstaculizam a fruição plena dos direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva, Dal Bello (2022, p. 62-63) ressalta que, embora a Constituição não contenha menção literal às ações afirmativas, ela “estabeleceu as bases normativas para a aprovação das políticas de ações afirmativas, mostrando-se bastante progressista”, de modo que sua força normativa decorre da leitura sistemática dos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social. Assim, o texto constitucional impõe ao Estado não apenas a abstenção de práticas discriminatórias, mas também o dever positivo de intervir para corrigir distorções históricas, estruturando políticas concretas de inclusão e reparação.

Com efeito, a igualdade, compreendida em sua dimensão substancial, revela-se como o eixo hermenêutico central para a interpretação constitucional das ações afirmativas. Conforme observa Dal Bello (2022, p. 58-59), “as políticas de ações afirmativas precisam ultrapassar a igualdade formal”, exigindo do Estado uma postura ativa na concretização da isonomia real. Esta compreensão traduz o abandono da neutralidade estatal e o reconhecimento de que a promoção da igualdade demanda discriminações positivas — diferenciações juridicamente justificadas — voltadas à inclusão de grupos vulneráveis, em consonância com o princípio da proporcionalidade e o valor maior da justiça social, conforme também assevera Fulgêncio (2013, p. 157):

Também em consonância com a argumentação elaborada pela Secretária-geral de Contencioso, o Ministro Ricardo Lewandowski asseverou que as universidades públicas não se destinam, exclusivamente, à transmissão de conhecimentos aos estudantes supostamente mais aptos. A seu ver, os critérios seleção dos universitários não podem se restringir à avaliação do mérito dos concorrentes – os quais, aliás, não partem de pontos de largada equivalentes –, mas devem considerar os objetivos gerais buscados pelo Estado Democrático de Direito, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a sociedade como um todo sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias fomentado pela inclusão, no ensino público superior, de grupos étnico-raciais ou socioeconômicos historicamente marginalizados.

Assim, a despeito da inexistência de um conceito biológico ou genético de raça, o ministro referido entendeu pela viabilidade da utilização do critério étnico-racial como um dos elementos componentes da metodologia de seleção dos estudantes universitários. A esse respeito, aduziu que a raça corresponde a uma categoria histórico-cultural criada para justificar a discriminação a certos grupos sociais, razão pela qual pode, igualmente, ser utilizada para promover discriminação positiva com vistas a proporcionar a inclusão desses grupos tradicionalmente excluídos.

No campo jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal desempenhou papel decisivo na consolidação da constitucionalidade das ações afirmativas. O julgamento da ADPF 186/DF, em 2012, constituiu marco definitivo ao reconhecer, por unanimidade, a legitimidade do sistema de cotas raciais adotado pela Universidade de Brasília (UnB). Na ocasião, o relator Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que a política de reserva de vagas “não contraria, ao contrário, prestigia o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República” (STF, 2012). Respeito entendimento firmou a compreensão de que a igualdade substancial autoriza a adoção de medidas diferenciadas como instrumentos legítimos de efetivação dos direitos fundamentais e de correção de injustiças históricas.

O reconhecimento unânime da constitucionalidade das cotas pelo STF consolidou o paradigma da discriminação positiva, segundo o qual tratar desigualmente os desiguais constitui exigência de justiça. A partir dessa decisão, a jurisprudência nacional passou a adotar postura mais proativa na proteção da diversidade e na promoção da inclusão social, reconhecendo que a neutralidade formal é insuficiente diante das desigualdades estruturais que persistem na sociedade brasileira.

Nesse contexto, a ADPF 186/2012 assume papel de destaque como marco jurídico e político na legitimação das cotas étnico-raciais no Brasil. O pronunciamento unânime do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a constitucionalidade das políticas afirmativas implementadas pela Universidade de Brasília, não apenas consolidou a interpretação constitucional favorável à igualdade material, mas também inaugurou uma nova etapa no tratamento jurisprudencial da matéria.

A partir desse julgamento paradigmático, restou pacificado, em âmbito nacional, o entendimento de que a adoção de políticas de cotas raciais constitui instrumento legítimo de concretização da justiça social, de promoção da igualdade substancial e de expressão do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, o posicionamento da Corte Suprema conferiu segurança jurídica às universidades e instituições de ensino superior em todo o país, permitindo-lhes a implementação de sistemas de reserva de vagas baseados em critérios étnico-raciais, e, por conseguinte, impulsionando uma tendência à unificação das políticas afirmativas como mecanismo de reparação histórica e de inclusão dos grupos socialmente excluídos ao longo da formação social brasileira, como afirmado a seguir:

A vitória obtida pela Secretaria-Geral de Contencioso no julgamento da ADPF n. 186, consistente no reconhecimento da constitucionalidade da política de cotas instituída pela Universidade de Brasília, tem produzido efeitos que ultrapassam o âmbito dessa instituição.

Com efeito, embora a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal tenha por

objeto específico o programa adotado por referida universidade, ela serve de parâmetro para a avaliação dos demais sistemas de reserva de vagas instituídos nos últimos 10 anos por diversas instituições universitárias brasileiras. Isso significa que todos os esforços realizados durante uma década em busca de critérios mais justos para a seleção dos alunos das universidades públicas não foram em vão.

O acórdão prolatado na ADPF n. 186 contribuiu, também, para a dispersão de regimes de cotas étnico-raciais por todo o território nacional. (FULGÊNCIO, 2013, p. 157)

Correlata e posteriormente ao julgamento da ADPF 186/DF, o Supremo Tribunal Federal apreciou o Recurso Extraordinário nº 597.285/RS, que tratava da constitucionalidade do sistema de reserva de vagas instituído pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), consolidando, assim, o entendimento jurisprudencial firmado sob a égide do Tema 203 da Repercussão Geral.

O referido tema fixou a tese de que “é constitucional o uso de políticas de ação afirmativa, tal como a utilização do sistema de reserva de vagas ‘cotas’ por critério étnico-racial, na seleção para ingresso no ensino superior público” (portal.stf.jus.br), reafirmando o papel das ações afirmativas como instrumentos legítimos de promoção da igualdade material e da inclusão social.

Nesse contexto, o julgamento do RE 597.285/RS não apenas reafirmou os fundamentos delineados na ADPF 186, mas também conferiu caráter vinculante da matéria a todo o judiciário nacional, estendendo os efeitos do entendimento da Corte e tornando-se aplicáveis a todas as instituições públicas de ensino superior do país. Ao reconhecer a validade constitucional das políticas de cotas, o Supremo Tribunal Federal também fortaleceu o princípio da autonomia universitária (art. 207 da Constituição Federal), assegurando às universidades a competência para formular e implementar mecanismos próprios de inclusão, desde que observados os preceitos constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Assim, com o trânsito em julgado da ADPF 186 em 2012, do RE 597.285/RS em 2019 e a publicação do Tema 203, a jurisprudência nacional foi definitivamente pacificada, promovendo segurança jurídica e uniformidade interpretativa em torno da legitimidade das políticas afirmativas no âmbito educacional. Tal consolidação representou não apenas a ratificação do compromisso do Estado brasileiro com a efetivação da igualdade substancial, mas também um marco na transição de uma concepção meramente formal de igualdade para uma perspectiva promocional e reparatória, voltada à correção das desigualdades históricas que excluíram, por séculos, amplos segmentos da população do acesso ao ensino superior, permitindo a difusão e institucionalização das cotas como política pública de justiça social e de democratização do espaço universitário brasileiro.

Todavia, ainda que as ações afirmativas tenham alcançado reconhecimento constitucional e legitimação jurisprudencial definitiva, não se pode ignorar que sua implementação no âmbito da educação superior brasileira permanece cercada por intensos debates e questionamentos. A consolidação das políticas de cotas, especialmente após a ADPF 186/DF e o RE 597.285/RS, longe de encerrar a discussão, inaugurou um novo campo de reflexões sobre sua efetividade, seus critérios de aplicação e seus desdobramentos sociais.

Efetivamente, o êxito normativo e judicial dessas medidas não as exime de críticas, sobretudo quanto à sua temporalidade, aos parâmetros de seleção e à necessidade de constante reavaliação diante das dinâmicas sociais e educacionais do país e, em especial, possíveis exacerbações. Assim, a partir da perspectiva da igualdade material e do compromisso constitucional com a justiça social, impõe-se o exame das principais críticas e desafios que permeiam as políticas afirmativas no ensino superior, seja quanto à sua adequação, alcance ou impacto na transformação estrutural da sociedade brasileira e, em especial, a exacerbação e o uso político das cotas.

2.4 Críticas e desafios às políticas afirmativas no âmbito da educação superior

Embora as políticas afirmativas, em especial o sistema de cotas, tenham se consolidado como instrumentos legítimos de promoção da igualdade material e de reparação histórica, sua implementação no contexto da educação superior não está imune a críticas e desafios. Apesar do respaldo constitucional e jurisprudencial, tais medidas suscitam debates que orbitam entre a eficácia prática das ações afirmativas e as eventuais distorções que podem decorrer de sua aplicação, o que exige uma reflexão constante acerca de sua legitimidade e adequação frente às transformações sociais e educacionais do país. Nesse sentido, Flores (2012, p. 453), ao comentar a decisão proferida na ADPF 186, “as políticas de ação afirmativa [...] são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados”, o que revela que o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece a necessidade de constante reavaliação dessas medidas à luz de seus efeitos sociais e educacionais.

Entre as críticas mais recorrentes, destaca-se a alegação de que as cotas promoveriam uma suposta afronta ao princípio do mérito, por introduzirem critérios étnico-raciais ou socioeconômicos no processo seletivo das universidades. Tal argumento, entretanto, desconsidera que a noção de mérito não pode ser concebida em termos puramente formais, uma vez que o ponto de partida dos concorrentes é, historicamente, desigual.

Nessa perspectiva, a igualdade formal, isoladamente, revela-se incapaz de corrigir disparidades estruturais que se reproduzem ao longo de gerações, de modo que a reserva de

vagas, ao contrário de subverter o mérito, busca ressignificá-lo, considerando as condições reais de acesso e permanência na educação superior. Sob essa ótica, Bolonha e Teffé (2012, p. 122) observam que “o que não se admite é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégio”.

Outro desafio diz respeito à temporalidade das ações afirmativas, uma vez que, embora concebidas como medidas transitórias, sua necessidade tende a se perpetuar diante da persistência das desigualdades que as originaram. Como observa Cruz (2011, p. 84),

... na definição de medidas de ação afirmativa como ‘medidas temporárias’ ou ‘instrumento temporário de política social’ reside o equívoco de se subentender que sempre, em algum momento, a igualdade fática parcial será atingida mediante a política de ação afirmativa.

Assim, mais do que estabelecer prazos fixos de duração, o que se impõe é a revisão periódica e criteriosa das políticas afirmativas, a fim de ajustá-las à dinâmica social, sem comprometer sua finalidade essencial, qual seja: a construção de uma sociedade efetivamente inclusiva.

Não menos relevante é o desafio da permanência estudantil, uma vez que o ingresso na universidade, por si só, não assegura a plena integração acadêmica e social dos beneficiários. Muitos estudantes cotistas enfrentam dificuldades financeiras, defasagens educacionais e barreiras simbólicas decorrentes de preconceitos e estigmas ainda presentes no ambiente universitário.

Dessa forma, para que as políticas afirmativas cumpram integralmente sua função, é indispensável que sejam acompanhadas de políticas de suporte — como bolsas permanência, assistência estudantil, tutoria acadêmica e programas de inclusão pedagógica — capazes de assegurar não apenas o acesso, mas também a conclusão bem-sucedida do curso superior. Nessa linha, Dal Bello (2022, p. 14) enfatiza que “a efetividade da política de cotas está intrinsecamente ligada à sua continuidade e ao seu aprimoramento, devendo ser associada a outras políticas públicas de permanência que garantam a inclusão plena no ambiente universitário”.

Ademais, emergem discussões acerca da reavaliação dos critérios de elegibilidade, especialmente quanto à autodeclaração racial e aos mecanismos de verificação da identidade étnico-racial dos candidatos. Tais questões, ainda que sensíveis, são fundamentais para a preservação da credibilidade e da legitimidade das políticas afirmativas, evitando fraudes e distorções que possam comprometer sua finalidade reparatória. Nesse ponto, a atuação de comissões de heteroidentificação e o aprimoramento dos instrumentos de controle

demonstram-se como medidas necessárias e polêmica à efetividade e transparência do sistema.

Com efeito, em esteira, é importante observar que o fortalecimento das políticas afirmativas depende não apenas de sua manutenção, mas também de seu aprimoramento contínuo, de modo a assegurar que elas se mantenham coerentes com os princípios constitucionais que as sustentam — a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e a justiça social. Como bem adverte Piovesan (2013, p. 242), “não basta proibir a discriminação; é preciso adotar medidas positivas que promovam a igualdade de fato, assegurando o acesso equitativo aos direitos e oportunidades”.

Portanto, mais do que meros instrumentos de correção, as ações afirmativas constituem processos em construção, que exigem constante vigilância crítica e compromisso político para que seus objetivos emancipatórios não sejam esvaziados por discursos meritocráticos ou práticas discriminatórias disfarçadas de neutralidade.

Entretanto, por oportuno, um aspecto que merece especial atenção diz respeito à **instrumentalização política das ações afirmativas**, fenômeno que, por vezes, desvirtua o sentido originário dessas políticas e compromete sua legitimidade social. (grifou-se)

Efetivamente, em determinados contextos, observa-se que as cotas têm sido utilizadas como ferramenta de capital político ou estratégia de visibilidade governamental, com pouca preocupação com o monitoramento e a avaliação de seus resultados concretos. Tal uso político revela o risco de se transformar um instrumento de inclusão e reparação em mero discurso de conveniência, esvaziado de efetividade e desconectado de sua natureza constitucional.

Logo, a apropriação retórica das ações afirmativas, quando guiada por interesses eleitorais ou por agendas de curto prazo, ameaça reduzir o alcance emancipatório dessas políticas, substituindo o compromisso ético com a igualdade por uma lógica simbólica de poder. Assim, é imperioso que o debate sobre as ações afirmativas se mantenha no campo técnico e jurídico, ancorado na busca pela justiça social e não na retórica política de ocasião.

3 A BONIFICAÇÃO REGIONAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Ao se analisar o cenário hodierno das políticas de acesso ao ensino superior, observa-se que a expansão das ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras deu ensejo ao surgimento de mecanismos voltados à promoção do ingresso de estudantes locais em detrimento dos demais, mesmo sem uma regulamentação legal que disciplinasse de modo uniforme sua aplicação, tampouco critérios que garantissem, ainda que mitigada, a preservação da competitividade entre os candidatos. A implementação dessas medidas tem se apoiado, em grande parte, na autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal, o que conferiu às instituições liberdade para definir parâmetros próprios, resultando, porém, em uma multiplicidade de modelos e interpretações acerca da legitimidade e dos limites da chamada bonificação regional.

A bonificação regional consiste, em linhas gerais, na atribuição de um acréscimo percentual à nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de candidatos oriundos de determinadas regiões, com vistas a favorecer o ingresso de estudantes que residem nas proximidades da instituição de ensino. Trata-se, portanto, de uma medida de caráter distributivo e regionalizado, cujo objetivo seria equilibrar o acesso às vagas das universidades federais favorecendo os alunos da região enquanto evita a “invasão” de estudantes oriundos de outras localidades, sobretudo em cursos de alta concorrência.

Ainda que concebida sob o argumento de promover o desenvolvimento local e estimular a fixação de profissionais em regiões específicas, a política de bonificação regional suscita debates relevantes quanto à sua compatibilidade com os princípios da isonomia e da impessoalidade. A forma como foi implementada por diversas instituições, sem respaldo legal uniforme ou critérios objetivos de aplicação, acabou por gerar discussões sobre a equidade do processo seletivo, uma vez que o benefício, ao privilegiar candidatos de determinadas localidades, pode, em certos contextos, criar desequilíbrios no acesso à educação superior pública.

Diante desse panorama, impõe-se compreender os contornos e as motivações que levaram à adoção dessa política em diversas universidades federais. É sob essa perspectiva que se examina, no tópico a seguir, a origem e os objetivos da bonificação regional, considerando o contexto histórico de sua instituição, suas finalidades declaradas e as justificativas apresentadas pelas universidades para sua implementação como mecanismo de estímulo ao desenvolvimento regional e de fortalecimento do vínculo entre a instituição e a comunidade local.

3.1 Origem e objetivos da bonificação regional

A origem da bonificação regional nas universidades federais brasileiras está diretamente associada ao processo de expansão do ensino superior e às discussões em torno da democratização do acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Embora tenha se consolidado sem respaldo normativo específico em âmbito federal, essa política emergiu de iniciativas pontuais de determinadas universidades, que, valendo-se da autonomia administrativa e didático-científica assegurada pela Constituição Federal de 1988, passaram a adotar mecanismos próprios de incentivo à matrícula de estudantes provenientes das regiões onde estão situadas.

Nessa perspectiva, a bonificação regional emerge em um contexto marcado pela crescente ocupação das vagas das universidades federais por candidatos oriundos de outras Unidades Federativas, realidade intensificada após a adoção do SISU e particularmente visível nos cursos de elevada concorrência, como Medicina.

A dinâmica competitiva instaurada pelo processo seletivo nacional unificado permitiu que estudantes de regiões mais desenvolvidas — frequentemente com melhores indicadores educacionais — passassem a disputar, em condições assimétricas, as vagas ofertadas por instituições situadas em estados historicamente vulnerabilizados. Senão:

Com o advento do Sistema de Seleção Unificada – Sisu, que se constitui em um sistema eletrônico onde são reunidas as vagas ofertadas por várias instituições públicas de ensino superior de todo o Brasil para ingresso nos cursos de graduação, utilizando como base de classificação a nota do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, ocorreu a universalização da oferta das vagas nas Instituições Públicas de Ensino Superior, ampliando a movimentação e a concorrência de candidatos entre as unidades federativas do Brasil. Diante dessa realidade, ocorreu um fenômeno verificado em universidades de estados periféricos, da região Norte, em que os cursos de graduação mais concorridos, o curso de medicina, passaram a ter suas vagas majoritariamente ocupadas por candidatos de outros estados brasileiros, enquanto candidatos do próprio estado de localização da universidade não conseguiam ingressar, em função do melhor desempenho daqueles candidatos no Enem.

Nesse contexto, os estudantes dessas localidades mais periféricas não acessavam em igualdade de condições as vagas nos cursos de medicina, em função dos desníveis educacionais identificados entre as regiões, a partir do desempenho verificado nas provas do Enem. (MANSOUR, 2024, p. 7).

Tal fenômeno despertou preocupações relacionadas não apenas à dificuldade de ingresso dos estudantes locais, mas também à possível evasão dos profissionais formados que, uma vez diplomados, tendiam a retornar às suas regiões de origem. Nesse cenário, diversas universidades passaram a instituir políticas de bonificação regional como estratégia para favorecer a permanência dos candidatos residentes em seu entorno imediato e mitigar os desequilíbrios espaciais na distribuição das vagas e de profissionais qualificados, conforme

relata Mansour (2024, pp. 55-56):

(...) a bonificação regional se faz necessário exatamente nas universidades localizadas em regiões menos desenvolvidas ou no interior, dado ao SiSU ter ampliado efetivamente a concorrência pública para as vagas, gerando amplo desequilíbrio, favorecendo concorrentes de grandes centros urbanos, regiões mais desenvolvidas ou com maior capacidade econômica para emigrar para ocupação das vagas criadas que deveriam favorecer regiões e grupos populacionais específicos. Esse processo segundo a decisão pontuou acentua a desigualdade entre regiões, tendo em vista que a maioria absoluta desses estudantes retornam para suas localidades de origem após a formação, contribuindo para distorcer a própria distribuição regional das universidades federais e seu papel social. (Processo: 0801925-51.2023.4.05.8201, Sentença, Juíza Federal Katherine Bezerra Carvalho de Melo, 4ª Vara SJPB, 26/07/2023).

Assim, o objetivo inicial da bonificação consistia em favorecer o acesso dos estudantes residentes nas proximidades das instituições públicas, sob o argumento de promover o desenvolvimento regional e reduzir as assimetrias educacionais no território nacional, ao passo que sedimentaria mão de obra qualificada.

Em semelhança, Santos, Guzmán e Bianchini (2023), na análise sobre a política estatuída pela UFMA, identificam que a adoção da bonificação regional pela Universidade Federal do Maranhão se justifica da seguinte forma:

A UFMA fundamenta a defesa da bonificação a partir de algumas implicações, dentre elas, que o SISU como porta de acesso na perspectiva de democratização não minimizou, de imediato, as desigualdades sociais, uma vez que a seleção nacional unificada permitiu, em condições assimétricas, que estudantes de grandes centros concorressem com os que residem em Estados com menores indicadores sociais e educacionais, a exemplo do Maranhão, que segundo o Ministério da Educação (MEC) possui Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 4.3 para os anos iniciais e 5.0 para os anos finais do ensino fundamental, ficando abaixo da média nacional de 5,8 em 2021. Além disso, a universidade apresenta a bonificação regional como estratégia para consolidar e ampliar a política acadêmica de interiorização do ensino superior público com o preenchimento das vagas por estudantes maranhenses, com vistas a evitar a evasão dos cursos de graduação nos campi do continente.

(...)

Dessa maneira, a Resolução da UFMA 1653/2017, instituiu a política de bonificação regional, sob a justificativa da necessidade de permitir aos estudantes maranhenses “a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares, como o coronelismo, o latifúndio, a concentração de renda e demais situações indicadoras de subdesenvolvimento” (UFMA, 2017), compensando déficits históricos que o sistema público de ensino maranhense apresenta para a educação básica.

Conforme disposto na Resolução 1653/2017, a política de bonificação regional, como uma ação afirmativa, tem como objetivo amenizar as desigualdades econômicas, sociais e regionais do Estado do Maranhão no acesso à educação superior (SANTOS; GUZMÁN; BIANCHINI, 2023, p. 5 e 6)

Efetivamente, para além das desigualdades educacionais apontadas, passou-se a invocar, ainda que sem considerar outras variáveis relevantes — como as condições de trabalho, perspectivas de desenvolvimento profissional, salários oferecidos aos recém-formados ou a capacidade de absorção profissional das regiões —, o argumento de que a bonificação regional atuaria como instrumento de fixação de profissionais. Segundo essa justificativa, a

medida contribuiria para reduzir a evasão de estudantes formados localmente e, por consequência, fomentar o desenvolvimento regional, conforme assinala Mansour (2024, p.112)

A normativa de implementação de bonificação regional, no âmbito da Ufac, tem o objetivo de reduzir as disparidades de acesso ao ensino superior, verificadas comparativamente às demais regiões do Brasil, de modo que a política visa proporcionar igualdade de condições para ingresso no curso de medicina, curso de maior concorrência, dos candidatos da própria região da instituição, visto que no processo seletivo unificado permaneciam em desvantagem para a disputa em função do menor desempenho nas provas de avaliação.

Além da questão educacional, a política tem como finalidade de médio a longo prazo, a possibilidade de redução de escassez de médicos no Estado, aumentando a fixação de profissionais para atuação no sistema de saúde, tendo em vista o baixo índice de médicos por mil habitantes existente, que compromete a oferta de serviços de saúde para a população.

Com efeito, conforme salientado pelos autores que analisam a temática, a bonificação regional foi inicialmente concebida como instrumento voltado à valorização da população local e ao fortalecimento da presença territorial das universidades federais, especialmente em regiões historicamente marcadas por carências estruturais e déficits educacionais e de profissionais. Todavia, sua adoção ocorreu de forma heterogênea, sem critérios uniformes ou estudos de impacto que assegurassem a adequação e proporcionalidade da medida, circunstância que acabou por suscitar questionamentos quanto à sua compatibilidade com os objetivos constitucionais.

De fato, ao tempo em que o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal determina como objetivo fundamental da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, o inciso IV do mesmo dispositivo impõe o dever de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem [...] e quaisquer outras formas de discriminação”⁵. Assim, a efetividade da bonificação regional demanda a busca de um equilíbrio hermenêutico entre esses comandos constitucionais, de modo que o enfrentamento das desigualdades regionais não resulte, inadvertidamente, na criação de novos focos de exclusão ou discriminação por origem geográfica. Nesse sentido, a ausência de parâmetros nacionais que orientassem a formulação, o alcance e a temporalidade da bonificação regional permitiu que diferentes universidades adotassem percentuais, critérios e delimitações territoriais variadas, ora mais amplas, ora extremamente restritivas que ocasionaram verdadeiros embates judiciais.

⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

Ocorre, portanto, que, embora tal variedade decorra diretamente da autonomia universitária assegurada pela Constituição Federal, faz-se evidente a necessidade de compatibilização entre a liberdade institucional e os objetivos constitucionais previstos no art. 3º, incisos III e IV, de forma que a promoção do desenvolvimento regional se realize em harmonia com a garantia de igualdade de condições no acesso ao ensino superior público. Assim, a consolidação dessa política depende da definição de balizas que permitam conjugar, de maneira equilibrada, a redução das desigualdades regionais com a observância do princípio da não discriminação por origem, assegurando que ambos os comandos constitucionais operem de maneira coordenada.

A partir dessas considerações, passa-se ao debate sobre a regulamentação da bonificação regional no âmbito do Sistema de Seleção Unificada (SISU), cuja estrutura centraliza o processo de ingresso nas universidades federais, mas preserva às instituições autonomia para definir critérios complementares. Nesse cenário, torna-se necessário o exame de como a bonificação se materializa na prática, quais parâmetros vêm sendo adotados pelas universidades e de que modo a ausência de diretrizes nacionais repercute na equidade do processo seletivo. Sob essa perspectiva, o estudo analisa a forma pela qual as instituições federais têm implementado a bonificação regional no SISU.

3.2 Regulamentação e aplicação no SISU

A política de bonificação regional, diferentemente da política de cotas raciais e sociais instituídas pela Lei nº 12.711/2012, atualizada pela Lei nº 14.723/2023, não possui amparo em legislação federal específica. Seu fundamento jurídico repousa, essencialmente, no princípio da autonomia universitária previsto no art. 207 da Constituição Federal, que assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem aos princípios de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa autonomia tem sido o principal instrumento utilizado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para a formulação e implementação de políticas próprias de seleção e ingresso, dentre as quais inclui a bonificação regional.

Em que pese a ausência de normatização federal, a operacionalização da política ocorre dentro do Sistema de Seleção Unificada (SISU), coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), que permite às universidades públicas estabelecerem critérios adicionais de classificação mediante regras internas. Nesse sentido, a ausência de diretrizes nacionais sobre a bonificação regional resultou em um mosaico de critérios, percentuais e delimitações geográficas, que variam significativamente de instituição para instituição, comprometendo a

uniformidade e a transparência do processo seletivo.

Todavia, observa-se que tais medidas foram implementadas sem uma diretriz nacional clara, amparadas apenas em autorizações infralegais e concessões administrativas, o que resultou em uma multiplicidade de critérios, percentuais e alcances geográficos. Essa ausência de normatização unificada evidencia a lacuna regulatória existente na política, deixando à discricionariedade das universidades a definição de parâmetros que, por vezes, comprometem a segurança jurídica e a isonomia do processo seletivo. Posto que, ao permitir que cada instituição estabeleça regras próprias modificáveis a cada ano ou semestre — sem limites objetivos, critérios uniformes ou mecanismos de controle — cria-se um ambiente de incerteza quanto à previsibilidade das regras aplicáveis, dificultando que os candidatos compreendam previamente as condições de concorrência e planejem sua participação de forma equânime, bem com a variação acentuada entre as políticas adotadas tem potencial de conferir vantagens ou desvantagens desproporcionais a determinados grupos, provocando desigualdades no acesso às vagas e comprometendo o princípio constitucional da igualdade material para o ingresso no ensino superior público. Assim, a heterogeneidade normativa acaba por fragilizar a legitimidade do processo seletivo, elementos essenciais à segurança jurídica e à confiança dos candidatos no sistema.

Nesse viés, Silva e Almeida (2024), demonstram que a política de bonificação regional passou a ser adotada por diversas universidades federais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, aplicando-se percentuais de acréscimo variáveis e discricionários de até 20% sobre a nota final do ENEM para candidatos que concluíram o ensino médio no mesmo Estado da instituição de destino. Segundo o referido estudo, a política buscava corrigir desequilíbrios geográficos no preenchimento das vagas e estimular a fixação de estudantes locais nas instituições federais, reduzindo a migração acadêmica interestadual, contudo, com pouca ou sem diretriz, apenas uma permissão/concessão infralegislativo.

Devido ao alto nível de desigualdade educacional no Brasil, além dos subgrupos beneficiados pela Lei no 12.711/12, o MEC reconheceu a existência de vulnerabilidades regionais e sociais, concedendo, através da Portaria nº 21 de 2012, as instituições federais de ensino superior a possibilidade de ofertar aos candidatos no processo seletivo via SISU um bônus entre 10% e 20% na pontuação geral da nota final do ENEM (SANTOS; GUZMAN; BIANCHINI, 2023). Além disso, a política de bonificação regional também é respaldada pelo Projeto de Lei 3230/21.

E importante deixar claro que a lei não obriga as instituições a implementarem essa política, portanto, cabe as universidades reconhecerem as vulnerabilidades regionais e sociais enfrentadas pelos candidatos de sua região e, se julgarem necessário, implementarem uma política de bonificação para contornar tal problema. Para isso, e necessária uma análise para que se possa definir a área territorial vulnerável, a porcentagem de bônus a ser ofertada e as características dos candidatos elegíveis a seleção, com o objetivo de garantir um acesso mais justo e amplo aos candidatos da área territorial considerada prioritária (BRASIL, 2012). (SILVA e ALMEIDA, 2024, p 04).

De fato, a regulamentação conferida pelo Ministério da Educação ao Sistema de Seleção Unificada (SISU), especialmente por meio da Portaria Normativa MEC nº 21/2012, estabelece que as instituições federais de ensino superior possuem autonomia para definir pesos e bônus aplicáveis às notas do ENEM, os quais serão considerados na classificação dos candidatos. A ausência de critérios nacionais uniformes, apontada em estudos recentes como o de Silva e Almeida (2024, p 4), registram que a lei “não obriga as instituições a implementarem essa política”, cabendo a cada universidade definir “a área territorial vulnerável, a porcentagem de bônus a ser ofertada e as características dos candidatos elegíveis”.

Essa heterogeneidade normativa contribui para a formação de distintos padrões de acesso no âmbito do SISU, posto que enquanto determinadas universidades adotam a bonificação regional como instrumento de incentivo moderado aos estudantes locais, buscando ampliar suas chances de ingresso sem inviabilizar a competição com candidatos oriundos de outras regiões, outras IFES instituem percentuais significativamente mais elevados, de modo que a política passa a operar, na prática, como barreira ao acesso de estudantes de fora do estado ou da macrorregião. Nesse trilhar, apontam Silva e Almeida (2024, p. 16) que “a possibilidade de um acréscimo de 10% na nota final do ENEM pode tanto incentivar os candidatos residentes [...], quanto desencorajar candidatos de outras regiões a concorrer por uma vaga”. Mansour, ao tecer comentários em relação ao processo nº 5000428-80.2017.4.04.7103/RS, referente ao caso da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, ratifica a ideia.

Naquele processo, a Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, implementou bonificação regional de 20%. No julgamento, foi reconhecida a ilegalidade da bonificação regional, sob o argumento de que o benefício não possui amparo legal e fere o preceito constitucional da igualdade, pois mitiga o princípio da concorrência segundo às aptidões intelectuais dos candidatos. Afirma que o critério infringe o art. 19, inc. III, da CF, que veda ao ente público criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, ressaltando que a bonificação regional gera critério discriminatório que privilegia alunos somente em razão da área territorial, em que estão localizados, não atendendo ao princípio da proporcionalidade. (MANSOUR, 2024, p. 151).

Assim, uma medida que em alguns contextos se apresenta como mecanismo de estímulo ao desenvolvimento regional, em outros assume contornos que podem alterar

substancialmente a competitividade nacional, afetando o equilíbrio entre os candidatos e repercutindo sobre a dinâmica federativa de distribuição das vagas.

À míngua de diretrizes federais que definam parâmetros mínimos, limites percentuais condizentes, critérios de elegibilidade e periodicidade de avaliação, o sistema permanece sujeito a interpretações variadas e potencialmente contraditórias, o que repercute diretamente na legitimidade de aplicação e adoção confiável.

Diante desse cenário, impõe-se reconhecer que a regulamentação vigente, embora permita a adoção da bonificação regional, não oferece mecanismos capazes de assegurar a harmonização entre os objetivos constitucionais expressos no **art. 3º, incisos III e IV**, isto é: reduzir desigualdades regionais sem promover formas indevidas de discriminação por origem. Essa ambiguidade normativa evidencia a necessidade de delimitar, de modo mais preciso, o estatuto jurídico da bonificação regional no SISU, diferenciando-a das ações afirmativas de caráter racial ou social — ou seja, políticas já consolidadas por bases normativas e jurisprudenciais robustas. Essas distinções e seus impactos serão analisados no tópico subsequente. (grifou-se)

3.3 Diferenças entre bonificação regional e cotas raciais/sociais

A distinção conceitual e normativa entre a bonificação regional e as políticas de cotas raciais ou sociais revela diferenças substanciais quanto à finalidade, ao fundamento jurídico e aos critérios utilizados para a seleção dos candidatos, além do público-alvo. Enquanto as ações afirmativas de natureza étnico-racial e socioeconômica possuem respaldo legislativo expresso (inicialmente na Lei nº 12.711/2012 e, posteriormente, na Lei nº 14.723/2023), a bonificação regional, ao contrário, desenvolveu-se de maneira dispersa e sem marco normativo federal específico, apoiando-se apenas na autonomia universitária⁶.

Concretamente, enquanto as cotas sociorraciais se orientam pela superação de desigualdades históricas e estruturais, consubstanciando um instrumento de justiça reparatória voltado a grupos vulnerabilizados, a bonificação regional, por sua vez, configura-se como uma resposta administrativa às tensões geradas pela intensa concorrência interestadual promovida pelo SISU. Trata-se, portanto, de uma política de natureza primordialmente instrumentalizada, concebida para ajustar dinâmicas de disputa por vagas em cursos altamente

⁶ BORGES e MENEZES. (2023, p. 2) - The regional bonus policy is not determined by federal law, contrary to social quotas seat reservations (Lei de Cotas no. 12.711). They are created under the autonomy of Brazilian public universities.

concorridos e cobiçados — em especial Medicina⁷ — e que somente poderia assumir alguma feição reparatória quando implementada de forma comedida e tecnicamente justificada com fins de reparação de injustiças voltadas a grupos vulneráveis.

Nesse interim, a ausência de critérios suficientes para adequar a política ao caso concreto, somada ao fato de que a bonificação regional se destina a públicos da ampla concorrência que não se enquadram em situações de vulnerabilidade histórica, faz com que tal mecanismo produza efeitos discriminatórios indesejados. Essa característica a distância, de forma sensível, das ações afirmativas legitimadas pelo ordenamento jurídico brasileiro como as cotas raciais e sociais, cuja essência repousa justamente na reparação de desigualdades estruturais.

Nessa perspectiva, as ações afirmativas previstas em lei partem de critérios objetivamente definidos como renda, raça ou percurso escolar, cuja finalidade está vinculada à superação de discriminações estruturais e ao cumprimento dos objetivos fundamentais do Estado previstos no art. 3º da Constituição Federal, especialmente a redução das desigualdades sociais, a promoção do bem de todos sem preconceitos ou discriminações. Em contraste, a bonificação regional se baseia exclusivamente em critérios geográficos, delimitados pelas próprias instituições e sem uniformidade nacional, permitindo variações significativas de percentuais, áreas de abrangência e requisitos de comprovação. Tal distinção evidencia que, enquanto as cotas operam sobre grupos vulnerabilizados identificados constitucional e historicamente, a bonificação opera sobre coletividades territoriais, cuja vulnerabilidade não é evidente. Nesse trilhar, Santos, Guzmán e Bianchini (2023, pp.05, 16, 20 e 21, respectivamente) demonstram que:

... a política de bonificação regional da UFMA em estudo, Resolução nº1653/2017, preconizava que os candidatos deveriam atender aos critérios regionais de ter cursado o 9º ano do fundamental e os 3 anos do ensino médio em escolas maranhenses, públicas ou privadas, para poderem fazer uso da política de bonificação regional com o adicional de 20% na nota do ENEM, desde que optassem pela ampla concorrência e sem acumular com as vagas reservadas pelas Leis de Cotas.

Portanto, a resolução traz a garantia da bonificação regional para todos os estudantes maranhenses, dentro dos critérios estabelecidos, mas não cumulativa com outras ações afirmativas. O candidato que desejasse concorrer com o acréscimo da bonificação regional deveria se inscrever pela opção da ampla concorrência.

... a política de bonificação regional da universidade não consegue dar conta de objetivar o ‘ser ação afirmativa’ porque ela não consegue atender ao objetivo básico pensado para as políticas de ações afirmativas ao beneficiar, nos cursos de alta

⁷ A política de bonificação regional, implementada por universidades públicas brasileiras, foi criada com o objetivo de reduzir o abismo entre candidatos de diferentes regiões brasileiras para ingresso nos cursos de graduação mais concorridos, com maior ênfase no curso de medicina, que é o mais cobiçado em função de ter maior prestígio social e ter maior custo de investimento. (MANSOUR, 2024, p. 15)

demanda, majoritariamente alunos de egressos de escolas privadas.

Outro ponto essencial diz respeito aos efeitos produzidos por cada política. Se, por um lado, as cotas raciais e sociais possuem finalidades integradoras, ampliando o acesso de grupos vulneráveis e diversificando o ambiente universitário, por outro, a bonificação regional pode gerar impactos ambíguos sobre a isonomia do processo seletivo nacional e desestímulo à integração nacional e promoção das diversidades. Quando aplicada em percentuais elevados, pode alterar substancialmente a competição entre candidatos de diferentes regiões, chegando, em alguns casos, a restringir por completo o acesso de estudantes de fora da área bonificada.

Assim, ao passo que as cotas raciais e sociais foram concebidas como instrumentos de inclusão e justiça material, a bonificação regional suscita debates sobre seus limites constitucionais, sua compatibilidade com o princípio da impessoalidade e a necessidade de parâmetros nacionais que impeçam distorções e eventuais práticas excludentes.

3.4 Argumentos favoráveis e contrários à bonificação regional

A análise da bonificação regional revela um conjunto de argumentos que se dividem entre a defesa da medida como instrumento de promoção do desenvolvimento territorial e sua crítica como mecanismo que viola princípios constitucionais fundamentais, sobretudo em razão da ausência de parâmetros normativos nacionais, da falta de proporcionalidade e dos efeitos excludentes que pode produzir no âmbito do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

Nesse viés, enquanto política que opera na fronteira entre a autonomia universitária e a necessidade de isonomia no acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a bonificação regional apresenta dupla feição. De um lado, surge como tentativa legítima de equalizar oportunidades entre candidatos de realidades educacionais distintas e de outro, quando mal calibrada, pode configurar discriminações injustificadas, gerando restrições indevidas à mobilidade estudantil e comprometendo a igualdade material que orienta o sistema de ações afirmativas no Brasil.

Do ponto de vista favorável, estudos indicam que a bonificação regional tem alcançado, ainda que parcialmente, seu objetivo declarado de estimular a fixação de estudantes locais nas Universidades Federais. Silva e Almeida (2024, p. 18 e 19), ao analisarem os impactos da política na UFPB constataram que “a implementação da política em questão aumentou em aproximadamente 5,6% a taxa de candidatos residentes na Paraíba que demandam vaga na UFPB” e que, em paralelo, segundo demonstra Mansour, a implementação da política de bonificação regional na UFAC resultou em um efeito superior ao observado para a UFPB,

senão, vejamos:

[...], observamos os dados referentes aos cinco anos anteriores à implementação da bonificação regional, compreendendo o período de 2014 e 2018, em que demonstram ter ingressado no Curso de Medicina da Ufac, um total de 451 estudantes, dos quais 10,20% são estudantes oriundos da região compreendida pela bonificação regional, enquanto 89,80% são de estudantes oriundos dos demais estados brasileiros.

[...], observamos que após a implementação da política de bonificação regional na Ufac, ingressaram, entre os anos de 2019 e 2024, um total de 544 candidatos no Curso de Medicina, sendo 38,05% de estudantes de abrangência territorial do bônus regional, enquanto 61,94% ainda são estudantes de outros estados brasileiros. (MANSOUR, 2024, p. 109).

Tais achados demonstram que a política analisada, quando aplicada de forma comedida, contribuiu para dinamizar o acesso regional⁸, para reduzir a migração interestadual de cunho exclusivamente acadêmica⁹ e para reforçar o papel das universidades na formação de profissionais em áreas carentes que, teoricamente, se firmariam em âmbito local.¹⁰

As argumentações favoráveis à bonificação regional também se apoiam na constatação de discrepâncias significativas no desenvolvimento educacional e no histórico sociocultural das regiões beneficiadas. Sob essa ótica, indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) revelam que determinados estados enfrentam desvantagens estruturais que os colocam em posição historicamente prejudicada no cenário competitivo nacional. Ilustrativamente, Santos, Guzmán e Bianchini (2023, p. 5 e 6) registram que a UFMA adotou a política de bonificação justamente para “permitir aos estudantes maranhenses a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares, como o coronelismo, o latifúndio, a concentração de renda e demais situações indicadoras de subdesenvolvimento”.

Contudo, esses argumentos convivem com críticas severas, tanto no plano jurídico quanto no plano empírico. A primeira crítica, formulada pela própria literatura especializada, refere-se à falta de proporcionalidade e à ausência de critérios uniformes, o que transforma a bonificação em medida potencialmente arbitrária. Nesse sentido, Santos, Guzmán e Bianchini (2023, p. 21) reconhecem que a própria UFMA, ao aplicar o bônus na ampla concorrência, acabou por beneficiar “majoritariamente alunos egressos de escolas privadas”, o que

⁸ Silva e Almeida (2024, p. 14) - “Visualmente, pode-se verificar que a política em questão apresentou um efeito de aproximadamente 20,31%, 9,64% e 10,11% de aumento na taxa de candidatos residentes na Paraíba que demandam vaga nos cursos de Medicina, Direito e Arquitetura e urbanismo, respectivamente”

⁹ BORGES e MENEZES (2023, p.1) – “The results show lower levels of mobility, both from other States and other Counties, in the universities that introduced the bônus”.

¹⁰ MANSOUR (2024, p. 34) - “a estatística nos permite inferir que os formados do próprio estado tendem a permanecer em maior proporção, possivelmente em função das relações familiares existentes, bem como da relação de afeto com a própria região”.

demonstra que a bonificação, em certas circunstâncias, não apenas deixou de atingir os grupos vulneráveis, mas também produziu distorções incompatíveis com a lógica reparatória das ações afirmativas.

Outra crítica relevante recai sobre o efeito excludente da bonificação regional, ainda mais quando aplicada em percentuais elevados, pois tal prática tende a limitar de forma desproporcional o acesso de candidatos oriundos de outras localidades, gerando discriminação e comprometendo direitos fundamentais.

Como sustentam Lima Filho e Lima (2024, p. 261), a bonificação “atua de maneira indireta, mas eficaz, para desestimular o acesso de candidatos de outras regiões, configurando uma barreira ao exercício do direito de locomoção”, produzindo um cenário de competição desequilibrada que, na prática, restringe a circulação e o acesso de estudantes ao ensino superior federal, ocasionando “segregação indireta” e afetando o livre trânsito de cidadãos.

A crítica é reforçada pela observação de que esse diferencial, quando demasiadamente elevado, introduz um privilégio arbitrário, fazendo com que a medida perca seu caráter afirmativo e passe a constituir uma distinção injustificada. Nesse sentido, para evidenciar o potencial excludente da bonificação regional quando aplicada em percentuais elevados, recorre-se ao exercício demonstrativo a seguir:

Quadros 1, 2 e 3 – Notas do Enem simuladas (exemplo)

1 Considere-se, como referência, as maiores notas obtidas no Enem 2024 em cada área de conhecimento ¹¹ .
<ul style="list-style-type: none"> • Linguagens, códigos e suas tecnologias - 796 • Matemática e suas tecnologias - 962 • Ciências humanas e suas tecnologias - 820 • Ciências da natureza e suas tecnologias - 867
<p>2 A partir desses valores, somados a uma redação com nota 1000 (máxima), calcula-se uma média aritmética simples que resulta em aproximadamente 889 pontos — um desempenho excepcional e extremamente raro no exame.</p> $\frac{796 + 962 + 820 + 867 + 1000}{5} = 889$

Fonte: Autor (2025)

Suponha-se, então, que um candidato atingisse essa média extraordinária. Ainda assim, ele não conseguiria competir em Estados que aplicam bonificação regional de 20%, posto que um candidato local com nota 742 alcançaria, após o acréscimo do bônus, 890,4 pontos, ultrapassando o desempenho máximo do concorrente externo.

¹¹ CNN BRASIL. *Enem 2024: confirma as maiores e menores notas no exame*. CNN Brasil, 14 jan. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/educacao/enem-2024-confirma-as-maiores-e-menores-notas-no-exame/#goog_rewarded. Acesso em: 28 set. 2025.

O exemplo demonstra que, independentemente da excelência do candidato de fora, a bonificação elevada gera uma barreira absoluta à competição, inviabilizando seu acesso às vagas.

Além disso, a nota de 742 – quando obtida por média aritmética - é substancialmente inferior à usualmente exigida para aprovação em cursos de alta concorrência, como Medicina¹². Em universidades que não adotam bonificação regional, os cortes típicos para Medicina situam-se em torno de 800 pontos quando a universidade aplica média aritmética simples, o que revela, de modo ainda mais evidente, a distorção introduzida pela referida política quando aplicada de forma desproporcional.

Por fim, a falta de padronização nacional e o elevado grau de discricionariedade institucional constituem críticas centrais. Como afirma Mansour (2024), a ausência de integralidade na política de bonificação regional é “prejudicial”, pois produz efeitos imprevisíveis e desarmônicos no âmbito do SISU, contribuindo para judicializações e para a instabilidade normativa. Some-se a isso o mosaico de percentuais e delimitações geográficas aplicado pelas universidades, decorrente de uma mera autorização infralegal e não de diretrizes legislativas — cenário que compromete tanto a transparência quanto a isonomia do processo seletivo nacional.

Diante desse quadro, observa-se que a bonificação regional apresenta um conjunto de resultados positivos e negativos que convivem de forma tensa. Embora possa cumprir, em certas circunstâncias, o papel de instrumento de estímulo à fixação de estudantes locais e de correção de desigualdades educacionais regionais, sua falta de regulamentação, o risco de exclusão indireta e o potencial de violação de direitos fundamentais exigem apreciação crítica e, sobretudo, revisão normativa. Nesse ponto, torna-se imprescindível o sopesamento dos objetivos constitucionais previstos nos incisos III e IV do art. 3º da Constituição Federal — de um lado, a determinação de “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, e, de outro, o dever de “promover o bem de todos, sem preconceitos [...] e quaisquer outras formas de discriminação”.

Assim, a discussão sobre os limites e a legitimidade da bonificação regional não se esgota em sua finalidade declarada, mas demanda reflexão mais ampla sobre seus impactos sistêmicos, sua compatibilidade constitucional e a necessidade de balizas uniformes que garantam a igualdade material sem reproduzir novas formas de discriminação territorial.

¹² BRASIL ESCOLA. *SISU 2024: veja as menores e maiores notas de corte de Medicina*. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/sisu-2024-menores-maiores-notas-de-corte-medicina/355860.html>. Acesso em: 17 nov. 2025.

4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DA BONIFICAÇÃO REGIONAL E A JURISPRUDÊNCIA DO TRF5.

A partir da identificação do panorama conceitual das ações afirmativas, bem como a análise da bonificação regional quanto à sua origem, objetivos, forma de implementação e distinções em relação às cotas, objetiva-se realizar um exame jurídico-constitucional dessa política pública. Como até aqui se discutiu, dentre outros aspectos, como a bonificação regional surgiu e por que as universidades passaram a adotá-la, deve-se avaliar se tal política pode ou não subsistir à luz da ordem constitucional vigente sob a ótica do TRF5.

A questão não é meramente administrativa. A bonificação regional levanta debates sensíveis relacionados ao princípio da isonomia, ao acesso universal ao ensino público, à vedação de discriminação por origem geográfica e aos limites da autonomia universitária — temas que já foram tangenciados quando se descreveu o arcabouço constitucional das ações afirmativas, mas que aqui demandam abordagem mais esmerada, com vista à compreensão do que entende o referido Tribunal.

Esse debate torna-se ainda mais relevante em razão da ausência de legislação federal específica sobre a matéria, o que gera decisões judiciais divergentes em todo o país.

E, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5) — Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas, Sergipe — formou-se um conjunto expressivo de precedentes que merecem vislumbre.

Assim, sem retomar o conteúdo descritivo anteriormente esgotado, este capítulo se volta exclusivamente à estrutura constitucional e ao posicionamento judicial sobre o tema, permitindo compreender em que medida a bonificação regional pode ser vista como instrumento legítimo dentro do Estado Democrático de Direito — ou, ao contrário, como medida incompatível com os parâmetros constitucionais que regem o acesso ao ensino superior público.

Desse modo, após expostas as premissas gerais que orientam a análise até aqui, impõe-se esclarecer o percurso metodológico adotado para a construção do presente estudo, visto que a compreensão desse itinerário é essencial para conferir transparência ao processo investigativo e delimitar os parâmetros que nortearam a seleção e o exame do material jurisprudencial. É sob essa perspectiva que se passa, a seguir, à apresentação da metodologia utilizada.

4.1 Metodologia utilizada na pesquisa

A elaboração do presente estudo fundamentou-se em uma abordagem de natureza qualitativa e documental, direcionada especificamente à análise jurisprudencial produzida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) acerca da política de bonificação regional aplicada por Instituições de Ensino Superior (IES) no âmbito do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

O objetivo central consistiu em compreender como o TRF5 se pronunciou e tem se pronunciado, ao longo dos últimos anos, sobre a constitucionalidade e a legalidade da referida política pública, identificando padrões, convergências e eventuais variações interpretativas no posicionamento da Corte.

Para atingir tal finalidade, iniciou-se a pesquisa no portal oficial do TRF5, utilizando-se, como critérios de filtragem, os termos “BONIFICAÇÃO” e “REGIONAL”, selecionados por representarem o núcleo semântico das controvérsias submetidas ao Tribunal.

A busca inicial resultou na identificação de 269 processos, abrangendo demandas diversas, algumas das quais não guardavam relação direta com o objeto deste trabalho. Nesse sentido, constatou-se, por exemplo, a existência de processos tributários que, embora empregassem terminologia semelhante, tratavam de questões completamente distintas, assim como ações referentes a bonificações regionais aplicadas em seleções para residência médica, as quais não se relacionavam ao ingresso em cursos de graduação pelo SISU.

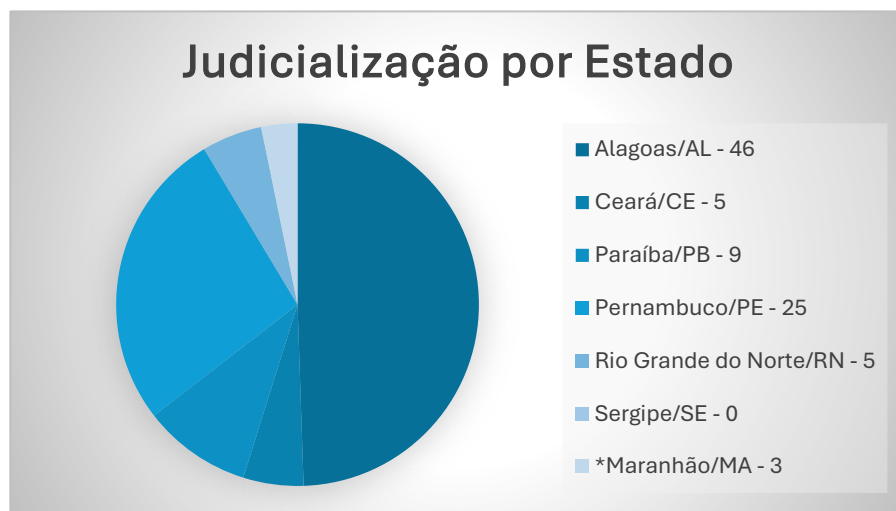
Realizada a triagem dos processos que se mostraram estranhos ao tema, obteve-se um conjunto reduzido de 128 processos efetivamente relacionados à bonificação regional aplicada como critério de ingresso em universidades públicas via SISU. Entre esses, verificou-se que 35 consistiam em embargos de declaração ou agravos de instrumento que não enfrentavam, de forma substancial, o mérito da constitucionalidade ou da legalidade da política adotada pelas instituições federais, limitando-se a discussões processuais, pedidos de esclarecimento ou inconformismos instrumentais, muitos dos quais sem aptidão para contribuir com a análise de mérito que se pretende desenvolver no presente estudo.

Desse modo, foram selecionados 93 acórdãos, dentre os 128 processos inicialmente pertinentes, por serem aqueles que efetivamente examinaram os aspectos materiais da controvérsia, especialmente no que concerne à compatibilidade da bonificação regional com os princípios e os mandamentos constitucionais. Esses acórdãos compuseram o corpus jurisprudencial que orientou a presente investigação.

No conjunto correspondente às 93 judicializações selecionadas, que constituem o

espaço amostral da presente pesquisa, observou-se expressiva concentração de litigiosidade no Estado de Alagoas, responsável por 46 casos, seguido por Pernambuco, com 25, e, em menor proporção, pela Paraíba, com 9. Ceará e Rio Grande do Norte apresentaram números equivalentes, com 5 e o Maranhão¹³ com 3 casos, respectivamente. Tal distribuição, evidenciada por gráfico elaborado para fins de sistematização visual dos dados, demonstra que a maior parte das controvérsias judiciais relativas à bonificação regional no âmbito do TRF5 está territorialmente concentrada, revelando maior incidência de judicialização em determinadas unidades federativas.

Figura 1 – Judicialização por Estado



Fonte: Autor (2025) apud TRF5

Quanto às Instituições de Ensino Superior envolvidas nos litígios, verificou-se que a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) foi a que mais figurou nas ações analisadas, sendo

¹³ Embora a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) esteja situada no Estado do Maranhão — fora da área jurisdicional do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) — há fundamento legal e jurisprudencial para que processos envolvendo a bonificação regional dessa IES sejam julgados pelo TRF5, desde que ajuizados por autores domiciliados na sua área de jurisdição. Essa possibilidade decorre do disposto no art. 109, § 2º da Constituição Federal, e do entendimento consolidado pelo STF quanto à sua aplicabilidade às autarquias e fundações federais.

A Constituição estabelece:

Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar:

(...)

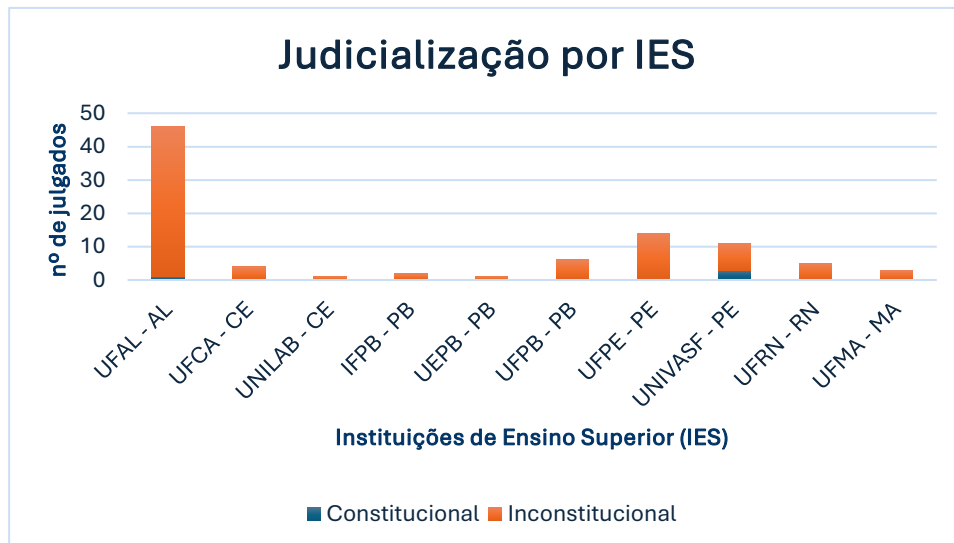
§ 2º — As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda, ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Esse dispositivo constitucional foi interpretado pelo STF como aplicável não apenas à União em sentido estrito, mas também às suas autarquias e fundações — o que inclui as instituições federais de ensino. No julgamento do RE 627.709/DF, a Corte firmou entendimento de que a faculdade conferida ao autor para escolha de foro entre as hipóteses do § 2º tem por escopo facilitar o acesso à Justiça Federal, e não pode ser restringida em prejuízo das autarquias federais. [Jus Navigandi+2JusBrasil+2](#)

seguida pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pela Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF).

A recorrência dessas instituições na amostra analisada reforça a predominância regional já identificada e indica que parte significativa dos debates judiciais sobre o tema decorre de políticas implementadas por essas universidades, o que contribuiu para a conformação do conjunto jurisprudencial estudado.

Figura 2 – Mapeamento da judicialização por instituição superior



Fonte: Autor (2025) *apud* TRF5

A análise procedeu-se mediante leitura dos acórdãos selecionados, seguida da sistematização dos fundamentos jurídicos ali apresentados com a maior constância. Para viabilizar uma compreensão ampla e ordenada do posicionamento do referido Tribunal, os julgados foram organizados segundo critérios temáticos que permitiram identificar: (i) os fundamentos constitucionais invocados pela Corte e pelas universidades e (ii) os entendimentos predominantes quanto à legalidade, constitucionalidade e adequação da medida.

Essa sistematização permitiu a construção de um panorama jurisprudencial coerente, exclusivamente derivado da interpretação judicial do TRF5, afastando inferências especulativas e assegurando que o estudo permanecesse circunscrito ao conteúdo efetivamente produzido pela Corte.

Assim, a metodologia adotada objetivou apresentar, com rigor técnico e fidelidade documental, como o Tribunal Regional Federal da 5ª Região se pronunciou e tem se pronunciado nos últimos anos sobre a matéria, permitindo a extração de tendências

interpretativas e padrões decisórios que contribuam para o debate jurídico acerca da bonificação regional no acesso às universidades federais, sem pretensão de extrapolar conclusões para além do âmbito jurisprudencial examinado.

4.2 Argumentos, fundamentos e dispositivos constitucionais invocados pelas IES e pela Corte nos casos estudados

4.2.1 – Constitucionalidade da Bonificação

A análise dos acórdãos revela que as Instituições de Ensino Superior defenderam a medida a partir de um conjunto de fundamentos constitucionais e finalísticos que se repetem ao longo dos autos. Primeiro destaca-se o uso frequente do art. 207 da Constituição Federal, que assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sendo tal autonomia interpretada pelas IES como apta a permitir a adoção de critérios próprios de seleção e políticas afirmativas suplementares, sempre amparando-se em justificativas genéricas de cunho pedagógico, de responsabilidade socio regional e até vocação institucional.

A par disso, as instituições invocam finalidades constitucionais mais amplas, especialmente o princípio da redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF/88). O argumento central consiste em afirmar que a bonificação regional objetiva a democratização do acesso ao ensino superior nas áreas de atuação das universidades e busca promover a fixação de profissionais em regiões historicamente carentes, sobretudo no interior do Nordeste, onde muitos *campi* foram instalados justamente com esse propósito. Tal raciocínio, em geral, sempre acompanhado da alegação de que a bonificação não violaria o princípio da isonomia, pois se fundaria em critérios objetivos e proporcionais, concebidos para concretizar a igualdade material, tratando de forma diferenciada candidatos que se encontram em situação estruturalmente desigual.

Outro fundamento frequentemente mobilizado, embora de natureza operacional, consiste na observação de que a política de bonificação é instituída por ato normativo interno (editais e resoluções dos conselhos universitários), cujas regras são claras, previamente publicadas e aplicadas indistintamente, o que, segundo as IES, preserva a impessoalidade, a segurança jurídica e a previsibilidade do certame.

Nesse contexto argumentativo, embora o entendimento favorável à bonificação regional não represente a orientação prevalente no conjunto dos 93 acórdãos analisados, algumas decisões pontuais do Tribunal Regional Federal da 5ª Região acolheram os argumentos apresentados pelas Instituições de Ensino Superior (IES), reconhecendo a legitimidade

constitucional e legal da política inclusiva de cunho regional. Trata-se de um conjunto minoritário de julgados — em contraste com a posição consolidada da Corte —, mas que desempenha papel em destaque para compreender a complexidade do debate jurisprudencial e os fundamentos que, em determinado momento antes dos pronunciamentos do STF sobre o assunto, fomentaram e sustentaram a defesa institucional das universidades, ainda que de modo tênue.

Essas decisões, relacionadas à Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), respectivamente oriundas de Pernambuco e Alagoas, afirmam a bonificação regional como medida compatível com a autonomia universitária, com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e com a possibilidade de adoção de ações afirmativas suplementares previstas no Decreto nº 7.824/2012¹⁴.

Dentre os julgados, os que adotaram essa linha de raciocínio foram os processos nº 0800291-87.2023.4.05.8308, 0803390-60.2023.4.05.0000, 0801978-87.2022.4.05.8000 e 0800185-62.2022.4.05.8308, todos reconhecendo a constitucionalidade da política de inclusão regional.

No julgamento da apelação do processo nº 0800291-87.2023.4.05.8308, em 11/09/2023, tendo a relatoria na pessoa da Desembargador Federal Joana Carolina Lins Pereira, a 5ª Turma reformou sentença que havia afastado a bonificação regional, reafirmando a plena legitimidade da política afirmativa adotada pela UNIVASF.

O acórdão registra expressamente que “a UNIVASF, ao estabelecer critério de inclusão regional, beneficiando estudantes em razão do local onde cursaram integralmente o ensino médio, atuou com fundamento na autonomia universitária (art. 207 da CF/88)”. Ressaltou-se, ainda, que a bonificação não viola a igualdade, pois visa ampliar oportunidades de acesso ao ensino superior entre candidatos historicamente desprovidos de meios educacionais de qualidade.

Nas palavras do Turma, “não há violação ao princípio da igualdade, mercê de se estar, com a política afirmativa, a procurar conceder mais oportunidades a uma população

¹⁴ Art. 1º Este Decreto regulamenta a [Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012](#), que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

(...)

Art. 5º Os editais dos concursos seletivos das instituições federais de educação de que trata este Decreto indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas.

(...)

§ 3º Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade. (grifo nosso).

historicamente desprovida de meios de acesso a uma educação de qualidade e de nível superior”. De forma particularmente significativa, o acórdão enfatiza que a própria razão de existência da UNIVASF está intrinsecamente vinculada à promoção do desenvolvimento educacional regional: “Se a instituição deixa de atender a esse propósito, deixam de existir as próprias justificativas para a sua criação.”

Nessa mesma linha de raciocínio no processo nº 0803390-60.2023.4.05.0000, em sede de agravo de instrumento contra liminar que reconheceu o direito de particular contra o implemento da inclusão regional e que guardava conexão ao processo anteriormente comentado. Em 29/05/2023, a relatora, Desembargadora Federal Joana Carolina Lins Pereira, da 5ª Turma, reafirmou que a Resolução nº 010/2022-CONUNI/UNIVASF constituía fundamento legítimo da política afirmativa, ao estabelecer o bônus de 10% para candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em regiões específicas.

O Turma, na ocasião, reforçou que era “notório que a UNIVASF [...] atuou com fundamento na autonomia universitária (art. 207 da CF/88)”, reafirmando que não havia afronta ao princípio da igualdade. O acórdão ainda recuperou a história institucional da UNIVASF, destacando sua fundação como a primeira universidade federal sediada no interior do Nordeste, concebida “com a missão de levar o ensino público superior de qualidade ao Semiárido [...] para proporcionar aos filhos da terra a oportunidade da formação superior sem que houvesse necessidade da migração para as capitais”. Essa referência histórica reforçaria a compreensão de que o bônus regional não apenas seria constitucional, como também se alinhava à vocação institucional da universidade. O agravo foi provido, consolidando a legitimidade da política afirmativa.

No âmbito da UFAL, julgado de 17/11/2022, o processo nº 0801978-87.2022.4.05.8000 também apresentou defesa da inclusão regional. Naquele julgamento, a 3ª Turma reformou sentença que havia declarado nula a cláusula de bonificação. Reconheceu-se, na ocasião, que a sentença contrariava entendimento recente conforme precedente da mesma Turma, inexistindo ilegalidade na adoção do bônus regional. Além disso, enfatizou-se que o Decreto nº 7.824/2012 autoriza expressamente ações afirmativas suplementares, afirmando que as Instituições de Educação podem instituir reservas de vagas suplementares. A decisão reiterou a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição, afirmando que as instituições de ensino superior gozam de autonomia didático-científica e ressaltando que o Poder Judiciário não pode intervir em critérios legítimos de políticas educacionais adotadas pelas universidades.

Por fim, reafirmou que a política está em sintonia com o objetivo constitucional de

redução das desigualdades regionais, afirmando que não havia que se falar em afronta ao princípio da isonomia, pois verificada a necessidade, razoável e justificável, de se atenuar desigualdades locais. Nesse sentido:

.....

5. Feitas tais anotações, observa-se que a sentença recorrida diverge do posicionamento adotado por esta Turma, recentemente, em caso semelhante (PROCESSO: 08001856220224058308, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 29/09/2022), no qual se decidiu que inexistiu ilegalidade na adoção do critério de Bônus de Inclusão regional. Entendeu-se que, e acordo com o art. 5º, § 3º, do Decreto n. 7.824/2012, que regulamenta a Lei n. 12.711/2012, "as Instituições Federais de Educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade. Assim, em que pese a sistemática de distribuição das vagas destinadas à aludida política afirmativa não tenha favorecido o ingresso das Impetrantes/Apelantes no curso almejado, não há que se falar em ilegalidade, já que observada a legislação de regência da matéria." 6. Ressaltou-se que "As instituições de ensino superior gozam de autonomia didático-científica, (art. 207 da Constituição Federal de 1988), sendo-lhes assegurada, dentre outras atribuições, a fixação do número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio (art. 53, IV, da Lei n.º 9.394/1996), sendo vedado ao Judiciário, em atenção ao princípio da separação dos poderes (art. 2.º da Constituição Federal de 1988), qualquer incursão na conduta legítima da Administração." Destacou-se que "a redução das desigualdades regionais constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3.º, III, da Constituição Federal de 1988), não havendo, portanto, que se falar em afronta ao princípio da isonomia, pois verificada a necessidade, razoável e justificável, de se atenuar desigualdades locais, favorecendo o ingresso de estudantes oriundos desta região geográfica na instituição de ensino superior em questão. Busca-se, então, prestigiar o princípio da isonomia material (tratando-se os desiguais com desigualdade), previsto no caput do art. 5.º, da nossa Constituição Federal". 7. Considerou-se, outrossim, manifestamente legítima a atuação da instituição de ensino superior, que, atenta as necessidades locais, direciona sua política afirmativa à inserção regional, a fim de atenuar disparidades sociais verificadas e otimizar o aproveitamento dos Profissionais oriundos de seus cursos na região geográfica em que instalados seus Campus, reduzindo a ociosidade de vagas e eventuais prejuízos aos recursos públicos investidos na manutenção da instituição.

Precedente mais antigo – datado de 29/09/2022 - e citado pelo outro acórdão é o processo nº 0800185-62.2022.4.05.8308, julgado pela 3ª Turma. Nele, o Turma reconheceu a legitimidade da Decisão CONUNI nº 110/2021 e, portanto, da bonificação sobre a nota do ENEM. O acórdão destaca, ainda, razões sociais e pragmáticas que justificam a ação afirmativa, explicando que, após a adesão ao SISU, “a UNIVASF passou a atrair estudantes de todo o país, os quais, após a graduação, normalmente retornam às suas cidades de origem, deixando de contribuir com a produção intelectual da instituição”. Assim, o bônus regional aparece como instrumento racional de otimização do investimento público, reduzindo a evasão e fortalecendo a permanência local dos profissionais formados.

Embora representem apenas uma fração do universo jurisprudencial examinado, esses julgados oferecem um importante contraponto argumentativo ao debate, na medida em que enfatizam a legitimidade da autonomia universitária, a finalidade institucional das IES

interiorizadas e a racionalidade administrativa das ações afirmativas suplementares. Eles demonstram que, em determinados momentos e contextos, parte da Corte reconheceu a constitucionalidade da bonificação regional como mecanismo adequado de promoção da igualdade material.

Contudo, como se analisa no subtópico seguinte, essa compreensão mostrou-se minoritária no âmbito do TRF5 e tendo a aplicabilidade argumentativa excluída quando da manifestação do STF sobre o tema. Assim, a tendência majoritária da Corte consolidou posição oposta, declarando a inconstitucionalidade da bonificação regional por violação ao mérito, ao princípio da igualdade e ao caráter nacional dos processos seletivos unificados. É justamente essa evolução jurisprudencial, predominante na Corte, que será examinada a seguir.

4.2.2 Inconstitucionalidade da Bonificação Regional

A análise do conjunto dos acórdãos exarados pelas Turmas do Tribunal Regional Federal da 5ª Região evidencia que o entendimento amplamente majoritário se consolidou no sentido da inconstitucionalidade e ilegalidade da bonificação regional adotada pelas Instituições de Ensino Superior. Em contraste com os poucos julgados que reconheceram a legitimidade da medida, a maior parte das decisões concluiu que o bônus territorial violava princípios constitucionais estruturantes e ultrapassava os limites da autonomia universitária.

De forma reiterada, registrou-se nos acórdãos que a autonomia didático-científica prevista no art. 207 da Constituição Federal não confere às universidades competência para instituir critérios de seleção não previstos na Lei nº 12.711/2012 ou no Decreto nº 7.824/2012.

Em diversos trechos, foi assinalado que a autonomia universitária não se confunde com liberdade normativa ampla, permanecendo a administração das instituições federais de ensino superior estritamente vinculada ao princípio da legalidade a exemplo dos acórdãos seguintes:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO SUPERIOR. PROCESSO SELETIVO. CRITÉRIO DE INCLUSÃO REGIONAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA TRIBUNAL E DO STF. RECLASSIFICAÇÃO E MATRÍCULA. CABIMENTO. APELAÇÃO E REMESSA IMPROVIDAS.

1. Apelação e remessa oficial de sentença que concedeu a segurança requestada, confirmando a decisão liminar, para determinar que a autoridade impetrada afaste o critério de inclusão regional (cotas regionais) constante na Resolução nº 43/2021 - CONSEPE/UFPB, procedendo com a matrícula da impetrante no curso de Direito.
2. Hipótese em que a Universidade Federal da Paraíba - UFPB, ora recorrente, ao estabelecer critério de inclusão regional, beneficiando estudantes em razão do local onde cursaram integralmente o ensino médio ou mesmo do que local em que residem, findou por ferir frontalmente a Constituição Federal, a qual expressamente prevê, em seu art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.
3. Essa regra constitucional tem o princípio geral da não-discriminação, mas admite exceções, permitindo tratamentos diferenciados, desde que o critério de discrimen

seja constitucionalmente relevante. Todavia, na hipótese em tela, a concessão de benefícios a determinados cidadãos em razão do local onde cursaram o ensino médio e/ou onde residem é juridicamente irrelevante para fins de seleção de estudantes para curso universitário.

4. A Lei nº 12.711/2012, ao instituir o regime de cotas, estabeleceu critérios de reserva de vagas que devem ser observados para que o tratamento diferenciado seja concedido a determinados grupos de pessoas que desejam concorrer a vagas em estabelecimentos federais de ensino. Dentre tais critérios, contudo, não se encontra o de inclusão regional.

5. Se, de fato, fosse a intenção do legislador - que passou a disciplinar a matéria - beneficiar pessoas em razão dos locais em que estudaram e/ou residem, assim o teria feito naquele diploma normativo. Como não o fez, qualquer previsão da Administração nesse sentido carece de amparo legal.

6. A autonomia administrativa de que gozam as universidades - por força do que preceitua a norma inserta no art. 207 da CF - não tem o condão de justificar a concessão da bonificação regional em discussão, porquanto essa autonomia deve ser exercida em observância aos princípios e regras do ordenamento jurídico em vigor.

7. Ademais, tem-se que o STF, no julgamento do RE 614.873/AM (Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 19/10/2023) decidiu de que "a despeito da nobre hipótese de se corrigirem distorções socioeconômicas, como se pode observar, por exemplo, da reserva de vagas para alunos egressos de escolas públicas, não pode o ente federativo criar discriminações regionais infundadas, de forma a favorecer apenas os residentes em determinada região, sob pena de violação aos artigos 3º, IV; 5º, caput; e 19, III, todos da Constituição Federal", não havendo mais espaço, portanto, para criação de qualquer bônus com base em critério regional, diante da orientação firmada pelo Supremo.

8. Apelação e remessa oficial desprovidas.

(PROCESSO: 08009820320244058200, APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 18/03/2025)

Outro fundamento largamente invocado consistiu na violação ao princípio da igualdade. Assentou-se, nos julgados, que a diferenciação baseada exclusivamente no local de conclusão do ensino médio não mantinha correlação necessária com situações de vulnerabilidade socioeconômica, resultando na criação de favorecimentos territoriais destituídos de proporcionalidade. Constatou-se, ainda, que o critério geográfico configurava verdadeira barreira territorial incompatível com a isonomia, bem como os recortes estabelecidos pelas instituições se mostravam arbitrários e carentes de fundamentação empírica.

(...)

8. O critério adotado pela UFAL afronta o princípio constitucional da igualdade, especificamente, o de igualdade de condições ao acesso e permanência à escola, pois impõe uma injustificada discriminação aos demais candidatos, pois inclusive privilegia candidatos oriundos de escolas particulares da região em detrimento de candidatos oriundos de escolas públicas fora da região especificada. (PROCESSO: 08021908120244050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 30/04/2024)

(grifou-se)

EMENTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. ENSINO SUPERIOR. POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO REGIONAL. EXIGÊNCIA DE CURSO INTEGRAL DO ENSINO MÉDIO EM DETERMINADAS REGIÕES. DISCRIMINAÇÃO REGIONAL INFUNDADA. INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO

PROVIMENTO. (...) 2. A política de bonificação regional da UFAL cria distinção entre candidatos baseada na origem geográfica de seu ensino médio, o que caracteriza discriminação arbitrária e infundada, violando os artigos 3º, IV, 5º, caput, e 19, III, da Constituição Federal. 3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 614873/AM, firmou o entendimento de que políticas que criam discriminações regionais sem justificativa proporcional são inconstitucionais, especialmente quando não se demonstram ser a única ou melhor medida para atingir o objetivo de redução de desigualdades. 4. A autonomia universitária garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal não autoriza a criação de critérios de seleção que afrontem princípios constitucionais, como o da igualdade, devendo respeitar a isonomia entre os candidatos. (...) (PROCESSO: 08005557620244058500, APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL ROBERTO WANDERLEY NOGUEIRA, 1ª TURMA, JULGAMENTO: 17/10/2024) (grifou-se)

A jurisprudência majoritária igualmente registrou que a bonificação regional se mostrava incompatível com o caráter nacional do SISU, estruturado para assegurar igualdade de condições a todos os candidatos em âmbito federal. Consignou-se, nos acórdãos, que a adoção de bônus territoriais aplicáveis apenas a determinados municípios desnaturava a lógica nacional do processo seletivo, gerando assimetria material incompatível com o princípio da impessoalidade. Assinalou-se, ainda, que tal política configurava, em sua essência, uma forma indireta de reserva de vagas, cuja instituição seria juridicamente inviável na ausência de previsão legislativa específica. Veja-se:

(...)

4.1 E que: "com efeito, sob a justificativa de estar contribuindo para a redução das desigualdades regionais, e, por conseguinte, cumprindo objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3.º, III, da Constituição Federal), não pode a UFPB criar bonificação que beneficia reduzida parcela da população brasileira (candidatos que tenham cursado a totalidade dos anos do Ensino Médio em escolas públicas ou privadas do Estado da Paraíba), em detrimento de todos os demais candidatos que, residentes nas mais diversas regiões do país, não serão favorecidos pela bonificação, passando a concorrer em manifesta desvantagem com os beneficiados pelo acréscimo da nota. Assim, e haja vista que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (art. 19 da Constituição Federal), o bônus que favorece apenas o ingresso de estudantes oriundos do Estado da Paraíba, afronta o princípio da isonomia (art. 5.º da nossa Constituição Federal), não sendo razoável se atenuar desigualdades locais em prejuízo do amplo acesso de estudantes de outras regiões à instituição de ensino em questão". (PROCESSO: 08003350820244058200, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO ALVES DOS SANTOS JÚNIOR, 5ª TURMA, JULGAMENTO: 17/06/2025) (grifou-se)

(...)

5. Embora se reconheça a autonomia didático-científica das instituições de ensino superior, assegurada pelo art. 207 da CF, não pode a Universidade, através de resolução ou de edital, restringir o acesso ao ensino superior, estabelecendo critério de reserva de vagas não previsto em lei.

(...)

(PROCESSO: 08057304020244050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL ELIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO, 1ª TURMA, JULGAMENTO: 26/09/2024)

A Corte igualmente rejeitou as justificativas administrativas usualmente apresentadas pelas universidades — como redução de evasão, interiorização e fixação de profissionais —

diante da ausência de comprovação empírica de sua eficácia.

Assentou-se, de forma recorrente, que tais finalidades não poderiam ser presumidas, uma vez que não havia evidências de que a medida produzisse os efeitos anunciados. Senão, prossegue:

(...)

No mais, a ação afirmativa de bonificação mediante cláusula de inclusão regional demonstra-se instrumento de garantias vazias, uma vez que não assegura a permanência dos futuros médicos na região." (TRF5, 7ª T., PJE 0801952-55.2023.4.05.8000, rel. Des. Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho, assinado em 22/10/2023)

(PROCESSO: 08014961520244050000, AGRADO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 14/05/2024)

(...)

5. Em complemento, inadmite-se a mitigação de candidato ao acesso ao Ensino Superior com base, unicamente, em critério geográfico. Consiste, portanto, em afronta ao art. 19 da Constituição Federal, o qual veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, "criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si". No mais, a ação afirmativa de bonificação mediante cláusula de inclusão regional demonstra-se instrumento de garantias vazias, uma vez que não assegura a permanência dos futuros médicos na região. Precedentes desta Sétima Turma Regional: (Processo: 08019525520234058000, Apelação/ Remessa Necessária, Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho, Julgamento: 10/10/2023) Processo: 08083964120224058000, Apelação / Remessa necessária, Desembargador Federal Francisco Roberto Machado, Julgamento: 05/09/2023). (Processo: 08065509320234050000, Agravo de instrumento, Desembargador Federal Frederico Wildson da Silva Dantas, Julgamento: 05/09/2023).

(...)

(PROCESSO: 08043409820234058300, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL LEONARDO AUGUSTO NUNES COUTINHO, 7ª TURMA, JULGAMENTO: 26/03/2024)

Por fim, ressalta-se a violação à segurança jurídica, tendo em vista que a concessão de bonificações regionais — sobretudo quando instituídas por normas locais e aplicadas em um certame nacional como o SISU — introduz relevante instabilidade no sistema, comprometendo candidatos, instituições federais e o próprio processo seletivo unificado. Essa fragmentação normativa estimula judicializações que seriam desnecessárias, a exemplo do caso que se apresenta a seguir:

(...) A reversão da medida liminar que garantiu a participação da UEPB no SISU 2025 com bonificação implicaria anulação de atos já praticados e prejuízo irreparável à estabilidade do sistema, afetando todas as instituições participantes, candidatos inscritos, e alunos matriculados. A aplicação do art. 21 da LINDB recomenda considerar os efeitos concretos da decisão judicial, de modo a evitar prejuízos administrativos e jurídicos desproporcionais, preservando a segurança jurídica e a confiança legítima dos participantes do SISU 2025.

IV. DISPOSITIVO E TESE Apelação parcialmente provida para determinar à autoridade coatora que autorize a participação da impetrante excepcional, restritiva e unicamente no SISU 2025 com a aplicação da bonificação regional instituída pelo diploma legal acima referido, apesar da declaração incidental a inconstitucionalidade do art. 1º, §1º da Lei nº 12.122/2021 do Estado da Paraíba.

Tese de julgamento: É inconstitucional a concessão de bonificação regional por lei estadual para fins de ingresso no ensino superior com base no local de residência ou

escolaridade do candidato. A aplicação de bonificação regional em processo seletivo nacional viola os princípios da isonomia, impessoalidade e da não discriminação previstos nos arts. 3º, IV; 5º, caput; e 19, III, da Constituição Federal. A segurança jurídica e a confiança legítima dos participantes impõem, em caráter excepcional e limitado ao SISU 2025, a preservação da bonificação regional já aplicada, sem efeito vinculante para futuros certames.

(PROCESSO: 08040895220244058201, APELAÇÃO CÍVEL,
DESEMBARGADOR FEDERAL RODRIGO ANTONIO TENORIO CORREIA
DA SILVA, 6ª TURMA, JULGAMENTO: 10/06/2025)

Defere-se, portanto, que embora existam decisões minoritárias que validaram a medida — analisadas no subtópico anterior —, o posicionamento predominante do Tribunal caminhou de modo consistente no sentido de invalidar a bonificação regional. Essa compreensão majoritária, consolidada sobretudo a partir de 2022, não apenas moldou a interpretação jurisprudencial do tema, como estabeleceu as bases para o debate que se seguirá sobre a evolução dos argumentos constitucionais relacionados às ações afirmativas regionais.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise empreendida, restou evidenciado que as ações afirmativas consagradas no ordenamento jurídico brasileiro — notadamente as cotas raciais, sociais e para pessoas com deficiência — encontram sólido fundamento constitucional, respaldo legislativo expresso e legitimação jurisprudencial consolidada, especialmente a partir do julgamento da ADPF 186/DF e do RE 597.285/RS pelo Supremo Tribunal Federal. Tais políticas se estruturam como instrumentos de justiça distributiva, voltados à superação de desigualdades históricas e estruturais que afetam grupos socialmente vulnerabilizados, sendo concebidas de forma genérica, impessoal e abrangente, com critérios objetivos de elegibilidade e mecanismos periódicos de avaliação.

Em sentido diverso, a bonificação regional, tal como vem sendo aplicada por diversas Instituições de Ensino Superior públicas, revela-se uma política direcionada, fragmentada e marcada por elevado grau de discricionariedade institucional. Embora frequentemente justificada sob o argumento de redução das desigualdades regionais e de promoção do desenvolvimento local, sua implementação carece de parâmetros nacionais uniformes, limites proporcionais claros e critérios objetivos capazes de assegurar a compatibilidade da medida com os princípios constitucionais que regem o acesso ao ensino superior público.

Com efeito, a análise demonstrou que a bonificação regional, ao se basear exclusivamente em critérios geográficos, não se confunde com as ações afirmativas propriamente ditas. Ao contrário, afasta-se de sua lógica reparatória e inclusiva, uma vez que não tem como destinatário necessário um grupo historicamente vulnerabilizado, mas sim candidatos que, muitas vezes, integram a ampla concorrência e não apresentam qualquer condição objetiva de hipossuficiência social, econômica ou educacional. Tal característica compromete sua legitimidade enquanto política afirmativa e acentua seu potencial discriminatório.

Além disso, verificou-se que a forma como a bonificação regional vem sendo aplicada produz efeitos excludentes relevantes. Ao beneficiar candidatos de determinadas regiões, a política acaba por excluir populações igualmente desfavorecidas que não se encontram inseridas nos recortes territoriais delimitados pelas instituições, bem como restringe de maneira significativa — e, em determinados contextos, praticamente absoluta — o acesso de candidatos oriundos da ampla concorrência. Tal dinâmica não apenas tensiona o princípio da isonomia, mas também fragiliza o caráter nacional e integrador do Sistema de Seleção Unificada, concebido justamente para democratizar o acesso às vagas das Instituições de Ensino Superior públicas em todo o território brasileiro.

Com efeito, a ausência de uniformidade normativa e a multiplicidade de critérios adotados pelas Instituições de Ensino Superior geram profunda insegurança jurídica, dificultando a previsibilidade das regras do certame e fomentando um ambiente propício à judicialização. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região consolidou-se no sentido de reconhecer a ilegalidade e a inconstitucionalidade da bonificação regional, especialmente por não haver respaldo legal específico, critérios objetivos e estar em descompasso com, dentre outros, os princípios da igualdade, da impessoalidade e da proporcionalidade.

Os entendimentos jurisprudenciais evidenciam que a autonomia universitária, embora constitucionalmente assegurada, não se reveste de caráter absoluto, devendo ser exercida em conformidade com os objetivos fundamentais da República e com os direitos fundamentais dos candidatos. A utilização da bonificação regional como mecanismo de seleção, quando dissociada de parâmetros normativos claros e de uma finalidade constitucionalmente legítima, acaba por converter-se em instrumento de discriminação por origem geográfica, vedada pelo texto constitucional.

Dessa forma, conclui-se que a bonificação regional, na forma como atualmente aplicada, constitui fator de insegurança jurídica, injustiça e exclusão, revelando potencial praticamente ilimitado de judicialização. Diferentemente das ações afirmativas legalmente instituídas, que se dirigem de modo genérico e impessoal a populações historicamente hipossuficientes, a bonificação regional opera como política direcionada, excludente e seletiva, afastando do acesso ao ensino superior público tanto candidatos da ampla concorrência quanto grupos socialmente desfavorecidos que não se enquadram nos recortes territoriais estabelecidos.

Por conseguinte, a pesquisa evidencia a necessidade de superação do atual modelo de bonificação regional, seja por meio de sua profunda reformulação à luz de critérios objetivos, proporcionais e nacionalmente uniformes, seja pela sua substituição por políticas públicas efetivamente alinhadas ao paradigma constitucional da igualdade material. Somente assim será possível compatibilizar a redução das desigualdades regionais com a garantia de acesso isonômico, impessoal e juridicamente seguro ao ensino superior público, preservando o caráter inclusivo, democrático e universal das Instituições de Ensino Superior brasileiras.

REFERÊNCIAS

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

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; MACEDO, Marconi Neves. **O desmonte da educação superior no Governo Bolsonaro**. In: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP), São Paulo/SP, 05 a 07 out. 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/358.pdf> Acesso em: 28 set. 2025.

BOLONHA, Carlos; TEFFÉ, Chiara de. **Cotas universitárias no Brasil: uma análise sobre o comportamento institucional**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, [S. l.], v. 55, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/31488>. Acesso em: 08 set. 2025.

BORGES, Pedro; MENEZES FILHO, Naércio. **Closing the Door on Mobility: Regional Bonuses as a Reaction Against SISU**. São Paulo: INSPER, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 3 de novembro de 2023. Dispõe sobre a revisão da Lei de Cotas no ensino superior**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 2023.

CNTE. **Relembre 7 desastres do governo Bolsonaro na educação pública**. 1 nov. 2022. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/relembre-7-desastres-do-governo-bolsonaro-na-educacao-publica-a9dc>. Acesso em: 29 set. 2025.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Direitos fundamentais e políticas públicas: o princípio da proporcionalidade como instrumento de controle do poder estatal**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CRUZ, Luis Felipe Ferreira Mendonça. **Ações afirmativas e o princípio da igualdade**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DAL BELLO, Joselha Cristina. **As ações afirmativas na educação superior: a Lei de Cotas e o perfil dos estudantes das universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Chapecó, 2022.

EXAME. **Ministro da Educação repete que há plantações de maconha nas universidades**. Exame, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-da-educacao-repete-que-ha-plantacoes-de-maconha-nas-universidades/>. Acesso em: 29 set. 2025.

FLORES, Vinícius Letti. **ADPF 186: a declaração de constitucionalidade da reserva de vagas em universidades públicas com base no critério étnico-racial**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 39, n. 128, p. 449-463, dez. 2012.

FULGÊNCIO, H. A. F. **A Secretaria-Geral de contencioso em defesa do sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas: exame acerca da atuação do órgão da agu na adpf n. 186 e dos resultados advindos do julgamento proferido nessa ação**. Publicações da

Escola Superior da AGU, [S. l.], n. 26, 2013. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1474>. Acesso em: 5 jan. 2026.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social – a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

SENADO. GUEDES, Aline. Senado aprimora Lei de Cotas, e texto já está em vigor. Senado Notícias, 10 jan. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/01/10/senado-aprimora-lei-de-cotas-e-texto-ja-esta-em-vigor>. Acesso em: 3 out. 2025.

LEAL, Luciana de Oliveira. **O sistema de cotas raciais como ação afirmativa no direito brasileiro**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, p. 104-123, 2005.

LIMA FILHO, Roberto Francisco Guedes; LIMA, Walber Cunha. **Análise sobre a legalidade do bônus regional à luz dos preceitos constitucionais brasileiros**. Revista UNI-RN, Natal, v. 24, n. 1/2, p. 237–260, jan./dez. 2024.

LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. **Sistema de Seleção Unificada (SiSU): refletindo sobre o processo de seleção**. Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados, v. 4, n. 10, p. 68–83, jan./abr. 2014.

MANSOUR, Isla Maria Amorim de Souza. **A constitucionalidade da política de bonificação regional: uma análise sobre o ingresso nos cursos de medicina das universidades públicas da Região Norte do Brasil. 2024**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

MORAES, Guilherme Peña. **Ações afirmativas no direito constitucional comparado**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, p. 298–315, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43–55, jan./abr. 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Presidente Lula sanciona PL que atualiza Lei de Cotas. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/presidente-lula-sanciona-pl-que-atualiza-lei-de-cotas>. Acesso em: 3 out. 2025.

SANTOS, Ednaldo dos Reis; GUZMÁN, Patrícia Rosa Santana; BIANCHINI, Ângelo Rodrigo. **Ações afirmativas na educação superior: a política de bonificação regional na Universidade Federal do Maranhão**. Revista Exitus, Santarém, v. 13, p. 1–25, e023056, 2023.

SANTOS, Jocélio Teles dos. **Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 93, n. 234, p. 401-422, maio/ago. 2012.

SILVA, Edcleutson de Souza; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de. **Impacto da política de bonificação regional sobre a demanda de cursos de graduação da população local**. XXIX Encontro Regional de Economia – ANPEC Nordeste 2024. João Pessoa, PB, 2024. 24 p.

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Relembre os retrocessos do (des) governo Bolsonaro para a Educação. Disponível em: <https://www.ubes.org.br/2022/relembre-os-retrocessos-do-desgoverno-bolsonaro-para-educacao/>. Acesso em: 28 set. 2025.

UNICAMP. Unicamp Hoje: edição de setembro de 2002. p. 7a. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html. Acesso em: 29 set. 2025.