

Data do recebimento: 20/08/2022

Data do Aceite: 19/09/2022

.....

PARÂMETROS NORMATIVOS DO “VESTIBULAR PARA REFUGIADOS”: ENTRE A LEI DE COTAS E O ESTATUTO DOS REFUGIADOS

.....

*NORMATIVE PARAMETERS OF THE “VESTIBULAR
FOR REFUGEES”: BETWEEN THE QUOTA LAW AND
THE REFUGEE STATUTE*

Pablo Francesco Rodrigues da Silva¹

Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro²

SUMÁRIO: Introdução; 1. Contexto sobre a Criação de Políticas Públicas para Refugiados no Brasil; 1.1. Políticas Públicas desenvolvidas pelas Universidades Públicas Federais: vestibular para refugiados; 2. Vestibular para Refugiados: ação afirmativa ou política pública prevista no Estatuto dos Refugiados, condizente com a autonomia universitária; 3. Parâmetros Normativos para a Realização do Vestibular para Refugiados pelas Universidades Públicas Federais; 4. Conclusão; Referências.

1 - Procurador Regional da PFE/INCRA. Especialização em Direito Público pela Estácio de Sá FIR, Brasil. Professor universitário com experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, especialmente: Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Financeiro, Políticas Públicas e Direito Ambiental. Atualmente, faz parte da comissão executiva da Escola da AGU. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5509932166496797>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4883-6363>. E-mail: pablo.silva@agu.gov.br.

2 - Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, Paraíba, Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá, UNESA, Brasil. Procurador-Chefe junto à Universidade Federal de Campina Grande. Procurador Federal. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/7043038833596852>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7095-4964>. E-mail: carlos.loureiro@agu.gov.br.



RESUMO: Objetiva-se com o presente artigo realizar uma abordagem sobre a confecção do vestibular direcionado aos refugiados. Para tanto, mostra-se pertinente uma análise sobre a Lei de Cotas e a ADPF nº 186, em que se pondera se o vestibular para refugiados é mais uma ação afirmativa e, como consequência, devendo seguir os parâmetros delineados pelo legislador e pelo Supremo Tribunal Federal, ou trata-se de uma política pública dotada de arcabouço legal próprio, construída a partir do microsistema direcionado ao refugiado, possuindo como referência a Lei nº 9.474/1997, além de contar como reforço de ação à autonomia universitária conferida pelo constituinte de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional. Estatuto do Refugiado. Lei de Cotas. ADPF nº 186/DF. Autonomia Universitária.

ABSTRACT: *The objective of this article is to carry out an approach on the preparation of the entrance exam aimed at refugees. Therefore, an analysis of the Quota Law and ADPF nº 186 is relevant, considering whether the entrance exam for refugees is more of an affirmative action and, as a consequence, would need to follow the parameters already outlined by the legislator and the Federal Supreme Court; or, on the contrary, it is a specific public policy that has its own legal framework, built from the microsystem directed to the refugee, having as reference the Law nº 9.474/1997, in addition to counting as a reinforcement of action the university autonomy conferred by the 1988 constituent.*

KEYWORDS: *International Right. Refugee Status. Quota Law. ADPF nº 186/DF. University Autonomy.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar que parâmetro de legalidade deve nortear e legitimar a realização de vestibular exclusivo para refugiados, por parte de universidades públicas federais.

Desde 2012, em virtude da edição da Lei nº 12.711/2012 – denominada Lei de Cotas, e do julgamento da ADPF nº 186/DF, há uma política pública, em consolidação, de ações afirmativas observadas pelas universidades federais, reservando-se um percentual de suas vagas para determinados grupos, a saber: pretos, pardos, indígenas e de pessoas com deficiência, ou estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Em alguns contextos, o forte influxo causado pela migração fez com que setores da sociedade civil organizada passassem a reivindicar por políticas públicas para migrantes e refugiados.

No cenário recente, a chegada de dezenas de milhares de venezuelanos (a maioria deles solicitantes de refúgio) a partir de 2017 mobilizou atores políticos locais, que, por sua vez, pressionaram instituições e órgãos para que fossem propostas e implementadas políticas de inclusão dos refugiados, com oportunidade de vagas no ensino superior público. Como exemplo, podem ser citadas instituições como a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade Federal do Paraná.

O problema ainda pendente de profundo debate é se existe uma base normativa capaz de validar juridicamente essa política direcionada e se ela estaria embasada na Lei de Cotas ou na Lei nº 9.474/97 (que implementa o Estatuto dos Refugiados no Brasil).

1. CONTEXTO SOBRE A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL

O Brasil é conhecido por ser um país receptor em sua história, inclusive, nas últimas décadas. Em praticamente todas as regiões do país, em maior ou menor grau, observa-se um fluxo de estrangeiros que procuraram/procuram acolhimento em terras brasileiras. Há diversos fatores que explicam essa movimentação. A depender da época, podem ser citados os incentivos realizados pelos governos do país de origem (emigração) e do Brasil (imigração), contingências políticas e circunstâncias geográficas e fronteiriças (MOREIRA, 2012 p. 313).

Na última década, dois fatores estimularam a vinda de estrangeiros para o território brasileiro: guerra e instabilidade governamental. Para o primeiro grupo, pode-se citar nacionais do Haiti, da Síria e atualmente da Ucrânia; para o segundo grupo, situação mais recente e com forte impacto no extremo norte, encontram-se os venezuelanos. Esses dois grupos podem ser enquadrados na categoria de refugiados, por preencherem os requisitos do art. 1º da Lei nº 9.474/97.

Nessa toada, segundo relatório do Ministério da Justiça e Segurança Pública, mediante fonte da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados, até dezembro de 2018, o Brasil possuía 11.231 pessoas refugiadas reconhecidas e 161.057 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiados em trâmite (BRASIL, 2019, p. 7). Em 2019, esse número foi fixado



em 82.552 solicitações (SILVA; CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020, p. 11); em 2020, foram registradas 28.899 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (SILVA; CAVALCANTI; OLIVEIRA; COSTA; MACEDO, 2021, p. 10); por fim, segundo o último levantamento, para o ano de 2021, foram registradas 29.107 solicitações, totalizando, na última década, 297.712 pedidos (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 10).

Tal variação, como justificativa para a sua diminuição, ocorre no contexto pandêmico, com a restrição da locomoção (SILVA; CAVALCANTI; OLIVEIRA; COSTA; MACEDO, 2021, p. 10). No entanto, observa-se que, para o ano de 2021, houve um aumento no número dos pedidos, o que reflete uma dinâmica positiva quando se leva em consideração o perfil do Brasil como destino para acolhimento de refugiados (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 10).

Do montante de refugiados que já tiveram a sua condição reconhecida, para o ano de 2021, a maior parte dos pedidos eram de venezuelanos ou de pessoas que tinham a Venezuela como o seu país de residência antes do pedido (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 11). Em seguida, também em 2021, houve uma mudança no número de pedidos em relação ao segundo grupo, sendo os haitianos ou pessoas residentes no Haiti ultrapassadas agora pelos angolanos (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 11). Todavia, a diversificação de nacionalidades vai além, apontando o Ministério que o Brasil recebeu pedido de refúgio de pessoas originárias de 117 países (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 11).

Avançando na análise desses dados, a faixa etária dos refugiados (com condição reconhecida) é um importante componente a ser observado. Pelo relatório da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados, há três grupos: menores de 15 anos (primeiro grupo); entre 25 e 40 anos (segundo grupo); e, por fim, entre 15 e 24 anos (terceiro grupo). Os últimos dois grupos representam, em números absolutos, a grande maioria dos refugiados, deixando transparecer uma população significativamente jovem (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 16).

O que interessa nesses dados é o fato de que, no Brasil, existe um percentual expressivo de pessoas entre 15 e 40 anos com a condição reconhecida de refugiados, podendo-se presumir que são pessoas aptas para a formação acadêmica e com disponibilidade para o mercado de trabalho.

Diante dessas informações, há dois caminhos: a inércia ou a construção de políticas públicas que possibilitem a inserção desse núcleo de refugiados na sociedade (MOREIRA, 2015, p. 81-96). Evidentemente que essa inserção deve se dar de forma parcimoniosa e com oportunidades para que o processo de aculturação do refugiado no país de destino também seja compreendido, tornando-se uma via dupla no respeito cultural. Além disso, o segundo caminho teria por finalidade evitar um mal maior: a intolerância.

Nesse cenário, o marco inicial foi dado pela Lei federal nº 9.474/97, que criou mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados, com inspiração na Convenção de Genebra que estabeleceu suas bases em 1951. Entre as medidas impostas pela referida lei, foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão multiministerial que desenvolve suas atividades no âmbito do antigo Ministério da Justiça, atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (FRANÇA; MONTAGNER; RAMOS, 2019, p. 5).

Em âmbito estadual, há a criação de centros com a proposta de acolhimento e direcionamento para a alocação no mercado de trabalho, com a realização de cursos e capacitações, sendo São Paulo a unidade federativa que apresenta a melhor estrutura (FRANÇA; MONTAGNER; RAMOS, 2019, p. 5).

Na esfera federal, com o grande fluxo recebido na Região Norte, sobretudo no estado de Roraima, o Governo Federal, mediante ações da Polícia Federal e do Exército Brasileiro, criou a Operação Acolhida, sustentada nos seguintes eixos: a) recepção e identificação; b) núcleo de saúde da acolhida; c) alojamento de trânsito; e d) posto de interiorização e triagem (BRASIL, 2022).

No entanto, como próximo estágio da implementação de uma política pública concreta, algumas universidades federais começaram a realizar vestibulares para refugiados, seja mediante seleção específica (com critérios diferenciados), seja mediante oferta de vagas no vestibular tradicional.

1.1. Políticas públicas desenvolvidas pelas universidades públicas federais: vestibular para refugiados

É inquestionável que as universidades possuem uma relevância ímpar em qualquer sociedade. É dentro dos seus *campi* que novas descobertas científicas são realizadas e se cria um ambiente propício para que os diversos segmentos da sociedade convirjam esforços para a construção de novas melhorias coletivas. É ambiente também para que ações sociais sejam desenvolvidas, com a proposta de modificar realidades individuais.

Nesse cenário, em 2003, a Agência da ONU para Refugiados, o ACNUR, criou a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), a qual tem por objetivo firmar parcerias com centros universitários para promover a educação, a pesquisa e a extensão acadêmica voltada à população em condição de refúgio (UNHCR ACNUR²⁰¹⁹ p. 7). Ao se firmar a parceria, o ACNUR constrói um instrumento com o objetivo de que os centros universitários discutam internamente a situação dos refugiados, estimulando o pensamento crítico, a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes na temática dos refugiados (UNHCR ACNUR²⁰¹⁹, p. 7).

Nas palavras de Gilberto Rodrigues (RODRIGUES, 2019, p. 53):

Na maior parte dos países comprometidos com o acolhimento de refugiados, a universidade exerce algum papel, seja para ensinar Direito dos Refugiados, seja para atuar em defesa dos refugiados perante os órgãos administrativos e/ou judiciais que determinam quem será reconhecido como tal no país, ou para apoiar refugiados em seu processo de integração local.

Indo além das ações desenvolvidas pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), mesmo sem se firmar acordos com a CSVM/ACNUR, diversas universidades federais brasileiras estão empreendendo esforços para promover uma política pública de oportunidades aos refugiados acolhidos pelo governo brasileiro. Entre os diversos caminhos possíveis, tem-se a realização de vestibulares para esse público específico. Na atual realidade brasileira, as seguintes Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) vêm realizando processos seletivos com previsão de vagas para refugiados, tendo a UFSCAR despontado como umas das pioneiras nessa oferta (BERTINO, 2020, p. 81-96):

| Instituição Federal | Ato normativo autorizativo | Certame de seleção |
|---------------------|--|--|
| UFRGS | Decisão nº 366/2015 do Conselho Universitário | Edital nº I/2019 |
| UNILA | Instrução Normativa Prograd - Unila nº 02/2018 | Edital nº 02/2019/ PRAE/PROGRAD/PROINT/ REITORIA - UNILA, de 07 de junho de 2019 |
| UFMG | Resolução nº 07/2019, de 11 de junho de 2019 | Edital do processo seletivo 2022 |
| UFSCar | Resolução CoG nº 071, de 12/05/2015 | Edital Prograd nº 007, de 8 de abril de 2019 – Seleção para ingresso de refugiados nos cursos de graduação presenciais |
| UFSM | Resolução UFSM nº 041/2016 | Edital nº 001/2018 – PROGRAD |
| UNIFESP | Resolução nº 02 do Conselho de Graduação | Edital nº 26/2019 |
| UFPR | Resolução nº 63/18 – CEPE | Edital 04/2019 |
| UFRR | Resolução nº 007/2018-CEPE | Edital nº 082/2019/CPV/UFRR |

Fonte: Elaboração própria

A realização do vestibular é uma forma de minorar os efeitos da mudança de país e, ao mesmo tempo, oferecer novas oportunidades, sobretudo a qualificação para a inserção no mercado de trabalho e a adaptação cultural na nova residência, rompendo fronteiras e preconceitos.

Por parte da doutrina, por exemplo, Rosita Milesi e Flavia Carlet apontam as seguintes propostas no campo da educação (CARLET; MILESI, 2016, p. 126-127):

1. Criar mecanismos para agilização do processo de revalidação de diplomas e documentos universitários;
2. Ampliar o número de vagas para crianças na faixa etária própria para acolhida em creches;
3. Estabelecer acordo entre Ministério da Educação e Universidades Públicas para oferta de vagas para refugiados e definição de critérios especiais para inclusão destes no PROUNI;
4. Disponibilizar um percentual de bolsas escolares (escolas particulares) para refugiados, particularmente para crianças e adolescentes em idade escolar. (grifo nosso)

No entanto, há de se questionar em qual parâmetro normativo a promoção dessa política pública pelas universidades federais brasileiras se baseia: é mais uma ação afirmativa, que precisaria observar os contornos da Lei de Cotas e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF, ou trata-se de uma política inserida na esfera da autonomia universitária de cada IFES, valendo-se de outro(s) parâmetro(s) normativo(s) para além da Lei de Cotas e da ADPF nº 186/DF, qual seja, o Estatuto dos Refugiados?

O próximo tópico se propõe a responder esses questionamentos.

2. VESTIBULAR PARA REFUGIADOS: AÇÃO AFIRMATIVA OU POLÍTICA PÚBLICA PREVISTA NO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, CONDIZENTE COM A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O ano de 2012 foi um marco no ordenamento brasileiro para a construção de políticas de ações afirmativas em universidade públicas. Primeiro, em 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADPF nº 186/DF, que versa sobre a reserva de cotas para alunos negros, pardos e indígenas. Como pano de fundo, estavam em análise atos internos da Universidade de Brasília (UnB) que aprovaram a reserva de vagas para alunos negros, pardos e indígenas.

De relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o julgamento recebeu a seguinte ementa (BRASIL, Supremo Tribunal Federal):

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa.

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico- raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro.

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo

esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.

Em seguida, após o julgamento, o Parlamento brasileiro editou a Lei federal nº 12.711/2012, que passou a ser denominada Lei de Cotas, com o seguinte art. 1º:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Tanto a ADPF nº 186/DF como a Lei nº 12.711/2012 delinearão os requisitos que deverão permear a implementação das ações afirmativas por elas contempladas, podendo ser sintetizados da seguinte maneira:

- a) previsão da política de ação afirmativa em lei;
- b) possibilidade de adoção de critérios diferenciados;
- c) proporcionalidade nos critérios utilizados, com o intuito de consubstanciar o princípio constitucional da igualdade; e
- d) previsão de durabilidade da ação afirmativa.

Em uma análise apressada, poder-se-ia pensar que o vestibular para refugiados seria mais uma ação afirmativa que deveria seguir os parâmetros da ADPF nº 186/DF e da Lei nº 12.711/2012. Ou seja, deveria estar previsto em lei, adotando-se ou não critérios diferenciados e proporcionais de seleção, sem olvidar o prazo de duração da medida.

Com efeito, defender-se-ia a provável visão de que o vestibular para refugiados é uma medida desenvolvida pelas instituições públicas de ensino e alcança um grupo específico em situação de vulnerabilidade. Por diversas questões, sobretudo culturais, pode ser estabelecido um critério diferenciador de seleção, com o propósito de tornar iguais os desiguais na medida de suas

desigualdades. O vestibular poderia então ter uma previsão de durabilidade, sendo constantemente revisto à medida que o fluxo imigratório aumentasse ou diminuísse.

No entanto, como primeiro problema ao se enquadrar o vestibular para refugiados como mais uma ação afirmativa é a impossibilidade de sua implementação, visto não estar prevista na Lei nº 12.711/2012. É que o legislador brasileiro apenas apontou como segmento atendido pela norma alunos oriundos de escolas públicas, negros, pardos, indígenas e portadores de deficiência. Para a realização do vestibular por universidades federais, seria necessário, portanto, alterar a Lei de Cotas, a fim de fazer constar expressamente os refugiados como um dos segmentos atendidos pela lei.

Alternativamente, contudo, talvez fosse possível justificar o vestibular para refugiados com base no §3º do art. 5º do Decreto nº 7.824/2012, segundo o qual as universidades poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade. Numa análise apressada, provável que esse fosse o caminho mais fácil, já que o Decreto confere ampla liberdade às instituições de ensino superior na criação de ações afirmativas.

Todavia, acredita-se que tal linha de raciocínio pode se mostrar incoerente sob o ponto de vista normativo, já que o Decreto nº 7.824/2012 procura justamente servir como via executiva para possibilitar a aplicação da Lei de Cotas, como ocorre naturalmente com os decretos regulamentares (inciso IV do art. 84 da CRFB/88). Em outros termos, pondera-se que a aplicação do Decreto será mais adequada quando a ação afirmativa seguir as balizas traçadas pela Lei nº 12.711/2012, cumprindo, inclusive, a função de desenvolvimento e amadurecimento da Lei de Cotas no interregno revisional fixado pelo legislador (art. 7º).

Não pensar assim ensejaria dois problemas: o primeiro é incluir grupo ou conceito não previsto pela própria Lei de Cotas, uma vez que a revisão estaria direcionada aos estudantes pretos, pardos, indígenas e a pessoas com deficiência; o segundo estaria relacionado ao interregno fixado. Sem a revisão determinada pelo legislador, qualquer outra medida de reserva de vagas estaria inviabilizada, sobretudo aos refugiados.

Na verdade, a situação dos refugiados precede a qualquer discussão de ações afirmativas, haja vista que há mais de um século o Estado brasileiro tornou-se ponto de referência no acolhimento de povos estrangeiros. Isso nos leva a concluir que a omissão na Lei de Cotas foi proposital, por entender o Congresso Nacional que a situação dos refugiados é diferente e deve receber tratamento específico no arcabouço normativo brasileiro.

No campo jurisprudencial, o STF, por sua vez, ainda não se manifestou sobre a nova realidade atinente aos refugiados, e não parece que o fará tão cedo. Ao que tudo indica, as demais cortes também não. Entretanto, embora sem uma abordagem jurisprudencial e legal do tema, defende-se a ideia de que classificar o vestibular para refugiados como mais uma ação afirmativa, nos moldes das ações previstas na Lei nº 12.711/2012, não parece ser o melhor caminho. E as razões para tanto são esboçadas a seguir.

3. PARÂMETROS NORMATIVOS PARA A REALIZAÇÃO DO VESTIBULAR PARA REFUGIADOS PELAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

A realização de vestibular para refugiados deve ser analisada, não sob a regra geral da implementação das ações afirmativas – ADPF nº 186/DF e Lei nº 12.711/2012, mas sim sob dois prismas: a) as microrrelações internacionais que o Brasil se comprometeu a cumprir; e b) a autonomia universitária, particularidade que pode abrir margem para a política pública ser desenvolvida.

Sob o primeiro, a República Federativa do Brasil firmou o compromisso constitucional, nas suas relações internacionais, de reger-se por 11 princípios consubstanciados no art. 4º da Constituição Federal de 1988. Entre os que importam aqui, destaque-se a prevalência dos direitos humanos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo e a concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

Como forma de implementar os princípios do art. 4º da Constituição, particularmente os acima mencionados, o Estado brasileiro tem ratificado os principais tratados internacionais, reconhecendo, por exemplo, a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na esfera infraconstitucional, na década de 90, o Congresso Nacional editou a Lei federal nº 9.474/97, que estabeleceu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, entre os quais está a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão vinculado atualmente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Diante desse microsistema que rege as relações internacionais do Brasil, as disposições do Estatuto dos Refugiados, operacionalizadas por lei específica, prevalecem sobre diplomas gerais. Ou seja, ao se analisar a questão do vestibular dos refugiados, o intérprete deve utilizar primordialmente como parâmetro a lei que conferiu tratamento específico a esse grupo, e só após, de maneira subsidiária – como forma de ajeitar alguns pontos, valer-se do ato geral, no caso, a Lei nº 12.711/2012.

Isso porque o art. 44 da Lei n. 9747/97 determina que o ingresso de imigrantes em instituições acadêmicas brasileiras de todos os níveis deverá ser facilitado, diante das condições desfavoráveis enfrentadas pelos refugiados:

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados (grifo nosso).

Há de se observar que o referido art. 44 apresenta um compromisso estabelecido para a República Federativa do Brasil, no que atine às questões internacionais, muito antes de qualquer proatividade para a discussão das ações afirmativas. A política acima foi concebida praticamente 20 anos antes de qualquer debate realizado no julgamento da ADPF nº 186/DF e na Lei de Cotas, o que só leva a concluir que sempre foi intenção do legislador brasileiro tratar a questão dos refugiados de maneira ímpar, mediante arcabouço legal próprio.

Na mesma toada, em 2017, o Congresso editou novo diploma voltado a atender aos

princípios discriminados no art. 4º da CRFB/88; trata-se da Lei de Migração, Lei federal nº 13.445/2017. Nos incisos X e XI do art. 3º do referido diploma, foram estabelecidas as seguintes ações:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, *educação*, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; (grifo nosso)

Em 2018, um novo ato normativo foi editado pelo Parlamento brasileiro, a saber, a Lei nº 13.684/2018, com o fim estabelecer medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, conforme se pode notar do extenso rol de políticas definidas em seu art. 5º.

Em síntese, o microsistema para a realização do vestibular para refugiados teria como suporte normativo a seguinte estrutura:

- A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III CF/88);

- A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todas(os), sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação são objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, IV, da CF);

- A prevalência dos direitos humanos e a construção de relações baseadas na cooperação entre os povos para o progresso da humanidade regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais (art. 4º, II, IX, da CF);

- Compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);

- Obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil com a Carta da Organização dos Estados Americanos (1947) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1969);

- Obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil com a Convenção das Nações Unidas relativas ao Estatuto dos Refugiados – Convenção de Genebra (1951), o Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados (1967), a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984), a Declaração sobre os Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do País em que Vivem (1985), e a Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014);

- A Lei nº 9.474/97, mormente o artigo 44, com direcionamento facilitado para o ingresso em instituições acadêmicas;

- A Lei nº 13.445/17, a Lei de Migração, cujo inciso X assegura o direito à educação pública, sendo vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória, bem como o Decreto 9.199/17, que a regulamenta;

- O disposto na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018 sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Com efeito, o tratamento conferido pelo microsistema dos refugiados é específico e, nessa condição, prevê, em seu campo de incidência, uma política pública desenvolvida pelas IFES brasileiras com muito mais força de aplicação do que propriamente a Lei de Cotas.

Não por outra razão a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, lançou recentemente processo seletivo, Edital 2022, para cursos presenciais de graduação destinados a refugiados, asilados políticos, apátridas, portadores de visto temporário de acolhida humanitária e portadores de autorização de residência para fins de acolhida humanitária.

No preâmbulo do certame, que contém a base legal de autorização para a realização do processo seletivo, não há qualquer referência à Lei de Cotas:

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), considerando os princípios da publicidade, razoabilidade e finalidade pública, os critérios de conveniência e oportunidade, bem como a Lei nº 9.474/97, de 20 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a Lei nº 13.445/17, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração; e a Resolução nº 07, de 11 de junho de 2019, do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão da UFMG (CEPE/UFMG), faz saber aos interessados que, no período fixado no Cronograma deste Edital (Anexo I), estarão abertas as inscrições, exclusivamente pela Internet, ao Processo Seletivo 2022 UFMG para ingresso nos cursos presenciais de Graduação, destinados a refugiados, asilados políticos, apátridas, portadores de visto temporário de acolhida humanitária, portadores de autorização de residência para fins de acolhida humanitária, conforme relacionado nos Quadros I e II deste Edital.

Na mesma linha, a Universidade Federal do Paraná – UFPR, usou como base normativa para a edição da sua resolução (Resolução nº 63/18 – CEPE) a seguinte estrutura:

O CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO da Universidade Federal do Paraná, considerando:

a condição do Brasil como Estado-membro da Organização das Nações Unidas e signatário da Convenção sobre o Direito dos Refugiados de 1951;

o contido no artigo 5, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, que atribui à educação a qualidade de direito fundamental, garantida a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país;

a legislação especial que dá tratamento específico para o acesso à educação por refugiados, migrantes e apátridas (Leis nº 9474/1997 e 13.445/2017), complementadas por regras administrativas;

o Termo de Parceria celebrado em 2013 entre UFPR e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que instituiu a Cátedra Sérgio Vieira de Mello nesta Universidade, e estabelece a obrigação da UFPR de implementar medidas de difusão e apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão voltadas ao tema do Refúgio e Apátrida;

o compromisso permanentemente reafirmado pela UFPR em promover a ampliação do

acesso à educação superior por todos e todas, indistintamente, na busca de superação das desigualdades e no combate a todas as formas de discriminação.

De mais a mais, extrai-se do texto constitucional outro relevante fundamento que reforça o argumento defendido neste tópico; trata-se do art. 207, o qual consubstancia a autonomia universitária. Como forma de entender que não se trata de norma vazia, colaciona-se trecho das discussões na Assembleia Constituinte acerca do alcance desse comando constitucional (BRASIL, 1988, p. 2020-2023):

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE:

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a emenda, que ora defendo e para a qual solicitei destaque, a resultante de entendimentos amplos, que envolvem um conjunto de Constituintes dos mais diversos Partidos. Ela é subscrita pelo eminente Constituinte Gumercindo Milhomem, do Partido dos Trabalhadores. Contou com a colaboração e a participação de todos quantos aqui, nesta Casa, têm se dedicado aos assuntos da educação, na Assembléia Nacional Constituinte. Conta ela com contribuições dos Constituintes Octavio Elísio, Hermes Zaneti, Sandra Cavalcanti, Pedro Canedo e inúmeros Srs. Constituintes, que me arrisco, até, a cometer a injustiça da omissão de alguns nomes. **A insistência nesta alteração do texto que aqui propomos**, neste momento, Sr. Presidente – V. Ex.^a há de compreender – **resulta, também, do apelo que foi feito há poucos dias, aqui nesta Casa, por um significativo número de reitores das universidades brasileiras, pelas entidades ligadas à educação, particularmente à educação superior, particularmente à Andes – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – no sentido de que procurássemos aprimorar um pouco mais esse texto, que já é primoroso em tantos aspectos, no que se refere à educação, exatamente o que resultou do entendimento, da negociação e das soluções de compromisso. Os pontos principais que preocuparam os reitores e as entidades da educação são os seguintes: “autonomia”, na forma em que se encontra prevista no texto para as universidades, poderia vir a ser reduzida, relativizada ou condicionada por uma lei ordinária, uma vez que, ao final do caput do art. 239, há a expressão “nos termos da lei””. Esta é a primeira coisa que pretendemos retirar com essa emenda do texto do projeto. Ficaria, então, o projeto redigido da seguinte maneira: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, sem a expressão “nos termos da lei”, que pudesse vir a permitir algum retrocesso, alguma qualificação, alguma redução da autonomia universitária, que é o primeiro, o fundamental e cardeal pressuposto no qual se há de edificar a organização do ensino superior universitário neste País.**

Em Segundo lugar, a emenda procura repor aquilo que vinha sendo uma preocupação desde os trabalhos da subcomissão, que é a exigência de padrões mínimos de qualidade no ensino superior, e o faz no texto do parágrafo único da emenda, que está aqui proposto como § 2º do artigo, uma vez que preservamos o § 1º tal qual se encontra. E este § 2º passa a ter o seguinte teor: “A educação superior far-se-á com observância do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da garantia de padrão de qualidade.” Retirada a palavra “unitário”. (Palmas)

(...)

O SR. CONSTITUINTE FRANCISCO DORNELLES: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, este assunto foi amplamente debatido em várias ocasiões, inclusive com os vários Constituintes que participaram da negociação na Fundação João Pinheiro. É

uma das emendas, é um dos textos que seguiu e que teve várias redações, e eu tinha a impressão, até, de que se tinha chegado a um consenso sobre ele. **Quando se estabelece que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, no texto do ilustre Relator Bernardo Cabral, tem que ser inserida a expressão “nos termos da lei”. A lei é que tem que dizer como vai ser essa autonomia, principalmente no campo da gestão financeira e patrimonial. Se não houver a expressão “nos termos da lei”, é uma autonomia ampla, irrestrita, é uma autonomia sem nenhum controle da sociedade sobre esse parâmetro.** De modo que eu queria manifestar ao ilustre Constituinte Jorge Hage, que esse termo, essa manutenção da expressão «nos termos da lei» é fundamental, para que a sociedade controle a própria autonomia. Não tenho nenhuma objeção em relação ao parágrafo proposto pelo ilustre Constituinte. Eu não sei se é possível aprovarmos o parágrafo, mantendo o caput como está. Mas eu quero me manifestar contrário à modificação introduzida no caput, porque eu acho fundamental, para que haja o controle da sociedade, que a autonomia financeira e patrimonial seja feita nos termos da lei (348)

(...)

O SR. CONSTITUINTE OCTÁVIO ELÍSIO: – É apenas para um esclarecimento, dentro dos critérios estabelecidos por V. Ex.^a. O Constituinte Francisco Dornelles, tem razão quando diz que esse assunto foi objeto de uma longa discussão entre nós, e eu faço parte dos Constituintes que com S. Ex.^a e a Constituinte Sandra Cavalcanti acertamos o texto que hoje faz parte do Substitutivo. Entretanto os reitores reunidos no CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – e inclusive indo ao ex-Ministro Jorge Bonhausen, manifestaram a preocupação com a possível restrição que o termo “nos termos da lei” possa estabelecer à autonomia didático-científica, etc. e nos solicitaram, os reitores reunidos aqui na terça-feira passada, que lutássemos por esta emenda em modificação parcial ao artigo existente. Então a razão é simplesmente esta: o que se pretende, de fato, é não permitir a restrição, por lei, da autonomia didático-científica que as universidades hoje já possuem (349)

(...)

O SR. CONSTITUINTE FRANCISCO DORNELLES: – Sr. Presidente, eu queria falar porque o meu nome foi mencionado. Realmente esse assunto foi debatido e se chegou a um acordo. Os reitores querem tirar a expressão “nos termos da lei” porque todo mundo quer ter autonomia de gestão patrimonial e financeira sem qualquer limite, sem regulamentação. Todos querem, todos desejam. Nós damos autonomia, nós reconhecemos, mas tem que haver uma regulamentação. Porque os reitores querem, os donos de hospitais querem; todos os setores querem autonomia sem qualquer regulamentação, e ninguém mais vai fazer administração financeira e econômica neste País.

(...)

O SR. CONSTITUINTE ERALDO TINOCO: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, tenho tido o privilégio de, durante toda a minha vida profissional, ter dedicado a maior parcela da minha formação universitária em administração pública, precisamente em administração da educação. Tive o privilégio de percorrer um longo caminho, desde Assessor de Orçamento de uma Universidade Federal, Assessor da Secretaria Estadual de Educação, Diretor no Ministério da Educação, Secretário de Educação no meu Estado, e isto naturalmente permitiu que, mesmo sem ser um profissional da área de educação, ter tido a possibilidade de me debruçar sobre os principais problemas da administração

da educação deste País. **Nesta emenda, que tenho o privilégio de defender neste momento, temos dois aspectos de fundamental importância: o primeiro diz respeito a esta autonomia. Sei que muitos companheiros fazem restrições à retirada da expressão “nos termos da lei”. Mas, efetivamente, Sr. Presidente, a retirada desta expressão não significa que as universidades tenham que ser geridas à margem da lei. O que temos de garantir é que este princípio não fique dependendo de regulamentações que às vezes nunca ocorrem, como aconteceu em relação às autarquias universitárias.**

(...)

Fui Diretor do Departamento de Pessoal do Ministério da Educação e – pasmem V. Ex.as – a simples substituição de um datilógrafo, numa universidade federal, dependia de uma autorização do famigerado DASP. Ora, Srs. Constituintes, é evidente que **uma universidade, pelo seu dinamismo, pelas suas características, pela necessidade da sua ação pronta, não pode estar submetida a limitações desta ordem.** Com relação ao parágrafo, vejamos que aqui é incluído um princípio fundamental que não está no texto do eminente Relator, o problema da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. É óbvio que essa norma não se aplica a uma escola isolada, não tem sequer condições, muitas vezes, de executar atividade de extensão. Em se tratando de uma universidade, a inter-relação que deve ter a universidade com o meio social onde está inserida, não podemos deixar de registrar que essa indissociabilidade se aplica ao ensino, à pesquisa e à extensão.

(...)

O SR. CONSTITUINTE ALOYSIO CHAVES: – ... de vez que não há, no elenco apresentado à Mesa, nenhuma outra emenda substitutiva. Nesta hipótese, Sr. Presidente, **desejo manifestar a minha plena concordância com a emenda.** Trata-se de matéria de fundamental importância sobre a qual não posso deixar de manifestar claramente a minha opinião, não só na condição de Constituinte como na de Reitor e Educador que fui ao longo de trinta anos. **A autonomia é fundamental à universidade.** É o cerne, é a vida da instituição. (Palmas) No Brasil, e fora dele, este é um ponto inquestionável e me admira que aqui, neste País, onde já se avançou até à Lei da Reforma Universitária, a Lei nº 5.540, para assegurar a autonomia, agora se pretenda limitá-la e restringi-la na Constituição. Como também não se concebe que um princípio que já está consagrado, que é pacífico na legislação brasileira, da indissociabilidade do ensino, da pesquisa, da extensão, tenha seu brigo recusado na Constituição, quando está no cerne da instituição universitária. Sr. Presidente, por tudo isso, estou de pleno acordo com a emenda apresentada. (grifo nosso)

Prestigiando o projeto do constituinte, o STF assim se manifestou sobre a autonomia universitária (BRASIL, Supremo Tribunal Federal):

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc.

1. **A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio**

das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.

(...) (grifo nosso)

Em outros termos, a autonomia funciona como via condutora para que a universidade cumpra o seu papel institucional. Nesse sentido (DURHAM, 2003, p. 276 e 277):

Constitui um ponto de partida necessário para esta discussão a análise formal do conceito da autonomia e sua aplicação à universidade. Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com “soberania” e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da sociedade civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, **a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da Universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia. É por isso que o próprio texto constitucional, afirmando que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, diz, simultaneamente, que “obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (Constituição Federal, Art. 207).** Assim, se a atual Constituição não define explicitamente as funções da Universidade, o faz indiretamente, estabelecendo que se trata de uma instituição caracterizada pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa, que são suas finalidades precípua (estando o terceiro termo, “extensão”, obviamente, referido aos dois primeiros). Podemos assim afirmar que a Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços. (grifo nosso)

Destrinchando o comando constitucional do art. 207, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, preceitua que:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; [...]

À evidência, no exercício de sua autonomia, as universidades possuem competência para realizar o manejo, a ampliação e a diminuição do número de vagas oferecidas nos vestibulares, o que acaba por ensejar a possibilidade de disponibilização de vagas aos refugiados.

Como forma de possibilitar a coexistência pacífica da Política de Cotas da Lei nº 12.711/2012 e da ADPF nº 186/DF com as políticas para refugiados (Lei n. 9.474/97), cada instituição pública pode criar o melhor modelo para implementar ambas as políticas. O fluxo imigratório não é sentido de forma linear em todas as regiões do país, logo, a fórmula criada em uma instituição pode não ser a mais adequada para outra que também pretenda o desenvolvimento da mesma política pública.

O mais importante desse cenário é que as vagas disponibilizadas por cada IFES não configurem óbice para a Lei nº 12.711/2012 vir a beneficiar outros grupos (de refugiados), como também não ser utilizada para obstar a criação de outras políticas públicas específicas.

A lógica acima atende a todos os interesses e não furta das universidades a sua margem de discricionariedade na organização das vagas ofertadas. Esse raciocínio é muito mais salutar do que o não aproveitamento das vagas ociosas que são perdidas com o não preenchimento em determinados cursos de graduação e pós-graduação.

É preciso entender que o não preenchimento da vaga importa em custos aos cofres públicos. A criação e expansão das vagas nos cursos superiores demanda um estudo na correlação entre a vaga criada e o quanto se gasta por aluno. Isso repercutirá, inevitavelmente, na contratação de professores para atender um número de “*x*” alunos por sala; na quantidade de espaços que precisam ser disponibilizados, como laboratórios (químicos, de informática); e em políticas de assistência estudantil para alunos em vulnerabilidade, como o PNAES, para se evitar a evasão. Em síntese, o não preenchimento das vagas ociosas da universidade pública federal representa um custo muito maior para a sociedade e para o orçamento do Ministério da Educação.

Com efeito, o vestibular para refugiados, além de alicerçado na legislação específica direcionada a esse público, não pode ser enquadrado como uma nova categoria de ação afirmativa. Isso porque o panorama de persistente exclusão social, cultural e econômica ao longo da história de um país, que aflige especificamente determinado grupo racial, étnico, religioso ou social, não é encontrado na política do vestibular para refugiados. Observa-se, na verdade, para refutar a alegação de adeptos dessa ideia, que o fluxo é de fora para dentro, alcançando dimensões do Brasil sem prévia informação de dados.

Além disso, a condição de refugiado pode ser ocasionada por diversos fatores exógenos, não sendo possível determinar quando, onde irá ocorrer o fluxo e quando irá terminar. A situação dos venezuelanos, por exemplo, era diferente há 10 anos e pode ser diferente daqui a 10 anos. Ademais, a exclusão social, cultural e econômica, ao longo da história, atinge grupos que passaram por longos períodos de transtornos sociais.

4. CONCLUSÃO

Com o seu emblemático passado, o Brasil conquistou reconhecimento no acolhimento de refugiados e imigrantes. A partir de situações específicas, que podem variar a depender da época ou da região, observa-se a necessidade da construção de esforços para que o acolhimento não se restrinja apenas à facilidade da travessia da fronteira.

É a partir desse cenário que as universidades públicas federais propuseram ações que estimulam a inserção cultural e social dos refugiados na sociedade brasileira. Como uma das principais medidas, observa-se a reserva de vagas nos vestibulares dessas instituições.

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar ou defender a ideia de que se trata de mais uma ação afirmativa, e como tal deve seguir os balizadores da Lei de Cotas – Lei n. 12.711/2012, e da ADPF n° 186/DF, necessitando ainda de alteração legislativa para previsão expressa na Lei n° 12.711/2012. Todavia, o vestibular para refugiados não pode ser classificado como mais uma ação afirmativa.

Trata-se, efetivamente, de uma política pública que extrai o seu fundamento legal de um microsistema voltado aos refugiados, como os princípios que a República Federativa do Brasil se comprometeu a observar em suas relações internacionais, o Estatuto dos Refugiados, a autonomia universitária e a LDB, além das leis infraconstitucionais editadas recentemente.

Pensar de forma diferente, desconsiderando a estrutura normativa acima, está muito mais associado “*a um fundo de intolerância difusa preexistente*”, nas palavras de Umberto Eco (ECO, 2020, p. 43).

As universidades, dentro da margem gerencial e discricionária que o constituinte originário a elas reservou, podem destinar vagas aos refugiados, ajeitando as políticas públicas sem derrogar seus efeitos ou sobrepô-las, com critérios gradativos da utilização das vagas.

Verifica-se, dessa maneira, que a reserva de vagas para refugiados em vestibulares não viola nenhuma lei, sobretudo a Lei de Cotas, podendo coexistir de forma harmoniosa com as políticas desenvolvidas pelo governo brasileiro nas ações afirmativas.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Luiz Paulo Teles (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Refugio-no-Brasil_A-proteção-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Américas-2010.pdf>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. Senado. **Assembleia Nacional Constituinte**: ata das comissões. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2022. p. 2020-2023.

BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1997**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13684-21-junho-2018-786881-publicacaooriginal-155890-pl.html>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3792 do Rio Grande do Norte**. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. Inconstitucionalidade. Requerente: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte. Intdo: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. DIAS TOFFOLI, 01 de agosto de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203792&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 15 abr. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 do Distrito Federal**. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior {...}. Requerente: Democratas-DEM. Relatora: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de; LOPES, Rosaly Bacha. O pensamento de Ronald Dworkin sobre as ações afirmativas. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 8(15), 2020, pp. 153-176. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2020.15.153-176>. Acesso em: 05 set. 2020.

CARLET, Flavia; MILESI, Rosita. Refugiados e Políticas Públicas. In: RODRIGUES, Viviane Mozine (Org). **Direito Humanos e Refugiados**. Curitiba: CRV, 2016. p. 1-136.

DURHAM, E. R. “Autonomia, controle e avaliação”. In: Morrhy, L. (Org.). **Universidade em questão**, Brasília: Universidade de Brasília, 2003, p. 276 e 277.

ECO, Umberto. **Migração e Intolerância**. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 1-95.

FRANÇA, Rômulo Ataidés; MONTAGNER, Maria Inez; RAMOS, Wilsa Maria. Análise das informações sobre as políticas públicas e programas para refugiados no Brasil. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 89-106, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/43008/29719>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números**, 7. ed. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Acesso em: 16 ago. 2022.

JÚNIOR, Valmôr Scott. (2020). Entre o Direito e a Educação: A afetividade em foco. **Revista Direitos Humanos E Democracia**, 8(15), 177-190. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2020.15.177-190>. Acesso em: 05 set. 2020.

MOREIRA, Júlia Bertino. O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 4, n. 8, p. 81-96, nov. 2015. ISSN 2316-8323. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4314>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010) (Tese)**. Campinas, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, 2012. p. 377. Disponível em: <<https://oestrangeriodotorg.files.wordpress.com/2017/12/tese-julia-bertino-moreira.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Refugiados: o grande desafio humanitário**. São Paulo: Moderna, 2019. p. 1-79.

SANTOS, João Paulo de Faria. **Ações afirmativas e igualdade racial: a contribuição do direito na construção de um Brasil diverso**. São Paulo: Loyola. 2005. p. 1-99.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 5. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-5e.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-6e.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional (dissertação)**. Maceió, Universidade Federal de Alagoas-UFAL, 2012. p. 232. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/4365/1/O%20direito%20internacional%20dos%20refugiados%20e%20o%20ordenamento%20Jur%20brasileiro%20an%20lise%20da%20efetividade%20da%20prote%20cao%20nacional.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2021.

UNHCR ACNUR, Agência da ONU para refugiados; MELLO, Sérgio Vieira de. **Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Melo**: 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/09/Relatorio-Anual-CSVM_Digital.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

UNICEF BRASIL. **Crise migratória venezuelana no Brasil: O trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Resolução nº 07/2019, de 11 de junho de 2019**. Regulamenta o ingresso, como estudantes nos Cursos de Graduação da UFMG, de refugiados, asilados políticos, apátridas, portadores de visto temporário de acolhida humanitária, portadores de autorização de residência para fins de acolhida humanitária e outros imigrantes beneficiários de políticas humanitárias do Governo Brasileiro, e revoga a Resolução do CEPE nº 03/2004, de 19 de agosto de 2004. Belo Horizonte: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2019. Disponível em: <https://www.ufmg.br/dri/wp-content/uploads/2019/07/07rescepe2019.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Resolução nº 63/18, de 09 de novembro de 2018.** Estabelece e aprova a criação de vagas suplementares destinadas a migrantes em condição de refugiado ou com visto humanitário em todos os cursos da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2018. Disponível em: <<http://www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2018/11/cepe-63-18-vagas-suplementares-migrantes.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2022.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License