



POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: desafios para democratização da Educação Superior no Brasil

Josely Claudino de Araújo Vieira¹

Resumo

Este artigo reflete acerca da assistência aos estudantes universitários cotistas como condição para democratização da Educação Superior no Brasil. A partir do conceito multidimensional do fenômeno pobreza trata do atendimento das necessidades estudantis para além da insuficiência de renda, associando-se os aspectos material, social e político. Tendo como contexto sócio-histórico o movimento de contrarreforma do Estado, a Política de Cotas nas universidades federais e a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), discutem-se os desafios colocados à concretização do direito à educação superior no país.

Palavras-chave: Pobreza. Educação Superior. Assistência Estudantil.

Abstract

This article reflects on the assistance to college students shareholders as a condition for democratization of higher education in Brazil. From the concept of multidimensional poverty phenomenon it is meeting the needs of students beyond the insufficient income, associating aspects material, social and political. With the socio-historical context of counter motion of the State, the Common Shares of the federal universities and the implementation of the National Student Assistance (PNAES), discusses the challenges facing the realization of the right to higher education in the country.

Keywords: Poverty. Higher Education. Student Assistance.

¹ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) .E-mail: joly_araujo@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de 70, em mais um período de recessão econômica e crise cíclica do capital, os interesses burgueses passam a reorientar a atuação do Estado em nível mundial a partir do paradigma neoliberal. A alteração na configuração do Estado trará impactos perversos no âmbito das políticas sociais, uma vez que preconiza a redução de sua intervenção e de gastos sociais. A partir do movimento de contrarreforma do Estado se discutirão neste artigo os desafios colocados à efetividade do direito à educação superior no Brasil.

Somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a educação é constituída enquanto direito social de caráter universal. Contudo, a contrarreforma neoliberal em curso no país desde o início dos anos 90 tem limitado o alcance das conquistas sociais garantidas em lei. O processo de integração à “nova ordem mundial” iniciado no Brasil a partir nos 80 e intensificado na década seguinte, sobretudo a partir do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, impõe limites para a efetiva democratização da educação. No contexto do “ajuste econômico” esta política é definitivamente submetida à lógica mercantil, sendo concebida como instrumento para ampliação da produtividade.

No tocante à Educação Superior, a vinculação entre os setores educacionais e produtivos é estratégica para o capitalismo. As demandas em termos de educação para o seu atual estágio de desenvolvimento tem na ciência e nas inovações tecnológicas um de seus principais vetores. Neste sistema as universidades públicas federais se transformariam em “organizações não estatais de direito privado”, pautadas pela lógica produtivista e competitiva, sem compromisso com a democratização do conhecimento e a redução das desigualdades sociais.

Neste contexto, entende-se que o debate acerca do acesso à educação superior e das condições para a permanência na universidade de estudantes pobres constitui peça fundamental no jogo de forças sociais, pois reafirma a natureza da universidade pública



atrelada com a ampliação da cidadania e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

2. ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, determina que, em um prazo progressivo de quatro anos, 50% das vagas nas universidades federais sejam destinadas para estudantes egressos da rede pública, dentre as quais devem ser atendidos estudantes de famílias com renda per capita de até um salário mínimo e meio, bem como pretos, pardos e indígenas.

A necessidade de políticas compensatórias dessa natureza decorre da flagrante desigualdade no acesso à educação superior no país sofrida por milhões de brasileiros que devido aos históricos processos de exclusão e à condição de pobreza a que estão submetidos não conseguem garantir uma vaga em cursos de graduação.

“As ações afirmativas buscam, assim, minimizar os efeitos das diversas formas de desigualdade, acionando as políticas de cotas. As políticas de cotas têm um sentido de igualdade, que não é o da igualdade formal, mas material a fim de se realizar, através de ponderações, a distribuição de bens sociais, tratando desigualmente os que se encontram em posições desiguais”. (Castro, 2008, p. 248)

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2009 no Brasil apenas 14,4% da população na faixa etária entre 18 e 24 anos estava matriculada em cursos de graduação. Os dados são mais alarmantes para as regiões Norte e Nordeste que ficaram, ainda, abaixo da média nacional, 11,0% e 9,4%, respectivamente.

O INEP mostra que a região Sudeste no ano de 2010 concentrava o maior número de matrículas, 48,7%, enquanto que a região Norte detinha o menor quantitativo, 6,5%. Destaca-se, ainda, que apesar do aumento da participação do Nordeste no número de matrículas, que em 2001 era de 15,2% e passou para 19,3% em 2010, ocupando assim o segundo lugar, a discrepância entre as demais regiões e o Sudeste ainda é muito significativa, o que reforça a prevaiente desigualdade entre as regiões.

Este modelo excludente e seletivo que nega o direito à educação de qualidade a grande parte da população tem determinações históricas. O marco da política educacional no país demonstra que a educação tem sido condicionada pelos valores autoritários que



presidem as relações sociais, incrustados em nossa cultura desde os tempos coloniais, e pelos interesses econômicos do capital.

A educação no Brasil é vinculada prioritariamente ao mercado, tem ligação direta ao trabalho e à produtividade e sofre um aprofundamento do processo de mercantilização. Apesar de ter havido entre 2001 e 2010 um significativo crescimento no número de matrículas ofertadas na rede pública federal - o quantitativo saiu de 504.797 matrículas para 938.656, o que corresponde a um aumento de 85,9% (Idem) - a rede privada é hegemônica na oferta de vagas, em face à reduzida participação da rede pública.

Dentre 2.378 instituições de Educação Superior existentes no país em 2010, 88,3% eram privadas, 4,5% estaduais, 4,2% federais e 3,0% municipais (Ibidem). Importa ainda destacar a opção do Governo Federal em ampliar o número de vagas na Educação Superior através da criação do Programa Universidade Para Todos (ProUni) e do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o qual se vale da oferta do ensino à distancia para ampliar o acesso a educação pública.

A previsão legal que garante cotas nas universidades federais para estudantes pobres e autodeclarados pretos, pardos e indígenas, embora não represente uma resposta satisfatória do Estado para garantir a todos o direito à educação superior, sinaliza a possibilidade de acesso a segmentos sociais historicamente excluídos, e pode contribuir para o seu processo de democratização.

3. ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A garantia do acesso não é suficiente para que o direito à educação seja concretizado. A situação de pobreza a que estão submetidos os estudantes cotistas repercute diretamente nas suas condições de permanência na universidade.

3.1 Demandas de estudantes pobres e assistência estudantil

As dificuldades enfrentadas pelos estudantes evidenciam a necessidade de ações no âmbito da Assistência Estudantil para a garantia de sua permanência e para que consigam concluir seus cursos. Tal afirmativa parece não carecer mais de argumentos



que a justifique, haja vista a intenção do próprio Ministério da Educação, por exemplo, em garantir aos estudantes cotistas o recebimento de bolsa no valor de R\$ 400,00, pagas diretamente ao estudante, via cartão magnético, nos moldes dos típicos programas de transferências de renda.

Contudo, o que parece vital neste momento é a discussão sobre que tipo de assistência estudantil se faz necessária para que os estudantes cotistas possam realizar seus cursos em condições de igualdade com os demais. Como são pensadas nas universidades a condição e as necessidades do estudante pobre? Ser estudante pobre significa não ter dinheiro para comer, para pagar cópias de textos, para se locomover, ou não ter um lugar onde possa dormir? Seriam estas suas necessidades, apenas? Estes questionamentos são pertinentes quando se entende que a concepção que se tem de pobreza condiciona a natureza das ações que são, ou serão, implementadas nos espaços universitários.

A pobreza tem sido objeto de uma diversidade de abordagens, critérios e conceituações, as quais sofrem determinações sociais, históricas e culturais. A partir da ótica do Estado Liberal é considerada como o fim das ações beneméritas, filantrópicas. Na ótica do Estado Social é compreendida como problema social e objeto, portanto, das políticas sociais do Estado. É definida, ainda, a partir de critérios monetários, com relação à posse ou falta de renda, ou a partir de indicadores multidimensionais - que consideram aspectos do bem-estar e da satisfação de necessidades básicas dos indivíduos como acesso a água potável, saneamento, saúde, educação, etc. O aspecto político também pode ser considerado, quando se associa a pobreza à falta de poder ou de direitos. A pobreza é, sem dúvida, analisada a partir de uma multiplicidade de ângulos.

Uma análise positivista aponta para os aspectos individuais como originários da condição de pobreza, como por exemplo, advinda da incapacidade, da falta de sorte, da desqualificação para o trabalho, sendo, neste caso, o indivíduo responsabilizado pela situação na qual vive. Divergentemente, a concepção marxista entende a pobreza como elemento inerente ao modo de produção capitalista, como produto das relações sociais de exploração estabelecidas historicamente entre as classes sociais.

Nesta análise concorda-se com Boschetti (2003) e Silva (2010) quando afirmam que a definição de pobreza como mera insuficiência de renda não dá conta de todos os



aspectos que envolvem a sobrevivência humana, para além dos mínimos sociais, como o acesso a serviços públicos, educação, trabalho, saúde, moradia, transporte, etc.

É associado, ainda, o aspecto político do conceito, que se refere à privação da cidadania, à ausência de poder. Demo trata da “pobreza política” relacionada à situação da pessoa ou sociedade que é privada de sua cidadania, a qual “(...) vive em estado de manipulação ou destituída da consciência de sua opressão, ou coibida de se organizar em defesa de seus direitos.” (apud SILVA, 2000, p. 16).

Vale-se nesta discussão do pensamento de Yazbek (2012) para definição das situações de pobreza quando afirma que,

“Abordar aqueles que socialmente são constituídos como pobres é penetrar num universo de dimensões insuspeitadas. Universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação e fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação e resistência e, sobretudo pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo. Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais, ao lado de outros meios complementares de sobrevivência, precisa ser considerado para definir situações de pobreza.”

Sob estes aspectos que constituem o fenômeno, se entende que as demandas de estudantes pobres devem ser contempladas em sua multidimensionalidade, para além da insuficiência de renda. Isto com vistas à superação das situações pelas quais lhes é negado o acesso aos meios para vivenciar com dignidade as suas trajetórias acadêmicas.

Compreende-se a promoção das condições de permanência a partir do atendimento integral das necessidades materiais, decorrentes das situações de ausência ou insuficiência de renda, como: alimentação, moradia, transporte, etc. Além deste aspecto, se considera o atendimento das necessidades na esfera social, que diz respeito à viabilização do acesso a bens e serviços das políticas sociais, tais como saúde, esporte, lazer, cultura, apoio pedagógico, acesso às bibliotecas.

São consideradas também as suas necessidades na esfera política, como o acesso à informação, à participação e aos espaços decisórios institucionais, no que tange à gestão da política de assistência estudantil. Este último aspecto merece destaque, uma vez que o estabelecimento de canais de participação dos estudantes na definição de prioridades, destinação de recursos, avaliação das ações, etc. favorece a esfera pública e o controle social, componentes indispensáveis para construção de uma gestão democrática da assistência estudantil nas universidades.



3.2 O Programa Nacional de Assistência Estudantil

Em termos regulamentares, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) - Decreto da Presidência da República nº 7234 de 19/07/2010 - é a principal iniciativa governamental na área e referência legal para a implementação da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal

A natureza legal do PNAES, tendo em vista não se configurar em lei, mas em um decreto presidencial, traz implicações no que diz respeito à obrigatoriedade do Estado em cumprir as determinações nele previstas. Diferentemente de uma lei, um decreto não traz em si a obrigação em fazer ou em deixar de fazer. Segundo Belo (2012),

“Esse ponto elucida os desafios e os limites da atual configuração da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). É preciso dizer, que lei e decreto são atos normativos diferentes, possuindo forças e funções opostas. Um decreto possui força de lei, porém não se configura precisamente como lei. Ademais, não se configura como tal, por não possuir na sua gênese a concorrência respectiva do poder Legislativo e do poder Judiciário. Em outras palavras, o decreto tem menos força normativa porque não é inserido na discussão e aprovação legislativa.”

Não obstante, o PNAES inova quando prevê a destinação de recursos específicos à assistência estudantil, os quais são repassados diretamente às IFES. Esta previsão orçamentária repercute no volume de recursos financeiros a ela destinados. Desde os anos 80, em regra geral, essa política ocupou um lugar periférico em termos de prioridade e de aporte de recursos nas universidades, haja vista a diminuição das rubricas decorrentes dos acordos com o Banco Mundial, a partir de 1982, inclusive tendo sido tirada do orçamento da União no governo de FHC.

De acordo com o PNAES as áreas de ação da assistência estudantil nas IFES consistem em moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Define, ainda, como público alvo prioritário os estudantes de graduação presencial oriundos da rede pública de educação básica ou com renda mensal per capita de até um salário mínimo e meio.



O PNAES considera a autonomia das instituições federais para definição de demais requisitos para o acesso, bem como das áreas estratégicas e ações a serem executadas, considerando as especificidades e demandas do corpo discente local. Prevê também que as IFES devem fixar os mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa no âmbito institucional.

A institucionalização do PNAES consiste em um avanço em termos de regulamentação da assistência estudantil, pois garante recursos, define o público prioritário, as áreas de atuação, os objetivos e, sobretudo determina que as IFES estabeleçam os mecanismos de acompanhamento e avaliação. Destaca-se aqui a relevância deste último aspecto citado, haja vista a centralidade dos instrumentos de monitoramento e avaliação como elementos constituintes do movimento do processo das políticas públicas, sendo essenciais a qualquer intervenção social na realidade.

4. CONCLUSÃO

No contexto de extrema mercantilização da Educação Superior, onde a rede superior pública brasileira representa apenas 25,8% do total de vagas ofertadas (INEP, 2010) evidencia-se a relevância da assistência estudantil enquanto instrumento em potencial para a concretização do direito à educação. Os desafios colocados neste processo se traduzem nas dificuldades de permanência vividas pelos estudantes pobres, as quais são objeto das mais diversas formas de assistência implementadas nas universidades.

O PNAES constitui a primeira regulamentação em âmbito nacional na área da assistência estudantil e aponta uma direção para este enfrentamento, agora com a previsão de recursos específicos. Os impactos trazidos pelo PNAES sofrem determinações das decisões tomadas no âmbito local dos espaços universitários.

Daí a relevância em se discutir como as universidades têm construído a política de assistência, quais as suas concepções, prioridades definidas. Como são tratadas as múltiplas demandas dos estudantes pobres, em que medida os aspectos materiais, sociais e políticos das necessidades estudantis são contemplados na agenda institucional, quais os mecanismos para o acompanhamento e avaliação das ações. Estas são questões precípuas para construção de uma política de que possa contribuir eficaz e



efetivamente para a democratização da educação no país. Sem a promoção das condições adequadas de permanência para os estudantes pobres, a democratização da educação superior via política de cotas incorrerá em uma falácia. A garantia do acesso sem o atendimento das suas múltiplas necessidades, não concretiza o direito.

A assistência estudantil aqui defendida diz respeito a uma política que considere as demandas do estudante na sua integralidade, a fim de que não se reproduza o assistencialismo, por exemplo, nos moldes em que historicamente permeou a política de Assistência Social no país. A prática da “política pobre para os pobres” tão somente reforça o caráter dualista da oferta de bens e serviços sociais. Assim como mascara a perpetuação da condição do “não direito” sofrida por aqueles estudantes que, tendo ingressado nas universidades pelo sistema de cotas, não conseguem concluir seus cursos, ou não o fazem em igualdade de condições com os demais.

REFERÊNCIAS

- BELO, A. S.; PAIVA, W. A. P.; PINTO, J. C. N. G. Os Desafios da Assistência Estudantil no contexto da Reforma do Ensino Superior no Brasil. In: **XX Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo**, 2012, Córdoba, Argentina. Disponível em <http://200.16.30.67/~valeria/xxseminario/datos/1.htm>, acesso em 08/04/2013;
- BRASIL. Decreto nº 7234 de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o **Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**, Presidência da República, 2010.
- BOSCHETTI, I. S. F. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2ª Ed. Brasília: Ed. UNB, 2003;
- CASTRO, Alba Tereza Barroso de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas In: **Política social no capitalismo. Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- INEP. **Censo da Educação Superior: 2010 – resumo técnico**. Disponível em www.inep.gov.br, acesso em 08/04/2013;
- SILVA, Maísa Miralva. **Condições de vida e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta**. 2000. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2000;



SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2010;

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 110, 288-322, abr./jun. 2012.