



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**JÉSSICA REGINA TEIXEIRA MELO**

**O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL - PNAES E OS  
DESAFIOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL FACE À “POLÍTICA DA DOR”**

**Belém – PA  
2019**

JÉSSICA REGINA TEIXEIRA MELO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL - PNAES E OS  
DESAFIOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL FACE À “POLÍTICA DA DOR”**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Educação - ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

JÉSSICA REGINA TEIXEIRA MELO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL - PNAES E OS  
DESAFIOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL FACE À “POLÍTICA DA DOR”**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Educação - ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – Orientadora  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Dalva Guimarães Gutierrez –Membro Interno  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof. Dr. Antônio Sousa Alves –Membro Externo  
Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL

À minha família, meu porto seguro.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por seu infinito amor e por ser a luz que não se apaga, o alimento da alma que gerou forças para o início desta trilha de aprendizado humano e acadêmico, o milagre de renascer a cada dia e presenciar o verdadeiro sentido da vida.

À Universidade Federal do Pará (UFPA), pela oportunidade em ofertar à sociedade a possibilidade de realizar uma pós-graduação gratuita e de qualidade, com profissionais excelentes, ativos no debate político e com visões críticas, que não deixam apagar o fogo do pensamento construtor de conhecimento e, ainda, de possibilitar o desenvolvimento para amplitude de superação de desafios para a educação brasileira.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFPA), pelo compromisso e responsabilidade de suas atribuições, assim como no que compete às suas funções.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima, pela dedicação e responsabilidade durante todo esse tempo de trabalho, seu compromisso e empenho é admirável, uma excelência no cumprimento de suas atribuições, nunca deixou de responder às demandas provenientes das disciplinas e dos textos a ela encaminhados. Diria que aprendi muito com ela, será para mim um referencial profissional e pessoal. Minha eterna gratidão!

Ao Grupo de Pesquisa e família Observe (Observatório de Gestão Escolar Democrática), todos com um coração imenso e um senso de solidariedade inigualável, em especial, cito alguns parceiros de luta, sorrisos e lamentações: Jefferson, André, Carmem, Socorro, Drielly e Brenna.

À Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Campus Capanema, pelo bom e saudável ambiente de trabalho, favorável à construção de trajetórias científicas e culturais, em especial à Direção do Campus, na pessoa do Prof. Dr. Ebson Cândido e aos maravilhosos e sensacionais colegas Layde e Thiago, que foram a personificação da humildade, da solidariedade e do companheirismo durante este tempo de trabalho. A eles, minha amizade sincera.

À minha família, inexplicável e imensurável porto seguro, um refúgio nos momentos de aflição, um conforto nos instantes de medo e uma inspiração nos momentos de desafios.

Ao meu amado esposo, Luiz Cláudio Júnior, muito mais que um companheiro, um amigo, um terapeuta, um cúmplice, um incondicional estimulador de sonhos, sem ele nada disso seria possível, a ele minha eterna admiração, um educador admirável.

À minha linda filha Luiza, presente de Deus, fonte de vida, real impulsionadora dos meus mais profundos estímulos de superação, quando tudo parecia não ter saída, ela sorria e

dizia: “mamãe quer brincar comigo?”. E era naquele momento que eu percebia que o estudo e tudo o que eu estava trabalhando tinha que ter um sentido diferente e que eu era humana e que somos feitos de relações e interações e, por muitas vezes, essa criança maravilhosa me resgatou do voraz e predatório sistema, que expropria e devora a alma.

Aos meus pais, Ilson Carvalho e Rosineide Souza, que são minha maior base de sustentação, o amor mais simples e sincero, a doação contínua e sem limites, não mediram nenhum esforço para caminhar comigo nesta nova fase, fomos tão unidos que houve momentos que nos sentimos um só. Talvez um retorno ao ventre materno, agora compartilhado entre pai e mãe, algo que somente Deus pode explicar, porque foi esse regaço acolhedor que me deu sustento, face às limitações.

Ao meu irmão amado, Ilson Júnior, pela parceria e amor, por ser presente nos momentos de necessidade e por fazer parte desta conquista, consegue me ensinar todos os dias a não desistir e ter esperança sempre, juntos somos mais fortes.

À minha sogra Kátia Melo e Cunhada Karina Melo, pelo carinho e acolhida, pelos socorros nas peregrinações e estadias nos períodos de aula, e, muito mais, por serem parte da minha vida, são pessoas maravilhosas e indescritivelmente sensacionais, cúmplices deste cumprimento de etapa e, muito mais, do meu desenvolvimento como pessoa.

Por fim, agradeço todos e todas que não foram citados aqui, mas que estão guardados no meu coração e que contribuíram, de alguma forma, para a realização desta pesquisa.

*Educar também é um admirável modo de vida*  
(CHAUÍ, 2018).

## RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de pesquisa o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na política de educação, inserido na lógica capitalista de exploração e na “política da dor”, que se traduz pelas formas de manipulação e domínio exercido pelo capital nas ações do Estado e suas obras de sofrimento e encolhimento de investimentos nos segmentos das políticas sociais, em um projeto de contra fluxo. Abordando os desafios da inclusão social por meio da educação e do PNAES, este estudo foi motivado pela vivência profissional e pelas inquietações advindas das múltiplas reflexões críticas como membro atuante no PNAES na Universidade Federal Rural da Amazônia, no campus de Capanema, município do estado do Pará. Nessa direção, o objetivo geral foi analisar o PNAES como instrumento de inclusão social no contexto da “política da dor”. A pesquisa foi exploratória, com instrumentos teórico-metodológicos, mobilizados a partir de análises bibliográficas e documentais, com levantamentos acerca do contexto histórico, político e socioeconômico e seus reflexos na construção das políticas sociais, em especial, na educação e na assistência estudantil. Assim, o método de interpretação, da realidade e da história da sociedade, usado como subsídios para o estudo da estrutura da educação no Brasil e da assistência estudantil, como reflexo de processos de intervenção para a inclusão social, foi o materialismo histórico-dialético. Como principais resultados, a pesquisa apontou a necessidade de uma reconfiguração da “arquitetura” do PNAS, acentuando a importância da democratização; a fragilidade deste Programa em estratégias que primem pela inclusão social real, a ausência de critérios de monitoramento para o cumprimento dos objetivos e a ausência de controle social e participação dos agentes envolvidos. Desta forma, conclui-se que o PNAES carece de mecanismos que lhe assegurem ser, de fato, um instrumento que contribua para a promoção da inclusão social.

**Palavras-chave:** Estado. Educação. Assistência Estudantil. Inclusão social.

## ABSTRACT

This dissertation has as object of research the National Program of Student Assistance (PNAES) in the politics of education, inserted in the capitalist logic of exploitation and in the "politics of pain", which is translated by the forms of manipulation and mastery exercised by the capital in the actions of the student. Estado and its works of suffering and shrinking investments in the segments of social policies, in a counter flow project. Addressing the challenges of social inclusion through education and PNAES, this study was motivated by professional experience and concerns arising from multiple critical reflections as a member of PNAES at the Federal Rural University of Amazonia, on the campus of Capanema, municipality of the state of Pará. In this sense, the overall objective was to analyze the PNAES as an instrument of social inclusion in the context of the "pain policy". The research was exploratory, with theoretical and methodological instruments, mobilized from bibliographical and documentary analyzes, with surveys about the historical, political and socioeconomic context and its reflexes in the construction of social policies, especially in education and student assistance. Thus, the method of interpretation, the reality and the history of society, used as subsidies for the study of the structure of education in Brazil and student assistance, as a reflection of intervention processes for social inclusion, was historical-dialectical materialism. As main results, the research pointed to the need for a reconfiguration of PNAS "architecture", emphasizing the importance of democratization; the fragility of this Program in strategies that excel at real social inclusion, the absence of monitoring criteria to achieve the objectives and the absence of social control and participation of the agents involved. Thus, it is concluded that the PNAES lacks instruments that assure it to be, in fact, an instrument that contributes to the promotion of social inclusion.

**Keywords:** State. Education. Student Assistance. Social inclusion.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.....	Síntese das questões de pesquisa.....	14
Quadro 1.....	Procedimentos metodológicos adotados, conforme os objetivos específicos do trabalho de investigação.....	18
Quadro 2.....	Documentos, marcos legais, direcionamentos e escopo das análises documentais da pesquisa.....	20
Figura 2.....	Esquema de compreensão da formação da sociedade.....	21
Quadro 3.....	Quadro de representação de posicionamentos dos grupos ideológicos, diagnóstico da crise e reações à crise.....	37
Quadro 4.....	Representação de componentes básicos para a reforma do Estado.....	40
Quadro 5.....	Aspectos do processo de reestruturação produtiva.....	43
Figura 3.....	Esquema das relações do movimento dialético entre a “política da dor” e a educação.....	49
Figura 4.....	Representação esquemática do PNAES como instrumento para a inclusão social pela educação.....	65
Quadro 6.....	Períodos, marcos históricos e determinações das desigualdades sociais e de acesso à educação no Brasil.....	66
Quadro 7.....	Trajetória de fases da assistência estudantil universitária no Brasil.....	76
Figura 5.....	Representação da pesquisa exploratória da relação entre o PNAES e a promoção da inclusão social.....	85
Figura 6.....	“Arquitetura” atual do Decreto do PNAES, com sua finalidade e objetivos.....	88
Figura 7.....	Sugestão de nova “arquitetura” para o PNAES.....	89

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
CNTE	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO
IFES	INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PNAES	PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
PNE	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
SINAES	SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
REUNI	PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
UFRA	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O ESTADO E AS LEIS DE MOVIMENTO DO CAPITAL.....	21
1.1 SOCIEDADE E MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	22
1.2 ÉGIDE DO CAPITAL: MARCOS HISTÓRICO E ECONÔMICO .....	32
2 POLÍTICAS SOCIAIS E “POLÍTICA DA DOR”, UM DIÁLOGO POSSÍVEL?.....	49
2.1 EDUCAÇÃO E “POLÍTICA DA DOR” .....	50
2.2 ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	60
3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E DESAFIOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL PELA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA "POLÍTICA DA DOR" .....	65
3.1 UM PANORAMA DA DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO: DA ELITIZAÇÃO AO DISCURSO DA INCLUSÃO SOCIAL.....	66
3.2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL, UMA POLÍTICA EM DEBATE.....	74
3.3 O PNAES COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL?.....	84
CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS .....	99
ANEXOS.....	106

## INTRODUÇÃO

Este estudo aborda as influências do contexto histórico, político e socioeconômico no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, com destaque para a educação como instrumento para a inclusão social e democratização no acesso e permanência no ensino superior público, intermediada pela ação política de assistência estudantil, em especial por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Trata-se de enfatizar a educação como alvo da agenda neoliberal e sua “política da dor”, orientada pelas leis do movimento do capital, que estão em processo de desmonte das políticas sociais, face ao encolhimento dos investimentos sociais (SANTOS, 2018).

Conforme será mais detalhado ao longo deste trabalho, utiliza-se a expressão “política da dor”, inspirado nas contribuições apresentadas por Santos (2018) sobre a “economia da dor”, em referência às pesquisas de Paul Robin Krugman, economista norte-americano, vencedor do Nobel de Economia de 2008, que realça a estratégia usada por alguns governos, inclusive no Brasil, de infligir, com o aumento das taxas de juros e cortes de gastos, mais sofrimento a uma economia fragilizada e deprimida, não apresentando resultados relevantes de melhorias e estímulos à economia, pelo contrário, amplia as desigualdades. Neste estudo, amplia-se tal discussão para o campo das políticas sociais, em especial as de educação, que, historicamente, na estrutura de formação da sociedade brasileira, sofrem dores, desde uma herança escravocrata e colonial.

Como instrumento da política de assistência estudantil brasileira, o PNAES foi instituído em 2007, via Portaria nº 39, do Ministério da Educação (BRASIL, 2007). Posteriormente, em 2010, virou Decreto Federal, tendo como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, tendo. Para tanto, direcionou como objetivos:

- I) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III) reduzir as taxas de retenção e evasão;
- IV) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Estes objetivos são almejados, por meio de propostas de ações nos segmentos de: a) moradia estudantil; b) alimentação; c) transporte; d) atenção à saúde; e) inclusão digital; f) cultura; g) esporte; h) creche; i) apoio pedagógico; j) acesso, participação e aprendizagem de

estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Certas inquietações foram motoras para este processo de investigação, algumas delas relacionadas ao panorama de austeridade, diminuição de investimentos, contingenciamentos, uma verdadeira expansão da “política da dor” e as reais possibilidades, por meio da assistência estudantil, de estratégias para a permanência dos discentes no ensino superior e, ainda, os rebatimentos destas dinâmicas no desenvolvimento da educação no país.

O estudo foi motivado pela experiência profissional da autora, como assistente social, na política de assistência estudantil, desenvolvida na Universidade Federal Rural da Amazônia, no município de Capanema, interior do estado do Pará. Atuando junto ao planejamento, execução e avaliação de ações que direcionam para a permanência dos estudantes nesta universidade; realizando ações ligadas ao PNAES e em seu monitoramento, atendimento, acompanhamento, visitas domiciliares e processo de seleção e renovação dos auxílios financeiros para os discentes.

Logo, com as observações diárias e as percepções sobre o PNAES e de como ele vem se dando, como instrumento da política de assistência estudantil, surgiu a necessidade de se compreender e analisar as possibilidades reais, que o Decreto prevê, enquanto ações que se traduzam, em caráter dialético, em uma verdadeira inclusão social, dentro da “política da dor”.

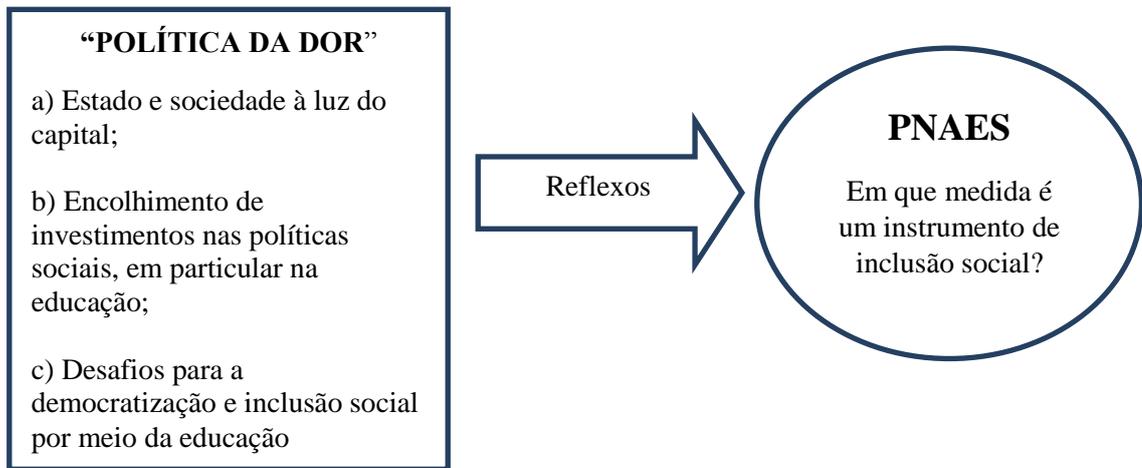
Daí surgiu a questão de pesquisa: **em que medida o PNAES é um instrumento de inclusão social na “política da dor”?**

Tendo como questões norteadoras:

- a) Quais os mecanismos usados pelo Estado para a política de educação face ao sistema capitalista?
- b) Como se configura a política de assistência estudantil universitária no Brasil?
- c) Quais os instrumentos e os elementos usados por esta política para se chegar à inclusão social?

A Figura 1 mostra uma representação esquemática das questões de pesquisa deste trabalho de investigação.

**Figura 1:** Síntese das questões de pesquisa.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Nessa direção, o objetivo geral foi analisar o PNAES como instrumento de inclusão social no contexto da “política da dor”. Tendo como objetivos específicos: a) Analisar a política de educação inserida na lógica capitalista de exploração e na “política da dor”; b) Explorar os traçados históricos, políticos e econômicos da “política da dor”, que refletiram como desafios para a inclusão social nas universidades públicas, por meio da política de assistência estudantil; c) Analisar a aplicabilidade do PNAES e sua finalidade diante das demandas provenientes da “política da dor”.

Para tanto, tomou-se como pressupostos, para as análises aqui empreendidas acerca do PNAES, a sua compreensão como produto de uma sociedade de classes, disparidades e ações do Estado, com poder coercitivo e que, constantemente, tem reduzido investimentos e bloqueado repasses orçamentários para a educação. Tudo isso por meio das chamadas políticas de austeridade ou, como se convencionou chamar neste trabalho, a “política da dor”. Tratou-se de ampliar as reflexões acerca da possibilidade real de se conciliar a implementação de uma política de educação, com gestão democrática, dentro de um movimento econômico e político marcado por desigualdades e contradições (SANTOS, 2018).

Dessa forma, a pesquisa pretendeu contribuir com elementos que possibilitem repensar as políticas essenciais para o desenvolvimento humano, como o caso da educação, e ainda contribuir para a superação e libertação de correntes exploradoras e que expõem, cada vez mais, a classe trabalhadora a condições de subalternidade, uma massa despossuída dos meios de produção e que vende sua força de trabalho apenas para sua subsistência, como Marx (2002) bem destaca.

Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior- ANDIFES, um considerável número de alunos de graduação das universidades federais brasileiras vem de família com renda “per capita” de até um salário mínimo e meio, é parda ou preta, cursou o Ensino Médio em escola pública, e seus responsáveis não têm nível superior. Esses dados recentes, provenientes da 5ª pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes das universidades federais brasileiras, realizada em 2018, demonstram a necessidade de proposições de estratégias de monitoramento de políticas, que legitimem a democratização, ampliem as condições de permanência desses estudantes e diminuam os índices de evasão e retenção nas universidades (ANDIFES, 2019).

Entende-se que, atender as camadas mais pobres da sociedade, por meio de políticas sociais efetivas, é também contribuir para o processo de desenvolvimento do País e fortalecimento da cidadania. Para tanto, a “política da dor”, que será abordada ao longo deste trabalho, precisa ser superada, pois, conforme Santos (2018), não é possível conciliar o sistema explorador, com uma gestão democrática de educação, verdadeiramente de caráter público.

Com o intuito de analisar e responder a questão central deste trabalho e seus objetivos, fez-se um percurso teórico-metodológico com a utilização de uma pesquisa qualitativa e exploratória, com procedimentos de coleta de informações, por meio de levantamentos documentais e bibliográficos, cujas fontes foram variadas e minuciosamente expostas mais adiante. Mobilizou-se, como método norteador das análises, o materialismo histórico-dialético, realçando as suas categorias de totalidade, contradição e mediação.

Este método foi tomado como o mais adequado, considerando a finalidade do trabalho, a abordagem desejada e outras características que condizem com o objeto de estudo e por se entender que este método, em Marx, é uma constatação de que a teoria é caracterizada pelo movimento do objeto, por isso, “a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, de perquirir a conexão íntima que há entre elas” (MARX, 2002, p. 28).

Macêdo (2009) enfatiza que os pressupostos teóricos são imprescindíveis no trabalho científico, pois direcionam o olhar do conhecimento, resumem os fatos, classificando-os, assinalando-os e definindo-os. A teoria, portanto, fundamenta o problema e possibilita alternativas de resultados que favorecem a investigação do pesquisador. Já o método, como o instrumento usado nesta apreensão do objeto, assume caráter norteador.

Em *A ideologia alemã*, Marx (2006) ressalta o método como pressuposto para a interpretação da realidade e da história humana, destacando a relação dos seres humanos com

a natureza, a capacidade de produzir os seus meios de existência e sua própria vida material e, ainda, como estes meios são determinados por sua produção. Eis em que se aporta o pensamento marxista, na história e em seus determinantes, movimentos dialéticos, já que Marx considera a própria história como dialética. Ou seja, o que os indivíduos são, é resultado das condições de sua produção, o que produzem e como produzem. Assim, não é a consciência que determina a vida, mas o contrário.

Logo, a dialética materialista, conforme Engels (2015), perpassa pelas seguintes leis: a) a interpretação dos contrários, baseado nas contradições e nos movimentos da luta dos opostos; b) a passagem da quantidade para a qualidade e vice versa, pois tudo está em constante mudança, e a quantidade se converte em qualidade, com a reciprocidade das ações; e c) a negação da negação, em que tudo é passível de mudanças e transformações, ou seja, um movimento de respostas.

Nesse sentido, Mandel (2001) afirma que a dialética materialista é subsidiada por seres humanos, reais e concretos, determinados por relações sociais e históricas. Assim, o método do materialismo histórico-dialético é “uma sofisticada bússola para explicar o mundo”, afirma Boschetti (2018, p. 10), ao destacar que a relevância da tradição marxista aguça a discussão em torno da superação da superficialidade e da aparência, em busca da raiz dos fenômenos. É, portanto, um inesgotável manancial de elementos da razão crítica, que possibilita aventurar no conhecimento e enxergar por trás da névoa, fazendo com que o pesquisador faça uso de expressivos aparelhos exploratórios. Exercício este que favorece a “hegemonia da matéria em relação às ideias” (GIL, 2008, p.13), essência marcante deste caminho metodológico, tornando possível o amadurecimento do pensamento crítico intelectual e o espraiar de propostas de transformação.

No processo epistêmico do materialismo histórico-dialético, é imprescindível destacar a totalidade, a contradição e a mediação, como categorias fundamentais para a captura da realidade e superação do imediatismo. Severino (2007) e Konder (2008) apontam como marcas da categoria da totalidade, na dialética marxista, a articulação das partes com o todo, em um processo de interação entre os fenômenos, daí possuir conhecimento totalizante. A existência humana, tal qual é concebida, está em constante processo de construção, resultado de uma totalização, que não chega ao fim. Assim, “é a partir da visão do conjunto que podemos avaliar a dimensão de cada elemento do quadro” (KONDER, 2008, p. 35). Porém, é importante destacar que esta visão é dinâmica, não é esgotável, portanto é provisória. Por isso, Konder (2008) sugere que essa abordagem, embasada no real e com múltiplas determinações,

não admite a totalidade como a soma das partes, já que é um movimento dialético. Assim, destaca que:

Para reconhecer as totalidades em que a realidade está efetivamente articulada (em vez de inventar totalidades e enquadrar nelas a realidade), o pensamento dialético é obrigado a um paciente trabalho: é obrigado a identificar, com esforço, gradualmente, as contradições concretas e as mediações específicas que constituem o “tecido” de cada totalidade, que dão vida a cada totalidade (KONDER, 2008, p.44).

Logo, evidencia-se, em Marx, o debate sobre o concreto como resultado de diversos determinantes, compreendidos por um processo de análise crítica, que anda em uma pista sinuosa, já que a elaboração teórica do real não é simplesmente a cópia da realidade, mas a busca contínua do conhecimento, que é complexo, face à riqueza de elementos da realidade.

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso. Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação (MARX, 2008, p. 258-259).

Isto, além de evidenciar as categorias de contradição e mediação, levanta pressupostos e fatos que quebram visões unilateralistas e idealistas, que lhe antecederam e que, segundo Mandel (2001), são pontos de fraquezas encontrados na visão idealista, que a dialética materialista se focou em superar. Isso porque a dialética materialista é baseada na realidade material e objetiva, em constante transformação, o que é compreensível e verificável, empiricamente, mas exige que o pensamento (científico) seja eficaz, “na medida em que a explicação dos processos reais não somente é coerente para explicar o que já existe, mas serve também para prever o que ainda não existe” (MANDEL, 2001, p.25), ou seja, é uma ferramenta de mudança.

Diante disto, traz-se à tona o que Wellen (2018) coloca como fundamental, a saber, a imersão na história. Compreendendo a dialética do movimento, que segundo Konder (2008), na concepção moderna, significa uma forma de se pensar as contradições da realidade e sua contínua dinâmica de transformação. Ou seja, as mudanças são decorrentes do desenvolvimento histórico, o qual se configura como processo dinâmico, “a reciprocidade entre sujeito/objeto” (SEVERINO, 2007, p.116), como uma luta de contrários, em permanente conflito, proveniente de uma interação social, que vai se formando ao longo do tempo. Tem-se, portanto, mais um reforço das categorias contradição e mediação.

Konder (2008) afirma que as mediações possibilitam a reflexão das contradições e que estas são criadas por realidades diferentes. Desta forma, o autor expõe que “a contradição é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem” (KONDER, 2008, p. 47).

Coutinho (2000) sugere também que se deve ter cuidado para não se fazer uma leitura mecanicista do método, desconsiderando pontos relevantes ao debate. Assim, concebendo as características do referencial teórico e do método selecionado, a pesquisa se configura como qualitativa e exploratória, com coleta de informações, por meio de levantamentos documentais e bibliográficos.

A pesquisa de abordagem qualitativa, segundo Gil (2002), depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos, que nortearam a investigação. Esse tipo de abordagem envolve metodologias e fundamentos epistemológicos, em um processo marcado por uma sequência de atividades, que envolvem dados, sua categorização e interpretação (GIL, 2002; SEVERINO, 2007).

O Quadro 1 apresenta os procedimentos metodológicos adotados, de acordo com os objetivos específicos do trabalho de investigação.

**Quadro 1:** Procedimentos metodológicos adotados, conforme os objetivos específicos do trabalho de investigação.

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Como?</b>
a) Analisar a política de educação inserida na lógica capitalista de exploração e na “política da dor”;	a) Via pesquisa bibliográfica;
b) Explorar os traçados históricos, políticos e econômicos da “política da dor” que refletiram como desafios para a inclusão social nas universidades públicas e na política de assistência estudantil;	b) Por meio de pesquisa bibliográfica e documental;
c) Analisar a aplicabilidade do PNAES e sua finalidade diante das demandas provenientes da “política da dor”.	c) Por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

O trabalho foi desenvolvido, num primeiro momento, por meio de pesquisa bibliográfica acerca das abordagens sobre a educação no mundo capitalista e sua “política da dor”, bem como os seus rebatimentos na sociedade, na educação e na política de assistência

estudantil. Entende-se por pesquisa bibliográfica aquela que é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos (GIL, 2002). Segundo Severino (2007), a pesquisa bibliográfica pode ser definida como:

[...] aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fonte dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007, p. 122).

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2002), reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos, muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar, diretamente.

Em um segundo momento, foram feitas análises documentais acerca de avaliações empíricas sobre o PNAES e seus marcos legais. A pesquisa documental pode ser definida como aquela que se vale de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados, de acordo com os objetos da pesquisa, possuindo a vantagem de serem os documentos, fontes ricas de dados (GIL, 2002), envolvendo as seguintes etapas: localização dos documentos, seleção dos documentos e análise crítica dos documentos (BELL, 2002). Nesse tipo de pesquisa,

[...] tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007, p. 122-123).

Em um terceiro momento, foram realizadas consultas e análises dos documentos pertinentes à implementação e monitoramento do PNAES. Em síntese, o Quadro 2 apresenta os documentos utilizados nas análises realizadas no trabalho de investigação, demonstrando que a pesquisa teve como referência documentos e literaturas pertinentes à implementação e ao monitoramento do PNAES, em face de construção da educação como direito, advindo da Constituição Federal de 1988.

**Quadro 2:** Documentos, marcos legais, direcionamentos e escopo das análises documentais da pesquisa.

<b>Documento/Disposição</b>	<b>Escopo de análise</b>
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB.	Estratégias do Estado com a educação pública superior.
Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Estratégias do Estado com a educação pública superior.
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.	Os focos de compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, missão pública; dos valores democráticos e outros que compartilham para a compreensão de inclusão social pela educação.
Decreto nº 6.096/2007 - Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.	As condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação.
Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 - Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES.	Estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal.
Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 - Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES.	Instrumentos usados para a inclusão social por meio da educação.
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.	Estratégias atualizadas da versão 2001, pelo Estado para a educação superior até 2024.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

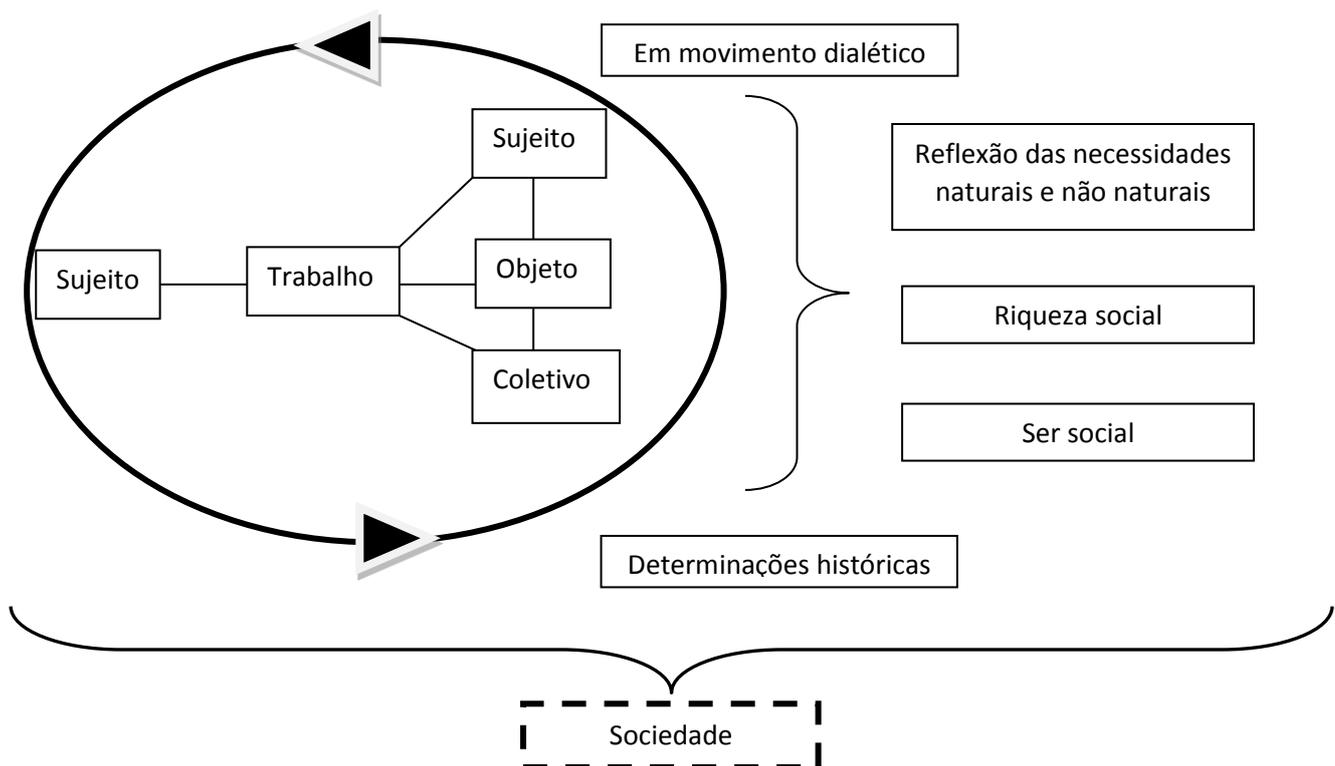
Este trabalho está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, que constitui a primeira seção, e das considerações finais, quinta seção do texto, a segunda seção abordou a compreensão da formação da sociedade, dos modos de produção e das relações de produção e reprodução social no capitalismo e o papel do Estado nesse contexto de tensões. A terceira seção mobilizou subsídios históricos e teóricos para a análise dessas interações, em um cenário de desigualdades sociais e de cortes, em orçamentos públicos, para se entender a quem interessa a educação e como ela se dá no contexto da “política da dor”. A quarta seção explorou os desafios do PNAES para a inclusão social, por meio da educação, para atingir a finalidade de democratização e ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

## 1 O ESTADO E AS LEIS DE MOVIMENTO DO CAPITAL

Esta seção abordou a compreensão da formação da sociedade, dos modos de produção e das relações de produção e reprodução social no capitalismo e o papel do Estado nesse contexto de tensões. Visando dar subsídios teóricos e metodológicos para a análise dessas interações históricas e sociais em um cenário de instabilidade e cortes em orçamentos públicos, para se entender a quem interessa a educação e como ela dá nessa estrutura, tema das seções seguintes.

A Figura 2, a seguir, apresenta uma síntese esquemática da estratégia de estudo desta seção, a partir da qual se apreende, basicamente, que a formação da sociedade se dá por meio do trabalho coletivo, produto da transformação da natureza e do próprio sujeito, que a modifica.

**Figura 2:** Esquema de compreensão da formação da sociedade.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Nesse sentido, buscou-se traçar parâmetros teóricos e históricos para tematizar a política de educação, no ventre da totalidade complexa do capital e de sua “política da dor”, que se configura como ações focais de precarização de direitos da classe trabalhadora,

inclusive com propostas de contingenciamentos, nos momentos de crise. Um cenário de instabilidade e cortes em orçamentos públicos, que direcionam para um precipício social, caracterizado pelo arrocho fiscal e materializado nas políticas de austeridade, que escancaram relações de contradição entre a dinâmica capitalista e suas estratégias de inclusão social por meio da educação.

## 1.1 SOCIEDADE E MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

No intuito de contribuir para a elucidação das leis de movimento do capital e de como afetam o cotidiano da sociedade e de suas políticas, foram desencadeadas reflexões sobre categorias projetadas, segundo a perspectiva de análise de Marx. Para se compreender, em sua totalidade, como a formação da realidade capitalista se traduz, atualmente, mergulhou-se em suas bases, ou seja, como ela se apropriou do trabalho, como foi transformado em mercadoria e como isso desencadeou características que definem a sociedade que se tem hoje.

Marx, em *O capital*, atribui ao trabalho o sentido de uma atividade exercida por homens (indivíduos partícipes de uma sociedade), que satisfazem suas necessidades, transformando formas naturais (natureza) em produtos, criando riqueza social. Tudo isso resultado de um processo histórico, que expressam vínculos sociais, obedecendo aos determinismos naturais, atribuindo um caráter coletivo, social, ao ser. Portanto, é resultado de ações historicamente transformadoras, que subsidiaram a construção de uma sociedade (NETTO e BRAZ, 2012).

Ainda segundo os autores, compreende-se, sobre as reflexões de Marx, que sem a natureza não existe sociedade e que, historicamente, as interações entre sociedade e natureza são variadas e, por meio do trabalho, modificam-se também as formas de produção da vida social e suas necessidades, o que gerou desdobramentos de relações não naturais. O ser social foi, assim, moldando-se em um sistema de relações, no qual, ao mesmo tempo em que esse ser social altera a natureza, também ele é alterado. Trata-se de um movimento dialético. As singularidades e individualidades dispostas pelo trabalho ocasionaram exigências e complexidades que requerem desenvolvimentos específicos (especialidades) desses sujeitos, que vão configurando o ser social.

Dessa forma, pode-se afirmar que quanto maior o desenvolvimento especializado do ser social, mais diversificadas são suas objetivações, realizações e busca por riqueza social. Sendo síntese de relações, o ser social requer ações estruturais: 1) realizar atividades teleologicamente orientadas; 2) objetivar-se material e idealmente; 3) comunicar-se e

expressar-se pela linguagem articulada; 4) tratar suas atividades e a si mesmo de modo reflexivo, consciente e autoconsciente; 5) escolher entre alternativas concretas; 6) universalizar-se, e 7) socializar-se (NETTO e BRAZ, 2012).

Assim, o ser social é um objeto de reflexão constante, com capacidade de universalizar-se, com interações sociais, e que se revela aberto a novas possibilidades. Tudo isso graças ao surgimento do trabalho, sua complexificação e diferenciação, enriquecido no curso da história inconclusa. Mas é importante destacar que este ser vai para além do trabalho, mesmo este sendo sua base fundante, pois implica no aparecimento da racionalidade e da sensibilidade, com objetivações próprias, que transcendem para a categoria de práxis, o que corroborou para a compreensão do ser social, diferente do ser natural.

É importante destacar que o debate sobre práxis, apresentado por Netto e Braz (2012), tem uma linha de pensamento que evidencia o trabalho como característica central na constituição deste ser social, mesmo que a sua construção também tenha influência de outras objetivações humanas, o que reforça a influência das ações e interações com a natureza, as especificidades decorrentes das modalidades de metabolismos vivenciados, relações e produções com outros homens. Assim, nessa concepção, os autores na interpretação dessas objetivações, salientam que:

Deve-se distinguir entre formas de práxis voltadas para o *controle e a exploração da natureza* e formas voltadas *para influir no comportamento e na ação dos homens*. No primeiro caso, que é o trabalho, o homem é o sujeito e a natureza é o objeto; no segundo caso, trata-se da relação de sujeito a sujeito, daquelas formas de práxis em que o homem atua sobre si mesmo (como na práxis educativa e na práxis política); os produtos e obras resultantes da práxis podem objetivar-*sematerialmente e/ou idealmente*: no caso do trabalho, sua objetivação é necessariamente algo material; mas há objetivações (por exemplo, os valores éticos) que se realizam sem operar transformações numa estrutura material qualquer (NETTO e BRAZ 2012, p. 55-56).

Corroborar-se com os autores no sentido de compreender a práxis como um elemento que converte um mundo social em gênero humano, já que dispõe de artifícios que permitem apreender a riqueza social, de tal maneira, que vai para além de necessidades primárias, projetando ideias de ciência, filosofia, arte, entre outras. No entanto, vale expor que os homens, sendo autoprodutores criativos, dinâmicos e provenientes de condições histórico-sociais, também são passíveis a situações de ameaças, podendo a práxis ser reproduzida no sentido que lhes é estranho, em que não se reconhecem, saindo do controle e assumindo veias opressoras, com um poder superior. Netto e Braz (2012) afirmam que é aí que se requer a atenção, nessa inversão, na qual a criatura passa a dominar o criador e acontece a alienação,

gerando sociedades nas quais a atividade desenvolvida pelo trabalhador não é identificada como fruto seu, mas como algo que não lhe pertence, como algo alheio. Um trabalhador expropriado do trabalho.

Daí, conclui-se que a alienação do trabalho não é um fator natural, mas histórico, proveniente das especificações do trabalho, da inversão de objetivações produzidas pela práxis, que constituem o ser social e os fundamentos da organização econômica da sociedade. Em um contexto de exploração, a alienação se converge no conjunto das relações sociais, com instrumentos que vão desde as relações de trabalho até as objetivações humanas, portanto, produtos materiais e imateriais.

Destaca-se que quanto mais o homem se distancia da natureza, mais complexas ficam suas objetivações, mais diversificadas ficam suas necessidades e singularidades. Assim, infere-se que o ser social é um aglomerado de resultados da totalidade das relações e interações dos homens com o meio em que vivem, “é o conjunto de atributos e das possibilidades da sociedade”(NETTO e BRAZ, 2012, p. 57).

Tem-se, desta forma, as brechas para o surgimento da sociedade de classes, polarizada entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que são expropriados deles, e são multiplicados em uma cultura alienada, disseminada pela divisão social do trabalho, da propriedade privada desses meios e forçados a vender a única forma de expressão para a sua existência, o seu trabalho. Tal herança, segundo Netto e Braz (2012), promove a regressão do ser social, face à perda da humanização do homem e à produção de objetivações humanas alienadas, já que a alienação penetra nas relações sociais e isso é causado pela perda da identidade entre o produtor e o seu produto, ou do sujeito e seu objeto, como bem expressa Marx.

O entendimento do movimento do capital é fundamental para auxiliar na compreensão de como se deu a construção do ser social e da sociedade atual, provenientes das mudanças decorrentes do trabalho e seus desdobramentos históricos, no contexto da relação homem e natureza. Netto e Braz (2012), na compreensão da teoria social de Marx, fundamental para apreensão dos fenômenos sociais, fazem uma reflexão sobre a economia política para abordar os movimentos do modo de produção capitalista como resultante do processo histórico, político e social de determinações não naturais.

Acentua-se, assim, a discussão em torno da categoria trabalho, que se configura como base para a compreensão do fenômeno humano e social, já que é por meio dele (trabalho) que se faz possível a criação de qualquer bem, ou, ainda, de meios que permitam a satisfação das necessidades dos homens, portanto, da riqueza social (produção de bens). Isso parte da

relação primária entre sujeito e objeto, entre seres vivos e natureza, pois, ao produzirem os seus meios de existência, os homens produzem, indiretamente, a sua própria vida material (MARX, 2006).

A produção de bens é realizada pelo processo de trabalho, que, segundo Netto e Braz (2012), destaca-se pelos seguintes elementos: a) os meios de trabalho - elementos utilizados na execução do trabalho, a exemplo dos instrumentos, das instalações e da terra; b) os objetos de trabalho - matérias brutas ou alteradas, e c) a força de trabalho - energia humana utilizada para transformar os objetos de trabalho em bens úteis à satisfação das necessidades, usando os meios de trabalho.

A soma desses elementos, segundo os mesmos autores, é denominada forças produtivas. Assim, a produção depende de meios e objetos de trabalho – meios de produção – e é viabilizada pela força de trabalho – crescimento da produtividade do trabalho e descoberta de novas habilidades e conhecimento. Infere-se que as forças produtivas são provenientes de determinadas relações e que o trabalho é resultante de um processo social, que o direciona para uma compreensão de divisão. Logo, estas forças se inserem também nas interações com a natureza e com os próprios homens, ou seja, em forma técnica e social, vinculadas, constituindo as relações de produção.

Conclui-se que a complexidade da produtividade do trabalho possibilita a diferenciação dele em suas múltiplas expressões e em momentos históricos diferenciados, até chegar ao período do excedente econômico. Isso porque a capacidade produtiva da sociedade contribui para a especialização de ocupações para a produção de bens, o que dá gênese à divisão social do trabalho.

Para se entender a configuração da sociedade e das forças produtivas nela inseridas, Netto e Braz (2012) dispõem que,

*As relações técnicas de produção dependem das características técnicas do processo de trabalho (o grau de especialização do trabalho, as tecnologias empregadas etc.) e dizem respeito ao controle ou domínio que os produtores diretos têm sobre os meios de trabalho e sobre o processo de trabalho em que estão envolvidos. Mas elas se subordinam às relações sociais de produção, que as especificam historicamente e que são determinadas pelo regime de propriedade dos meios de produção fundamentais. Se a propriedade dos meios de produção fundamentais é coletiva (como na comunidade primitiva), tais relações são de cooperação e ajuda mútua, porque os produtos do trabalho são desfrutados coletivamente e nenhum membro do grupo humano se apropria do fruto do trabalho alheio; se tal propriedade é privada, particular (de um membro do grupo, de um conjunto de membros, as relações decorrentes são de antagonismos, posto que os proprietários dos meios de produção fundamentais apropriaram-se dos frutos do trabalho dos produtores*

diretos, ou seja, estes são *explorados* por aqueles [...] (NETTO e BRAZ, 2012 p. 71-72).

Os autores trazem, nesta trajetória, que a interação entre forças produtivas e relações de produção se traduz no modo de produção, referente ao contexto histórico vivenciado, portanto, dinâmico e heterogêneo, atravessado por contradições. Dentro desse modo de produção, encontram-se a estrutura e a superestrutura. A primeira refere-se a uma base econômica da sociedade, instituições e ideias convergentes a ela. Já a segunda constitui as instâncias jurídico-políticas. Destaca-se que, cada modo de produção específico, conforme suas determinações, possui relações entre estrutura e superestrutura singulares. Mesmo tendo apontamentos de que várias características da estrutura são influenciadoras para a configuração da superestrutura.

Por isso, desvelam-se as motrizes da atividade econômica e suas influências, no conjunto de relações sociais, para a realidade atual capitalista. Nesse modo de produção, a riqueza social, produto do trabalho, é traduzida como um conjunto dos meios, que permitem a satisfação dos homens, historicamente determinada. Sob a via de interpretação dos pressupostos de Marx, em *O capital*, apresenta-se como uma imensa acumulação de mercadorias, concebidas como algo externalizado ao homem, para satisfazer uma necessidade humana qualquer, a ela sendo atribuído um valor face sua utilidade, produto do trabalho alienado. “A produção de mercadorias tem como condições indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção” (NETTO e BRAZ, 2012, p.93).

Conclui-se, então, que, na sociedade capitalista, a riqueza social é resultado da exploração material, exercida pelo capital sobre o trabalho, que produz novas condições de dominação, sendo proveniente de ação coletiva (ou não), mas apropriada privadamente. O trabalho, em sua essência, é assumido em um caráter cujas determinações não se configuram mais de puras deliberações naturais. Existe, portanto, o fruto de um novo sistema, marcado por transformações da sociedade, na sua interação com a natureza e com seus membros (próprios sujeitos), evidenciado por aqueles que possuem os meios de produção e os que são desprovidos deles.

No sistema capitalista, a circulação do capital, valor em movimento (melhor discutido à frente), é uma espiral em constante movimento (HARVEY, 2018). Isso pelo fato de sua existência ser marcada por processos complexos, que, em função de sua necessidade vital, em um ciclo de crescimento, se manifesta sob formas variadas de fonte de energia, com um

contínuo volume de capital e fluxo de mercadorias. Assim, esse dinamismo se aporta em interações, nas quais:

O capital se movimenta de maneira muito semelhante ao ciclo da água, nas ciências naturais. Antes de assumir a forma de mercadoria, ele começa como o capital dinheiro, passa por sistemas de produção e emerge como novas mercadorias que serão vendidas (monetizadas) no mercado e distribuídas sob diferentes formas e diferentes facções de demandantes (na forma de salário, juros, aluguel, imposto, lucro), antes de retornar ao papel do capital-dinheiro (HARVEY, 2018, p. 17).

Vale notar que Harvey (2018) faz uma analogia das leis de movimento do capital ao ciclo da água, no qual a interação se expressa em fases, que implicam em alterações de forma, em um recorte temporal, que sofre ações variadas, tudo em um ritmo que possibilita sua transformação e adaptação à nova realidade, com objetivações próprias a cada exigência. Tal representação se dá em face de interpretação trazida por Marx (2002), em *O capital*, a partir da qual se pode inferir que o capital é o próprio valor em movimento, em suas variadas fases. O valor atribuído é incontestavelmente fundamental para a movimentação do capital, em seu exponencial e tendencioso ciclo de desenvolvimento. Trata-se de uma espiral, em constante movimento de expansão, como aponta Harvey (2018).

Desta forma, em um debate sobre o modo de produção capitalista, que a tudo transforma em mercadoria e atribui valor, pode-se inferir, de maneira introdutória, acerca da teoria de Marx, que a produção mercantil capitalista protagoniza a divisão de classes, em sujeitos historicamente construídos como capitalistas (burgueses, detentores dos meios de produção e do capital) e proletários (trabalhadores livres, que vendem a sua força de trabalho, como mercadoria), que fundamentam sua dinâmica na circulação de mercadoria e movimento do capital. A organização da sociedade reflete, de maneira inversamente proporcional, aqueles que detêm os meios de produção (capitalistas) e os que são expropriados deles (proletários), formando uma massa de despossuídos e carentes de ações que possibilitem o mínimo para a sua subsistência.

Seguindo esta trajetória, pode-se afirmar que o método do materialismo histórico-dialético, da teoria social de Marx, possibilita uma investigação dos marcos que influenciaram na construção das exigências de um sistema que a tudo atribui valor, predatório e voraz, que se dedica a intensificar a massa de despossuídos, trabalhadores alienados e produtos da divisão do trabalho. Trata-se de um sistema em que quanto mais se produz riquezas, mais se produz pobreza:

[...] na qual estão dadas todas essas contradições e que repousa, por seu turno, na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em diversas famílias que se opõem entre si, envolve ao mesmo tempo a distribuição, e, com efeito, a distribuição *desigual*, quantitativa e qualitativamente do trabalho como de seus produtos (...). Além do mais, com a divisão do trabalho ocorre ao mesmo tempo a contradição entre o interesse individual ou da família isolada e o interesse coletivo da totalidade dos indivíduos que se relacionam entre si (...). Por isso, desde o momento em que o trabalho começa a ser dividido, cada um dispõe de uma esfera de atividade exclusiva e determinada, que lhe é imposta e da qual não pode sair (...) (MARX, 2006, p. 59).

Pode-se deduzir, desta reflexão, os pressupostos que intensificam a formação das classes, sob perspectivas de interesses individuais e com determinantes que orientam a produção e a reprodução social. Além dos instrumentos de controle necessários para se conciliar os interesses particulares, que se choca com interesses coletivos, ou, como bem acentua Marx, ilusoriamente coletivos, que se traduz na forma de Estado.

É importante ressaltar que esta representação coletiva (Estado), em uma sociedade capitalista, também assimila características de tal modo de produção, sendo intrínsecas suas expressões de contradições, interesses e poder. Em um espaço de conflitos, não representa, de forma integral, a coletividade, uma vez que esta já não tem mais domínio e controle sobre ele, quando o mesmo age de forma independente da vontade humana, “não como seu próprio poder unificado, mas como uma força alheia, situada fora deles” (MARX, 2006, p. 61).

As ações de intervenção do Estado, ditas políticas sociais, são resultado de vários processos históricos, das relações de produção, econômicas e sociais, dos movimentos sociais e da construção de direitos. Portanto, deveriam se traduzir como instrumentos de mediação para a superação das desigualdades sociais. No entanto, como essa trajetória é concebida em um modo de produção, cuja estrutura social é de base exploratória, esta concepção adere também às influências de uma classe dominante, assim como suas manipulações para coerção e opressão.

As afirmações citadas foram tomadas como referência, embasando-se nas observações realizadas por Marx (2012), em *Crítica do Programa de Gotha*, obra na qual, pontualmente, o autor identifica as influências burguesas e suas formas de dominação sobre a sociedade e a manipulação da concepção de direitos nessas formas de poder e espaço de disputa, que é o Estado.

Face esse poder coercitivo, Marx (2012) identifica o Estado como espaço de disputa e pontua as influências burguesas e suas redes de dominação sobre a sociedade. Gramsci (2001)

o define como sujeito de um bloco histórico conduzido pela hegemonia da classe dominante, com valores ideológicos e normas padronizadas sobre as classes subalternas em uma via de aceitação ou consentimento. Tal perspectiva, Mészáros (2015) considera como parte integrante do sistema de controle e poder, um lugar de manutenção da ordem sociometabólica (sistema constituído pelo tripé: capital, trabalho e Estado) de exploração capitalista. Um organismo da ordem social e expressão de domínio do capital, que se apresenta como um espaço de conflitos.

O Estado é *parte integral* das determinações estruturais do sistema do capital, e suas necessárias funções corretivas/solucionadoras só podem ser *internas* a ele. Assim, o Estado não pode *eximir-se* da *crise estrutural* em desdobramento do sistema do capital como um todo (MÉSZÁROS, 2015, p. 94).

Por isso, nesse espaço de constante acirramento das lutas sociais e em uma análise da totalidade, vale destacar as categorias de contradição e mediação. Essas categorias agregam observações críticas sobre o movimento dialético de formação da sociedade, dos modos de produção, assim como das variabilidades para a transformação do ser social e da gênese do Estado, para se compreender a realidade como parte de um dinamismo constante, em que a estrutura social e o Estado são prole de indivíduos determinados, que agem de maneira determinada e estabelecem entre si relações sociais determinadas e são eles os principais responsáveis por suas representações e ideias (MARX, 2006).

Behring e Boschetti (2011) sugerem a reflexão crítica de fatores, sob o ponto de vista econômico e político, relacionados às políticas sociais, que também podem ser usadas no sentido de elevar a produtividade. Realizam-se ações mínimas para a redução das consequências advindas das desigualdades e do modo de produção capitalista, mais como um mecanismo de cooptação e legitimação deste sistema. Logo, é necessária, para a avaliação dessas políticas, uma visão da totalidade dos fenômenos sociais, em virtude destes serem reflexo de seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução do capital.

Seguindo este caminho, define-se a essência do Estado moderno, suas metamorfoses na sociedade capitalista e suas formas de desenvolvimento, que se dão como resultante de uma nova configuração sociopolítica que influencia, em suas múltiplas expressões, relações sociais e econômicas e, por conseguinte, a promoção e a materialização de políticas sociais.

Para se compreender as ações do Estado, em seus vários aspectos, face à realidade do capitalismo, Lessa (2013) possibilita uma reflexão crítica sobre a constituição das políticas públicas, dentro dessa conjuntura de conflitos em uma sociedade polarizada, cujo sistema

prioriza o aumento do consumo e que faz disto apontamentos de uma melhor distribuição de renda e de riqueza e, por conseguinte, uma representação da diminuição de desigualdade. Ora, se, de fato, as desigualdades se resumissem às disparidades apenas de renda, a superação delas não seria tão complexa, quanto realmente o é.

Embasado na análise das premissas geradoras das políticas públicas, Lessa (2013) define que as políticas sociais são provenientes dos interesses do mercado, de maneira a atender as demandas da classe dominante, construídas sob a égide do capital. O sistema educacional, a exemplo, como parte desse processo, é concebido como instrumento de especialização de mão de obra, fornecendo a ilusória aparência de liberdade (pelo discurso do acesso ao ensino/conhecimento) e inserção científica, com pesquisas e expansão de tecnologias, que, na verdade, têm como fundo o desenvolvimento de estratégias de amplitude de mercado, não a inclusão em um sistema de formação educacional, simplesmente. O que, mais uma vez, evidencia o domínio de uma classe, sob as prerrogativas do Estado, tão enfaticamente trabalhado por Marx.

Lessa (2013) afirma ainda que o período de apogeu das políticas públicas, com as proposições de Keynes e da nova estrutura de Estado, agindo como regulador de mercado – *Welfare State* - tido como um fenômeno moralmente universalista, que atuaria na superação das desigualdades pela melhor distribuição da renda e da riqueza, é configurado como questionável, na verdade, um mito. Já que, mais uma vez, consolida-se como uma fase de domínio capitalista, que, em ações do Estado, manipulavam a concepção de direitos sociais e se esforçavam para encobrir as desigualdades sociais em um projeto de medidas precárias e emergenciais, sem qualquer apontamento de mudança social concreta.

Ressalta-se, segundo Boschetti (2018), que esta análise de conjuntura é vital para se entender as determinações do capitalismo contemporâneo e suas múltiplas expressões, sem deixar de dar mérito à luta de muitos trabalhadores que adquiriram direitos sociais, por meio de sua organização e unificação, enquanto classe, em busca de um bem comum, algo realçado por Coutinho (2000). Mas, como o próprio autor dispõe, é imprescindível discutir que as esferas políticas e sociais são determinadas por correlações de forças, que, dependendo de como se apresentam, podem não explicitar plenamente seu poder emancipatório.

Nesse debate, Paulani (2006) evidencia características sobre a intervenção do Estado, por meio de medidas que reduzem suas intervenções moderadoras e potencializa a hegemonia neoliberal, com a abertura da economia e liberdade para o funcionamento do mercado, forma específica de lidar com os juros e finanças públicas, por parte da política econômica, sob a égide dos princípios da eficiência, da rigidez no controle de gastos e da

austeridade, como se fosse um negócio de uma empresa e a fragilidade de direitos para os trabalhadores.

É, portanto, esse movimento gerido pelos países centrais que fragiliza as estruturas sociais, por meio de propostas que visam tão somente o lucro e quebra a mobilização pela concretude de direitos, o que reduz os indivíduos à exploração do trabalho vivo, gerando escassez de oportunidades e servidão por dívidas, dentro do contexto das leis contraditórias do movimento do capital (HARVEY, 2016). Trata-se da predominância da pequena política, como destaca Coutinho (2010), correspondente às demandas particulares e cotidianas no interior de uma estrutura em que predomina as diversas frações de uma mesma classe. Ou seja, a ausência de um pensamento coletivo, propriamente dito, em prol de um bem comum.

Assim, as políticas estão se apresentando como mais uma forma de conservação do poder existente e de predominância da diferença de classes e de suas desigualdades, já que os instrumentos criados com o intuito da universalidade e da equidade dos direitos ainda encontram-se fragilizados e fragmentados, sem bases determinantes para a transformação social.

O capitalismo contemporâneo e suas reais transformações geraram uma nova expressão de acumulação mundial, com livre circulação dos capitais, em escala global. Chesnais (1996) chama isso de processo de mundialização, motivado pela relação entre o capital financeiro, a produção e os mercados, resultante de dois movimentos conjuntos, a longa fase de acumulação do capital e as ações de privatização, políticas de liberalização e de desconstrução de direitos sociais. Um funcionamento específico, com predomínio financeiro e rentista, com ações do Estado voltadas para cobrir custos de várias infraestruturas de interesses privados, incentivos fiscais, estimulando processos que favoreçam a competitividade, a segmentação do mercado de trabalho e a redução de dimensões do setor público.

Segundo Mancebo (2016), essa forma assumida pelo sistema capitalista tem predominância centrada em um regime de acumulação das instituições com poderes expressos por bancos, fundos de pensão e investimentos, seguradoras e outras empresas financeiras especializadas. São estes, portanto, sinalizadores da mais predatória forma do capital, dentro de um debate neoliberal, que tem como orientação a mundialização, a reestruturação produtiva, a flexibilidade e a competitividade, que serão mais bem detalhadas adiante.

Dowbor (2017) apresenta, diante dessa reconfiguração, o debate da era do capital improdutivo, no qual bancos e outras instituições de intermediação financeira, que já estiveram a serviço do sistema produtivo, passaram, hoje, a dominá-lo, extraíndo, por meio de

juros e tarifas, volumes de recursos incomparavelmente maiores do que a sua contribuição, gerando uma sociedade dominada por rentistas improdutivos. Estes dilaceram a economia do Brasil e do mundo, quando grande parte do orçamento público é direcionada para o pagamento de juros das dívidas e para o fortalecimento do capital financeiro, em detrimento de políticas públicas de saúde, educação, previdência e outras.

Assim, “o poder corporativo tornou-se sistêmico, capturando uma a uma as diversas dimensões de expansão e exercício de poder, e gerando uma nova dinâmica, ou uma nova arquitetura do poder realmente existente” (DOWBOR, 2017, p. 115). Dessa reflexão, extrai-se que essa conjuntura histórica, econômica e política, marcada por um processo dialético e contraditório do movimento do capital, face os ditames de uma hegemonia do mercado, da competitividade e da financeirização (desenvolvimento do capital financeiro), tem disseminado, de maneira selvagem, a crise estrutural desse sistema e estimulado o processo de desresponsabilização e desfinanciamento do Estado em suas políticas sociais.

Esses mecanismos expressam o debate que se trava, atualmente, sobre as políticas sociais e os desafios de sua sustentabilidade e sobrevivência, em contexto fortemente influenciado pela disputa entre projetos com ideários neoliberais e os de um projeto de Nação, cujo desenvolvimento esteja, necessariamente, atrelado a uma proteção social para os cidadãos e fundado em valores de igualdade.

## 1.2 ÉGIDE DO CAPITAL: MARCOS HISTÓRICO E ECONÔMICO

Considerando a proposta metodológica de análise deste trabalho, realizou-se um levantamento histórico e econômico, para se compreender, em totalidade, as estratégias do capitalismo contemporâneo, nas suas relações com o Estado, que impulsionaram a expansão de mercados e deram “novas” vestes à representação do Estado (entenda-se, o velho, com uma nova feição, maquiada), com a proposta de “reforma” e os reflexos nas políticas sociais, em especial na educação, enquanto instrumento de inclusão social, foco desta pesquisa.

Como referência, tomou-se o período temporal do fim dos anos 1980, pela sua relevância no que tange ao debate ampliado da proteção social do Estado e as possíveis “frustrações” desse agregado de responsabilidades, que, somadas a outros, foram tidos como “vilões” da crise vivenciada neste período, que alguns grupos ideológicos afirmaram ter se dado em função da amplitude da responsabilidade fiscal do Estado e do modo de intervenção, em todos os seus segmentos, sejam eles burocráticos ou de administração. Neste viés de gerenciamento econômico, o que alguns intelectuais defendem, é que o Estado assumiu, então,

funções que extrapolavam a simples face de garantidor da ordem e de representação da coletividade. No entanto, esse “suprassumo de encargos” fez com que a economia entrasse em colapso, havendo a redução da taxa de crescimento de muitos países e também a estagnação de vários deles.

Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo nasce logo após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte, onde imperava o capitalismo, podendo ser visto como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. O neoliberalismo dirige suas críticas aos mecanismos de regulação do mercado por parte do Estado, que são tidos como ameaça à liberdade política e econômica.

Considera-se “O Caminho da Servidão”, escrito por Friedrich Hayek, em 1944, como o texto de origem do neoliberalismo. Para Hayek, o novo igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. As raízes da crise do modelo econômico do pós-guerra estavam no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com pressões reivindicatórias por melhores salários, por exemplo, forçando um aumento dos gastos sociais do Estado (ANDERSON, 1995).

A questão, portanto, era manter um Estado forte, porém para romper o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, diminuindo os gastos sociais e as intervenções econômicas. O ideário do neoliberalismo tem como componente central o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalistas do pós-guerra. Para Anderson (1995), qualquer balanço do neoliberalismo só pode ser provisório, uma vez que é um movimento ainda inacabado, mas um balanço da sua atuação nos países mais ricos do mundo permite concluir que, economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado.

Já na esfera social, o neoliberalismo alcançou muitos de seus objetivos, na medida em que foi decisivo para a existência de sociedades profundamente desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, o neoliberalismo alcançou grande êxito, tornando-se um movimento hegemônico. Por isso, a tarefa dos opositores do neoliberalismo consiste em oferecer alternativas e preparar outros regimes (ANDERSON, 1995).

Pode-se afirmar que, por meio destas relações, foi concebido como um dos muitos pressupostos para a proposta de uma nova representação de Estado, um instrumento que intervém tanto na garantia dos direitos de propriedade e na execução de contratos, eixos centrais de constituição do mercado, quanto na movimentação da economia, através de trocas,

ou seja, uma máquina de alocação de recursos. Nessa complexidade, o Estado, somada às suas demandas, o papel de:

Orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, de forma a viabilizar a emergência de sociedades civilizadas e modernas, que, além de ricas, demonstraram ser razoavelmente equitativas (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.10).

Bresser-Pereira (1997), por meio destes pressupostos, expõe que as crises “impactantes no sistema capitalista” ou são de origem no mercado, ou no Estado. Para isso, apresenta como exemplo os colapsos econômicos de 1930 e de 1980. Nos anos 1930, a origem das tensões se deu pelo desregulamento do mercado, embasado na teoria de Keynes:

O mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência, entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. Foi também a partir dessa crise que surgiu o Estado Soviético na Rússia transformada em União Soviética e depois em boa parte do mundo - um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 10).

Em face desta realidade, o autor expõe que foi com o fortalecimento da gestão da classe média burocrática nos sistemas econômicos contemporâneos que houve uma reação das grandes empresas e das organizações públicas e privadas. O capitalismo se transformou. Os detentores dos meios de produção se vincularam a uma classe média emergente e se desvincularam de sua exclusividade aristocrática, proveniente da burguesia original.

Esta nova fase, chamada tecnoburocracia, configurara-se em um momento estratégico de crescimento e desenvolvimento tecnológico, acelerado e competitivo, mundialmente. Nela, se deteria o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, tornando visível o interesse na relação entre mercado e Estado, no sentido de manutenção do sistema vigente. Daí se permite a conclusão que permeia as leis de movimento do capital, que gira em torno da sua capacidade de mutação diante de entraves, com um aparelho que busca mediatizar (ilusoriamente) o desenvolvimento econômico e o regime democrático, o que possibilitou o

“fascínio” da concepção de que Estado e mercado deveriam ser complementares nesta gestão econômica.

Nos anos 1950, ainda segundo Bresser-Pereira (1997), incorporou-se a ideia de Estado com função estratégica para a promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, somada à sua principal fonte de intervenção, a saber, a garantia da distribuição de renda. Todavia, este papel levou a um crescimento expansivo do poder do Estado em vários segmentos da sociedade. Tornava-se, assim, um Estado Social-Burocrático, o qual buscava promover o bem-estar social e o desenvolvimento, reforçando o atendimento básico à população. Mas, como discorre o autor, os conflitos começaram a fluir e os interesses se desvirtuaram, sendo capturados pelos empresários, classe média e burocratas públicos. As empresas estatais, que tinham considerados lucros e tendiam ao potencial desenvolvimento, foi, aos poucos, exaurindo esta imagem, ao mesmo tempo em que se esgotavam as visões de Estado competente em gerir padrões de administrações burocráticas, o que se refletiu na insuficiência do atendimento às demandas sociais básicas.

Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 13).

O fato é que esse perfil assumido pelo Estado, conforme Bresser-Pereira (1997), levou a economia mundial a enfrentar outra crise impactante, cujo estopim foi nos anos 1980, graças à sua ineficiência como administrador fiscal. Esta justificativa se dava em razão de as políticas econômicas desenvolvimentistas terem se tornado um complexo de competição generalizada, com taxas de crescimento reduzidas, em relação aos anos anteriores, e com função do desemprego elevado. Foi, na verdade, um agregado de consequências negativas para o mundo, a crise não era do Estado, como propagado, mas do capital, que se personificava na impotência do Estado, face às situações de desigualdades, já que,

(...) no primeiro mundo as taxas de crescimento reduzem-se para a metade em relação ao que foram nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto as taxas de desemprego aumentam, principalmente na Europa, e o milagre japonês que sobrevivera aos anos 80, afinal soçobra nos anos 90. Na América Latina e no Leste Europeu, que se recusam a realizar o ajustamento fiscal nos anos 70, a crise se desencadeia nos anos 80 com muito mais violência (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.11-12).

Assim, a crise do capitalista se veste nesta instabilidade do Estado intervencionista muda a essência do próprio Estado, que passa da condição de agente do desenvolvimento, para um empecilho ao desenvolvimento. Entra-se em um verdadeiro declínio fiscal e de crédito público, que, em decorrência de sua fragmentação, tem a sua capacidade de intervenção reduzida, ou seja, “o Estado se imobiliza” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.12).

Este contexto está associado às influências de poder do Estado (ou à sua fragilidade) e ao processo de expansão global do desenvolvimento, incluindo as mais variadas formas de políticas, econômicas e sociais. Bresser-Pereira (1997) afirma que a tensão de governança – a incompetência financeira e administrativa de praticar as decisões políticas do governo – traduz-se em dispositivos hiperinflacionários, impulsionados pela globalização do comércio e pelo aumento da competição internacional, exigindo uma reorganização da produção, financiamentos internacionais e investimentos diretos das empresas multinacionais.

Apreende-se, das ponderações do autor, que o século XX foi um período marcado pelo aparecimento do Estado Social, que buscou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, expresso em três formas: o Estado do Bem-Estar, em países considerados desenvolvidos; o Estado Desenvolvimentista, naqueles em desenvolvimento, e o Estado Comunista, nos países nos quais o modo de produção estatal era dominante.

No entanto, estes gatilhos dispararam pressões sobre o Estado, que conjugaram a sua responsabilidade de proteção aos cidadãos ao desafio de criar estratégias para aliviar o custo das empresas nacionais concorrentes internacionalmente, ou seja, a permanência delas em sua eficiência, porém em condições mais baratas.

Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 15).

Diante deste contexto, o autor afirma que as respostas às crises foram se propagando, de maneira universal, e, muitas delas, assumiram caráter comum em grupos, inclusive sobre o conceito de globalização, com o qual não se comunga neste trabalho, assumindo-se a categoria mundialização, de Chesnais (1996). Bresser-Pereira (1997) acentua que estas alianças se subdividiam em quatro principais coligações: a) esquerda tradicional; b) centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal; c) centro-direita pragmática, e d) direita neoliberal. Para contribuir com a visualização das características de cada um deles, o Quadro 3, a seguir, apresenta um demonstrativo dos posicionamentos, face à crise.

**Quadro 3:** Quadro de representação de posicionamentos dos grupos ideológico, diagnóstico da crise e reações à crise.

<b>Grupos ideológicos</b>	<b>Diagnóstico da crise</b>	<b>Reações à crise</b>
<p><b><u>Esquerda tradicional</u></b>  <b>Teor ideológico:</b>  predominantemente arcaico e populista.</p>	Interesses externos (globalização).	Ficou entorpecida, estagnada.
<p><b><u>Centro-direita pragmática</u></b>  <b>Teor ideológico:</b>  <i>Establishment</i>, ordem ideológica capitalista e burocrática (evidente nos países centrais e na América Latina).</p>	Crise do Estado.	Deliberação aos países endividados, à subserviência aos ditames macroeconômicos, por meio de ajuste fiscal e liberalização de preços (1982); às reformas orientadas para o mercado, com liberalização comercial, privatização e desregulação (1985), que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais compensatórias direcionadas.
<p><b><u>Centro-esquerda pragmática (social-democrática ou social-liberal)</u></b>  <b>Teor ideológico:</b>  Comunga a interpretação social-democrática ou social-liberal às propostas da centro-direita pragmática.</p>	Crise do Estado.	A reconstrução do Estado, como regulador e facilitador ou financiador desse desenvolvimento, com políticas econômicas que envolvessem ajustes fiscais e monetários e ainda ações orientadas para o mercado, sem o radicalismo neoliberal.
<p><b><u>Direita neoliberal</u></b>  <b>Teor ideológico:</b>  Ordem capitalista, liberal.</p>	Crise do Estado.	Reformas orientadas para o mercado, fielmente vinculadas para a concepção do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado. Voltando

		ações que limitem a intervenção do Estado no plano econômico e social e reforçando ações radicais de privatização, liberalização, desregularização e flexibilização do mercado de trabalho.
--	--	---

**Fonte:** Elaborado pela autora, embasado nas reflexões de Bresser-Pereira (1997).

Nesse panorama, destacam-se dois fortes grupos, que sobressaíram, face à situação da crise, a saber: a) direita neoliberal, reavivada por meio das fortes críticas ao desenvolvimento do Estado e de suas funções exorbitantes, julgadas desde os anos 1930 e b) centro-esquerda pragmática, que agregou às suas, propostas do grupo de centro-direita pragmática, com fundamentos macroeconômicos orientados pela exaltação ao mercado.

Houve, a princípio, como ressalta Bresser-Pereira (1997), a exaltação do radicalismo daqueles da direita neoliberal, com suas bandeiras de Estado mínimo e neutralidade na política macroeconômica, em resposta à crise. Tendo como finalidade o déficit público zero e controle da moeda, para crescimento constante, comparado à taxa de aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e também a constituição de políticas sociais essencialmente liberais (superficiais na superação dos problemas sociais). Estes pressupostos, ditos em atenção ao desenvolvimento, geraram um movimento paradoxo e descontrolado, que entrou em instabilidade, dando brechas para o fortalecimento de outra corrente ideológica de superação do colapso fiscal.

Assim, com outra visão da realidade vivenciada e dos resultados até então obtidos e com a “liberalidade” desenfreada, deu-se protagonismo da representação da centro-esquerda pragmática, como solavanco rumo ao real desenvolvimento. Para isto, assimilou a interpretação da social-democracia ou social-liberal, transmutando as correntes tradicionais do nacional desenvolvimentismo e agregando ideias do grupo de centro-direita pragmática, visando o serviço aos fundamentos macroeconômicos. Propôs-se, então, a substituição do Estado mínimo pela reconstrução do Estado, para que ele pudesse voltar à sua real e oportuna função (submissão à classe dominante), instrumento complementar para ajuste de falhas do mercado; um objeto para apagar (maquiar) as marcas das desigualdades deixadas pelo processo de exploração e os rastros da competitividade exacerbada de um capitalismo predatório e alienante, que fragiliza e destrói. Mas a propaganda deixada pela social-democracia seria de que a tal reconstrução significaria a:

[...] recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA 1997, p. 17).

Em meados dos anos 1990, vários segmentos internacionais e grupos político-ideológicos se apropriaram desta reconfiguração do Estado, que se tornou lema neste período, levando a uma espécie de aliança política de centro-esquerda e de centro-direita, que caracterizou este momento, com suas perspectivas de se promover e financiar, com mais capacidade, ações de educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e científico e, ainda, de impulsionar a competitividade internacional, abrindo mão da imagem enrijecida do protecionismo econômico. Esta tese atraiu, obviamente, os interesses do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que destacaram como prioritária a facilitação de empréstimos para tal reforma. Nesta trajetória, os determinantes direcionam para a formação de uma nova sociedade, no século XXI e, portanto, outro Estado, cuja denominação se revela social-liberal.

Social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

A respeito desta “nova” face, o autor fez uma tentativa de delimitar quais seriam as funções do Estado, respeitando os valores democráticos, assumindo a democracia uma representação de regime, o qual se configura em ser o mais favorável na garantia da estabilidade política e do desenvolvimento econômico sustentado, alcançado pela civilização humana. Tais funções foram subdivididas em três áreas: 1) as atividades exclusivas; 2) os serviços sociais e científicos, e 3) a produção de bens e serviços para o mercado. Neste universo, a educação se destaca no segmento dos serviços sociais e científicos, no qual se enquadram os setores controlados não apenas pela administração pública, mas também e, principalmente, por meio do controle social e do mercado. Nele se incluem as instituições educacionais, de saúde, os centros de pesquisa científica e tecnológica, entidades de

assistência social, os meios de comunicação, dentre outros, que não são de monopólio estatal, mas reforçam as bases no discurso da publicização (transferência para o setor público não estatal).

Tal perspectiva expressa a existência de uma terceira forma de propriedade, a pública não estatal, somada àquelas conhecidas como privada e estatal (diferente do conceito de público).

É público o espaço que é de todos e para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.26).

Deste percurso de mutações do Estado, o mesmo autor sugere, como fruto do movimento dialético dos fenômenos sociais, até então percorridos, alguns componentes básicos para a reforma do Estado, descritos no Quadro 4, a seguir.

**Quadro 4:** Representação de componentes básicos para a reforma do Estado.

1. Expansão de programas de privatização, terceirização e publicização (transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos);
2. Arrefecimento da interferência do Estado, reduzindo-o ao necessário, com programas de desregulação, aumentando os mecanismos de controle e impulsionamento de medidas que favoreçam a competitividade do mercado a nível internacional;
3. Aumento da governança do Estado (capacidade de tomada de decisões do governo), com reajuste da administração pública, agora gerencial, ao invés de burocrática, separando internamente a formulação de políticas públicas e a execução delas;
4. Ampliação da governabilidade (poder do governo, por vias políticas que legitimam a democracia), que garante uma melhor intermediação de interesses.

**Fonte:** Elaborado pela autora, embasado nas reflexões de Bresser-Pereira (1997).

Em outro lugar(BRESSER-PEREIRA, 2010), o autor reforça a importante perspectiva que considera os processos econômicos como sendo fundamentalmente sociais e políticos, o que nos remete para o conteúdo social da dinâmica econômica. Autores como Abramovay (2010), por sua vez, nos indicam que a dinâmica econômica brasileira possui um conteúdo social, político e cultural que se revela fundamental nas reflexões acerca de qual tipo de desenvolvimento pensar para o país. O autor ressalta que as conquistas da década de 2000, no que diz respeito à luta contra a pobreza no Brasil, padeceram de problemas fundamentais, a exemplo do fato de que a redução da desigualdade de renda não acompanhou uma redução nas desigualdades sociais, de acesso à educação, à moradia, a condições urbanas dignas, à justiça e à segurança, que derivam da maior desigualdade econômica.

Já Bresser-Pereira (2010), evidencia de que forma a crise bancária que teve início em 2007 e que se tornou uma crise global em 2008, foram produto do processo de financeirização e da hegemonia de uma ideologia considerada reacionária, que é o neoliberalismo. O debate levantado pelo autor nos remete à importante perspectiva de que os mercados não podem funcionar como mecanismos abstratos de equilíbrios entre as forças de oferta e demanda, como quer a teoria econômica neoclássica, e nem podem atuar livremente como mecanismos auto regulados.

Em outras palavras, o autor chama a atenção para a ideia de que os mercados são, antes de tudo, construções sociais. Não se trata apenas de opor o livre mercado, de um lado, e as políticas de regulação, de outro, mas questionar a hegemonia de um modelo que introduziu ideais que se afastam do plano das relações sociais concretas; uma ideologia hostil aos pobres, aos trabalhadores e ao Estado de bem-estar social. Uma abordagem que pregava a necessidade de motivar o trabalho duro, recompensando os “melhores”; que defendia a viabilidade dos mercados auto regulados e dos mercados financeiros eficientes; que alegava que há apenas indivíduos e não uma sociedade; que adotou o individualismo metodológico e que negou o conceito de interesse público, que apenas faria sentido se houvesse de fato uma sociedade.

O processo de financeirização, por exemplo, deve ser visto como um arranjo financeiro distorcido, pois se baseia na criação de riqueza financeira artificial, ou seja, riqueza financeira desligada da riqueza real ou da produção de serviços e bens. Por outro lado, a crise de 2008, a maior desde a crise de 1929, não era nem necessária e tampouco inevitável, mas poderia ter sido evitada se o Estado democrático tivesse sido capaz de resistir à desregulação dos mercados financeiros, segundo o autor.

Conforme Bresser-Pereira (2010), em contraste com os chamados 30 anos dourados do capitalismo (1948-1977), caracterizado por mercados financeiros regulados, estabilidade

financeira, elevadas taxas de crescimento econômico e redução da desigualdade, no chamado capitalismo financeiro ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro, observou-se a diminuição das taxas de crescimento, o aumento da instabilidade financeira e o crescimento da desigualdade, privilegiando principalmente os 2% mais ricos de cada sociedade nacional.

Por outro lado, o neoliberalismo tornou-se dominante por representar os interesses de uma poderosa coalizão de rentistas e financistas, que teria usado o neoliberalismo como uma “nova tecnologia de poder”, primeiro para conquistar o apoio de políticos, altos funcionários públicos, economistas neoclássicos e outros intelectuais públicos conservadores e, em segundo lugar, para conquistar o domínio da sociedade. No entanto, com a deflagração da crise, os políticos logo perceberam que haviam sido iludidos pela ilusão da natureza auto regulada dos mercados, tomando decisões no sentido da regulação do mercado, percebendo aspectos como, por exemplo, o fato de que o capitalismo moderno exige não desregulação, mas regulação; que a política econômica deve estimular o investimento e manter a economia estável, não ajustar-se a princípios ideológicos e que o sistema financeiro deve financiar investimentos produtivos, não alimentar a especulação. Nesse contexto, os mercados não podem funcionar como mecanismos auto regulados, sob o risco de provocar uma profunda erosão no significado das instituições sociais e da confiança social.

Entretanto, mesmo valorizando as contribuições de Bresser-Pereira (1997; 2010), é necessário um aprofundamento crítico desta configuração de reação nomeada de “reforma”, face seu embelezamento heroico, em uma “nova fase” e de um “novo recomeço”, para o mundo e suas relações de mercado e sociabilidade. Já que se dão no modo de produção capitalista, que, por si só, é contraditório e com mediações que requerem certo grau de “desconfiança”, quando se volta a atenção para a classe proletária.

Toma-se tal posicionamento, face às reflexões levantadas por Behring (2008), sobre o capitalismo contemporâneo e o Estado nesse contexto de “renovação”. A autora assume o posicionamento de “contra reforma”, posto que se respalda em argumentos que permitem a conclusão de que este movimento nada mais é do que uma regressão nos seus múltiplos sentidos e significados, mantendo essências conservadoras de exploração.

Assim, Behring (2008) estimula o pensar, também ancorada nos métodos de Marx, em torno das determinações e transformações históricas em função de aspectos socioeconômicos e políticos. Portanto, este contexto de “reforma” corrobora para excitar o aprendizado para compreender a real lógica do capital e seus reflexos nos fenômenos e relações sociais, assim como no Estado atual.

Para a mesma autora, a égide do capital está diante da revolução tecnológica e organizacional na produção, no contexto da reformulação estrutural, conhecida como reestruturação produtiva (passando da base do Fordismo para o Toyotismo), caracterizada pelos seguintes fundamentos: a) corrida tecnológica; b) mundialização da economia; c) divisão social do trabalho e relação centro/periferia, diferenciados e ajustados ao processo de financeirização (crescimento das operações financeiras), e d) ajuste neoliberal, especialmente com um novo perfil das políticas econômicas e industriais, com fortes influências para o desenvolvimento de políticas públicas, para a democracia e para a educação.

Esta caracterização contribuiu para a construção do Quadro 5, a seguir, que sinaliza alguns dos reflexos no mundo da produção, durante este período de transição/reestruturação.

**Quadro 5:** Aspectos do processo de reestruturação produtiva.

<b>Antiga proposta de estrutura produtiva</b>	<b>Nova proposta de estrutura produtiva</b>
Base: Fordismo	Base: Toyotismo
Padrão de produção: Rígido	Padrão de produção: Flexível
Base técnica: Eletromecânica	Base técnica: Microeletrônica digital/padrão tecnológico
Estrutura organizacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquizada;</li> <li>• Produção em larga escala;</li> <li>• Linha de montagem em série;</li> <li>• Especialização das atividades de trabalho;</li> <li>• Consumo em massa;</li> <li>• Relativa distribuição de ganhos da produtividade de trabalho;</li> <li>• Proteção social de responsabilidade protagonizada pelo Estado.</li> </ul>	Estrutura organizacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexível;</li> <li>• horizontalizada/descentralizada (trabalhador/colaborador);</li> <li>• Produção flexível, automatizada e em pequena escala/conduzida pela demanda;</li> <li>• Investimento em avanços tecnológicos com estratégia do setor de bens do capital;</li> <li>• Aumento da precisão na produção, descentralização produtiva;</li> <li>• Terceirização e subcontratação de empresas;</li> <li>• Uso de trabalhadores multifuncionais ou polivalentes.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora, embasado nas reflexões de Behring (2008).

Neste quadro, evidenciam-se os motivos reais que fazem os estímulos às “reformas”, que, não por acaso, são exaltadas pelo capitalismo, dentro de um movimento ávido pela busca de rentabilidade. Todavia, como bem destaca Behring (2008), traz, em seu caráter

contraditório, uma série de fenômenos negativos para a classe trabalhadora. A força de trabalho, segundo a autora, foi vítima de uma devastadora onda de efeitos fragilizantes, tais como: fragmentação da classe operária, heterogeneização, complexificação, aprofundamento do desemprego, perda salarial e retrocesso na luta sindical, dentre outros. Tendo estes processos fundamentos que fragilizam as condições de vida e de trabalho desta classe e, por conseguinte, mudanças nas expressões das organizações políticas.

Portanto, apreende-se que estas reações, face às “crises”, perpassam, muito mais, por um momento de mutabilidade do capital, diante de sua própria tendência autodestrutiva, como evidenciado por Marx, do que pela busca de uma inovação no modo de produção ou pela promoção de crescimento, em algum nível, de redistribuição da renda. Tudo isto em um contexto mediado pela história, face à formação social de cada local, atrelado a um “deslumbramento” da reestruturação produtiva no novo espaço de mundialização do capital.

Behring (2018) sugere o debate sobre a mundialização do capital como um período de “mundo fracionado”. Comunga-se aqui deste posicionamento, subsidiado no pensamento de que esta fragmentação se reproduz no âmago das formações sociais.

Uma dialética de fracionamento/integração surge como central na dinâmica do capitalismo contemporâneo, onde o capital rejeita aquilo que não consegue integrar sua lógica. Uma dialética que se delinea geograficamente e sociologicamente, já que a linha divisória fundamental é traçada pela austeridade salarial (...) um desenvolvimento das forças produtivas capaz de promover necessidades (...) (BEHRING, 2008, p.57).

A reestruturação produtiva gerou fortes implicações, para além de seu teor econômico e de crise fiscal, envolvendo pressões dos trabalhadores por maior proteção social (argumento neoliberal para o corte dos gastos sociais), baixa arrecadação do Estado, controle fiscal de pequenas empresas, crescimento do mundo da informalidade, dentre outros, desencadeados pelos impactos destrutivos da grande indústria. Diante do panorama de “gastos”, disputas de fundos públicos e escassez de recursos para conter o déficit público, foram atingidas também as políticas sociais, que, no interior da totalidade concreta, assumiram a essência dos interesses da classe burguesa.

As políticas sociais entram neste cenário caracterizado por meio de um discurso nitidamente ideológico. Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado, nessa perspectiva deixam de ser direito social. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado (...). Deve-se considerar também que a degradação dos serviços públicos e o corte

de gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e a transformação de políticas sociais em negócios (BEHRING, 2008, p.64).

Este ajuste estrutural, proposto pelos organismos internacionais, gerou uma série de complicações, pois essas novas condições da economia mundial admitiram o custo social e político desse fenômeno. Tanto é assim que representações, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outras, declararam sua preocupação com o crescimento acelerado da pobreza e declínio de indicadores sociais em países geridos pelos ditames desse capitalismo exacerbado.

Para a política social, a grande orientação é a *focalização de ações*, com estímulos a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais, prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil é domesticada, sobretudo seus impulsos mais críticos\_ por meio da distribuição e disputa dos poucos recursos públicos para as ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2008, p.65).

Tratando-se da realidade brasileira, os avanços nas lutas por direitos sociais, de maneira enfática, deram-seno período pós-ditadura, no fim da década de 1980, como bem destaca Peroni (2015), dada a relevância da Constituição Federal de 1988, dita “cidadã”. Trata-se de um momento da política expansiva, na qual se buscou conciliar a rentabilidade do capital com a realização de atenções na garantia dos serviços públicos, que se configuraram como aparentes avanços civilizatórios.

Atualmente, tem-se um contexto inflamado por ações que vão ao contra fluxo do fortalecimento de políticas sociais efetivas. Hoje, tende-se a reduzir direitos, em um ciclo vicioso de crises, que se configura em ataques contínuos, mascarando a verdadeira face de crise do capital, transvertida de crise política do Estado, como bem destaca Santos (2018).

Assim, a economia brasileira traz, em suas entranhas, marcas de uma fase escravocrata, conservadora e autoritária, que não se desfez ao longo do tempo, pelo contrário, assumiu novas vestes,mas sem perder sua essência, reproduzida na ordem capitalista atual e em suas expressões de desigualdade e de interesses (SCHWARCZ, 2019).

Fernandes (1960) destaca que esse contexto influenciou o desenho da vida social atual e suas formas de ação:

[...] os principais líderes das camadas dominantes obstinam-se em voltar as costas para a realidade, apegando-se àquelas fórmulas consagradas, que constituem algo parecido com o sucedâneo moral do ópio. Elas atestam nossa capacidade de ação e criam ilusões mais ou menos caras aos que teimam em acreditar que as palavras testemunham por si mesmas, que os problemas por elas descritos se acham resolvidos (FERNANDES, 1960, p. 121).

Sobre essa problemática, o autor buscou evidenciar que os líderes, responsáveis por intervir, de alguma maneira, na estrutura social, ignoram muitas vezes a realidade dos problemas da sociedade, distraíndo-nos com retórica, políticas limitadas, sem compreensão da diversidade social, econômica e cultural do País. Assim, percebemos o quanto a organização social e suas representações contemporâneas são reflexos de um processo dialético e histórico. O que Prado Jr. (2001) também retrata, com elementos que descrevem como isto repercute na atualidade e na sociedade de classes estabelecida, dados indispensáveis para se compreender o meio que nos cerca.

Dessa forma, o autoritarismo estrutura a sociedade brasileira, na qual vigora a violência, sob diversas formas, invisíveis e impalpáveis, indo do machismo ao racismo, do preconceito de classe aos preconceitos sociais, naturalizando exclusões e desigualdades e escondendo as divisões sociais e as injustiças (CHAUI, 2018). Esses traços históricos têm influência direta no desenho da vida social atual e suas formas de ação. Trata-se de uma relação dialética, combustível para as contradições existentes, assim como suas mediações nas correlações de forças. Conforme Souza (2019), a vulnerabilidade das camadas populares ainda está condicionada à subalternidade, com programas de atenção básica, mínimos sociais e medidas paliativas, no sentido de camuflar a verdadeira realidade, uma sociedade gerida por interesses de uma elite dominadora.

Portanto, esse retorno ao passado brasileiro possibilita entender o presente, reforçado pela compreensão do método aqui usado, já que os determinismos históricos são fundamentais para uma leitura da sociedade e suas interações, organismos desse sistema sociometabólico. Souza (2019), ainda contribuindo com este debate, amplia a discussão sobre os conflitos em uma sociedade desigual, desvelando os fardos da exploração e da humilhação moral de parte da população e os desafios para a superação de rótulos e preconceitos, que corroboram para a colonização de ideias, que ainda prevalecem sobre o povo brasileiro, mesmo pós-escravidão. Sabe-se, assim, que:

[...] quem controla a produção das ideias dominantes controla o mundo. E também por isso, as ideias dominantes são sempre produto das elites dominantes. É necessário, para quem domina e quer continuar dominando, se

apropriar da produção de ideias para interpretar e justificar tudo o que acontece de acordo com seus interesses (SOUZA, 2019, p. 26).

Assim, a dominação das ideias ou do conhecimento é um aparelho de não conformismo, que gera indagações e questionamentos ao sujeito, que possibilita “[...] adentrar o espaço de uma aventura do espírito que visa libertá-lo das amarras invisíveis das falsas interpretações críticas” (SOUZA, 2019, p. 11) e compreender as ideias que distorcem toda a gênese do poder real.

O mesmo autor aponta, ainda, que estes sinuosos espaços do processo de escravidão deixaram heranças que vão desde a falsa ideia de superação do racismo, pelo culturalismo (expressão que vai para além da cor da pele ou características fenotípicas, uma agregação cultural), até a concepção implícita de pressupostos da teoria da modernização, de Talcott Parsons, cuja sociedade americana desenvolvida, rica e democrática, seria moralmente superior às demais, em segmentos e organizações internacionais de amplitude mundial e suas tomadas de decisões.

Desta maneira, gerou-se a conceituação da desigualdade ontológica, que, segundo o autor, seria uma forma de deixar invisíveis os processos históricos de preconceitos, criando funções, julgamentos e realidades concebidas como verdades, sem críticas reflexivas, a exemplo da hierarquia de raças e/ou de classes. Assim, se garante a aceitação,

Isso ajuda as camadas dominantes dos países centrais a legitimar seu próprio sistema social para seu povo, que não deve reclamar do sistema dele, posto que seria superior aos outros. E ajuda as mesmas camadas superiores internacionalmente, já que é mais fácil expropriar riquezas de povos que se acham mesmo inferiores e desonestos (SOUZA, 2019, p. 20).

Infere-se, portanto, que a fragilidade na busca pelo conhecimento crítico das ações da sociedade, como um todo, nessa proposição, permitiu que fosse criada uma mentalidade polarizada entre os “superiores”, cujo domínio intelectual é insuperável, merecidamente concebido pelos atributos de sua raça, e os “escravos”, seres inferiores, que devem servir com subordinação, cujo trabalho manual, dito “braçal”, é inerente. É assim, com essa reprodução continuada das ideias dominantes, que se fazem verdadeiras com um poder de convencimento, que os sujeitos passam a ver o mundo, tal qual seus dominadores os querem.

A educação enquanto política não é alheia a estes dinamismos, face ao seu importante papel para o desenvolvimento social. E, por isso, tem sido alvo de inúmeras mudanças, o que materializa estas reconfigurações.

Assim, para se conhecer uma sociedade, é necessário reconstruir os meandros do processo que permite a reprodução do poder social real. O exercício do poder social real tem de ser legitimado. Ninguém obedece sem razão. No mundo moderno, quem cria a legitimação do poder social, que será a chave de acesso a todos os privilégios, são os intelectuais (SOUZA, 2019, p. 12).

Souza (2019), com sua interpretação sobre quem tem domínio das riquezas do país e quem são aqueles responsáveis pela exploração das classes médias e populares e da verdadeira corrupção, faz uma reflexão que se configura em uma leitura histórica sobre a conjuntura brasileira, que se manifesta reforçada por uma crise de ideias. Construídas por forças invisíveis de um poder real, que discursa que o grande problema nacional é a corrupção, quando, na verdade, as vias se dão por um processo histórico sobre a percepção da escravidão e sua continuidade, adaptada sob novas vias e expressões, colonizando a mente das pessoas.

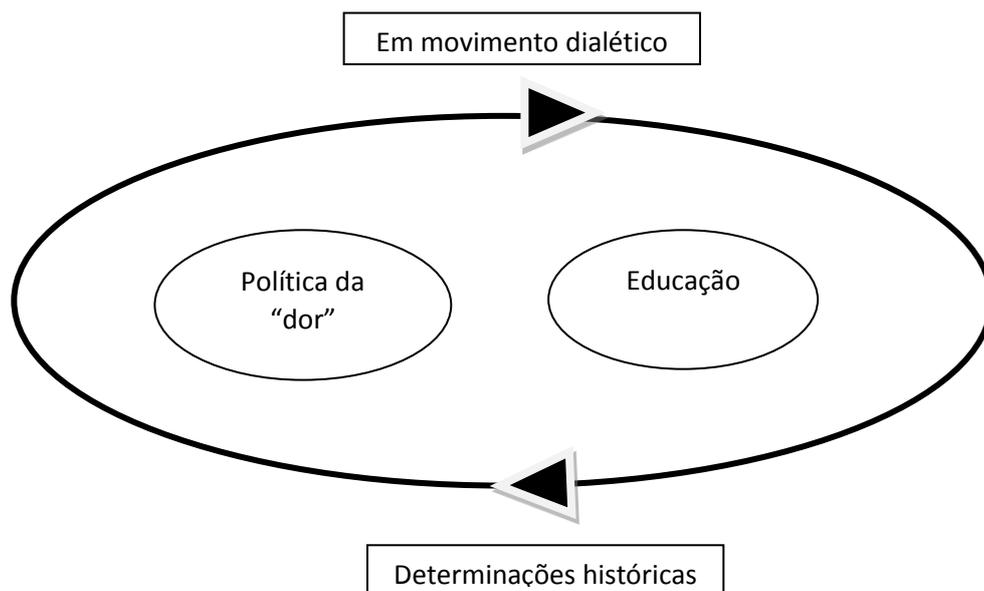
Com a chegada intensa de europeus, a partir do século XIX, no Brasil, pode-se deduzir que se reforçava um novo código social, legitimado por um processo para se “embranquecer” o país. Assim, o “branco era (continua sendo) um indicador de existência de uma série de atributos morais e culturais do que a cor de uma pele” (SOUZA, 2019, p.74). Conclui-se que, a partir desse pensamento, estava consumada a colonização cultural de ideias entre os “privilegiadamente superiores” e os “merecidamente inferiores”, marginalizados. Como se viu, esse movimento é histórico, dialético e essencialmente contraditório, que prevê mediações superficiais, passíveis das influências da classe de poder, tipicamente manipuladora.

Por isso, o autor não deixa de evidenciar que este resgate de compreensão do legado da escravidão do país se perpetua nas expressões socioculturais e econômicas da sociedade brasileira. Estes rumos constroem pressupostos, em especial, segundo os quais as questões de exclusão social, confirmado pelo poder social real, são passageiras e não algo permanente, mas dependente do nível político e moral de uma sociedade concreta. Trazendo expectativas de melhoria da realidade e com perspectivas de negação das formas de dominação, criam-se conceitos de transitoriedade, a exemplo, no caso brasileiro, da transição da ideia de “país subdesenvolvido” (exportador de matéria prima) para (o ilusório pensamento) de potência “em desenvolvimento”.

## **2 POLÍTICAS SOCIAIS E “POLÍTICA DA DOR”, UM DIÁLOGO POSSÍVEL?**

Nesta seção, realizou-se uma análise dos desafios das políticas sociais, em especial a de educação, como instrumento de inclusão social, dentro do movimento da “política da dor”, conforme esquematizado na Figura 3. Para tanto, mobilizou-se uma discussão sobre os processos de sucateamentos e contra fluxo de políticas sociais, fruto do movimento contrário ao processo de investimento para o desenvolvimento das políticas sociais, no sentido da emancipação e da participação, categorias que serão trabalhadas mais adiante, dando ênfase à política de educação. Esses processos se configuram como parte do movimento contraditório do sistema capitalista, intensificado, nas últimas décadas, com as dinâmicas de privatizações, financeirizações e empobrecimento de ações do Estado, que demonstram, cada vez mais, predatórios e vorazes, uma verdadeira “política da dor”.

**Figura 3:** Esquema das relações do movimento dialético entre a “política da dor” e a educação.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Vale ressaltar que o projeto neoliberal tem se expandido e avançado para todos os setores que envolvem a educação pública, ampliando, inclusive, o ensino superior privado, por meio de volumosos subsídios governamentais e financiamento de vagas (CNTE, 2017). Essa reconfiguração do ensino superior faz parte de um processo, que, por sinal, está embasado no discurso da aplicabilidade de políticas de assistência estudantil. Um verdadeiro

contra fluxo do significado da educação, que a fragiliza enquanto direito e solidifica-a como mercadoria ou serviço.

## 2.1 EDUCAÇÃO E “POLÍTICA DA DOR”

Uma dimensão da dominação no conjunto das relações que compõe a formação da sociedade são os modos de produção, de base histórica, como exposto no primeiro capítulo. No mundo atual, predomina o capitalismo, cujas estratégias de poder perpassam pela busca incansável de lucratividade e, para isso, se vale de meios que evoluem para o aumento do consumo e manipulação de poder ideológico, inclusive nas políticas sociais.

Para Mészáros (2008), o domínio do capital é assegurar que cada indivíduo adote e internalize como suas próprias, as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema. A educação e as ideias são moldadas pelo capital para a sua reprodução, para aceitação e conformidade com o sistema. Nesta linha de pensamento, a emancipação torna-se viável com a quebra destas correntes escravocratas, mesmo e apesar dos discursos e ações envolvendo o apelo da inclusão social por meio da educação.

Entende-se, que a autêntica inclusão deve ser concebida a partir do trabalho enquanto atividade vital, autônoma e autodeterminada, resultante e proponente de uma vida verdadeiramente emancipada, produzindo uma individualidade *omnilateral* e não unilateral, livre e não instrumental, emancipada e não alienada, tudo ao contrário do que fez, faz e quer continuar fazendo a escola, sob o regime de acumulação do capital (ANTUNES e PINTO, 2017).

Contudo, Mészáros (2008) afirma que as determinações gerais do capitalismo afetam profundamente a educação, não só as ditas instituições educacionais formais, mas em todas as expressões por ela concebida, no próprio curso ontológico. Elas estão estritamente integradas na totalidade dos processos sociais e passíveis aos ditames do capital, posto que, estão inseridas no sistema sociometabólico, cujas determinações são dinâmicas, contraditórias e inter-relacionais.

Para a compreensão das possibilidades e desafios, a política de educação, em uma conjuntura de disparidades e seus traços de incoerências, face ao discurso do desenvolvimento e inclusão social, deteve-se aqui a uma explanação histórica, política e econômica do cenário brasileiro na construção das políticas sociais.

Esse cerne de interpretações históricas possibilitou a proposição de um conceito norteador, a “política da dor”, uma expressão que reflete o Estado à luz do capital, com

encolhimento de investimentos nas políticas sociais, em particular na educação e os desafios para a democratização e inclusão social. Essa “política da dor”, caracterizada por seus traços de feridas na economia e que desencadeia ações negativas, aprofunda a crise e pouco ajuda no melhoramento da conjuntura orçamentária, já que se tem como produto disto, a perda da arrecadação tributária, afetada por uma economia em “dor”, ou seja, em “sofrimento”.

Ressalta-se que estas conclusões foram possíveis inspiradas nas contribuições apresentadas por Santos (2018) sobre a “economia da dor”, titulação esta dada pela autora no sentido de exaltar as reflexões de Paul Robin Krugman, economista norte-americano, vencedor do Nobel de Economia de 2008. A tese de Krugman é a de que a estratégia usada por alguns governantes, inclusive no Brasil, de infligir, com o aumento das taxas de juros e cortes de gastos, mais sofrimento a uma economia fragilizada e deprimida, não apresenta resultados relevantes de melhorias e estímulos à economia, ao contrário.

Indo na contra corrente dessa “dor”, Krugman destaca que para enfrentar a ameaça de degradação social, desemprego e recessão, em função da crise financeira, é necessário fortalecer os investimentos em políticas públicas, já que a precarização ou falta de cobertura social representa uma das primeiras causas da desigualdade social. Portanto, é imprescindível estabelecer um sistema educativo melhorado, com reformas reais e com recursos proporcionais às exigências de sua demanda.

Portanto, Santos (2018), em uma análise atenta dessa trajetória apresentada por Krugman, instiga a discussão da “economia da dor” e suas implicações na educação, que estimula a avidez em se apresentar uma análise dialética destas relações, que desafiam a pesquisa para um aprofundamento na totalidade dos fenômenos e suas particularidades, que interagem em um contínuo movimento.

Para corroborar com esta proposição, fez-se um recorte do panorama histórico-econômico da sociedade brasileira e suas inter-relações mundiais, dando destaque para o fim da década de 1980. Bresser-Pereira (1997), ao fazer uma linha cronológica econômica, entre os anos 1930 e 1960, ressalta que o Estado foi considerado organismo de desenvolvimento econômico e social no Brasil, período visto como de progresso.

Já a partir dos anos 1970, a crise do capitalismo e, por conseguinte, do Estado, foi resultado do crescimento desorganizado e do processo de globalização (redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação). Gerando reações de reformas econômicas orientadas para o mercado e redução do poder do Estado.

Estas reformas, ditas liberais, inflamaram a concepção da necessidade de um Estado Mínimo e com menos domínio sobre as riquezas sociais, posta sua “fragilidade” para a manutenção destas. No entanto, uma reflexão crítica aqui vale ser posta: se existe um “mínimo”, também existe um “máximo”, mas quem serve a quem? Quais os interesses envolvidos?

Bresser-Pereira (1997) afirma que , nos anos 1990, após se concluir a inviabilidade desta proposta conservadora de “minimização”, revelou-se a necessidade da reconstrução do Estado para “realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7).

Assim, infere-se que estas características realçam um Estado dominado ao modo de produção capitalista, que prima pela propagação do consumo e competitividade do mercado (incluindo privatizações, terceirizações...), gerando desigualdade e miséria. O que se pode concluir é que esse movimento contraditório condiciona a formação de um “Estado Máximo” para o mercado e para o capital. Visto que ao mesmo tempo em que as estratégias capitalistas mudam relações socioeconômicas, elas também são mudadas, dialética esta que se reproduz no campo das políticas sociais, visto que as mediações nesse contexto desigual podem ser interpretadas, em sua aplicabilidade atual, como frutos da história do país e seus desencadeamentos:

À pobreza econômica foi acrescentada a pobreza em todas as outras dimensões da vida. Se a pobreza econômica, por exemplo, implica foco no aqui e no agora por conta das urgências da sobrevivência imediata, toda a atenção se concentra necessariamente no presente e nunca no futuro, posto que é incerto. Por outro lado, olhar para o futuro é o que constrói o indivíduo racional moderno, que sopesa suas chances e calcula constantemente onde deve investir seu tempo e suas habilidades. A prisão no aqui e no agora tende a reproduzir no tempo, portanto, a carência de hoje, e não a saída para um futuro melhor (SOUZA, 2019, p.106).

Desta apreciação, pode-se concluir o real motivo de várias políticas sociais assumirem uma essência imediatista, focal, de concepção de mínimos e ainda uma externalização de “favor” do Estado, dada a realidade dos sujeitos marginalizados. Tudo isso potencializa a desigualdade ontológica e fragmenta ações de cunho verdadeiramente transformador, emancipador (libertação) e de autonomia, como no caso da educação, principalmente nos países em potencial e perpétuo desenvolvimento.

Por isso, as discussões em torno da inclusão social por meio da educação não devem perder de vista o que acentua Orso (2013), qual seja, a função da educação na sociedade e a necessidade de analisá-la considerando as desigualdades, a exploração, a luta de classes, a acumulação e o lucro. Portanto, evidenciando a categoria da totalidade como fundamental para a compreensão dessas relações.

Nessa direção, Muller (2002) e Perez (2010) também salientam que esta avaliação ampliada da totalidade possibilita entender um problema e propor sua solução, estando, assim, intimamente vinculados, os sujeitos envolvidos, as causas possíveis e as situações vivenciadas. Tudo isso fruto de um organismo dialético e contraditório e de cenários complexos, repletos de disparidades, considerando a incorrigível lógica do capital e seus reflexos sobre a educação, já que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados (MÉSZAROS, 2008).

Assim, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social, no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança:

A razão para o fracasso de todos os esforços anteriores, e que se destinavam a instituir grandes mudanças na sociedade por meio de reformas educacionais lúcidas, reconciliadas com o ponto de vista do capital, consistia – e ainda consiste – no fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem *irreformáveis* (...) o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível (MÉSZÁROS, 2008, p. 27).

Por isso, ainda segundo Mézáros (2008), limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar, de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Da mesma forma, procurar margens de reforma sistêmica na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição, daí a necessidade de rompimento com a lógica do capital para a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente. Isso porque as soluções não podem ser apenas formais, mas essenciais, haja vista que as instituições de educação tiveram que ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital.

Entretanto, para Mézáros (2008), o domínio do capital é assegurar que cada indivíduo internalize o discurso de reprodução do sistema, uma educação modelada pelo capital. Nesse contexto, surgem as indagações de Antunes e Pinto (2017): qual foi o tipo de qualificação da

força de trabalho que as empresas elegeram como pertinentes sob a predominância desse sistema de organização do trabalho? Será que a educação ainda pode exercer algum papel relevante na longa e difícil história de emancipação da humanidade? Ainda mais nessa era financeira, digital e flexível que conforma o capitalismo na feição mais destrutiva de sua história?

Para Antunes e Pinto (2017), a educação desenhada pelo capital foi sustentada e consolidada a partir do fortalecimento da divisão perversa entre trabalho intelectual e manual, entre *homo sapiens* e *homo faber*. Ao seguirem a tradição marxista, os mesmos autores indicam a necessidade de se conceber uma educação humanista e omnilateral, em oposição à educação unilateral do capital, recusando a unilateralidade taylorista-fordista e sua especialização fragmentada e a falsa polivalência e multifuncionalidade da empresa toyotista, adequada aos novos imperativos do mercado, que procura reduzir os sujeitos a personificações do capital.

Gramsci (2001), como defensor da educação no seu sentido integral, portanto *omnilateral*, deixou um legado na busca de uma nova sociedade humanizada, embasada na quebra de preconceitos sobre a concepção de filosofia e da busca pelo conhecimento, assim como dos veículos para sua propagação. O autor é bem ousado para a sua época, ao sugerir o pensamento de que todos são filósofos, propondo que a atividade intelectual possa ser de acesso para todos, buscando demonstrar que a sabedoria é espontânea e peculiar, em sentido simples, estando em fatores como: 1) linguagem, embasada na concepção de mundo e não necessariamente aquela enraizada em conjunto de conceitos científicos; 2) experiências da realidade vivenciada e costumes; 3) conjunto de crenças, culturas e saberes populares.

A questão posta pelo autor consiste em fazer com que esse processo de conhecimento seja distinto, no sentido do pensar, contido na reflexão da concepção de mundo. Trata-se de fazer dos homens participantes, críticos e conscientes, ao ponto de quebrar correntes mecanicistas de dominação de pensamento, de manipulação de ideias. Nesse caminhar, interagir ativamente na produção da história do mundo, ser o sócio majoritário de sua vida, guiado por seus princípios e não submisso às forças externas e alheias à sua personalidade, que lhe condicionam a uma posição de subserviência passiva e que marca sua própria essência humana.

É certo que o homem faz parte de um aglomerado de relações e de grupos sociais e que compartilham elementos, pensamentos e instrumentos determinantes que convergem para a concepção de ser social. No entanto, criticamente, o que se discute é que:

Somos conformistas de algum conformismo, somos sempre homens-massa ou homens-coletivos. O problema é o seguinte: qual é o tipo histórico de conformismo, de homem-massa do qual fazemos parte? Quando a concepção do mundo não é crítica e coerente, mas ocasional e desagregada, pertencemos simultaneamente a uma multiplicidade de homens-massa, nossa própria personalidade e compósita, de uma maneira bizarra: nela se encontram elementos dos homens das cavernas e princípios da ciência mais moderna e progressista, preconceitos de todas as fases históricas passadas estreitamente localistas e intuições de uma futura filosofia que será própria do gênero humano mundialmente unificado. Criticar a própria concepção do mundo, portanto, significa torná-la unitária e coerente e elevá-la até o ponto atingido pelo pensamento mundial mais evoluído. Significa também, portanto, criticar toda a filosofia até hoje existente, na medida em que ela deixou estratificações consolidadas na filosofia popular. O início da elaboração crítica e a consciência daquilo que é realmente, isto é, um “conhece-te a ti mesmo” como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços acolhidos sem análise crítica. Deve-se fazer, inicialmente, essa análise (Gramsci 2001, p. 94).

Ressalta-se, desta maneira, uma proposta de educação integral à luz de reflexões diversas. Mélo (2012), por exemplo, em uma leitura aprofundada sobre as reflexões deste intelectual, pontua algumas de suas contribuições analíticas e críticas, que contribuem para o processo de elevação cultural das classes populares, tão presente no ideal gramsciano, tais como:

- a) Educação de interesse coletivo, integralidade da sociedade, em oposição à cultura alienante burguesa;
- b) Igualdade condições sociais para estudar, sem discriminações;
- c) Integralidade entre a cultura coletiva humanista e a educação produtiva profissionalizante (principalmente no ensino superior), evidenciando que, antes de profissional, o homem é um ser humano;
- d) Quebra do regime mecanicista da alienação do trabalho capitalista;
- e) Câmbio da universidade academicista e puramente dogmática, para uma instituição cujo teor seja popular, em sentido humanista e “viva”, transformadora, valorizando a história como bússola, no intuito de ser rever o passado para se traçar novos caminhos;
- f) Exaltação da cultura popular;
- g) Valorização da relação educação e trabalho, como princípios formativos para a classe trabalhadora ser agente participativo e protagonista nos processos produtivos;
- h) Educação para as massas analfabetas, realçando um ambiente cultural de consciência para a liberdade das amarras conservadoras;
- i) A educação como ato político, no intuito de formar cidadãos ativos e autônomos em seus projetos sociais e de vida e outros.

Tais eixos permitem inferir que Gramsci, ao analisar a sociedade de classes, em um caráter dialético, concebe a educação como parte da formação histórico-social contraditória deste sistema. Por isso, toda proposta de ação educativa transformadora passa também pela necessidade formativa de intelectuais orgânicos das classes proletárias, que correspondem a sujeitos que estão contidos em uma determinada classe e a esta colocam sua intelectualidade a serviço, comprometidos politicamente com um projeto revolucionário de derrubada da ordem social estabelecida (MÉLO, 2012).

Tudo isto, como se comunga nesta pesquisa, afim de corroborar em prol da formação de cidadãos ativos, dirigentes de si próprios, com lutas políticas e ações, que valorizem a elevação das classes populares, para uma revolução concreta, no sentido da consciência crítica, para a participação real, em busca da formação de uma nova sociedade e da autonomia humana.

Percebe-se, neste sentido, a explicitação do papel social da educação, mesmo dentro da relação entre o processo de produção e os processos educativos ou de formação humana, que vem marcado pelas concepções conflitantes e, sobretudo, antagônicas, dentro das formas atuais de sociabilidade capitalista. Vale ressaltar a prevalência das relações sociais, dentre todas as outras, que o homem faz, enquanto totalidade, no ato de reprodução da vida material. Sendo, desta forma, a educação concebida como uma prática social, assim como o trabalho, fundamental na gênese da sociedade.

Conforme Frigotto (2010),

A qualificação humana diz respeito ao desenvolvimento de condições físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas do ser humano (condições omnilaterais) capazes de ampliar a capacidade de trabalho na produção dos valores de uso em geral como condição de satisfação de múltiplas necessidades do ser humano no seu devenir histórico. Está, pois no plano dos direitos que não podem ser mercantilizados e, quando isso ocorre, agride-se elementarmente a própria condição humana (FRIGOTTO, 2010, p.34).

Tal perspectiva corrobora a visão de Chauí (2018), ao defender que a educação, em seu sentido forte, jamais se reduz a assunto puramente técnico da alçada de especialistas, nem meramente individual ou familiar, mas é eminentemente social, reflexo de variadas perspectivas, atravessado pelas disputas em torno do que a sociedade é, foi e poderá ser, sob a mediação de um entendimento acerca do saber e da própria cultura que ela produz. Trata-se de uma defesa da educação essencialmente vinculada à democracia, em contraposição ao seu rebaixamento interesseiro das funções da educação e da cultura concebidas apenas como

transmissão de informações e adestramento para o mundo do trabalho, o que exige um trabalho de constante interrogação, reflexão e crítica.

Nesse sentido, vale realçar o que sustentam Bourdieu e Passeron (2002), qual seja, a ideia de que as sociedades modernas conseguem, cada vez mais, que a escola produza e garanta indivíduos qualificados, de acordo com as exigências da economia. Por isso, a autonomia do sistema educacional é mais aparente do que real, já que tal sistema tem como função social a legitimação das diferenças de classe, sob sua função técnica de produção das qualificações que o mercado de trabalho exige. Desse modo, a educação apresenta uma dupla função. Por um lado, ela tem uma função técnica de produção e comprovação das capacidades. Por outro lado, possui uma função social de conservação do poder e dos privilégios das classes dominantes.

Assim, a escola acaba contribuindo para a reprodução da ordem estabelecida, na medida em que a mesma tem a capacidade de dissimular bem a função que desempenha. Vale destacar que a mobilidade dos indivíduos, longe de ser incompatível com a reprodução da estrutura das relações de classe, garante a estabilidade social, por meio da seleção de um número limitado de indivíduos, que acabam sendo modificados por e pela ascensão individual, o que dá credibilidade à ideologia da mobilidade social.

Nesse contexto, o papel da educação, sob a égide do capital, consiste na promoção de uma ação prolongada de inculcação, a partir da qual se realiza a função própria de todo sistema escolar, que seleciona os destinatários legítimos de sua mensagem por meio da imposição de uma exigência técnica, que não passa de uma exigência social. Não ver no sistema de ensino a expressão direta do sistema econômico e do sistema de valores da “sociedade global”, representa deixar de perceber que a autonomia relativa da escola lhe permite atender as exigências externas, sob as aparências de neutralidade e independência (BOURDIEU e PASSERON, 2002).

Ainda segundo os mesmos autores, a dificuldade de se perceber simultaneamente a autonomia relativa do sistema de ensino e sua dependência relativa à estrutura das relações de classe reside no fato de que a percepção das funções de classes da educação está associada na tradição teórica a uma representação instrumentalista das relações entre o sistema educacional e as classes dominantes. Se as relações entre a educação e as classes parecem perfeitas, é em virtude do fato de que as estruturas objetivas produzem os *habitus* de classe, que permitem a geração de práticas adaptadas ao funcionamento e perpetuação dessas estruturas de classe. Somente uma estrutura adequada do *habitus* permite esclarecer completamente as condições

sociais do exercício da função de legitimação da ordem social, que se constitui como a função ideológica mais dissimulada do sistema.

É importante salientar que a legitimação da ordem estabelecida supõe o reconhecimento social da legitimidade da educação e tal reconhecimento se sustenta no desconhecimento das condições sociais de harmonia perfeita entre as estruturas das relações de classe e o *habitus*, gerando o desconhecimento do *habitus* como produto e produtor daquilo que o produz. Nesse sentido, a função mais dissimulada da escola consiste em esconder sua função objetiva, dissimulando a verdade objetiva de sua relação com a estrutura das relações de classe (BOURDIEU e PASSERON, 2002).

Por outro lado, os reflexos da educação para a reprodução destrutiva do capital no contexto da universidade brasileira aparecem na invenção daquilo que Chauí (2018) denomina *universidade funcional*, voltada para a formação rápida de profissionais requisitados como mão de obra altamente qualificada para o mercado de trabalho. As reformas dos anos 1970 visaram adaptar a universidade às exigências do mercado e ao milagre econômico, alterando currículos, programas e atividades para garantir, de um lado, a ascensão social e, de outro lado, a rápida inserção profissional dos estudantes no mercado de trabalho. Para a autora, este período marcou um primeiro movimento de destruição da universidade pública pelo Estado brasileiro, ainda sob a ditadura, com a imposição da *universidade funcional*, oferecida às classes médias para compensá-las pelo apoio ao regime, dando-lhes a esperança de rápida ascensão social, por meio dos diplomas universitários. Foi a universidade da massificação e do adestramento rápido de quadros para o mercado das empresas privadas instaladas com o milagre econômico.

Essas reformas abriram as comportas para aquelas que depois da ditadura a universidade passou a realizar por sua própria conta, batizada por Chauí (2018) como a *universidade de resultados* e, agora, a *universidade operacional* (uma empresa voltada para dentro de si mesma). Trata-se de nova fase destrutiva, que se deu a partir dos anos 1990, sob os efeitos do neoliberalismo, com a implantação da *universidade operacional*, isto é, o desaparecimento da universidade como instituição social destinada à formação e à pesquisa, surgindo, em seu lugar, uma organização social duplamente privatizada: de um lado, porque a serviço das empresas privadas, e guiada pela lógica do mercado; de outro, porque seu modelo é a empresa privada, levando-a a uma existência puramente endógena, voltada para si mesma, como um aparelho burocrático de gestão, fragmentada internamente e fragmentando a docência e a pesquisa.

Na visão da autora, essa universidade introduziu a ideia de “produtividade acadêmica”, avaliada segundo critérios quantitativos e de acordo com as necessidades de mercado. Essa imagem da produção universitária tem sido uma das causas da sua degradação interna e de sua desmoralização externa, pois é uma universidade que despreza o pensamento crítico.

Surge, assim, a defesa de Chauí (2018) em torno de uma educação pública, gratuita e democrática: pública porque não submetida a imperativos empresariais; gratuita porque não submetida a discriminações socioeconômicas, e democráticas, para garantir não apenas o direito de acesso à educação, mas também de criação científico-cultural e de garantia aos universitários de formas de representação, participação e intervenção nas políticas educacionais e culturais, o acesso aos orçamentos e à distribuição das verbas e a definição das prioridades didáticas, de pesquisa e de serviços à população.

Daí que a indagação de Ribeiro (1986), “Universidade Para Quê?”, permanece atual, considerando a complexidade dos desafios presentes e futuros que envolvem a defesa de uma universidade verdadeiramente pública, gratuita e democrática, como defende Chauí (2018), ainda mais em um contexto de precarização do ensino superior público, fortalecimento da relação público-privada, aproximação das demandas de mercado e transformação da educação enquanto direito para serviço (mercadoria).

Nessa perspectiva, Tourinho e Palha (2014) alertam para o risco de a universidade se submeter às pressões do capital, posto que as universidades são contingenciadas a agirem dentro da lógica capitalista do custo/benefício e das práticas utilitaristas do mercado, muito embora:

A missão da universidade é a trilogia ensino-pesquisa-extensão, sem dominância de qualquer uma delas, embora o primeiro papel que a universidade deve desempenhar é o papel educacional ou a educação do cidadão num mundo de mudanças. O segundo papel é a pesquisa, mas com pertinência local. Caso a mesma demande colaboração externa, que seja entre pares de cultura e condições socioeconômicas similares. Aqui, fica entendido que, na universidade, a pesquisa possui duas demandas imediatas: uma demanda interna, para que o ensino ministrado seja alicerçado na ciência-processo como ciência gestada dentro da universidade; e a demanda externa, quando a pesquisa e a extensão se articulam e se conjugam para configurarem um caminho sustentável para o desenvolvimento local das comunidades excluídas, devido às condições de concentração e de competitividade do sistema econômico globalizado (TOURINHO e PALHA, 2014, p. 274).

Ainda segundo esses autores, nos países de orientação capitalista, como o Brasil, o próprio Estado implanta e fecunda os meios que favorecem processos perversos como a

alienação, condição para que a classe burguesa e o governo capitalista, nos interesses da burguesia, tanto nacional como internacional, favoreçam todos os mecanismos que ajudem no rápido processo da acumulação mundial do capital. Um desses mecanismos é a educação, daí a sua acelerada privatização, que passa a ter estímulos do governo federal com a expansão privilegiada/subsidiada pelo mesmo, inclusive dos cursos de graduação e pós-graduação à distância, um produto de prateleira regido pelos mecanismos de mercado, como uma mercadoria, ao bom gosto do Estado capitalista brasileiro e mundial.

## 2.2 ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Antes de adentrar, mais especificamente, na discussão acerca dos desafios da política de assistência estudantil para a inclusão social, tema do próximo capítulo, vale salientar alguns aspectos da trajetória da educação pública brasileira. Nesse aspecto, a Constituição Federal (CF) de 1988 apresenta a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de forma a se obter o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania.

A CF destaca ainda, em seu artigo 206, que o ensino será ministrado com base em alguns princípios, como por exemplo, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a garantia de padrão de qualidade e a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Adrião *et al.* (2007) salientam que ao se adicionar à palavra ensino o adjetivo “público”, acaba-se excluindo o ensino privado dessa dimensão da gestão democrática, o que caracteriza o processo legislativo como um espaço de disputas entre interesses antagônicos.

Outro aspecto importante é o contexto no qual a atual CF foi elaborada, qual seja, um cenário marcado por expectativas e necessidades de se viver relações mais democráticas. Para Adrião *et al.* (2007), esse contexto foi marcado por um clima de maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo a organização do Estado.

Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) destaca, em seu artigo 1º, que *a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.*

Paro (2007) afirma que a LDB não avança em importantes aspectos da gestão escolar, na medida em que não busca avançar na própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixando à iniciativa de estados e municípios, que podem estar ou não

articulados com interesses democráticos, a decisão acerca de aspectos relevantes da gestão, como a escolha dos dirigentes escolares.

Já o Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta, entre os seus objetivos e prioridades, a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino, em todos os níveis, e a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.

Todavia, a mundialização financeira e a mundialização de uma nova sociabilidade burguesa são faces de um mesmo projeto de dominação, fazendo parte da constituição de uma nova sociedade, a sociedade da informação. As políticas promovidas por sujeitos políticos coletivos do capital, como o Grupo Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), têm orientado um conjunto de reformas políticas e econômicas nos países periféricos do modo de produção capitalista, como o Brasil, incluindo as reformas educacionais que atravessaram o final do século XX e início do século XXI (LIMA, 2007).

A atuação dos organismos internacionais na difusão do novo projeto burguês de sociabilidade deve ser compreendida nos marcos do embate entre capital e trabalho. Isso porque as políticas elaboradas por estes organismos têm a função de criar uma imagem de que existe a possibilidade de integração dos países periféricos na nova (des) ordem mundial. Tais políticas reafirmam a promessa inclusiva da educação, apresentando a ideia de que o acesso à capacitação, especialmente a capacitação tecnológica, é o passaporte de cada indivíduo para o ingresso no mercado de trabalho (LIMA, 2007).

Nesse contexto, Frigotto (1993), ao fazer um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista, evidencia que a concepção do capital humano parte do pressuposto de que a educação e o treinamento são criadores de capacidade de trabalho. Assim, a definição da renda é uma decisão individual, ou seja, se o indivíduo passa fome, a decisão é dele e se fica rico também. Nessa direção, o fato de não ser proprietário ou de não dispor de capital físico, é um aspecto de pouca relevância, na medida em que basta o indivíduo investir em capital humano para aumentar a sua renda, pois a decisão de investir ou não em capital humano é dele, do indivíduo. Dentro dessa ótica, o investimento em capital humano permitirá que o indivíduo tenha acesso ao mesmo *status* e mesmos privilégios dos que o possuem.

Ainda segundo o mesmo autor, o caráter circular da Teoria do Capital Humano (TCH) é produto da concepção de homem e sociedade que ela busca veicular, constituindo uma apologia da concepção burguesa de homem, de sociedade e das relações que os homens

estabelecem para produzir sua existência no modo de produção capitalista. Vale acrescentar que uma das funções da TCH não é revelar, mas esconder a verdadeira natureza dos fenômenos. Sair do aparente e do empírico imediato mostraria a verdadeira natureza das relações de produção capitalista, das relações de classe. Isso significaria que a teoria do capital humano revelasse seu caráter falso. Entretanto, para se sustentar, essa teoria tem que manter seu caráter circular, preservando o que é mistificador, ao invés de ser uma teoria instrumento de elevação do saber cotidiano à consciência crítica.

Lima (2007) afirma que está presente nas políticas de organismos internacionais a perspectiva de que a educação está submetida às exigências da lucratividade do capital internacional, diluindo os conceitos de público e privado e considerando as escolas e instituições de nível superior como prestadoras de serviços e formadoras da força de trabalho e do exército de reserva à serviço das novas demandas resultantes dos reordenamentos no mundo do capital.

Antunes e Pinto (2017) vão ao ponto central:

Essa é a moldura que as chamadas “reformas da educação” trazem embutidas em sua concepção: uma escola (e uma “educação”) flexibilizada para atender às exigências e aos imperativos empresariais; uma formação volátil, superficial e adestrada para suprir as necessidades do mercado de trabalho “polivalente”, “multifuncional” e flexível. Não é difícil perceber que a “educação” instrumental do século XXI, desenhada pelos capitais em sua fase mais destrutiva, não poderá desenvolver um sentido humanista e crítico, que deve singularizar as *ciências humanas*; ao contrário, poderá concebê-las como *decalque* das ciências exatas, como um prolongamento residual quiçá desnecessário (ANTUNES e PINTO, 2017, p. 104).

Como vimos na seção anterior, no pós-Segunda Guerra Mundial, o Estado assumiu papel de destaque no processo de regulação da economia e da totalidade da vida social. Porém, com a crise de acumulação do capitalismo, que se intensificou nos anos 1970, o neoliberalismo instaurou novos ordenamentos na luta de classes, ao configurar novas formas de organização do capital e do trabalho e esta ofensiva do capital ao trabalho assumiu a forma de arcabouço político mais elaborado a partir do “Consenso de Washington”<sup>1</sup>, no início da década de 1990, que teve como eixos políticos principais a defesa da liberdade individual, a

---

<sup>1</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se, na capital dos Estados Unidos, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, era realizar uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região (BATISTA, 1994).

concepção do mercado como um complexo sistema de realizações individuais e a crítica à excessiva intervenção do Estado nas atividades econômicas.

Para Lima (2007), a configuração atual do capitalismo acaba aprofundando o padrão dependente de inserção do país na economia mundial, na medida em que amplia a desindustrialização, a desnacionalização e a concentração de renda. Tal perspectiva acaba fazendo com que países que estão na periferia do modo de produção capitalista, como o Brasil, mantenham seu papel histórico de fornecedores de matéria-prima e compradores de produtos industrializados. A autora considera que a “Conferência Mundial de Educação para Todos” foi um dos marcos nos debates sobre a educação no início dos anos 1990, com o discurso de ampliação do acesso à educação sendo apresentado como elemento importante para criar o fetiche da democratização e do aumento no índice de escolarização. Tal democratização deveria ser efetivada por intermédio de uma maior participação dos setores privados no financiamento e execução da política educacional.

Segundo a autora, na primeira metade da década de 1990, as políticas elaboradas por esses organismos internacionais estavam fundamentadas no Consenso de Washington. No entanto, a partir da metade da década de 1990, passa-se a elaborar novas estratégias de se legitimar o projeto burguês de educação e de sociabilidade, criticando o chamado “neoliberalismo radical” e identificado como uma “terceira via”, que seria uma alternativa ao neoliberalismo e ao socialismo.

Em resposta a um quadro de estagnação econômica e aumento das desigualdades sociais, intelectuais orgânicos da burguesia constroem um processo de ideologização acerca da possibilidade de se ter um capitalismo humanizado ou reformado. Foi, então, que um projeto de Terceira Via foi apresentado pelo sociólogo Anthony Giddens, como uma filosofia política que está em sintonia com as mudanças que estão ocorrendo no cenário mundial.

Todavia, Lima (2007) argumenta que a Terceira Via tem seu arcabouço teórico desvinculado do pensamento socialista, apesar de defender para si a identificação política como de esquerda. Nessa direção, a Terceira Via realiza quatro movimentos que se adequam bem ao pensamento liberal, visto que desloca o homem da história, já que o mesmo não é tido como um sujeito político capaz de transformar os rumos da história; concebe o capitalismo como algo naturalizado e fora da história; utiliza a crise do socialismo para argumentar o seu fim e a impossibilidade de construção de outro projeto de sociabilidade e recupera elementos centrais da crítica neoliberal ao Estado de bem-estar.

Portanto, Lima (2007) chama a atenção para a questão da comercialização da educação, que deve ser entendida como um movimento mais amplo do capital, que também se

expressa em acordos comerciais. No entanto, a batalha entre projetos distintos de sociabilidade e educação está sendo travada. Nessa disputa, o capital em crise luta por sua sobrevivência, enquanto que forças políticas se articulam pela construção de uma sociedade democrática, de fato.

Para Saviani (2018), nesse contexto neoliberal, a trajetória da política educacional vai ser marcada por uma espécie de neoconservadorismo, diante do mote do “Estado mínimo”, passando-se a considerar a chamada “decadência da escola pública”, resultado da incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Com isso, defende-se, também na esfera da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado.

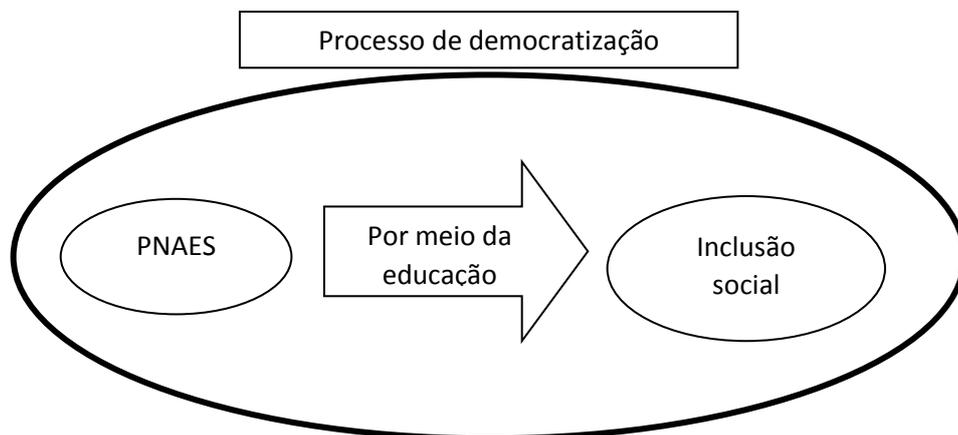
### 3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E DESAFIOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL PELA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA “POLÍTICA DA DOR”

Nas seções anteriores, apresentaram-se e discutiram-se o movimento das leis do capital, os sentidos da “política da dor” e os horizontes para a construção das políticas sociais, com destaque para a educação. Tudo isso construído em uma estrutura histórica escravocrata, transvestida de democrática, com essência de submissão, mínimos sociais e dependência, marcas que ainda perduram nas políticas no Brasil.

Esta seção buscou analisar os desafios da assistência estudantil em um cenário de desigualdade social e ainda os desdobramentos políticos e econômicos que deram sustentabilidade para a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES tendo como um de seus objetivos a inclusão social, por meio da educação. Cujas finalidades são de democratização e ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

A Figura 4, a seguir, representa, esquematicamente, a abordagem desta seção.

**Figura 4:** Representação esquemática do PNAES como instrumento para a inclusão social pela educação.



**Fonte:**Elaborado pela autora.

### 3.1 UM PANORAMA DA DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO: DA ELITIZAÇÃO AO DISCURSO DA INCLUSÃO SOCIAL

A herança histórica do sistema escravocrata no Brasil deixou rastros de profunda desigualdade social. A escravidão consolidou, ao longo dos séculos, um perverso legado econômico, que se desdobrou em vários segmentos da sociedade: nos modos de conduta; transmutou as versões de desigualdades sociais e preconceitos; extrapolou o sentido simples das diferenças em torno do retórico discurso da raça e da cor; favoreceu a concepção conservadora de sociedade hierarquicamente paternalista singular, do “favor”.

Considerando este radical fenômeno da desigualdade brasileira, que decorre da desigualdade econômica, intrínseca ao capitalismo, e como ele vem se desenvolvendo em diversas relações sociais, é lógico que esse movimento também se apresentou nas demais faces da produção e reprodução social e econômica, refletindo no acesso a diversos serviços básicos de uso público, tais como educação, saúde, moradia, transporte e lazer.

Nesse tocante, é indispensável uma avaliação crítica da educação, enquanto direito de todos neste País, desde que o passado escravocrata fincou raízes também nesta estrutura, a partir da construção de uma realidade apartada e elitista no campo do conhecimento. Poucos eram aqueles que podiam participar, regularmente, de algum tipo de educação formal ou escola. Isso porque “os escravizados e escravizadas não poderiam ser alfabetizados, até por motivos de segurança e com o intuito de evitar rebeliões, não se permitiu nem a eles nem a elas o acesso à leitura ou à escrita”(SCHWARCZ, 2019, p. 121).

A partir de uma contextualização histórica rica em detalhes, realizada por Schwarcz (2019), apresenta-se, no quadro a seguir (Quadro 6), uma descrição de períodos, marcos históricos e determinações, resultantes dessa contextualização, favorecendo a visualização das expressões das várias faces da desigualdade social e seus reflexos na educação, já que, esta última, foi e, de certa forma, em sentido ontológico, continua sendo um privilégio de poucos.

**Quadro 6:** Períodos, marcos históricos e determinações das desigualdades sociais e de acesso à educação no Brasil.

<b>PERÍODO/ ANO</b>	<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>DESIGUALDADES E DETERMINAÇÕES NA EDUCAÇÃO</b>
1824	Constituição Federal	A gratuidade da instrução primária aos cidadãos, assim como a manutenção restrita do direito ao voto somente aos considerados alfabetizados.

1881	Reforma eleitoral	Manteve a educação como um vetor primordial para o acesso à cidadania, mas aboliu o voto censitário.
1834	Ato Adicional (atribuiu às províncias o dever de legislar, organizar e fiscalizar o ensino primário e secundário).	Escolas públicas, particulares e domésticas foram sendo criadas, seguindo a realidade de cada província.
1854	Regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte.	As escolas se tornaram acessíveis à população, livre e vacinada.
1870 - 1880	Fundação dos chamados “palácios escolares” da corte (Elevação do número de escolas públicas criadas na corte).	Predominância dos filhos das elites cafeeiras nas escolas, em que eram previstas inserções distintas para pobres, negros e mulheres (escolas mais especializadas às crianças pobres, negras, escravizadas ou libertas, com finalidade direta para o trabalho).
1891	Nova Constituição Federal (Artigo 35).	A União passou a controlar o ensino superior e secundário em todo o país, enquanto para os estados ficou a tarefa de abrir escolas primárias e demais cursos profissionalizantes, ainda com prevalência da distinção de gênero (escola para homens e escola para mulheres).
A partir da década de 1920	Período conhecido pelos ideais da Escola Nova.	A escola primária se transforma para demonstrar o significado democrático e necessário da educação primária.
Dos anos de 1942 a 1946	Reforma Capanema (caráter centralizador; agiu na área educacional mediante vários decretos-leis).	Regulamentou o ensino primário, o ensino secundário e as demais áreas do ensino profissionalizante (industrial, comercial, normal e agrícola).
1961	Aprovação da Lei sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e criação do Conselho Federal de Educação.	Implementação de diversas campanhas e movimentos de alfabetização; nítida expansão do ensino primário, fundamental, médio e superior.
1988	Constituição Federal.	Movimento de redemocratização, motivador do compromisso pela universalização do ensino fundamental e pela busca da erradicação do analfabetismo.
2001	Plano Nacional de Educação.	Buscou a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência (na educação pública) e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da

		participação e controle social.
2010	<b>Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010.</b> Institui o Estatuto da Igualdade Racial	Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica
2012	Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.  Lei de cotas	Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE.
2014	Plano Nacional de Educação (PNE).	Trouxe diretrizes mais ampliadas: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na quebra de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho; gestão democrática pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica; aplicação de recursos públicos em educação; valorização dos profissionais envolvidos; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.
2016	Lei Nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016  “Novo Regime Fiscal” Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, sob	Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.  Marca um período de contingenciamentos do fundo público e propõe a fixação de limites de despesa primária (aqui compreendida também a educação). Assinalando ainda que seu prazo de vigência será de vinte anos, causando impactos no fluxo da política de educação até então desenhada.

	o enfoque jurídico-constitucional.	
2019	<b>Decreto Nº 9.741 de 29 de março de 2019</b> Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências	Bloqueio de verbas do MEC para as universidades públicas, em que tais ações, geraram cortes de bolsas de estudo e de pesquisa e ainda se refletiram nas atividades de caráter organizacional e administrativo das instituições.

**Fonte:** Elaborado pela autora, embasado nas reflexões de Schwarcz (2019).

Desse trajeto, constata-se que a formação brasileira, no contexto da educação, apesar de ter tido muitos avanços históricos, evidencia a desigualdade social em seus meios mais latentes. Logo, a desigualdade educacional é reflexo da desigualdade social, que advém da desigualdade econômica. Ressalta-se, ainda, a existência de preconceitos de raça/cor, gênero, faixa de renda e de condições de saúde (vacinados ou não), que ainda são considerados aspectos incontestavelmente inflamáveis nesse contexto de desigualdade, mesmo que de maneira velada.

Assim, foi nesse retrato brasileiro, com marcas escravocratas, que se construiu a base da educação. Para as camadas populares, o ensino primário seria suficiente e o ensino secundário, não obrigatório, seria direcionado a uma parte específica da população livre e o ensino superior a uma camada ainda mais seleta, pertencente à elite. Essas desigualdades repercutiram também nas formas de trabalho.

A desigualdade de base era incontestável. Tanto o curso secundário como o superior, os quais facultavam o exercício das atividades intelectuais mais prestigiosas e capacitavam as pessoas para os cobiçados cargos públicos, ficavam nas mãos das classes senhoriais, sendo que o restante da população acabava se dedicando aos trabalhos manuais (SCHWARCZ, 2019, p. 122).

Neste processo de elitização do ensino, desenharam-se as instituições brasileiras e seu caráter dualista (educação para os senhores e educação para os trabalhadores), que, sob vias de um projeto de inclusão social, propunham alguma acessibilidade aos pobres, de maneira

tal, que, naquele período de abertura das escolas aos marginalizados, a educação seria uma possibilidade para os que viviam afastados das bem-aventuranças da cidadania.

Portanto, essa história, com bem acentua Schwarcz (2019), tem vias de claro caráter centralizador. O governo agiu na área educacional mediante vários instrumentos legais, concebidos para as reformas educacionais, que nortearam a educação brasileira, mas que não mudou o dualismo vigente. A forma de intervenção do Estado, mediando conflitos, era a de que, ao mesmo tempo em que organizava as relações de trabalho, também contribuía para a construção de um sistema para selecionar aqueles favoráveis a estudar, de forma plena, e aqueles que, por necessidade, deveriam estudar menos e chegar ao mercado de trabalho mais rápido.

O processo de desenvolvimento econômico também reforçou a diversificação das atividades ocupacionais e a expansão das oportunidades educacionais. Ocorreu, então, o aumento desordenado do modelo profissionalizante e técnico, com o surgimento do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), em 1942, e do Serviço Nacional do Comércio (SENAC), em 1946, visando qualificar profissionais para o mercado da indústria e do comércio, respectivamente. Tudo isso em consonância com a urgência de formação de mão-de-obra.

Dessa maneira, mesmo considerando o êxito do Senai e do Senac, é forçoso reconhecer como, por meio deles, se deu a manutenção e fortalecimento do sistema dual de ensino, criando condições para que a demanda social da educação se diversificasse apenas de duas formas: os componentes dos estratos médios e altos continuaram a optar pelas escolas que os classificavam socialmente, e os componentes dos estratos populares passaram a frequentar instituições que os preparavam mais rapidamente para o trabalho (SCHWARCZ, 2019, p. 126).

O sistema educacional assumiu, desta forma, uma face discriminatória e de dicotomia social. Indo para além do simples dualismo, o sistema educacional brasileiro, em consonância com esse contexto, criou um curso voltado para um modelo de nacionalismo autoritário, então vigente. Estando dirigido o país para uma escola a qual exija mais foco em absorver conhecimentos direcionados para o mercado de trabalho do que contribuir para a formação de cidadãos.

Vale mencionar que esse quadro de desigualdades, muito embora atinja a população, de maneira geral, afligi e causa “dor”, principalmente, aos mais vulneráveis, constituído por uma maioria de pobres, negros, marginalizados, desde o período escravocrata. Aqueles que não foram “privilegiados” com uma trajetória escolar regular e que, por conseguinte, tiveram (e quando tiveram), uma formação “necessária”, acabaram em serviços temporários e

recebendo uma remuneração precária, fazendo parte de uma verdadeira massa de despossuídos e expropriados, alienados, como bem destaca Marx em seus estudos. Dessa forma, apenas respondem às demandas mais imediatas, sem a quebra verdadeira das correntes, com o ciclo da pobreza do qual fazem parte.

Schwarcz (2019) destaca que, em face desta realidade, surge uma nova definição para a juventude atual, produto deste processo, que são os jovens definidos como “nem-nem”, que têm sido aqueles:

[...]que não estudam, pouco trabalham e tampouco são contemplados por políticas públicas cujo objetivo consiste em fazer pontes entre projetos educacionais e de emprego. Como as escolas se mantêm distantes do universo deles, os adolescentes perdem a motivação, abandonando mais facilmente os estudos. Por outro lado, aqueles que permanecem nas instituições de ensino, por conta do recorrente atraso escolar e da conseqüente distorção idade-série, acabam convivendo com turmas afastadas da realidade deles, isso sem contar a dificuldade que sentem em acompanhar o conteúdo ministrado, carregando para os anos subsequentes problemas apresentados já no ensino fundamental(SCHWARCZ, 2019, p. 135-136).

Diante desse cenário, a proposta evidente nos discursos oficiais e nas políticas públicas, atualmente, para a quebra do ciclo da desigualdade e da pobreza, é o da inclusão social. Nessa proposta, tem destaque os valores atribuídos à educação na busca pelo compromisso de quebra de paradigmas conservadores dos preconceitos, em suas mais variadas formas. Tal perspectiva desafia a própria gestão pública na criação de representações participativas e diretrizes para o cumprimento de metas e objetivos que promovam qualidade do ensino, controle social, gestão democrática, autonomia, dentre outros, visando subsidiar atitudes que impliquem em esforços para a melhoria do quadro educacional brasileiro, referenciados, principalmente, no próprio PNE e em organizações internacionais interessadas nesse discurso.

Dá a compreensão de que a inclusão social é, essencialmente, embasada na educação. Entretanto, devendo ser concebida, em termos ontológicos, como já apontado nas seções anteriores, de forma a considerar as desigualdades, a exploração, a luta de classes, as leis de movimento do capital e do mercado (ORSO, 2013). Portanto, evidencia-se a categoria da totalidade como fundamental, para a compreensão dessas relações e ainda para a sua avaliação, a partir de um “olhar” minucioso acerca das mediações contidas nesse espaço de contradições.

Entende-se, portanto, que os pilares para uma inclusão social autêntica perpassam pelas categorias de autonomia e democratização, esta última amparada nos eixos de participação e controle social. Um conjunto de expressões que convergem para uma vida emancipada, com características de *omnilateralidade* e, portanto, de liberdade, não alienada (ANTUNES e PINTO, 2017), rompendo com as determinações gerais do capitalismo (MÉSZÁROS 2008) e interações por elas concebidas, uma revolução, sob a perspectiva dialética da mudança, nos processos sociais envolvidos.

A autonomia é, aqui, entendida, no sentido destacado por Freire (2002), a qual perpassa pela inconclusão do ser, inacabamento e auto reconhecimento, o que torna o ser consciente e o faz ético. A “inconclusão do ser que se sabe inconcluso” (FREIRE, 2002, p. 75) diz respeito à autonomia e à dignidade de cada um, que se faz imprescindível para a concepção de liberdade. Assim, o desvio ético pode assumir a designação de transgressão, mediante a possibilidade do desrespeito com a realidade do outro, logo de suas indagações, história, linguagem, ou personalidade. Nos âmbitos material e imaterial,

É preciso deixar claro que a transgressão da eticidade jamais pode ser vista ou entendida como virtude, mas como ruptura com a decência. O que quero dizer é o seguinte: que alguém se torne machista, racista, classista, sei lá o quê, mas se assuma como transgressor da natureza humana. Não me venha com justificativas genéticas, sociológicas ou históricas ou filosóficas para explicar. Não me venha com justificativas genéticas, sociológicas ou históricas ou filosóficas para explicar a superioridade da branquitude sobre a negritude, dos homens sobre as mulheres, dos patrões sobre os empregados. Qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar (FREIRE, 2002, p. 77).

Já a democratização é assumida enquanto processo, sustentado por categorizações abrangentes e densas em movimento e interação contínua. Dentre elas, destaca-se a participação e o controle social, que, para Freire (1967), refletem o comportamento participante, que deve ser compreendido como elemento fundamental de uma sociedade, sendo realizado a partir de um conjunto de relações com bases na responsabilidade social e política do homem, que subsidiam a vida comum e, portanto, a própria democracia.

Ainda segundo Freire (1967), só existe possibilidade efetiva de diálogo, em uma sociedade de esfera “aberta”, estruturada na ausência de dominação, o que promove o teor democrático. Neste viés Santos (2009) afirma que o controle social se configura por ser resultante de agentes sociais interessados na ação, que, juntos e organizados, constroem princípios e estratégias essenciais no sentido humano de existência. Tal perspectiva tem

notória contribuição sobre decisões públicas, pela forma que potencializa mecanismos ou instrumentos sociais favoráveis a ações da sociedade, contrapondo-se às imposições do capital.

Assim, a grande questão é como o capital se apropria do discurso de inclusão social. É possível afirmar sim, à luz das transformações no perfil da educação brasileira nas duas últimas décadas, que houve queda nas taxas de analfabetismo; aumento no número de matrículas, em todos os níveis de ensino, e evolução das taxas de escolaridade média e; uma expressiva atenção no segmento da educação pelo poder público. Mas, mesmo diante desses resultados, a educação brasileira ainda se mostra insatisfatória, se comparada a outros países de passado colonial e posição geográfica semelhante, a exemplo dos países latino-americanos (SCHWARCZ, 2019).

A mesma autora faz uma análise de alguns dos fatores que perduram, nos traços da desigualdade social, mesmo diante das estratégias geridas pelo capital, com a “compra” do discurso da inclusão social. São eles: a) as políticas educacionais continuam a funcionar como um importante gatilho de reprodução das desigualdades; b) a formação escolar irregular, aguçada com a dependência de renda de uma pessoa adulta, com baixo nível de escolarização; c) as medidas superficiais, como as de erradicação do analfabetismo, dentre outras tantas, que atingem, principalmente, jovens e crianças pobres e em situação de vulnerabilidade e que contribuem para o acirramento das desigualdades, mas que, ilusoriamente, com ações emergenciais e de caráter temporário, fazem a propaganda de uma educação inclusiva.

O desafio, portanto, traduz-se em soluções cartesianas ou imediatistas, muito menos de contingenciamentos na área social, haja vista que:

Desigualdade não é uma contingência ou um acidente qualquer (...) tampouco é uma decorrência “natural” e “imutável” de um processo que não nos diz respeito. Ao contrário, ela é consequência de nossas escolhas – sociais, educacionais, políticas, culturais e institucionais – que têm resultado numa clara e recorrente concentração dos benefícios públicos para uma camada diminuta da população (SCHWARCZ, 2019, p. 137).

Portanto, face à conjuntura, até então, apresentada, a necessidade vital social se faz na expansão contínua do acesso à educação, já que a busca pelo conhecimento possibilita pensar as possibilidades de resolução de problemas estruturais e que afetam a sociedade como um todo. Trata-se de realçar a importância de uma formação digna, em suas múltiplas expressões, para a consolidação da cidadania plena, sem coação e censura, corroborando para a

diminuição das desigualdades sociais, sustentado em um processo de inclusão social verdadeiro.

Por isso, para a construção de uma educação pública, de qualidade, universal e gratuita, é necessário a redução das desigualdades e promover uma efetiva inclusão social, por meio da autonomia e da democratização, bem como da aplicação de recursos públicos nesta esfera, o que ainda não corresponde a uma realidade consolidada no Brasil. Somente a ação efetiva e intensa luta contra as disparidades estruturais, no Brasil, tendo como pressupostos a capacidade de criar uma sociedade democraticamente mais justa e estável, pode quebrar a visão da dicotomia educacional/social de que existe a educação do pobre e a do rico. Trata-se de superar o ideal da meritocracia, segundo o qual, com muito esforço individual, consegue-se quebrar barreiras, socialmente e historicamente, impostas. Esses são alguns dos desafios para um processo educacional, verdadeiramente crítico e humano.

### 3.2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL, UMA POLÍTICA EM DEBATE

A política de assistência estudantil é configurada atualmente, sob vias legais, por meio de normativas do governo federal, estas articuladas ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), um dos pilares da contrarreforma universitária iniciada no período neoliberal. O Reuni foi aprovado em 2007, Seu objetivo era a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior, como será disposto mais adiante.

No Brasil, ao longo da história, foram traçados ambientes desfavoráveis à democracia plena e à educação, já que a realidade dura das desigualdades sociais foi um legado que gerou reflexos negativos, em todos os sentidos, sejam eles econômicos, políticos, sociais ou culturais. Tornando, de fato, complexos os mecanismos de inclusão social e os espaços concretos para as modificações desta realidade. A educação, como Santos (2009) evidencia, faz parte do conjunto de fatores importantes para a transformação social, contudo não é ela a mais importante, mas sem ela seria, talvez, impossível qualquer cenário de mudanças sociais significativas.

Neste trabalho, esta análise foi feita, mais especificamente, no âmbito das universidades públicas e à atenção da assistência estudantil, dentro do discurso neoliberal e da “política da dor”. Tudo isso considerando o contexto da educação unilateral, adequada aos

novos imperativos do mercado, que se aprofunda na redução dos sujeitos à personificação da flexibilidade e da financeirização (FRIGOTTO, 2010).

Diante disto, tem-se a configuração da identidade da universidade pública brasileira atual, um cenário paradoxal, indagando-se, cotidianamente, sobre o seu nível de cooptação inferido pelo capital, mesmo não sendo ela uma instituição privada (empresa), faz parte do sistema e como organismo vivo também é relacional e sofre influência dos ditames dominadores do capital e do mercado. O que se percebe, diante desta trajetória, é que o *locus* de discussão crítica, reafirmado pelo tripé ensino-pesquisa-extensão universitária, vai abrindo brechas para a “especialização” do capital humano e a perpetuação do caráter dual da educação, com o reforço negativo de que pensar é um privilégio dos grupos seletos e superiores e de que o foco maior para a população pobre é sobreviver, e, para isso, tem que trabalhar. Como só se consegue um bom emprego com qualificação, a ênfase recai no que pode ser só o necessário para se transformar em uma boa mão de obra. Logo, torna-se desnecessário refletir sobre o processo do modo de produção, pois o trabalhador só precisa continuar fazendo parte dele, da maneira mais alienada e especializada possível.

Os desafios, nesse retrato, são evidentes. Como Mészáros (2015) bem coloca, a inviabilidade de sobrevivência do capital, em condições as quais as suas contradições assumem consequências inaceitáveis, para a maioria da sociedade, dá origem às latentes desigualdades que, por sua vez, geram desaprovações, mobilizando esperança na organização de grupos e movimentos políticos e sociais, de teor democrático, e efetivos contribuintes para novas formas de sobreviver e se reproduzir.

Assim, nesta perspectiva da democratização, nas universidades, têm-se as mediações das ações de assistência estudantil, que têm, em suas entranhas, uma relação dialética entre desigualdade e inclusão social, esta última destinada àqueles marginalizados no processo educacional e violentados pelas vulnerabilidades sociais e econômicas.

Dentro da historicidade da assistência estudantil universitária brasileira, Imperatori (2017) faz uma linha do tempo, que orienta a interpretação do papel desta política e como ela veio assumindo corpo legal, sendo reconhecida, paulatinamente, como direito público, regulamentado pelo Estado. Dentro dessa contextualização, esboça-se a existência de ações fragmentadas e paliativas, em especial aos estudantes das camadas populares, já que não eram, até então, o público prioritário no ensino superior, como bem destaca Vargas (2008), e como se discutiu nas seções antecedentes.

A autora observou, diante disso, um posicionamento transversal que tal temática veio ocupando na legislação brasileira, que necessitava da intervenção de múltiplas políticas de

ação. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por exemplo, mencionam a igualdade de acesso e permanência na educação, muito embora não esbocem direcionamentos completos para a sua realização, uma vez que estes documentos não preveem sequer a destinação de verbas específicas para este fim. Assim, vem se desenhando a assistência estudantil, sem muitas definições concretas, vinculadas ao Plano Nacional de Educação e não com uma identidade própria de política, que sugerem imprecisões em dimensões como: finalidade e objetivos; implementação; critérios e metodologia; execução; requisitos e ações preventivas; perfil dos atendidos, e recursos e despesas.

O Quadro 7, a seguir, apresenta uma trajetória da assistência estudantil universitária no Brasil.

Quadro 7: Trajetória de fases da assistência estudantil universitária no Brasil.

<b>Primeira fase</b>	<p>*1928: Promoção, pelo presidente Washington Luis, da construção da “Casa do Estudante Brasileiro” que ficava em Paris, para auxiliar aqueles brasileiros que tinham dificuldade de se manter na cidade.</p> <p>*1930: Abertura da “Casa do Estudante do Brasil” no RJ, acoplado ao RU.</p> <p>*1931: Marca o nascimento da universidade, instituída pelo presidente Getúlio Vargas, através do Decreto nº 19.851/1931.</p> <p>*1934: Integração da assistência estudantil passou na Constituição Federal no artigo 157. Previsão do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica</p> <p>*1937: Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE).</p> <p>*1946: Promulgação da Constituição Federal, que estabelece a assistência educacional para alunos “necessitados” e também aborda mecanismo referente à saúde dos discentes.</p> <p>*1961: Aprovação da LDB que estabelecia a assistência social como um direito a ser garantido de forma igual a todos os estudantes.</p> <p>*1970: Criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), com ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico.</p>
----------------------	--

<b>Segunda fase</b>	<p>*1987: Criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), congregando os Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decanos, Coordenadores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil.</p> <p>*1988: Promulgação da Constituição Federal que gerou amadurecimento na discussão da política de assistência estudantil (acesso e permanência nas IFES).</p> <p>– 1990: Limitação de recursos nacional para assistência estudantil; discussões sobre a PAE de forma fragmentada e restrita a algumas IFES.</p> <p>*1996: Aprovação da LDB, que “de costas para a assistência estudantil”, não menciona nenhum tipo de financiamento a Política Assistência Estudantil.</p> <p>*1998: Aprovação, na Conferência de Paris, da “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, que prevê a relevância social dos programas assistenciais oferecidos nas IFES.</p> <p>*1999: Criação do FIES, que propõe financiar os cursos de graduação para os estudantes nas IES privadas.</p> <p>*2001: Aprovação do PNE, que dispõe da política de diversificação das fontes de financiamento e gestão das IES.</p> <p>*2004: Criação do ProUni, que objetiva conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda em IES privadas.</p>
<b>Terceira fase</b>	<p>*2007: Criação do REUNI, que prevê a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil.</p> <p>*2007: criação do PNAES, cujo objetivo é dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos presenciais na IFES.</p> <p>*2010: Sanção, em 19 julho, do PNAES como Decreto Lei nº 7.234; assistência estudantil concebida como política pública de direito. Aprovação do Decreto Lei nº 7.233, que versa sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Aprovação, em 30/12/2010, do Decreto nº 7416, que regula bolsas de permanência para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica.</p> <p>*2010/2011: Lançamento do Projeto Lei do PNE para o decênio 2011-2020, o qual, de acordo com a Meta 12, visa desenvolver os programas de assistência estudantil para ampliar as taxas de acesso nas IFES.</p>

<b>Quarta fase</b>	<p>*2012- Aprova a Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, inclusive em cursos de educação profissional técnica. Estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação. A lei de cotas assume a responsabilidade de minimizar as situações de desigualdades advindas do processo sócio-histórico de formação brasileira. Será avaliada a cada 10 anos, a contar da data de sua criação.</p> <p>*2016-Lei nº 13.409, de 28 dedezembrode 2016 altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.</p> <p>*2017-Decretonº - 9.034, de 20 de abrilde 2017 altera o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que 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. Acrescentam-se políticas de cotas para pessoas com deficiência</p>
--------------------	---

Fonte: Adaptado de Kowalski(2012).

Pode-se afirmar que as premissas da assistência estudantil na universidade pública brasileira conduzem ações, que direcionam para a consolidação de direitos efetivos e de democratização no acesso e permanência no ensino, na pesquisa e na extensão universitárias. O desafio consiste no direcionamento de medidas que possam ir para além de movimentos e ações pontuais, como “sobras” orçamentárias, mas que seja, de fato, para todos, sem distinção. Tudo isso acompanhado de um processo que realce o verdadeiro valor da educação, a liberdade de pensar, um pensamento crítico, capaz de reduzir as desigualdades e, de fato, contribuir para a inclusão social.

Ainda buscando por respostas sobre a política de assistência estudantil universitária, imergiu-se também na procura dos agentes e encontros envolvidos na construção e legitimidade dos direitos. Nesse quesito, vários pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis das IFES se reuniram, desde meados de 1984, para discutirem diversos assuntos da comunidade acadêmica, dentre eles, as políticas de promoção e apoio aos estudantes, a permanência nas universidades e condições mínimas necessárias ao ensino de boa qualidade. Alguns desses encontros geraram documentos, expondo as múltiplas preocupações vivenciadas, que foram encaminhadas ao MEC, na esperança de que fossem definidas políticas de ação para as demandas levantadas (FONAPRACE, 2012).

O I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária que se tem registro aconteceu na cidade de Florianópolis-SC, no período de 27 a 30 de novembro de 1985. Este encontro teve como tema básico a análise da política de assistência e apoio ao estudante e ao servidor. Ao todo, congregou 27 universidades brasileiras, objetivando maximizar o intercâmbio de informações, aprofundar o debate em torno do tema central e ampliar a disposição política da área. Ao final do encontro, concluiu-se que havia a necessidade de se criar um Programa na Secretaria de Ensino Superior (SESu), do MEC, com a adequada dotação orçamentária, para atender a área de apoio e promoção de estudantes universitários.

A partir do I Encontro Nacional, deu-se sequência a vários encontros entre os pró-reitores das regiões Norte e Nordeste, que elaboraram quatro documentos, que caracterizaram a relevância de determinados temas, apresentando sugestões para a implantação de ações concretas, a saber:

- a) Promoção de apoio ao estudante universitário, em novembro de 1984, em Maceió, Alagoas;
- b) Participação e representação estudantil, em março de 1985, em São Luiz, Maranhão;
- c) Projeto emergencial de manutenção dos restaurantes universitários do Norte e Nordeste, em setembro de 1985, em João Pessoa, Paraíba;
- d) Diretrizes e estratégias para uma política de promoção e apoio ao estudante universitário, com subsídios para um Programa do Ministério da Educação, em novembro de 1985, em Aracaju, Sergipe.

Muitos documentos foram produzidos, ao longo desses encontros sobre assistência à comunidade universitária, tanto em nível nacional como regional, o que estimulou a deliberação do II Encontro Nacional, que aconteceu na cidade de Belo Horizonte-MG. Foi, então, nos dias 26 e 27 de agosto de 1987 ocorreu a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários, o qual passaria a representar, oficialmente, e de forma permanente, os Pró-Reitores da área. Este Fórum ficaria, ainda, encarregado de discutir, elaborar e propor ao MEC a política de promoção e apoio ao estudante (FONAPRACE, 2012).

Num primeiro momento, foi constituída uma comissão provisória, composta por um representante de cada região geográfica, em número de cinco, ficando encarregada de organizar e estruturar o Fórum Nacional, a instalar-se na cidade de Manaus, em outubro de 1987. Destaca-se que a criação do Fórum foi dentro do contexto político, social e econômico, marcado pelo início do processo de redemocratização da sociedade brasileira, na década de

1980, pós-ditadura militar, fortalecido pelos vários movimentos sociais e aprovação da Constituição Federal de 1988.

Segundo Vargas (2008), o objetivo do Fórum era assessorar a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior -ANDIFES, para a promoção da integração regional e nacional das IFES, visando fortalecer as políticas de auxílio aos estudantes de baixa renda.

A ANDIFES, interessada no tema da assistência estudantil, participou da criação do FONAPRACE, que tem como objetivos: a) formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional; b) assessorar, permanentemente, a ANDIFES; c) participar ativamente na defesa da educação pública, gratuita, com qualidade acadêmica e científica, e comprometida com a sociedade que a mantém, e d) promover e apoiar estudos e pesquisas na área de sua competência, realizar congressos, conferências, seminários e eventos assemelhados.

Como resultado dessa trajetória e subsidiada por resultados obtidos pela Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras, entre 1996 e 1997, os fóruns e seus encaminhamentos sobre a assistência estudantil, em 2001, foram encaminhados à ANDIFES, pelo FONAPRACE, uma proposta sobre a criação do Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das IFES.

Inspirada nestes primeiros indicadores, uma nova pesquisa foi realizada, entre os anos de 2003 e 2004, com um universo de 483.768 estudantes, matriculados em 47 IFES, sendo entrevistados, ao todo, 38.340 graduandos. Participaram da pesquisa 47 das 53 IFES existentes, até então. Segundo Vargas (2008), os dados coletados apontavam que 65% dos universitários necessitavam de algum tipo de apoio institucional para assegurar a sua permanência nos cursos, até a conclusão dos estudos.

Conforme a autora, esses estudantes tinham renda familiar mensal média variando de R\$ 207,00 a R\$ 1.669,00, quando o salário mínimo correspondia a R\$ 240,00. Destes, 48,2% se encontravam nas faixas salariais mais baixas. Dentro desse grupo, também estão os que mais dependiam do sistema público de saúde; 36,9% dos estudantes afirmaram ter dificuldades emocionais e apontaram os problemas financeiros como foco.

Assim, Vargas (2008) conclui que um expressivo número de universitários,

(...) necessita de algum tipo de auxílio, pois a desigualdade de condições financeiras, de acesso a serviços de saúde, lazer e informação, constituem-se em problemas palpáveis em suas rotinas, forçando estes estudantes a enfrentar

situações que podem afetar seu desempenho acadêmico. Além disso, os alunos das classes com menor poder aquisitivo são intensamente atingidos pela escassez de recursos para adquirir materiais que complementam a formação recebida em sala de aula, tais como livros, e para participar de eventos acadêmico-culturais (VARGAS, 2008 p. 68).

Esses achados permitem fazer um paralelo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no que se refere à compreensão de vulnerabilidade social (mas não admite concluir que o PNAES é parte da política de assistência social), entendida como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso as demais políticas públicas; uso de substancias psicoativas, diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social(PNAS, 2004, p. 33).

A partir das informações coletadas no levantamento do perfil socioeconômico dos alunos das IFES, anteriormente apresentadas, o FONAPRACE elaborou, em 2007, novo Plano Nacional de Assistência Estudantil, aprovado pelo Conselho Pleno da ANDIFES e encaminhado ao MEC, juntamente com a solicitação de sua implementação. O Plano destacava a necessária junção das iniciativas de assistência ao estudante de baixa renda, para a garantia do acesso, permanência e conclusão dos estudos. Foram citados nele, os resultados da pesquisa feita em 2004, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES, cujo destaque se deu para as dificuldades socioeconômicas, apontadas, como um dos principais fatores relacionados à retenção e à evasão no ensino superior.

Dessa forma, a ANDIFES apresentou no Plano, diretrizes para a elaboração e implementação de programas que contribuam para a melhoria daqueles que demandam sua atenção, por considerar indispensável para a permanência e conclusão do curso, a busca pela inclusão social e a melhoria do desempenho acadêmico. Esta fusão se configuraria em um caminho para a democratização na educação.

O Plano de Assistência Estudantil é assegurado, legalmente, na Constituição Federal (1988); na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação); na Lei nº 10.861/2004 (que instituiu o “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-SINAES, que define como um dos princípios a serem considerados na avaliação das instituições de ensino superior a sua responsabilidade para com a inclusão social e seus programas de atendimento a

estudantes e egressos); e no Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que tem como finalidade criar as condições necessárias para a ampliação do acesso e da permanência no ensino superior através de políticas de inclusão e de assistência estudantil.

A partir desses princípios legais, a ANDIFES propôs, por meio de seu Plano, que a assistência estudantil seja vinculada, a nível universitário, ao tripé ensino-pesquisa-extensão, já que permear essas três dimensões do fazer acadêmico, significa viabilizar o caráter transformador da relação da instituição com a sociedade. Inserir-la na práxis acadêmica e entendê-la como membro social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado. As pessoas, as comunidades, as demais instituições fazem parte de um organismo vivo que interage em movimento constante.

No texto do Plano, são ainda apresentadas, como justificativas para sua implementação, as várias ocorrências da desigualdade social brasileira e seus reatamentos nos elevados custos da retenção e da evasão nas IFES. Além disso, recorreu-se a estudos realizados em importantes IFES, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), que concluíram, após analisar o desempenho acadêmico de bolsistas e não bolsistas, que os universitários das classes populares, que fazem parte de programas socioeconômicos nessas instituições, apresentaram rendimento superior aos demais estudantes.

Além da garantia de acesso, permanência e conclusão de curso dos estudantes das IFES, o Plano visa conseguir que recursos extra orçamentários, da matriz orçamentária anual do MEC, destinada às IFES, sejam exclusivos à assistência estudantil. Como objetivos, tem-se: a) prevenção e a erradicação da retenção e da evasão; b) a consolidação de programas de assistência já existentes; c) a criação de um sistema nacional de informações sobre assistência; d) a realização de pesquisa, a cada quatro anos, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação, entre outros.

Quanto aos investimentos necessários, o Plano sugere a criação de um Fundo para a Assistência Estudantil, composto por valor equivalente a 10% do orçamento anual de Outros Custeios e Capitais (OCC) das IFES. Estes recursos seriam adicionados aos já aplicados pelas IFES. São definidas, ainda, como áreas estratégicas a serem consideradas na formulação de políticas públicas, a permanência, o desempenho acadêmico, a cultura, o lazer e o esporte e os assuntos da juventude.

Ademais, foram sugeridas ações estratégicas, bem como os órgãos envolvidos para sua execução. A permanência teria como foco: moradia, alimentação, saúde (física e mental), transporte, creche e atendimento aos estudantes portadores de necessidades especiais. Os órgãos envolvidos seriam relacionados aos assuntos estudantis, ensino, pesquisa e extensão. A área estratégica de desempenho acadêmico, por sua vez, englobaria ações relacionadas a bolsas, estágios remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, fomento à participação político-acadêmica e acompanhamento psicopedagógico.

Essas ações envolveriam, além dos setores acadêmicos já mencionados, parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais, o que se repete na área de cultura e lazer. Por último, os “assuntos da juventude” compreenderiam orientação profissional, prevenção a fatores de risco, meio ambiente, política, ética e cidadania, saúde, sexualidade e dependência química e compreenderiam tanto a universidade quanto as esferas do poder público e a sociedade civil.

Por fim, tem-se a questão dos recursos humanos para execução e planejamento dessas atividades, assim como de sua avaliação, tendo em vista a efetivação das propostas sugeridas. Dado ao fato de que algumas universidades já desenvolvem por si próprias seus programas internos de assistência estudantil, em decorrência da demanda existente. Isto ocorreria concomitantemente ao acompanhamento e avaliação dos projetos de assistência, que seria efetuada pela própria instituição, de forma a colaborar para o balanço permanente da situação da assistência estudantil nas IFES. Essa avaliação, entre outros objetivos, visava, além de manter equilibrada a relação entre oferta e demanda de serviços, o monitoramento do rendimento acadêmico dos beneficiados pela assistência.

É importante ressaltar que o Plano, apresentado pela ANDIFES, constituiu-se uma proposta, cuja implementação dependia da posição do poder público. Conforme divulgado pela Secretaria de Ensino Superior (SESU), vinculada ao MEC, são previstos recursos correspondentes a 10% do orçamento das IFES.

Sendo assim, este recurso já foi um grande ganho para esta política, um passo representativo de conquista. A destinação de tal valor para a assistência estudantil, neste segmento, significou um avanço para o reconhecimento, por parte do poder público e das próprias universidades, de que para se ter um ensino superior público, gratuito e de qualidade, é indispensável a melhoria das condições da vida acadêmica integral deste estudante.

No caso das instituições que não oferecem nenhum tipo de programas de assistência estudantil, ou os fazem de maneira precária, estes recursos adquiridos representam uma nova fase, possibilitando oportunidades, favorecendo a quebra de barreiras e contribuindo para a

consolidação da dignidade na universidade até a conclusão da graduação, em especial pelos discentes mais pobres. No entanto não se pode afirmar que tal orçamento seja suficiente pra suprir a necessidade existente, há muito a ser feito, já que esta política ainda não está sobre bases sólidas e faz parte de um sistema contraditório de dominação e como tal precisa ter suas expressões de resistência, para atender as camadas populares.

### 3.3 O PNAES COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL?

As informações até aqui apresentadas descreveram o movimento das leis do capital, os sentidos da “política da dor” e os horizontes para a construção das políticas sociais, com destaque para a educação e a assistência estudantil universitária. Tendo como pano de fundo uma estrutura histórica escravocrata, transvestida de democrática, com essência de submissão, mínimos sociais e dependência que ainda perduram em muitas políticas no Brasil.

Nessa direção, esta subseção, buscou-se explicitar, por meio de análise do Decreto Federal 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de assistência Estudantil; vinculado ao Plano de Assistência Estudantil; em que medida tal Programa é um instrumento de inclusão social, em meio a tantas contradições. Quais as estruturas e estratégias usadas na busca para se atingir sua finalidade de democratização e ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Cujo público alvo é prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar, *per capita*, de até um salário mínimo e meio.

A proposição do PNAES partiu da necessidade de redução das desigualdades socioeconômicas para a democratização do acesso e da permanência dos estudantes na educação superior pública. Ele, tal qual o Plano, fundamenta-se em quatro fortes princípios legais, são eles: a) a Constituição Federal de 1988; b) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (1996); c) a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (2004), e d) o Decreto que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI (2007).

O PNAES, como instrumento de ação da política de educação superior pública, é resultado de vários fenômenos que foram decisivos e fundamentais para a sua efetividade enquanto parte de uma política pública. Esse conjunto de instrumentos foi um impulsionador para o aumento do acesso das camadas populares ao ensino público superior, já que propunham medidas para a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal.

Imperator (2017) afirma que o programa objetiva a redução das desigualdades, assumindo um teor assistencial, ampliando o reconhecimento da assistência estudantil como um direito social e de magnitude significativa, exigindo um olhar de várias políticas. O público alvo é formado, prioritariamente, por estudantes vindos da rede pública ou com renda familiar, *per capita*, de até um salário mínimo e meio.

Vargas (2008) dispõe sobre as desigualdades de acesso aos capitais econômico, social e cultural e seu papel na geração de ações específicas, interferindo na trajetória acadêmica de muitos estudantes, principalmente os de baixa renda, ora pela falta ou carência de recursos para o acesso a bens e práticas culturais, ora pela recorrente situação de ter que conciliar estudo e trabalho ou outra atividade remunerada para dar subsídios financeiros para a manutenção dos cursos, já que a realidade atual força muitos estudantes a buscar outras fontes de renda, mesmo estando em IFES, pois requer também a participação em eventos, cursos, oficinas, especializações externas, materiais complementares, dentre outros, além da própria subsistência familiar (alimentação, moradia, saúde, transporte, etc.).

Por outro lado, a assistência estudantil, conforme Vasconcelos (2010), possibilita recursos favoráveis ao desempenho acadêmico. Muitos de seus programas contribuem para a superação de alguns entraves, principalmente os econômicos, como é o caso do PNAES, permitindo, de certa maneira, ao discente, a possibilidade de melhorias e minimização de situações de evasão e trancamento de matrículas.

Contudo, a superação das vulnerabilidades, para a inclusão social, vai além de questões meramente econômicas, principalmente, quando os recursos orçamentários são insuficientes e as universidades não dispõem de infraestrutura condizente com as necessidades da comunidade acadêmica e da sociedade local. Por isso, Finattiet al. (2007, p. 248) trazem a seguinte reflexão: “para que o aluno possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar, à qualidade do ensino ministrado, uma política efetiva de assistência, em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outras condições”.

Nesta mesma linha, Barbosa (2009) acentua que as políticas referentes a este objetivo dão origem a programas de promoção, assistência e apoio, que atenuam obstáculos provenientes das desigualdades e dificuldades vivenciadas no ensino superior, buscando, portanto, contribuir com condições para a melhoria da qualidade de vida acadêmica e para a cidadania.

Portanto, o processo de formação das políticas públicas e a concepção de direitos em uma conjuntura histórica, política e socioeconômica, marcada por determinantes de uma estrutura social colonial e pela acentuada divisão de classes, dão bases para as relações sociais

atuais no Brasil e suas demandas. O caráter contraditório, predominante nas ações do Estado, está configurado em uma estrutura complexa, na qual as políticas vêm sendo moldadas por meio de conflitantes interesses, que confundem os sentidos de inclusão social, assumindo o foco da situação econômica dos indivíduos como requisito primordial de atenção, como tem sido o caso do PNAES, ficando o social tímida e superficialmente visto.

As políticas de educação superior possuem traços históricos decorrentes de inúmeras transformações sociais e das diferentes reformas que as universidades vêm passando ao longo dos anos. Cada um destes períodos marcados por avanços e desafios, sem, no entanto, perderem suas veias sustentadas em uma sociedade marcada pelo conflito de classes e mediadas por ações do Estado, que favorecem àquela, cuja dominação impera, ou seja, a de superior poder do capital. Vale destacar que esse dinamismo fez com que o ensino superior público passasse por reconfigurações para sobreviver no contexto de múltiplas expressões de contradições, inclusive aderindo ao discurso da democratização da educação.

Assim, neste estudo, percorreram-se as seguintes etapas de análises. Primeiramente, desmembrou-se o Decreto em 7 (sete) eixos centrais, a saber: I) finalidade e objetivos; II) implementação; III) critérios e metodologias; IV) execução; V) requisitos e ações preventivas; VI) perfil dos atendidos e; VII) recursos e despesas. Esses eixos foram selecionados, no sentido de facilitar a compreensão da totalidade da proposta do documento e da organização dos aparelhos usados para o cumprimento da finalidade do decreto, análise indispensável para se responder as questões da pesquisa. Num segundo momento, relacionaram-se os eixos, com algumas das categorias que corroboram para a convergência do que seria o processo de inclusão social. São elas, a autonomia e a democratização, sob o enfoque da participação e do controle social, conceitos já vistos anteriormente.

A Figura 5, a seguir, demonstra a condução desse processo de investigação.

**Figura 5-** Representação da pesquisa exploratória da relação entre o PNAES e a promoção da inclusão social.

Passo 1: Decreto 7.234/2010 e seus Eixos	Passo 2: Categorias de inclusão social
I) Finalidade e objetivos	a) Autonomia b) Democratização b.1-Participação b.2-Control social
II) Implementação	
III) Critérios e metodologia	
IV) Execução	
V) Requisitos e ações preventivas	
VI) Perfil dos atendidos	
VII) Recursos e despesas	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Para a análise do Eixo I (Finalidade e objetivos), o PNAES traz, em seu Art. 1º, a apresentação da sua finalidade, qual seja, ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Para tanto, traça, no Art. 2º, os objetivos, a saber: a) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; b) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; c) reduzir as taxas de retenção e evasão, e d) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

A forma a qual se dispõe a finalidade deste Programa junto aos seus objetivos possibilitou a seguinte compreensão: o conteúdo do documento legal se propõe a uma mudança de realidade ou situação atual, no âmbito da educação superior pública federal, baseado no fator permanência, entendido como o ato de permanecer, constância ou continuidade do estudante no ensino superior e tem, em seus objetivos, traços que sinalizam o combate às desigualdades, historicamente acumuladas, na garantia da igualdade de oportunidades e tratamento compensatório das perdas provocadas pela discriminação e marginalização social e educacional da formação brasileira.

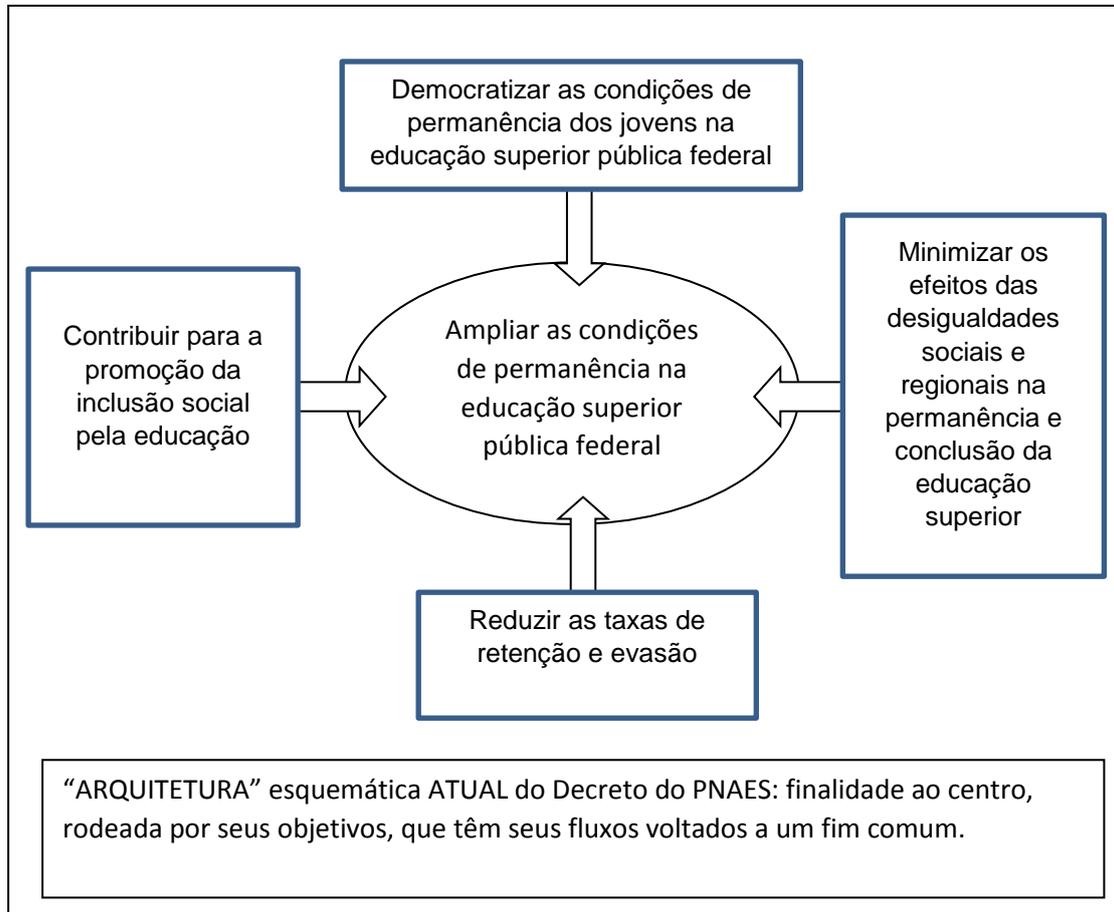
No entanto, o Decreto não apresenta definição de conceitos norteadores para seus objetivos, apenas os aponta como foco a ser atingido, mas não dispõe quais as bases de concepção de “condições de permanência”; “desigualdades sociais e regionais” e “democratização”. Já a redução da taxa de evasão e retenção, enquadra-se, muito mais, como metas do que como objetivos, em que, mesmo em sentido quantitativo, não apresenta, no documento legal, nenhum referencial de mensuração.

Apreende-se, em uma análise geral do documento, que tais focos seriam atingidos por meio das ações de assistência estudantil, que serão vistas mais adiante, no Eixo II, de Implementação. Portanto, estas ações seriam configuradas como mecanismos usados pelo programa para dar condições de se atingir a finalidade almejada.

Porém, a pesquisa apontou que a posição entre finalidade e objetivos propostos no Decreto, estariam em discordância de fluxo (Figura 6). Diante dos pontos analisados nas seções anteriores, pode-se concluir que a questão central a ser trabalhada pelo PNAES, enquanto fim, seria a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Dada a sua amplitude de sentidos e carga de relações provenientes nesse processo, a sua configuração seria mais ampliada, realçando a necessidade de uma intervenção apropriada da totalidade dos fenômenos sociais e históricos, exigindo mediações correspondentes, e não a mera superficialidade da condição de renda e de ações

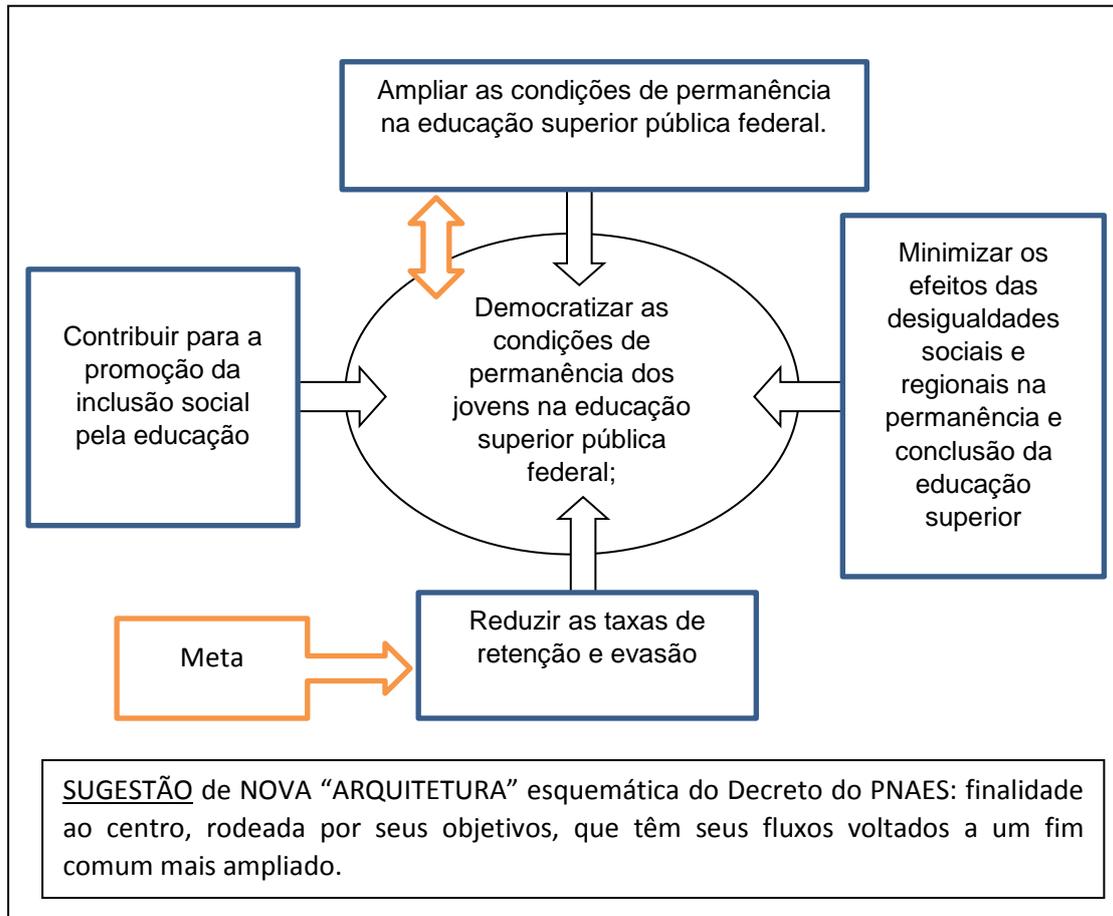
paliativas. Desta forma, sugere-se uma nova “arquitetura” para o PNAES, buscando dar maior viabilidade e visibilidade para a autonomia e democratização (Figura 7).

Figura 6: “Arquitetura” atual do Decreto do PNAES, com sua finalidade e objetivos.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Figura 7: Sugestão de nova “arquitetura” para o PNAES.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Para a análise do Eixo II, de Implementação, tem-se o Art. 3º do Decreto, que propõe a articulação de atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior. Assim, o Programa sugere possibilitar aos atendidos, condições de realizar estudos que convergem para a melhoria da integralidade que compõe a universidade. No entanto, também não direciona nenhum meio pelo qual esta articulação se dará. Assim, não fica claro, no decreto, para as universidades, as ações direcionadas à assistência estudantil e a viabilidade de orçamento direcionado para o Programa, como será mais bem detalhado adiante.

Este tripé é, então, sugerido, como já visto, para que as IFES desempenhem as suas funções de compromisso com a sociedade, não só para a formação de profissionais qualificados, mas de cidadãos, com vivência crítica da realidade vivida. Para isso, os subsídios que sustentam a vida acadêmica devem estar em consonância com as relações que configuram a constituição do estudante, enquanto ser social, reflexo de determinações

históricas e sociais, que extrapolam meras questões de renda. Inserindo na práxis da democratização, trata-se de contribuir com a quebra da ideologia paternalista e tutelar do assistencialismo, do favor, do Estado.

Portanto, também como fruto da pesquisa, realçou-se uma nova configuração de interpretação para a implementação do PNAES nas universidades, que seria somar ao tripé fundamental a aderência de mais um eixo, o do ser social. Este seria carregado pela história de vida do estudante, pelas relações sociais vividas, fragilidades, potencialidades, experiências e outras características humanas e ontológicas de sua formação.

Os instrumentos de implementação, na área estratégica de permanência, envolvem as ações de assistência estudantil, que deverão ser desenvolvidas. São elas: I- moradia estudantil; II- alimentação; III- transporte; IV- atenção à saúde; V- inclusão digital; VI- cultura; VII- esporte; VIII- creche; IX- apoio pedagógico, e X- acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

De tais linhas, deduz-se que a intenção de tais “ações”, seria uma intervenção nestes segmentos. No entanto, o que se apreende é a ausência de um plano orçamentário ou financiamento específico para as suas realizações, o que pode gerar atividades focais e superficiais, por meio de auxílios financeiros diretos aos estudantes, sem muita mudança, no que tange ao processo de autonomia e democratização, o que também não potencializa a quebra de paradigmas da filantropia e do assistencialismo, fazendo do processo de inclusão social pela educação um Programa de transferência de renda (insuficiente para a sugestão de permanência no ensino superior) aos considerados dentro do perfil do Programa. Mas, como já observado, a vulnerabilidade destes estudantes não se traduz em desigualdades apenas de renda.

Portanto, ações fragmentadas não valorizam o processo de democratização da educação, muito menos favorecem a redução da taxa de evasão e retenção, o que dirá minimizar os efeitos das múltiplas desigualdades vivenciadas. O processo de implementação está posto de maneira tão aberta, que, ao invés de dar abertura para o fortalecimento da autonomia, sugere certa fragilidade de comprometimento do Estado (União), deixando às universidades a responsabilidade de organização do Programa, conforme a sua necessidade.

Pode-se interpretar tal posicionamento de diversas formas, mas, aqui, assume-se que cabe a cada universidade gerir, tal qual sua concepção de necessidade e prioridade, o recurso adquirido para a assistência estudantil, sendo que estas podem ou não ser (dependendo do posicionamento) faróis rumo aos objetivos propostos pelo programa.

Como sinalizado anteriormente, caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e as metodologias de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados pelo PNAES (Eixo III). No entanto, esta condição genérica, sugere uma pseudoautonomia, o que é um perigo no âmbito das políticas sociais, principalmente, pela sua importância no contexto das relações sociais, como visto nas seções anteriores. A universidade, contida no sistema contraditório do capital, também é um organismo parte desse sistema sociometabólico, e, como tal, contribui para a sua reprodução. Portanto, as ferramentas de mediação usadas também devem ser vistas de maneira crítica, tal qual sua metodologia.

Desta forma, o Decreto não estabelece normativas ou conceitos, em corpo legal e social, do que seriam as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, e, ainda, o que se entende por democratização dessas condições de permanência; minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais nesta permanência; redução das taxas de retenção e evasão, e promoção da inclusão social pela educação. Tudo isso finda criando dificuldades para se fechar critérios e metodologias para a seleção do público alvo, já que os objetivos e a finalidade do PNAES perpassam por categorias amplas e densas em sentido ontológico e histórico, fato já discutido anteriormente.

Deixar a cargo de cada universidade criar, sozinha, critérios e metodologias, é enfraquecer a responsabilidade do Estado, em face de abertura desenfreada das universidades para o quantitativo de estudantes vindos de todas as classes, inclusive, massivamente, da classe trabalhadora, intensificada com o processo de interiorização previsto no REUNI. Em lugares onde nunca antes se pensou que teria uma Universidade, lá agora consta uma. O filho do pobre, finalmente, teve a oportunidade em realizar o sonho da “ascensão” ou, ainda, a possibilidade da quebra de uma reprodução social de desigualdade, há muito tempo vivenciada em sua história familiar.

Segundo a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as), realizado pela ANDIFES, a democratização do acesso ao ensino superior, fruto da ampliação do quantitativo de IFES, cursos e vagas, da interiorização dos campi das mesmas instituições, da maior mobilidade territorial via ENEM/SISU e da reserva de vagas para estudantes com origem em escolas públicas, por meio de cotas (Renda, PPI – Pretos, Pardos e Indígenas - e Pessoas com Deficiência), modificou, radicalmente, o perfil de discentes dos cursos de graduação das universidades federais, sendo mais recorrente a presença de estudantes negros e de origem popular traçando novos desafios para a permanência, principalmente daqueles considerados vulneráveis (FONAPRACE/ANDIFES, 2019).

Fato é que esta expansão, desacompanhada de ações efetivas de manter estes estudantes em uma vida acadêmica regular e de subsistência favorável, trouxe provocações. Então, diante destas barreiras estruturais, não se pode deixar a cargo das universidades a criação única de seus próprios critérios de seleção, sem nenhum direcionamento do que consiste, conceitualmente, a finalidade do PNAES, ou, ainda, a configuração de uma política plena e sustentada, em vias amplas de atuação, saindo da superficialidade de ações emergenciais, que pouco contribuem para a inclusão social pela educação e democratização.

Aqui, se faz necessário, também, o controle social, realizado por todos os envolvidos, desde a ponta, até os gestores, e não uma pseudoparticipação democrática, em encontros ou fóruns de representações, cooptadas e legitimadas pelo domínio do poder do capital, já que a Universidade pública não é uma empresa. Mas daqueles sujeitos envolvidos, realmente, na luta pela liberdade de pensar, pela igualdade de oportunidade e pela redução das desigualdades, em suas mais variadas formas e na quebra de barreiras estruturais e históricas, que contribuem para o esfacelamento da imagem da sociedade brasileira.

Sobre a execução das ações de assistência estudantil universitária (Eixo IV), tem-se que serão realizadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Neste ponto, o Decreto é objetivo, mas não dispõe sobre as responsabilidades de cada instituição, assim como os direitos e deveres. Percebe-se, portanto, mais uma vez, a fragilidade de requisitos de atribuições, fluxo de organização ou instrumentos de gestão do Programa. O que sugere uma interpretação, que converge para a pseudoautonomia, uma sensação de desídia com o teor burocrático do Programa.

Todas essas problemáticas foram identificadas no sentido como o programa foi disponibilizado à sociedade. Porém, os participantes, em sua execução, são tão responsáveis quanto quem o planeja, de maneira geral. É necessário estabelecer quais serão os agentes envolvidos e condicionalidades de execução, no intuito de trabalhar para o alcance dos objetivos do PNAES e, ainda, as penalidades, no caso de descumprimento de condicionalidades.

Neste eixo, as análises se fazem sobre as ações de assistência estudantil, que devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e

evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras, assim como dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Aqui, esta pesquisa, mais uma vez, aponta a fragilidade de informações norteadoras, que direcionam para a análise do Eixo V, de requisitos e ações preventivas. Agora, na forma de conceber a viabilização de oportunidade (que se deduz ser por meio das “ações” de assistência estudantil, citadas acima) e os mecanismos de acompanhamento e avaliação. A primeira é de sentido bem abrangente, considerando-se a desigualdade educacional, histórica e social do legado brasileiro. Portanto, mais uma vez, usa-se uma expressão ampla para “linhas legais” tão curtas. Este decreto se traduz em um reflexo da densa história de um povo nascido em um contexto de exploração voraz de escravidão e que se transmuta, a cada transformação do modo de produção, corroborando, cada vez mais, para um processo de expropriação velada, travestido de flexível, horizontalizado. Esta, talvez, seja a pior forma de dominação, uma dominação consentida, como diria Gramsci (2001).

Portanto, mais um desafio se instalou, dessa vez, em tornada criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação crítica do Programa. O Decreto sequer sinaliza uma forma de se fazer isso, nem mesmo no sentido de se criar indicadores para se trabalhar a real possibilidade de se atingir os objetivos propostos e se há condições para isso.

No que tange ao Art. 5º, serão atendidos, no âmbito do PNAES, prioritariamente, estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar, *per capita*, de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior (Eixo VI).

Ora, com a expansão universitária, e crescente acesso da classe trabalhadora à universidade, é inegável o aumento considerado de estudantes que se encaixam na faixa de renda especificada. O que, por conseguinte, se traduz em uma ampla demanda reprimida pelas ações de assistência estudantil, já que não possui condições orçamentárias suficientes para atuar em todos os segmentos previstos, de forma excelente.

Este eixo é importante no sentido, também, de “bússola”, que norteia as ações do Programa, pois este público precisa ser participante ativo na construção do processo de democratização e inclusão social, tanto quanto os demais sujeitos, a exemplo daqueles que planejam e executam o Programa. A sua eficiência e eficácia só poderão ser vistas na participação ativa e no controle social do público alvo do Programa, de forma organizada.

Algo que o Decreto também deixa como marcas da desigualdade e da fragilidade educacional pública, é que a prioridade das ações do PNAES são estudantes oriundos da rede

pública da educação básica, ou aqueles com renda familiar, *per capita*, de até um salário mínimo e meio.

Os recursos para o PNAES fazem parte do Eixo VII. Estes, serão repassados às IFES, que deverão implementar as ações de assistência estudantil. As despesas do PNAES são cobertas pelas dotações orçamentárias, anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às IFES, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados, na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.

Ainda no que se refere aos recursos e despesas, pode-se realçar a necessidade de mais transparência de como funciona o repasse às universidades, como é realizada a matriz orçamentária da assistência estudantil, publicizando tais informações, para que todos, inclusive os contemplados com o Programa, possam acompanhar os gastos dos recursos. Havendo, inclusive, por meio do controle social, encontros entre estudantes e gestores da assistência estudantil para melhoramento na utilização dos recursos.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como escopo a análise do PNAES, inserido na lógica capitalista de exploração e na “política da dor”, abordando os desafios da inclusão social por meio da educação. Tomaram-se como referência analítica os movimentos contraditórios das relações de produção e reprodução social no capitalismo e o papel do Estado nesse contexto de tensões e contradições, com elementos determinantes da educação no Brasil, da assistência estudantil e do PNAES.

Identificou-se, para tanto, a necessidade de abordar a forma como se dá a operacionalização do Programa e como tem se organizado para manter o seu funcionamento, em face de uma demanda sempre crescente. Vale dizer que o PNAES tem como finalidade a ampliação das condições de permanência dos jovens de baixa renda na educação superior pública federal e, em consonância com esta proposta, objetiva a inclusão social, por meio de ações, que viabilizem as condições de permanência dos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES e a redução das taxas de retenção e de evasão. Tudo isso por meio de atenção à moradia estudantil, alimentação, transporte, 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. E para um público prioritário de estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar, *per capita*, de até um salário mínimo e meio.

Ao se debruçar sobre as estratégias do PNAES, como instrumento de inclusão social, considerou um cenário de instabilidade e cortes em orçamentos públicos, um precipício social, caracterizado pelo arrocho fiscal e materializado nas políticas de austeridade, no interior de um quadro pautado por relações da dinâmica capitalista e suas contradições, mobilizando um discurso de pretensa inclusão social, por meio da educação. Infere-se que as ações do Estado manipulam a concepção de direitos sociais e se esforçam para encobrir as desigualdades sociais em um projeto de medidas precárias e emergenciais, sem aceno para mudanças sociais relevantes.

A análise do PNAES, neste cenário de desmontes, que tende a reduzir direitos, em um ciclo vicioso de crises e de ataques contínuos às políticas sociais, permitiu a identificação de formas de conservação do poder existente e de predominância das desigualdades sociais, já que os instrumentos criados com o intuito da universalidade e da equidade dos direitos ainda são frágeis e fragmentados, sem bases determinantes para a transformação social, de fato. Ainda mais em um contexto de precarização de direitos, desmonte do ensino superior público,

fortalecimento da relação público-privada, aproximação das demandas de mercado e novas expressões da educação, que deixa de ser um direito e se torna um serviço (mercadoria).

Portanto, para que o PNAES possa ser um dos vetores de superação de certos entraves, tais como desigualdades sociais, exploração e vulnerabilidades, o Programa deve incorporar novas métricas para o desenvolvimento social, indo além da renda como indicador e instrumento para a resolução dos problemas sociais envolvidos, especialmente na educação, que possui papel vital para o desenvolvimento integral dos indivíduos e da sociedade. Por isso, conclui-se que o PNAES, tal como tem se apresentado, com caráter seletivo e focalizador como se configura sua “arquitetura” atual, é insuficiente para a promoção da inclusão social, ainda mais no contexto da “política da dor”.

Isto porque, tal Programa, mesmo trazendo características para a inclusão social, acaba tendo alguns percalços para a sua concretude. Pode-se acentuar o teor seletivo, já que não atende, de maneira geral, todos os estudantes, amarrando critérios para o seu usufruto, sendo o fator renda, o de maior peso. Os demais requisitos são fixados pelas próprias IFES, conforme o próprio Decreto estabelece. O benefício depende, também, do valor orçamentário direcionado pelo MEC, ou seja, mesmo tendo uma ampla demanda e com perfil condizente com as exigências do Programa, haverá sempre uma demanda reprimida, já que o público supera os recursos financeiros direcionados para a sua execução, pois o repasse é limitado e se torna cada vez menor com os contingenciamentos do governo federal.

Outros aspectos de reflexão são as características socioeconômicas avaliadas dos estudantes, visto que não são estabelecidas no Decreto, variáveis, que sirvam de indicadores de análise para as diversas possibilidades de vivências de desigualdades sociais. O que, de certa forma, pode favorecer interpretações variadas, podendo até criar pareceres embasados em diretrizes subjetivas do profissional responsável pelo processo de seleção dos auxílios financeiros. Tal perspectiva quebra a concepção de direito social, já que não se têm parâmetros norteadores para a ação profissional, dificultando a interpretação da história de vida de cada estudante e de como definir qual estudante tem mais vulnerabilidade. Isto contribui para a fragilidade na continuidade e transparência dos meios usados no processo de seleção e acompanhamento dos usuários.

Torna-se necessário, portanto, um melhor monitoramento das ações do Programa e demais políticas de assistência estudantil, compondo uma análise dialética das relações contraditórias que geram as suas demandas. Tudo isso visando à criação de estratégias que possibilitem igualdades de oportunidades e favoreçam os estudantes, dando condições para a

conclusão dos seus cursos, superação de dificuldades e formação de pensamento crítico para a cidadania.

Ademais, as análises das políticas educacionais não devem perder de vista elementos que permitem entender melhor todo esse processo, como a questão de qual a concepção de educação e desenvolvimento de instituições como o Banco Mundial, por exemplo, pois tais elementos podem ser vistos como aspectos que condicionam a educação brasileira, estando ligados a um movimento mais amplo do capital. Nesse sentido, quando se coloca a questão da comercialização da educação, por exemplo, tida como mercadoria no interior da sociedade capitalista, isso deve remeter para a perspectiva de que acordos comerciais estão em jogo e interesses antagônicos estão em disputa.

Apresentou-se a necessidade de espaços de debates sobre a democratização na universidade pública, por meio da assistência estudantil, destacando, como eixos de análise, o controle social dos estudantes, a transparência de informações, dados e orçamentos, instrumento de gestão e participação, assim como a imprescindível valorização da autonomia das IFES. Além da valorização dos sujeitos envolvidos no processo, realçando o controle social efetivo real, aqui entendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública e na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania, ligado à qualidade da gestão pública, em particular da educação, na política de assistência estudantil.

Nesse sentido, vale dizer que a Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe um alargamento de alguns direitos de cidadania, por meio da ampliação de uma maior interlocução da sociedade com o Estado, a exemplo do Art. 204, inciso I, que preconiza a descentralização político-administrativa, e o inciso II, sobre a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas, com a abertura para o exercício do controle social. No campo da educação, tem-se o Art. 206, que no inciso VI, aborda a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, que pode propiciar a participação da comunidade escolar na construção de novas relações de poder na escola pública. Já o Art. 207 estabelece a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, como uma possibilidade para o exercício democrático.

Entretanto, o espaço das políticas sociais públicas é contraditório, porque, ao mesmo tempo em que o Estado precisa responder às demandas sociais, é por meio dessas mesmas políticas que se controla a sociedade, exatamente para preservar o projeto hegemônico. Por isso, para a superação de certos entraves, das desigualdades sociais, exploração e

vulnerabilidades, deve-se ir além da renda como indicador e instrumento para a resolução dos problemas sociais envolvidos, principalmente na educação, que possui papel vital para o desenvolvimento social.

Dessa forma, muito embora o PNAES vise a pontos de democratização, inclusão social, buscando reduzir as disparidades adquiridas ao longo dos anos, trata-se de um programa que necessita de bases mais concretas, uma política mais segura e firme, em conceitos e ações, diretrizes e monitoramento e princípios legais.

É fundamental, então, que o Programa seja (re) pensado, de maneira a possibilitar de fato a inclusão social e a democratização, dando condições ao estudante pobre de cursar uma universidade pública com ações favoráveis ao seu pleno direito de estudar e desenvolver suas aptidões críticas, respeitando sua história de vida e suas condições socioeconômicas e culturais, porque dar alternativas de acesso ao ensino superior requer ações para a sua continuidade. Este já é o início da quebra das correntes colonizadoras de um capitalismo improdutivo de direitos e construtor de desigualdades, que se elevam a cada nova “política da dor”. Um passo para a dignidade humana, para uma educação democrática, deixando de reproduzir uma ideologia do consumo e do lucro, individualista e de dominação, que oprime e que faz da educação libertadora uma ameaça aos interesses de um empresariado que busca precarizar as políticas sociais.

Desta forma, conclui-se que o PNAES carece de instrumentos que lhe assegurem ser, de fato, um mecanismo que contribua para a promoção da inclusão social. O PNAES não deve ficar endurecido em uma análise simplista, restrito à condição socioeconômica do discente, já que este é fruto de desigualdades sociais, historicamente, marcantes, mas deve questionar sobre a igualdade de oportunidades, condições para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, de maneira preventiva, em situações favoráveis à retenção e evasão e adoecimento, principalmente em um momento político e econômico tão cheio de crises.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-71.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R.; PINTO, G. A. **A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toyotista**. São Paulo: Cortez, 2017.

BARBOSA, R. de A. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BARBOSA, L. S. (Org.). **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: BOSCHETTI, I. (Org.) **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. pp. 131-166.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/1996. Brasília – DF.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172/2001. Brasília – DF.

BRASIL. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Lei nº 10.861/2004. Brasília – DF.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. **Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES**.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 7234 de 19 de Julho de 2010. **Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2010**.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Estatuto da Igualdade Racial**.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio**.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005/2014. Brasília – DF.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino**.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 9.741 de 29 de março de 2019 . **Programação orçamentária e financiado Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências**.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

\_\_\_\_\_. A Crise Financeira Global e Depois: um novo capitalismo? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 86, 2010.

BELL, J. **Como elaborar um projecto de investigação: trajectos**. 2ª Ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

BERING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CHAUÍ, M. **Em defesa da educação pública, gratuita e democrática**. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, C. BRAGA, R. RIZEK, C. (Org.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. A privatização da educação no contexto do golpe institucional no Brasil. **Retratos da Escola**, v. 11, n. 21, p. 745-751, jul./dez. 2017.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder-dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. São Paulo: autonomia literária, 2017.

ENGELS, F. **Anti-Dühring**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1960.

FINATTI, B. E.; ALVES, J. de M.; SILVEIRA, R. de J. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes da Universidade Estadual de Londrina-UEL — indicadores para implantação de uma política de assistência estudantil**. *Libertas, Juiz de Fora*, v. 6 e 7, n. 1 e 2, p. 246-264, jan.-dez./2006, jan.-dez./2007.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. ANDIFES, UFU, PROEX, 2012.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. e ANDIFES Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. Uberlândia, 2019.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia.** 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere 22 (1934). Americanismo e Fordismo.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2018.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serv. Soc.**, n. 129, p. 285-303, maio/ago., 2017.

KONDER, L. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOWALSKI, A.V. Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. Tese(Doutorado em Serviço social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LESSA, S. **Capital e Estado de Bem-Estar Social: o caráter de classe das políticas públicas.** São Paulo: Instituto Lúkacs, 2013.

LIMA, K. **Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.

MACÊDO, M. M. C. **Metodologia científica aplicada.** 2ª ed. Brasília: Scala, 2009.

MANCEBO, D. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, v.32, n.4, p. 205-225, Out./Dez. 2016.

MANDEL, E. **O lugar do marxismo na história.** 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Contribuição para a Crítica da Economia Política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Crítica do Programa de Gotha.** São Paulo: Boitempo, 2012.

MÉLO, M. L. **Gramsci e a educação:** as contribuições teóricas de Antonio Gramsci e suas repercussões no debate pedagógico brasileiro. Belém: EDUEPA, 2012.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar.** São Paulo. Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **A educação para além do capital.** 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MULLER, P.; SUREL Y. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: Educat, 2002.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política:** uma introdução crítica. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ORSO, P. J. A educação na sociedade de classes: possibilidades e limites. 2ª edição In: Orso, José Paulino, Gonçalves, Sebastião Rodrigues, Mattos Valci Maria (Orgs.). **Educação e lutas de classe.** São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 49-63.

PARO, V. H. O Princípio da Gestão Escolar Democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação.** 3ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007, p. 73-81.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F. (Org.) **Fundamentos da Educação do Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. pp. 69-108.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, v.31, n. 113, 2010, p.1179-1193.

PERONI, V.M.V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. PERONI, V. M. V. (Org.) **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e privado na educação**. São Leopoldo, RGS: Oikos, 2015.

PRADO Jr., C. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

RIBEIRO D. **Universidade Para Que?** Brasília: Universidade de Brasília. 1986. 32 p.

SANTOS, T. F. A. M. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, A.; CHAVES, V. L. J.; NASCIMENTO, I. V.(Org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 109-126.

\_\_\_\_\_. A educação de qualidade, gestão democrática e “economia da dor”: como conciliar? In: SANTOS, T. F. A. M. (Org.) **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018. pp. 13-27.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR**, v. 18, n. 2 [76], p. 291-304, abr./jun., 2018.

SCHWARCZ, L. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão e Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TOURINHO, M. M.; PALHA, M. D. C. Capes, a universidade e a alienação gestada na pós-graduação. **Cadernos EBAPE**, v. 12, n. 2, p. 270-283, 2014.

VARGAS, M. L. F. **Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

VASCONCELOS, N. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil**. Revista da Católica, Uberlândia, v. 2, n. 3, p. 399-411, 2010.

WELLEN, H. Karl Marx e a Crítica à Economia Política: apontamentos analíticos sobre a relação entre teoria e prática. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; LIMA, R. L. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. pp. 19-38.

## **ANEXOS**

**ANEXO A:** Decreto nº 7.234 de 19 de Julho de 2010.



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição:

**DECRETA:**

Art. 1º O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Art. 2º São objetivos do PNAES:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - apoio pedagógico; e

X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

§ 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

Art. 4º As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar **per capita** de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no **caput**, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no **caput** do art. 2º; e

II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º.

Art. 8º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior,

devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Fernando Haddad*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.7.2010.