

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CAMPUS DE TRÊS LAGOAS

CAMILA GUILHERME DE MOURA EDUARDO

**O PNAES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: ANÁLISE DAS  
POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR PARA AS  
CLASSES QUE DEPENDEM DO TRABALHO PARA VIVER**

TRÊS LAGOAS-MS

2023

CAMILA GUILHERME DE MOURA EDUARDO

**O PNAES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: ANÁLISE DAS  
POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR PARA AS  
CLASSES QUE DEPENDEM DO TRABALHO PARA VIVER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Nível Mestrado, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Três Lagoas, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta.  
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Formação de Professores.

TRÊS LAGOAS-MS

2023

EDUARDO, Camila Guilherme de Moura. **O PNAES no contexto das políticas neoliberais: análise das políticas de acesso e permanência no ensino superior para as classes que dependem do trabalho para viver.** 2023. 72 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas, 2023.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Três Lagoas, como exigência para obtenção do Título de Mestre em Educação.

### COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta.  
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Presidente da Banca

---

Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira  
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Membro Interno

---

Profa. Dra. Sheila Fabiana de Quadros  
Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Membro Externo

---

Profa. Dra. Mariana Esteves de Oliveira  
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
Membro Suplente Interno

---

Profa. Dra. Ligiane Aparecida da Silva  
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
Membro Suplente Externo

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Fioravante Giaretta, pelo apoio irrestrito, cordialidade e dedicação ao trabalho de orientação.

Aos membros da banca examinadora: Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira e Profa. Dra. Sheila Fabiana de Quadros, pela disponibilidade de participarem e pelas valorosas contribuições para o enriquecimento desta pesquisa.

Aos professores doutores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS - CPTL, pelos importantes ensinamentos, que muito contribuíram para a minha formação.

Aos encontros da linha de pesquisa: Políticas de Educação Superior e Formação de Professores - PESFS e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação de Professores - GForP, cujos estudos e discussões resultaram em uma importante contribuição para a minha formação e, conseqüentemente, a este trabalho.

Por fim, meus agradecimentos à UFMS - CPTL pela honra de poder fazer parte desta renomada instituição como mestranda e ao IFMS campus Três Lagoas, pela oportunidade de dedicação exclusiva aos estudos, através do afastamento concedido.

O meu muito obrigada a todos!

## RESUMO

O presente trabalho parte do reconhecimento de que o atual modelo de política de assistência estudantil é uma política do Estado neoliberal, elucidando as características da implementação desta política a partir do exercício contraditório de democratizar o acesso público à universidade no âmbito de uma agenda político econômica neoliberal. Desta forma, busca analisar a caracterização das políticas educacionais brasileiras, no contexto da agenda político-econômica neoliberal, voltadas ao acesso e permanência dos alunos oriundos das classes que vivem do trabalho ao ensino superior no Brasil. Para tal, a pesquisa se aporta na perspectiva crítica, que confere potência à leitura do objeto de forma posicionada ao contexto concreto, real, material, social e histórico em que se dá, recebendo o auxílio da técnica de Análise Documental. Recebe as contribuições teóricas de autores como Antunes, Kosik, Harvey, Giaretta, Brettas, Kowalski, Dardot e Laval, Sguissardi, entre outros, que ofereceram suas contribuições teóricas para o desvelamento de todos os contornos complexos da temática pesquisada. Assim, convém indicar que o PNAES figura como um Programa produzido no âmbito do estado neoliberal brasileiro, conseqüentemente, profundamente marcado pelos disciplinamentos exigidos às políticas públicas no contexto desta agenda político-econômica, que para os grupos socialmente subalternos se apresenta sob o espectro de profundas contradições.

**Palavras-chave:** Estado neoliberal. Políticas educacionais. PNAES.

## ABSTRACT

The present work starts from the recognition that the current model of student assistance policy is a neoliberal State policy, elucidating the characteristics of the implementation of this policy from the contradictory exercise of democratizing public access to the university within the scope of a neoliberal political economic agenda. In this way, it seeks to analyze the characterization of Brazilian educational policies, in the context of the neoliberal political-economic agenda, aimed at access and permanence of students from classes that live from work to higher education in Brazil. For this, the research is based on a critical perspective, which gives power to the reading of the object in a way that is positioned in the concrete, real, material, social and historical context in which it takes place, receiving the help of the Document Analysis technique. It receives the theoretical contributions of authors such as Antunes, Kosik, Harvey, Giaretta, Brettas, Kowalski, Dardot and Laval, Sguissardi, among others, who offered their theoretical contributions for the unveiling of all the complex contours of the researched theme. Thus, it is convenient to indicate that the PNAES appears as a program produced within the scope of the Brazilian neoliberal state, consequently, deeply marked by the disciplining required of public policies in the context of this political-economic agenda, which for socially subaltern groups, presents itself under the spectrum of profound contradictions.

**Keywords:** Neoliberal state. Educational policies. PNAES.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AE - Assistência Estudantil

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

DAE - Departamento de Assistência Estudantil

EAD - Educação a distância

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FMI - Fundo Monetário Internacional

FONAPRACE - Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

GForP - Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação de Professores

IES - Instituições de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

NGP - Nova Gestão Pública

ONU - Organização das Nações Unidas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PESFS - Políticas de Educação Superior e Formação de Professores

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PPP - Parceria público-privada

PROUNI - Programa Universidade para Todos

REUNI - Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais

RU - Restaurante Universitário

SENCE - Secretaria Nacional de Casas de Estudantes

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

SISU - Sistema de Seleção Unificada

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 A SUBMISSÃO DO TRABALHO AO CAPITAL E A AGENDA POLÍTICO-ECONÔMICA NEOLIBERAL: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 O neoliberalismo como agenda conservadora da mediação capital do trabalho.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 O neoliberalismo e a relação capital-trabalho nos Estados periféricos-dependentes: considerações sobre o contexto brasileiro.....</b>	<b>23</b>
<b>2 AGENDA NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O ACESSO E A PERMANÊNCIA DOS TRABALHADORES NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Democratização do acesso dos trabalhadores à educação superior no Brasil?.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Regulação gerencial do ensino superior brasileiro.....</b>	<b>41</b>
<b>3 A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DOS TRABALHADORES NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PNAES.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 Considerações sobre a consolidação da política do PNAES.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2 Características político-econômicas de consolidação do PNAES.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3 O disciplinamento operacional da política do PNAES no contexto da agenda neoliberal.....</b>	<b>60</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a oferta e o acesso à educação superior, do conjunto das pessoas que dependem do trabalho para viver, no contexto brasileiro, remonta ao período imperial, marcado pelas constantes negativas do governo imperial às solicitações de criação de universidades no território da colônia, forçando a manutenção da centralidade cultural de Lisboa, conseqüentemente, cultivando o acesso à formação superior como privilégio dos filhos da elite colonial (Favero, 2006).

A criação das primeiras instituições de educação superior em território brasileiro, a partir do deslocamento da Corte Portuguesa para a colônia em 1808, viabilizam-se sem apresentar grandes preocupações com a superação da lógica de acesso como privilégio social-econômico. Estruturado a partir de modelos de faculdades isoladas e profissionalizantes a serviço das demandas do Estado Imperial, especialmente nas áreas de saúde (medicina), defesa (engenharia) e administração (direito), o acesso era regulado por amplos processos de seleção de uma juventude que não dispunha de acesso à educação primária e secundária, senão por mérito financeiro da família (Ribeiro, 2007).

A própria criação da Universidade no território brasileiro é um feito tardio, fruto do processo republicano de início do século XX, especificamente com a criação da Universidade do Rio de Janeiro de 1922, decorrente da aglutinação de faculdades isoladas em torno a um centro administrativo unificado. Ou seja, a própria Universidade nasce a reboque de profundos déficits sociais e culturais e profundamente regulada política, administrativa e pedagogicamente pelos rituais e práticas já consolidadas nas experiências da educação superior imperial e dos arranjos classistas e de privilégios constitutivos da sociedade brasileiro (Cunha, 2007).

Contudo, o esforço do Estado brasileiro em filiar-se ao bloco industrial hegemônico do norte capitalista, que emerge do pós-guerra da década de 1940, passa a redefinir as relações de trabalho, portanto, o perfil dos trabalhadores pelo deslocamento de um modo de produção essencialmente agrário para uma relação produtiva mais urbano industrial. Este deslocamento precipita a necessidade de estruturação e organização mais orgânica dos sistemas de ensino, desde a educação primária e secundária, até a educação superior-universitária, como condição de adaptação destes novos trabalhadores para novas relações laborais e sociais (Ribeiro, 2007).

Estes deslocamentos produzem, por um lado, uma ampla malha de trabalhadores proletarizados – proletarização – a partir da racionalização científica do trabalho e da produção de coletivos assalariados, por outro lado, esta proletarização viabiliza os mecanismos de organização destes trabalhadores pela via associativa ou sindical. Assim, as demandas passam

a ser organizadas e pautadas a partir de ações coletivas pela organização dos trabalhadores, com grande reflexo sobre as demandas por educação básica e superior (Cunha, 2007).

Esta organização acaba por contribuir com a luta pela reforma universitária, no âmbito dos projetos de reformas de base do Estado brasileiro, como agenda política, resultando na Lei nº 1.254 de 1950 que federaliza estabelecimentos de ensino superior mantidos pelos estados, municípios e por particulares, produzindo o primeiro e, talvez, único período da história brasileira em que a oferta de educação superior é majoritariamente pública e gratuita, chegando a 65% do total de matrículas. “A aglutinação de escolas isoladas foi um dos principais vetores da transformação do ensino superior na república populista, que chegou ao seu fim, em 1964, com 39 universidades” (Cunha, 2007a, p. 80).

Os referidos movimentos organizacionais e incidência nos marcos legais do Estado brasileiro garantem espaço para uma maior organização das classes que dependem do trabalho para viver, possibilitando a entrada na agenda de debates de temas como: educação para todos; escola gratuita; educação permanente; superação do analfabetismo (Cunha, 2007). Processo violentamente interrompido com a militarização do Estado brasileiro em 1964 em nome da instalação de um Estado que tenha a tarefa de eliminar os obstáculos à expansão do capitalismo internacional, portanto, um Estado transformado em instrumento político de generalização e consolidação de um modelo econômico monopolista (Ribeiro, 2007).

Assim, a educação, nela o acesso à educação superior-universidade, conservadoramente, volta aos marcos da relação economicista, onde a relação entre oferta e acesso se dá via expansão privada e regulada pela métrica da profissionalização funcional ao ideário de modernização disciplinada, marcas centrais da reforma universitária viabilizada pela Lei nº 5.540 de 1968. “A universidade, para ser eficiente e modernizada, seria organizada de acordo com o modelo de empresa privada, capitalista, moderna, cujos controles são internos e cuja estrutura difere em muito da empresa pública” (Favero, 1991, p. 25).

Giaretta (2013, p. 71) indica que:

[...] o desenvolvimentismo-modernizante de base autoritária, burocrático-capitalista, após pequenos ciclos de eufórico crescimento econômico, fundamentado em aportes financeiros internacionais, lança o Brasil em um forte cenário de crise econômica que para Bresser Pereira (1996), que comandou o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, na década de 1990, justifica a formulação de propostas reformistas de base neoliberal para o Estado Brasileiro, tido como forte e ineficiente e que portanto, deveria ser minimizado, abrindo-se à lógica privatista do mercado, até mesmo em sua estrutura gerencial. O aludido princípio reformista, supracitado, não deixa de se validar com potência sobre o sistema educacional brasileiro, em especial o sistema universitário, que mais uma vez se vê submisso à racionalização funcional do Estado, agora devotado aos princípios do mercado, aqui transmutado na sua expressão políticoeconômica neoliberal. Assim, sob o símbolo da crise econômica, que demarcará as décadas compreendidas de 1970 a 1990, é

justificada a entrada oficial do Brasil no ideário reformista de base consensual, com a legitimação institucional da entrada de agentes externos, especialmente Norte Americanos, como técnicos de Reforma do Estado (Pereira, 1996), que para o campo específico da política educacional Silva (2002) denominará de intervenção consentida.

Neste sentido, a reorganização dos trabalhadores e movimentos sociais em torno de uma agenda de educação, nela, por uma agenda de luta por acesso e permanência na educação superior-universitária resulta possível no âmbito do processo de redemocratização do Estado brasileiro formalizado no pacto constitucional de 1988, mas convém indicar que no ano seguinte, 1989, o Brasil figura signatário de outro pacto – Consenso de Washington – representando nossa entrada oficial na chamada agenda político-econômica neoliberal, que responde por uma política de controle externo e centralizado do fundo-orçamento público, conseqüentemente, do rigor fiscal sobre as condições de financiamento dos chamados gastos primários do Estado, também aqueles destinados para as demandas de educação superior para o conjunto da população.

Conforme indicado, a agenda neoliberal opera sob profunda contradição, a saber: ao tempo que confere primazia à lógica da austeridade fiscal e profundo controle do fundo público para áreas como educação; ela precisa se legitimar em um ambiente democrático à luz de um pacto constitucional democrático, portanto, aberto ao conjunto das demandas e pautas dos trabalhadores e dos movimentos sociais. Esta contradição parece ser gerida a partir da produção de consensos entorno a uma agenda de democracia tutelada pelo mercado, movimentando um amplo processo de reforma e redefinição do papel do Estado.

Assim, o Estado neoliberal não se exime do debate, comumente denominado de democrático, e do atendimento das pautas dos movimentos sociais e de trabalhadores, porém, o faz a partir de uma matriz economicista, de redução de custos e de controle gerencial dos investimentos nestas demandas. É neste contexto que o Estado brasileiro volta a fomentar políticas que reposiciona a educação superior a partir da lógica de mercado, onde as políticas de ampliação das vagas são produzidas e reguladas pela oferta privada e ou por políticas-projetos pontuais nas instituições públicas.

Para Sguissardi (2009, p. 152), este modelo de agenda rapidamente promove um aumento da oferta pela via privada, indicando que “[...] de 1994 a 2000, para um aumento total de 38% do número de IES no país, o das IES privadas cresceu 58% e o das IES públicas diminuiu 23%”. As pesquisas de Zainko (2009) corroboram com estes dados ao indicar que em uma década (1996-2007) foram criadas 1.387 novas escolas de nível superior, elevando o número de matrículas para 4.880.381 em 2007, contudo, apenas 25,4% destas matrículas foram

criadas em instituições públicas, conseqüentemente, 74,6% sendo acomodadas na oferta privada.

Esta agenda, inclusive, é justificada como agenda-política de democratização do acesso da classe trabalhadora à educação superior, legitimando a intensificação deste modelo pela regularização e fomento da oferta privada de educação na modalidade à distância, pela criação de programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (ProUni), bem como, pela criação de fundos temporários de manutenção e ampliação da oferta de educação superior pública como o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (REUNI) e a financeirização das políticas de acesso e permanência dos estudantes das classes subalternizadas nas universidades públicas.

É neste contexto e no âmbito do Estado neoliberal, portanto, enquanto política neoliberal que se produziu o atual modelo de assistência estudantil, regulamentada pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) através do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, indicando como objetivo central ampliar as condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal, através de medidas que possibilitem a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico.

Com a finalidade de reduzir as taxas de retenção e evasão, o decreto define o atendimento prioritário aos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio e estabelece ações de assistência ao estudante nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (Brasil, 2010).

Assim, o presente trabalho parte do reconhecimento de que o atual modelo de política de assistência estudantil na perspectiva da produção de condições de acesso e permanência dos estudantes trabalhadores na universidade pública brasileira é uma política do Estado neoliberal, resultando como **problemática** central desta pesquisa a elucidação das características da implementação desta política a partir do exercício contraditória de democratizar o acesso público à universidade no âmbito de uma política econômica centrada na lógica da austeridade fiscal.

Destaca-se, colaborando com o referido problema de pesquisa, que as discussões sobre as ações de assistência estudantil estabelecidas no PNAES, considerando toda a trajetória política e histórica, foram sendo realizadas por diversos segmentos da sociedade, que projeta

contornos e diferentes concepções às formas com que essa política é implementada pelas IFES. Neste cenário, os diferentes contextos de estudantes, profissionais da educação, gestores e Estado vão moldando e caracterizando projetos e expectativas em relação à política pública de assistência estudantil.

Dessa forma, figura pertinente indagar se é possível identificar as intencionalidades das políticas de acesso e permanência, que podem servir às exigências do capital e, ao mesmo tempo, possibilitar às classes que dependem do trabalho para viver garantias de acesso à educação, em atendimento a um direito social básico e que tem potencial de elevá-la de sua condição socialmente estabelecida? Ainda, em um movimento dialético de análise, é possível articular essas intencionalidades e contradições, tecendo reflexões que partam da totalidade, que são as relações de produção do sistema capitalista hegemônico, até o objeto de estudo, as políticas públicas de acesso e permanência?

Guarda-se a expectativa de que a produção de conhecimento nesse sentido trará para o debate questões que envolvem as disputas entorno às propostas de políticas sobre assistência estudantil, ampliando a discussão acerca desse tema. Assim, a pesquisa responde pelo **objetivo geral** de analisar a caracterização das políticas do Estado brasileiro, no contexto da agenda político-econômica neoliberal, voltadas ao acesso e permanência dos alunos oriundos das classes que vivem do trabalho ao ensino superior no Brasil. E pelos **objetivos específicos** de: estudar as políticas de acesso e permanência, na educação superior, dos estudantes oriundos das classes que vivem do trabalho, no contexto do agenciamento neoliberal do Estado brasileiro; e indicar os tensionamentos característicos da gestão dos modelos de política de acesso e permanência na universidade brasileira e as conquistas e desafios para as classes populares.

Para tal, a pesquisa se aporta na perspectiva crítica, que pode ser compreendida como uma lógica de apropriação das mediações que possibilitam a compreensão o fato social analisado no conjunto de suas determinações concretas, portanto, como exercício constante do pesquisador em conferir potência à leitura de um objeto de forma posicionada ao contexto concreto, real, material, social e histórico em que se dá.

A partir desta abordagem, Paulo Netto (2011) pontua que o pesquisador não apresenta um perfil passivo, “ao contrário, o papel do sujeito é essencialmente ativo”, ou seja, desenvolve um papel fundamental no processo de pesquisa, capaz de movimentar conhecimentos, criticá-los, revisá-los, através de elementos como criatividade e imaginação.

A referida abordagem de análise do objeto em estudo receberá o auxílio da técnica de Análise Documental, que segundo Lüdke e André (1986, p. 38):

Embora pouco explorada não só na área de educação como em outras áreas de ação social, a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Lüdke; André, 1986, p. 38).

A análise documental das publicações do conjunto Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) é fundamental para elucidar como se deu a criação da política nacional de Assistência Estudantil (AE), um trabalho em conjunto com movimentos estudantis, sociedade civil, levando às esferas governamentais as reivindicações por meio de sua representatividade e pesquisas realizadas na área.

Convém destacar, ainda, que a pesquisa se caracteriza como um exercício crítico-analítico, tendo como principais referências teóricas os estudos de autores como Antunes, Kosik, Harvey, Paulo Giaretta, Brettas, Kowalski, Dardot e Laval, Sguissardi, entre outros, que ofereceram suas contribuições teóricas para o desvelamento de todos os contornos complexos da temática pesquisada.

O auxílio dos referidos teóricos e a filiação à abordagem crítica ajuda a compreender não ser possível a apropriação da realidade sem sua expressão fenomenológica, mas que o fenômeno não encerra a realidade. O objeto enquanto fenômeno responde por sua expressão aparente, contudo, precisa ser compreendido a partir do conjunto de suas determinações históricas, concretas.

Segundo Kosik (1976, p. 15), o fenômeno é onde a essência se manifesta, em seu movimento. Contudo essa manifestação se dá de forma parcial, fragmentada, contraditória. O fenômeno ora a apresenta, ora a esconde. Dessa forma, “o fenômeno indica algo que não é ele mesmo”, pois a essência não se mostra de imediato, ela se manifesta através do fenômeno, distorcidamente, o que acaba resultando em uma manifestação diferente do que realmente é.

Razão pela qual o referido autor define que o método científico é o conhecimento da realidade histórica de um processo, e o investigador, ao se apropriar teórica e criticamente da realidade, a interpreta conhecendo objetivamente e avaliando os fatos. Nesse processo de conhecer a realidade social, o cientista se movimenta de forma circular partindo dos fatos e a eles retornando, interrogando-os, na busca por descobrir seus significados objetivos e seu conteúdo, figurando pertinente anunciar que esta pesquisa se valerá das categorias totalidade e contradição como centrais ao abordar a política de permanência na educação superior no contexto da agenda político-econômica neoliberal.

A pesquisa se estrutura a partir de três movimentos principais: No primeiro capítulo, é abordado a complexa apropriação do trabalho e do trabalhador, pelo agenciamento político-

econômico neoliberal que, ao disciplinar as relações de trabalho, regulam também os modelos de produção das políticas públicas. No segundo capítulo o texto busca esclarecer a caracterização das políticas educacionais para o trabalhador e a imposição da agenda neoliberal no contexto periférico da sociabilidade capitalista, no caso em questão, pela experiência brasileira. E finalmente, no terceiro capítulo, pretende compreender o percurso para a criação de políticas educacionais de acesso e permanência no ensino superior, que culminariam no Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, através da lógica do consenso das classes dominantes, bem como para os trabalhadores em formação no ensino superior público brasileiro.

## **1 A SUBMISSÃO DO TRABALHO AO CAPITAL E A AGENDA POLÍTICO-ECONÔMICA NEOLIBERAL: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS**

As pesquisas sobre a caracterização das políticas educacionais para o conjunto da população que depende do trabalho para viver, ou seja, para os filhos da classe trabalhadora, mesmo sobre aquelas políticas voltadas para seu acesso e permanência em instituições público-estatais, precisam ser compreendidas no contexto do marco conceitual e do disciplinamento histórico da expressão hegemônica da relação trabalho-educação e, conseqüentemente, da regulação política de determinado modelo de ação estatal na produção de políticas públicas, aqui, especificamente, sobre a produção de políticas educacionais.

O que pressupõe posicionar a pesquisa como exercício de compreensão da expressão elaborada e complexa da apropriação do trabalho pela sociabilidade burguesa capitalista, que Antunes (2009) denomina de sociabilidade que opera sobre a subordinação estrutural do trabalho, portanto, também do trabalhador, ao capital. Esta subordinação é compreendida como um conjunto de mediações totalizantes com grande poder de incidência e disciplinamento do conjunto da vida social, política e econômica ao arranjo hegemônico atual.

Assim, a posicionada subordinação do trabalho e do trabalhador ao capital demanda igual ordenamento técnico e ideológico do ponto de vista político-econômico, que para teóricos como Gramsci (1968) parece espelhar melhor aderência ao que comumente se denominou de liberalismo, atualmente expresso pelo esforço político-econômico de reestabelecimento das condições da acumulação do capital e de reestruturação do poder das elites econômicas (Harvey, 2012) – neoliberalismo -, em detrimento ao trabalho e ao trabalhador.

Razão pela qual, figura afirmativo assumir de imediato que esta pesquisa busca compreender a caracterização das políticas educacionais para o trabalho – para os filhos das classes trabalhadoras – no âmbito da expressão atual do Estado capital e dos esforços atuais de disciplinamento da divisão social do trabalho como base para o reordenamento e reposicionamento das condições de reprodução da racionalidade acumulativa hegemônica, ou seja, no marco do agenciamento político-econômico neoliberal.

Portanto, convém antecipar que a política neoliberal, aqui, é compreendida, em conformidade com a definição movimentada por Giaretta (2022), como o esforço atual da sociedade capitalista em reordenar funcionalmente o Estado a partir das teses liberais, orientada por um ideário de agenciamento conservador de mercado, como alternativa para a reordenação das relações produtivas e de recomposição das bases de acumulação.

Assim, o neoliberalismo, para além de representar um modelo político-econômico novo, capaz de espelhar um novo marco ético-cultural de sociabilidade contemporânea, parece melhor

compreendido como um “neologismo para explicitar o reordenamento funcional das chamadas teses liberais – liberalismo econômico – ao longo da configuração moderna da sociedade capitalista” (Giaretta, 2022, p. 344).

Razão pela qual se compreende pertinente, um primeiro exercício teórico de posicionamento do Estado neoliberal e, conseqüentemente, do conjunto de suas políticas, como expressão conservadora da agenda hegemônica de caracterização da relação capital-trabalho, com profundo impacto sobre a relação trabalho-educação.

### **1.1 O neoliberalismo como agenda conservadora da mediação capital do trabalho**

A referida constatação implica na compreensão do alcance da proposta do liberalismo, enquanto doutrina política e econômica que se estruturou no contexto da organização e acessão do modelo de sociabilidade capitalista, portanto, contribuindo com a legitimação histórica deste modelo de organização social. A partir dos séculos XVII e XVIII, com a acessão do projeto político-econômico da burguesia europeia, esta doutrina recebe, inclusive, consistência teórica, na produção dos chamados filósofos contratualistas, como: Thomas Hobbes (1588-1651), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Os contratualistas advogam que a vida em sociedade demanda a formalização de contratos sociais, que, em última análise, implica a própria definição de modelos de Estado e governança. Este princípio responde bem aos interesses da emergente - comercial e bancária - classe burguesa europeia e seus interesses no desenvolvimento de um modelo de governança com maior potencial de salvaguarda dos direitos individuais e privados no âmbito da vida coletiva.

Estas formulações e ideários políticos encontram aderência em teorias econômicas, como as de Adam Smith (1723-1790), que buscam produzir consenso sobre o ideário de que as relações econômicas são, naturalmente, de responsabilidade e direito individual privado, conferindo primazia ao liberalismo econômico, tanto nas relações e esforços dos indivíduos em práticas produtivas e comerciais, quanto nas suas formas de organização coletiva, portanto, de governança estatal, a partir da qual o próprio Estado se expressa como um ente de governança liberal, enquanto garantidor dos direitos individuais e mediador dos conflitos que porventura emergissem dessas relações.

Para Giaretta (2022, p. 344), estas teorias filosóficas, político-econômicas liberais, enquanto doutrina fundamentada na defesa da propriedade privada e da economia capitalista liberal:

[...] viabilizam, historicamente, uma concepção de Estado como uma espécie de entidade neutra, não devendo interferir nas práticas econômicas individuais, mas concentrado na saúde do conjunto do organismo social, como forma de evitar prejuízo ao exercício econômico como direito individual (Giaretta, 2022, p. 344).

Este ordenamento político-econômico confere consistência e produz consenso em torno aos fundamentos estruturantes do novo metabolismo social com fluxo hegemônico, a saber: a relação intrínseca, inter-relacionada e indissociável entre capital, trabalho e Estado (Antunes, 2009). Considerando a afirmativa já indicada no texto de que a expressão atual do trabalho figura estruturalmente subordinada ao capital, convém reconhecer que as crises decorrentes deste arranjo hegemônico tende sempre para o desenho de um reordenamento nos modelos de governança estatal, com profunda e progressiva penalização do trabalho – da classe que vive do trabalho – como estratégia protetiva ao capital (Mészáros, 2011).

Figura expressivo este ordenamento na própria forma como se trata, historicamente, as crises decorrentes deste modelo. Dardot e Laval (2016, p. 37) apontam que a transição do século XIX para o século XX é marcada por profunda crise do modelo liberal, expondo “linhas de fratura que vão se aprofundando até a Primeira Guerra Mundial e o entreguerras”, exigindo amplo exercício reformista sobre o Estado liberal como forma de contenção das contradições no processo de reposicionamento acumulativo do capital.

Desta maneira, ainda segundo Dardot e Laval (2016, p. 38), ao passo que as crises se estendiam aos setores políticos e sociais, desvelando a fragilidade de princípios como o propagandeado sistema *laissez-faire*, acentuava-se os questionamentos em relação a esses dogmas liberais.

O que era posto como uma limitação externa a essa ação, em particular os direitos invioláveis do indivíduo, tornou-se um puro e simples fator de bloqueio da “arte do governo”, num momento em que este último se vê confrontado precisamente com questões econômicas e sociais novas e ao mesmo tempo prementes. A necessidade prática da intervenção governamental para fazer frente às mutações governamentais do capitalismo, aos conflitos de classe que ameaçam a “propriedade privada” e às novas relações de força internacionais é que põe “em crise” o liberalismo dogmático (Dardot; Laval, 2016, p. 38).

As novas e complexas relações de mercado e suas mudanças econômicas exigiam intervenções e regulações para o seu funcionamento. Nesse contexto de revisão dos dogmas liberais do século XIX, até o *laissez-faire* foi considerado ultrapassado e “[...] cada vez mais autores esperavam uma transformação do sistema liberal capitalista, não para destruí-lo, mas para salvá-lo” (Dardot; Laval, 2016, p. 57).

A própria crise de 1929, acompanhada da percepção dos limites das relações internacionais posterior à segunda grande guerra e a preocupação com o ressurgimento de

rivalidades geopolíticas (Harvey, 2012), espelha um cenário de crise e ameaça ao ordenamento capital, demandando a necessidade de mediação estatal na produção de pactos entre os capitalistas e os trabalhadores. Uma mediação que não implica na superação da lógica liberal, mas como instrumento capaz de produzir uma intervenção nos marcos do “liberalismo embutido” (Harvey, 2012).

Esta mediação encontra aderência em dois movimentos principais: na relação direta com os processos de racionalização científica das relações de trabalho e na consequente produção de uma racionalidade urbano-industrial; e na centralidade intervencionista do Estado liberal na relação capital-trabalho, que passa a ser denominada de Estado de Bem-Estar-Social. Ou seja, nova reconfiguração conservadora da racionalidade capital ao custo, de um lado, da reestruturação do fluxo e papel da organização estatal e, de outro, do redesenho funcional do trabalho – da classe que depende do trabalho para viver – como condição para a reconfiguração das estratégias de acumulação capital.

Como uma espécie de analogia ao sistema orgânico do metabolismo da vida, face à crise e respondendo de forma funcional ao reordenamento da lógica capital, o trabalho se metaboliza – metabolismo social do capital - (Antunes, 2009), produzindo novas condições para um estágio mais complexo e elaborado técnica, ética e ideologicamente do capitalismo industrial (Gramsci, 1968), enquanto processo de racionalização científica urbano-industrial de início de século XX.

Este modelo urbano-industrial que emerge como racionalidade hegemônica no período pós-guerra de 1945, organizado a partir de uma estrutura de mando vertical e na divisão hierárquica do trabalho, postulou um novo sistema de metabolismo, capaz de responder satisfatoriamente pelo reordenamento das bases produtivas no alcance da reprodução da sociabilidade capital.

O sistema de metabolismo social do capital nasceu como resultado da divisão social que operou a subordinação estrutural do trabalho ao capital. Não sendo consequência de nenhuma determinação ontológica inalterável, esse sistema de metabolismo social é, segundo Mészáros, o resultado de um processo historicamente constituído, em que prevalece a divisão social hierárquica que subsume o trabalho ao capital. Os seres sociais tornaram-se mediados entre si e combinados dentro de uma totalidade social estruturada, mediante um sistema de produção e intercâmbio estabelecido (Antunes, 2009. p. 21).

Esta reestruturação produtiva do capital do início do século XX, marcada por uma racionalidade científica do trabalho e no uso extensivo da maquinaria industrial, por um lado, alterou a morfologia da produção de mercadorias:

Uma linha rígida de produção articulava diferentes trabalhos, tecendo vínculos entre ações individuais das quais a esteira fazia as interligações, dando ritmo e o tempo

necessários para a realização de tarefas. Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução (Antunes, 2009, p. 39).

Por outro lado, viabilizou a usurpação pela gerência do capital do saber-fazer historicamente produzido pelo trabalhador:

Esta deverá ser obtida não mais por concessões ao/às trabalhadores/as, mas pela usurpação pela gerência capitalista do conhecimento que detém sobre o seu trabalho afim de lhes impor, unilateralmente, uma nova forma de realização deste, tendo sempre como horizonte as necessidades da máxima extração de mais-valia (Antunes; Pinto, 2017, p. 21).

A metabolização do trabalho como resposta às crises vem acompanhada pela exigência de um “novo liberalismo” (Dardot; Laval, 2016), um “liberalismo embutido” (Harvey, 2012), que encontra nas teses de John Maynard Keynes uma ideia de intervencionismo estatal expansionista e protetivo na repactuação entre trabalho-capital. Nas palavras de Dardot e Laval (2016, p. 67) “[...] certo tipo de intervencionismo destinado a moldar politicamente relações econômicas e sociais regidas pela concorrência”.

Os preceitos Keynesianos, comumente vinculados aos denominados estados socialdemocratas indicavam pela aceitação de que:

O Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado - ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos - para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como "keynesianas" foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Um "compromisso de classe" entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garantidor da paz e da tranquilidade domésticas. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.) (Harvey, 2012, p 20).

Essa economia mista passa então a respaldar o sistema econômico em que capital privado e Estado coexistem, sem que a ação de um intervenha inviabilizando a ação do outro. Essa situação era tolerada pelos agentes privados desde que a atuação do organismo público agisse de modo a promover os seus interesses, o que se efetivou, pois mesmo o Estado tendo um papel determinante, guiou-se sempre pelos princípios do mercado.

Duas propostas poderiam resumi-lo: 1) as agendas do Estado devem ir além dos limites que o dogmatismo do laissez-faire impôs a elas, se se deseja salvaguardar o essencial dos benefícios de uma sociedade liberal; 2) essas novas agendas devem pôr em questão, na prática, a confiança que se depositou até então nos mecanismos autorreguladores do mercado e a fé na justiça dos contratos entre indivíduos supostos iguais. Em outras palavras, a realização dos ideais do liberalismo exige que se saiba

utilizar meios aparentemente alheios ou opostos aos princípios liberais para defender sua implementação: leis de proteção do trabalho, impostos progressivos sobre a renda, auxílios sociais obrigatórios, despesas orçamentárias ativas, nacionalizações. Mas, se esse reformismo aceita restringir os interesses individuais para proteger o interesse coletivo, ele o faz apenas para garantir as condições reais de realização dos fins individuais (Dardot; Laval, 2016, p. 69).

Dito de outra forma, não se trata de uma agenda de superação do Estado Liberal, mas de negociação capaz de conciliar interesses de classe – capitalistas e trabalhadores - para a salvaguarda da própria lógica do liberalismo econômico. O grande foco era evitar ameaças como a crise do sistema capitalista dos anos 1930, bem como o surgimento de novos regimes socialistas causados por possíveis tensões sociais, implementando-se assim, um Estado Socialdemocrata. Esse sistema fundamentava-se por uma maior regulação dos capitais a fim de obter sempre uma maior lucratividade, através de políticas de geração de emprego e de tributação.

Harvey (2012, p. 21) reconhece que este modelo, embora tenha apresentado baixo impacto para os países capitalistas periféricos, respondeu satisfatoriamente nos países capitalista avançados.

[...] a política redistributiva (incluindo algum grau de integração política do poder sindical da classe trabalhadora e apoio à negociação coletiva), os controles sobre a livre mobilidade do capital (algum grau de repressão financeira particularmente por meio de controle do capital), a ampliação dos gastos públicos e a criação do Estado de bem-estar social, as intervenções ativas do Estado na economia, e algum grau de planejamento do desenvolvimento caminharam lado a lado com taxas de crescimento relativamente elevadas (Harvey, 2012, p. 21).

Contudo, após três décadas de implementação e uso das políticas Keynesianas de expansão produtiva dos países industrializados pelos agentes econômicos e pelo Estado, o “novo liberalismo” – liberalismo embutido - e suas taxas de crescimento deixam de funcionar, dando sinais de esgotamento no início da década de 1970 com alta da inflação, desemprego e crises de acumulação por todos os países capitalistas.

A “nova” crise exige “novas” alternativas em nome da preservação da hegemonia do capital, conseqüentemente, considerando a lógica de argumentação aqui movimentada, as alternativas se expressam conservadoras, portanto, exigindo, no âmbito do sistema de metabolismo do capital, uma nova metabolização do trabalho e da reestruturação do fluxo e papel da organização estatal (Antunes, 2009). Para as relações de produção o que prevalece é um aprofundamento da racionalidade científica do trabalho a partir do investimento em plataformas tecnológicas, portanto, flexíveis; demandando para o Estado e seu aparato jurídico-normativo e político-econômico uma maior liberalização regulada a partir de estratégias de maior centralidade gerencial.

É assim que o capitalismo urbano-industrial do ocidente visita a experiência das plataformas produtivas do oriente, especificamente, do modelo de organização produtiva do capitalismo japonês, comumente conhecido como modelo toyotista, enquanto sistema de racionalização dos processos produtivos marcado pela busca científica da eliminação do desperdício (Alves, 2011).

Esta proposta, como um processo de reorganização das relações de produção, conseqüentemente, de acumulação do capital, figura condicionada a uma ampla agenda de flexibilização das relações de trabalho, terceirização das plantas produtivas, desburocratização administrativa e organização produtiva, resultando, na prática, na radicalização dos processos de controle e no enxugamento do número de trabalhadores substituídos pelo aumento da maquinaria (Antunes, 2009).

A referida metabolização do trabalho figura conservadora também para o trabalhador, já que não altera as intencionalidades de usurpação do saber-fazer historicamente desenvolvidos pelos trabalhadores. “Destarte, a desespecialização trazida pelo toyotismo foi uma diversificação de atividades já previamente racionalizadas, com o intuito de novamente atacar o controle que os/as trabalhadores/as mais qualificados/as ainda detinham” (Antunes, Pinto, 2017, p. 69).

A agenda de flexibilização das relações de trabalho tensiona a própria caracterização do Estado, que deve ser reposicionado política e economicamente a partir de princípios jurídicos e normativos igualmente liberalizantes. Esta demanda passa a garantir o fluxo de teses que revisitam de forma conservadora e radical os princípios do liberalismo clássico, tanto as teses em fluxo contínuo desde a década de 1930 – Colóquio Walter Lippmann, organizado pelo filósofo francês Louis Rougier – (Dardot; Laval, 2016), até as teses mais contemporâneas, como aquelas fiadas pelo Estado Norte Americano na Escola de Chicago (Friedman, 1988).

Dardot e Laval (2016) pontuam que os debates em torno ao referido Colóquio de 1938 já indicava a importância da estrutura legislativa e jurídica para a regulação política e econômica do sistema. Os intelectuais liberais de época previam que para o desenvolvimento das relações de concorrência, típicas de um modelo de economia de mercado, torna-se necessário a regulação e intervenção jurídica do Estado, conciliando interesses diferenciados, ditando regras e leis que propiciassem o desenvolvimento com liberdade da iniciativa privada.

Esta compreensão encontra aderência com as propostas de Friedman (1988) a partir da década de 1950, na apologia à cooperação voluntária e irrestrita dos indivíduos como técnica de mercado, onde o Estado responderia como indutor central desta lógica. Assim, qualquer ação intervencionista e protetiva figura como causa-motivo da crise do liberalismo econômico,

especialmente, aquela expressa a partir da década de 1960, enquanto crise do modelo de estado de bem-estar-social.

Esses direitos não são copiados da natureza, tampouco deduzidos de um dogma proclamado de uma vez por todas, e menos ainda uma produção de um legislador onisciente. Eles são produto de uma evolução, de uma experiência coletiva das necessidades de regulamentação surgidas da multiplicação e da modificação das transações interindividuais (Dardot; Laval, 2016, p. 95).

Este novíssimo liberalismo – neoliberalismo -, comumente figura vinculado às teses de minimalismo estatal, preconizando uma diminuição do Estado pela apologia da transferência ao mercado de seus ativos econômicos. Contudo, a partir da lógica analítica adotada neste trabalho, figura mais adequado compreender o Estado como entidade que se funde com o agenciamento político econômico hegemônico, que a tradição teórica gramsciana entende por estado ampliado, onde os interesses da sociedade civil corporativa se afirmam técnica, ética e ideologicamente como interesses da sociedade política, viabilizado por ampla aparelhagem privada de produção de consenso hegemônico, conseqüentemente, repactuando as relações capital-trabalho, de forma conseqüente, e cara para esta pesquisa, a relação trabalho-educação.

Portanto, o que se minimiza, ao menos na perspectiva da classe que vive do trabalho, não é o Estado, mas o modelo de Estado intervencionista nos marcos das políticas de seguridade laboral, contratualidade ocupacional, inclusão educacional, sanitária e alimentar e de garantias organizacionais (associativa-sindicais), maximizando um estado-democracia de mercado como agente ativo e responsável pela própria flexibilização demandada pela lógica de mercado.

É aqui que reencontramos a definição de política neoliberal já assumida no início deste trabalho, a saber: como o esforço atual da sociedade capitalista em reordenar funcionalmente o Estado a partir das teses liberais, orientada por um ideário de agenciamento conservador de mercado, como alternativa para a reordenação das relações produtivas e de recomposição das bases de acumulação. Ou seja, mais do que um modelo político-econômico novo, o neoliberalismo é melhor compreendido como um “neologismo para explicitar o reordenamento funcional das chamadas teses liberais – liberalismo econômico – ao longo da configuração moderna da sociedade capitalista” (Giaretta, 2022, p. 344).

## **1.2 O Neoliberalismo e a relação capital-trabalho nos Estados periféricos-dependentes: considerações sobre o contexto brasileiro**

Esta reação-reconfiguração conservadora, a partir da orientação pela adoção de plataformas-modelos cada vez mais flexíveis – liberalização, neoliberalização total e irrestrita

-, indica pela desobrigação da agenda político-econômica hegemônica de compromissos com a inclusão laboral-social, senão pelo mérito individual regulado pela lógica de mercado, que na prática implica na própria incorporação orgânica da crise estrutural do capital, portanto, da exclusão laboral (Mészáros, 2011), demandando um Estado vocacionado à repactuação capital-trabalho nos marcos do reposicionamento das relações de classe, onde a neoliberalização figura “como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (Harvey, 2012, p. 27).

Uma agenda claramente agressiva para a classe que vive do trabalho, portanto, carregada de tensionamentos na relação capital-trabalho, figurando, a princípio, impraticável nos centros desenvolvidos do norte capitalista. Talvez seja esta a razão pela qual a produção de consensos em torno à estas teses são ensaisticamente testadas nos Estados periféricos do capitalismo, identificando-se como pioneira a experiência chilena. “Não pela primeira vez, uma experiência brutal realizada na periferia transformou-se em modelo para a formulação de políticas no centro” (Harvey, 2012, p. 19).

Mesmo na periferia do capitalismo a agressividade desta agenda e seu caráter pseudodemocrático é facilmente percebida pelo trabalho-trabalhadores impondo dificuldades para a produção de consensos voluntários, exigindo intervenções coercitivas, amplamente viabilizada pela militarização autoritária dos respectivos Estados. A América Latina é exemplo da profusão destes experimentos, além da referida experiência chilena é possível indicar a militarização dos Estados mexicano, argentino, brasileiro, entre tantos (Harvey, 2012).

O experimento originário chileno de imposição da agenda neoliberal é emblemático e bem representativo da agressividade sistêmica sobre o trabalho-trabalhador, justificado pela promessa de resgate econômico do país. Para Harvey (2012, p. 17), trata-se da imposição de um regime centralizado, portanto, violento, que reprimiu:

[...] todos os movimentos sociais e organizações de esquerda e desmontou todas as formas de organização popular (como os centros comunitários dos bairros mais pobres). O mercado de trabalho foi "liberado" de restrições regulatórias ou institucionais (o poder sindical, por exemplo) (Harvey, 2012, p. 17).

Além disso, impactando de forma direta na reversão das nacionalizações:

[...] privatizaram os ativos públicos, liberaram os recursos naturais (pesca, extração de madeira etc...) à exploração privada e não-regulada (em muitos casos reprimindo brutalmente as reivindicações das populações indígenas), privatizaram a seguridade social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio livre (Harvey, 2012, p. 17).

É um modelo que em maior ou menor medida se replica pelos Estados periféricos do capitalismo, mas guardando fidelidade à um conjunto de princípios centrais que podem ser identificados pela: aposta no juízo individual para a gestão da crise laboral-estrutural em detrimento às iniciativas de juízo coletivo; rigorosa regulação do mercado de trabalho e avanço sobre os direitos associativos dos trabalhadores (direito de associação sindical e de greve); total privatização da economia; abertura comercial irrestrita e marcada possibilidade de flexibilização jurídico-normativa do Estado tendo em vista o livre fluxo externo de capitais; expressiva aposta em política tributária regressiva.

Os ensaios conduzidos na periferia do capitalismo parecem motivar o centro, já que mesmo sobre o custo brutal do aprofundamento das desigualdades sociais a agenda neoliberal parece indicar potencial de reposição da acumulação das elites econômicas locais e dos capitalistas centrais. Vale a observação de Neves e Sant'Anna (2005, p. 20) ao identificar, nos agenciamentos atuais, marcada fidelidade aos esforços de reprodução das características hegemônicas do capital, tanto no plano econômico pela reprodução ampliada do capital via “expropriação crescente do trabalho pelo capital e a extração da mais-valia”, quanto no plano político pela produção de uma intervenção estatal disciplinada e flexível capaz de potencializar as novas demandas e rumos das relações produtivas e das “relações político-sociais com vistas a legitimação dos padrões de relações sociais vigentes”.

É a partir deste arranjo prático e ideológico que se posiciona a disputa ético-cultural dos espaços civis-corporativos e políticos para a sustentação da chamada agenda neoliberal como agenda político-econômica dos Estados capitalistas norte-americano e do Reino Unido, respectivamente no governo de Ronald Reagan (1981-1989) e de Margaret Thatcher (1979-1990). A reboque das experiências dos Estados capitalistas centrais, esse processo de flexibilização radical recebe contornos oficiais e ampliados para o conjunto dos países periféricos do sistema capitalista, no denominado Consenso de Washington, em 1989, do qual o Brasil é signatário.

O Consenso de Washington acaba representando a formalização de uma ampla agenda de reordenamento legal desses Estados a partir da propalada disciplina fiscal, controle de gastos públicos, adoção de marcos legais simpáticos à liberação do setor financeiro e comercial, indução de reformas tributárias, das políticas privatizantes e de expressiva regulação-flexibilização das leis trabalhistas (Silva, 2002).

Neste sentido, figura pertinente, com o auxílio teórico de Ribeiro (2007), reconhecer que a experiência brasileira, na especificidade do contexto periférico da sociabilidade capitalista, não está deslocada do referido agenciamento neoliberalizante. É possível identificar

os sinais mais claros desta flexibilização estatal no âmbito da imposição violenta de um governo militar entre as décadas de 1960 e 1980, com abertura democrática – redemocratização – negociada: quer para a anistia da violência cometida em nome do Estado sob a justificativa do necessário disciplinamento modernizante; ou, com especial incidência para a presente pesquisa, para as negociações em torno à manutenção da agenda político-econômica simpática aos fluxos capitalistas internacionais – democracia de mercado neoliberal.

Estas marcas históricas posicionam o processo de redemocratização brasileira na década de 1980, neste contexto, a própria Constituição Democrática de 1988, nos marcos da agenda neoliberal, já com livre fluxo no capitalismo internacional e formalizada no ano seguinte, 1989, no denominado Consenso de Washington. Assim, as reformas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, articularam o controle social de mercado e a metabolização das relações de trabalho, que expressam condições objetivas de precarização do trabalho e de ofensiva do capital na produção, tendo contribuído para a implementação de políticas que constituíram a reestruturação capitalista no país.

Neste modelo de sociabilidade as relações de trabalho sofrem intensa precarização, nas palavras de Alves (2011) um “processo qualitativo de densidade psicossocial bastante complexo”, que atinge substancialmente as categorias de assalariados, com usurpação dos direitos trabalhistas, insegurança no emprego, usurpação do tempo de vida pelo tempo de trabalho, restrição do direito de associação sindical, além da diminuição de empregos gerados pelo setor industrial.

Para pesquisadores como Brettas (2020) a expressão conservadora da agenda político-econômica neoliberal em países de capitalismo dependente como o Brasil pressiona a relação capital-trabalho no limite da própria financeirização econômica como ferramenta de deslocamento dos ganhos da produção de riqueza pelos trabalhadores à recomposição dos mecanismos de acumulação, quer das elites econômicas locais ou dos capitalistas centrais. Uma versão deliberada de política econômica adotada pelo Estado brasileiro que tende a constranger o crescimento e o investimento produtivo no mercado interno contribuindo para o aprofundamento da degradação paulatina do mercado de trabalho, conseqüentemente, submetendo à degradação as relações de trabalho e a gestão de altos índices de desocupação laboral, o que impacta diretamente a parcela da população que vive do trabalho.

Assim, a precipitação formal do agenciamento neoliberal do Estado brasileiro a partir da década de 1990, caracteriza-se por um esforço de produção de consenso entre os trabalhadores sobre a promessa de que a adoção, nas relações de trabalho, de amplo aparato técnico-ideológico voltado para a eficiência operacional, flexibilidade e investimento em

plataformas digitais e racionalização gerencial reposicionaria a economia interna nos patamares de produção e competitividade internacional. Na prática o que se efetivou foi a caracterização subalternizada da economia brasileira no processo de reestruturação produtiva do capitalismo com profundas perdas para os trabalhadores.

Esta orientação acabou se expressando como exigência de remodelação administrativa do Estado com forte impacto sobre a classe que vive do trabalho, traduzido em: redução ou controle centralizado do investimento estatal com pessoal; constante reformismo administrativo - enxugamento da máquina administrativa -; progressivo descompromisso com seguridade social e alimentar dos trabalhadores inativos; progressiva responsabilização dos próprios trabalhadores com a produção de fundos público-privados de seguridade social; além da orientação fiscal baseada na redução de impostos sobre a pessoa jurídica com correspondente compensação na cobrança de novas taxas sobre os rendimentos do trabalho.

Soma-se a isto a constante gestão-manutenção artificial de altas taxas de juros, que na prática acabam por acentuar as taxas de ocupações laborais formais e impede o desenvolvimento e crescimento do mercado interno, o que dificultou e praticamente inviabilizou a criação de novos postos de trabalho por empresas nacionais, facilitando a entrada de capital estrangeiro corporificado em grandes conglomerados econômicos que passaram a explorar pesadamente a força-de-trabalho (Brettas, 2020). Cenário que justifica a adoção de políticas ainda mais conservadoras, tais como os chamados “choque de competitividade”.

Segundo Alves (2011), é a partir do “choque de competitividade” que o aprofundamento da reestruturação produtiva neoliberal ocorre, por um lado, introduzindo novas tecnologias microeletrônicas na produção, de outro lado, desenvolvendo novas formas de organização da produção capitalista tais como *just-in-time/kan-ban*, *kaizen*, terceirização, trabalho em equipe, programas de qualidade total, sistemas de remuneração flexível, etc. Com o referido processo de reestruturação em curso, sob o viés da reorganização produtiva vinculada aos padrões de acumulação do capital, recessão e estagnação econômica e total subsunção ao capital externo, uma enorme massa de trabalhadores passou a ser vista como desqualificada.

Novamente, de forma conservadora e sob a apologia do empreendedorismo, observa-se a intensificação do crescimento da economia informal, ao passo em que o mercado de trabalho tendeu a aprofundar seu ajuste estrutural. Exclusão, desemprego, marginalização e subemprego são elementos importantes para a compreensão do fenômeno da informalidade, que, juntamente a este processo, desenvolve também o crescimento de outras formas de trabalho não regulamentado pela legislação trabalhista que podem ser compreendidas, numa apreensão mais ampla, como participantes de um contexto largo de precarização do trabalho.

Todos os esforços para disseminar os ideais de produção capitalista aconteciam em paralelo ao avanço e estruturação do desemprego de massa, que aprofundou ainda mais as marcas da desigualdade e exclusão social no país. O setor público tornou-se alvo das políticas neoliberais de desmonte do Estado com cortes de investimentos, o que prejudicou a qualidade do serviço público no país e degradou salários e condições de trabalho dos trabalhadores do setor público. O Estado brasileiro deixou de ser indutor de políticas públicas e de investimentos sociais, cabendo a ele apenas as atividades de regulador e fiscalizador da iniciativa privada (Alves, 2011).

Sob o apelo da autonomia e independência – informalidade –, justificada sob a importância do investimento em habilidades individuais, aposta-se em uma progressiva tentativa de responsabilização da própria classe trabalhadora pela superação desta condição imposta. Nas palavras de Montenegro (2007, p. 7):

Junto à expansão das atividades informais difunde-se um forte apelo ideológico no sentido de legitimar tais práticas laborativas, camuflar os conflitos de classe e o aguçamento do processo de exploração da força de trabalho através da cunhagem do termo “empreendedorismo”. Até mesmo questões como o desemprego, que revela uma impossibilidade estrutural de ser enfrentado por limites da própria lógica capitalista, são tomadas pelas personificações do capital que buscam justificá-lo a partir de fatores externos como a falta de qualificação dos trabalhadores, resgatando antigas formas de trabalho precário, mas, dessa vez, sob o invólucro da autonomia e independência [...] (Montenegro, 2007, p. 7).

Porém, todo esse quadro é pertinente dentro do cenário de acumulação do capital, cumprindo o papel de flexibilização das relações de trabalho, dentro da acumulação flexível. Como consequência pertinente à ordem vigente econômica, o enfraquecimento da organização da classe trabalhadora atende ao fortalecimento do capital na medida em que possibilita a administração desse material humano, aumentando e aprofundando a exploração do trabalhador, como forma de proporcionar ao capital maiores condições de atender às novas exigências da economia de mercado.

Entretanto, as políticas neoliberais e o novo complexo de reestruturação produtiva conseguiram alterar a dinâmica da sociabilidade do trabalho no Brasil, degradando-a, tanto no sentido objetivo, ou seja, no tocante à materialidade da organização do processo de trabalho, quanto no sentido subjetivo, principalmente no plano da consciência de classe (Alves, 2003, p. 8).

Para a implementação dessa nova ideologia orgânica de produção, o capitalismo abarcou também uma certa reestruturação da subjetividade da classe que vive do trabalho. Por isso, segundo Alves (2003, p. 12), há uma instância subjetiva-ideológica no processo de reestruturação produtiva, “ele tende a significar, em última instância, uma metamorfose da subjetividade da força de trabalho, seja em seus aspectos geracionais, seja em seus aspectos

político-ideológicos.” Assim, a análise da caracterização das políticas educacionais para a classe dos que dependem do trabalho para viver, aqui centralmente implicada com as políticas educacionais de acesso e permanência dos trabalhadores no sistema de educação superior brasileiro, precisa ser compreendida a partir da própria caracterização do agenciamento político-econômico do Estado neoliberal brasileiro.

Expresso de outra forma, as reivindicações e lutas históricas dos trabalhadores por acesso a processos de formação-educação qualificados e socialmente referendados não estão deslocados das demandas e condicionantes da totalidade histórica profundamente disciplinada por uma racionalidade político-econômica conservadora, portanto, ideologicamente aberta às demandas da classe trabalhadora, mas técnica, política e economicamente administrada a partir de matrizes agressivas ao próprio trabalhador. É este movimento contraditório que fundamenta o presente exercício que busca compreender a caracterização e funcionalidade das políticas públicas conduzidas no âmbito do estado neoliberal, tendo em vista o atendimento às demandas de maior acesso e permanência dos filhos da classe trabalhadora na formação universitária, aqui, com centralidade para a política do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

## **2 AGENDA NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O ACESSO E A PERMANÊNCIA DOS TRABALHADORES NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

A tradição teórica a que está filiado este trabalho nos ajuda a compreender que a atividade humana laboral – trabalho -, se expressa como categoria central para compreender os avanços técnicos do mundo da produção, bem como, de seus arranjos políticos, portanto, ideológico-intelectuais. Ou seja, compreende-se que a forma como as relações hegemônicas de organização e domínio social se apropria do trabalho também representa a forma de apropriação e caracterização dos modelos de sua reprodução - a educação.

Neste sentido, uma das marcas revolucionárias do modelo de sociedade capitalista burguês liberal está na centralidade conferida ao trabalho. As classes que acendem política e economicamente no contexto das chamadas revoluções burguesas do século XVIII e XIX deslocam a fonte da riqueza da propriedade (posse feudal da terra) para o trabalho, quer do trabalho como prática laboral do próprio burguês como fonte de poder econômico ou da retenção dos meios de produção a partir dos quais o capitalista burguês contrata a força do trabalho proletário em relações relativas ou absolutas de apropriação do mais-valor (Machado, 1989).

O trabalho neste sentido passa a ser o princípio organizador dos modelos sociais e culturais da existência, ou seja, as formas como se organizam as relações de trabalho extrapolam os espaços produtivos e passam a incidir sobre o conjunto da vida social o que possibilita sedimentar o modelo burguês de vida laboral e social como hegemônico, portanto, como novo modelo de sociabilidade. Neste sentido, em sua expressão como novo bloco histórico hegemônico, este modelo precisa se afirmar tecnicamente, mas também política e ideologicamente, razão pela qual se impõe a necessidade de institucionalizar a educação pela implementação progressiva de ampla aparelhagem escolar – educação escolar (Saviani, 2008).

No modelo de organização da sociedade burguesa a educação, por um lado, figura como uma exigência, um instrumento, um fator de unificação tendo em vista os esforços para a superação do modelo medieval-feudal de sociedade e de produção de consenso capaz de o legitimar como racionalidade hegemônica, ao mesmo tempo que figura como um direito vinculado às novas exigências de organização das relações produtivas, nos marcos do trabalho como princípio educativo, portanto de organização da vida laboral e social. O aceno progressista e revolucionário da sociedade capitalista burguesa passa a incorporar a massificação do acesso à educação escolar como direito, tanto do burguês como do proletário, afinal, como nos lembra Machado (1989), o capitalismo que produziu a burguesia também produziu o proletariado.

Uma vez garantida a afirmação histórica do modelo de sociabilidade burguesa como hegemônica ela já não pode mais advogar uma função revolucionária, pois a função revolucionária, então, passaria a responder pela luta contra si mesma. Neste sentido, o caráter de revolução histórica da sociedade burguesa vai cedendo espaço para o seu caráter de reprodução histórica, quer pelo aprofundamento da apropriação técnica das relações de trabalho ou pela sua apropriação política via educação escolar (Saviani, 2008), contexto em que vai se evidenciando a função não apenas técnica da escola, mas também política (Machado, 1989, p. 10):

Se do ponto de vista da produção, a socialização é necessária, ela também o é politicamente, pois a burguesia, devido à forma contraditória de desenvolvimento do capitalismo, se vê cada vez mais impossibilitada de continuar governando, sem antes buscar negociar e se legitimar. A perspectiva da unificação escolar se apresenta, assim, providencial, pois representa a possibilidade de unificação ideológica da nação sob a hegemonia burguesa, que faz desta medida, a sua promessa de democratização educacional (Machado, 1989, p. 10).

Contudo, esta socialização tende a se expressar de forma adaptada aos modelos de apropriação dos resultados da produção, que na sociedade capitalista burguesa tende a se configurar de forma cada vez mais privada. A apropriação privada do trabalho social traz consigo profunda contradição porque empobrece o trabalho-trabalhador individual, precisando, numa lógica de conservação-reprodução, desenvolver estratégias de controle-gestão destas contradições, reposicionando a própria relação entre trabalho-educação.

Assim, o avanço do capitalismo burguês liberal em nada representa a desobrigação para com a oferta massificada de educação escolar, mas demanda sim um reposicionamento desta oferta a partir das demandas decorrentes do aprofundamento da acumulação privada da produção material, novamente, reafirmando a função técnica e política da educação escolar. A acumulação privada se intensifica como movimento naturalizado no modelo de produção capitalista e gestado pela implementação de amplos processos de diferenciação de funções laborais, arrastando a educação escolar já massificada-unificada para reposicionamentos, agora, espelhando a referida diferenciação.

A burguesia elabora, então, a sua concepção de sistema educacional: *único*, porque organizado a partir de uma única direção (a do Estado, ou seja, de si própria) e *diversificado*, porque estruturado a partir da hierarquização existente no interior do trabalhador coletivo (Machado, 1989, p. 36).

É a partir destas caracterizações que o modelo capitalista de produção, portanto, também de educação do trabalhador, produz as formas modernas de racionalização científica do trabalho, amplamente identificadas, pela tradição teórica movimentada nesta pesquisa, na

racionalização dos processos laborais de início de século XX. Em texto intitulado, na tradução brasileira, de *Americanismo e Fordismo*, Gramsci (1968) já sinaliza para o potencial do modelo de organização produtiva fordista – fabril – em afetar e disciplinar as relações de trabalho, bem como, o conjunto da vida social e cultural, conferindo consistência histórica ao que passou a ser denominado de modelo capitalista urbano-industrial de apropriação da atividade humana laboral.

Este modelo urbano-industrial, na prática, radicaliza o processo de subordinação do trabalho ao capital, racionalizando as estruturas de mando e de divisão do trabalho de forma mais vertical e hierárquicas (Antunes, 2009), que não apenas reordenou as bases produtivas no alcance da reprodução das novas condições para um estágio mais complexo e elaborado técnica, ética e ideológica do capitalismo industrial (Gramsci, 1968), como também subordinou a própria intervenção social, cultural, educativa do Estado, do Estado liberal – liberalismo econômico.

Esta racionalização científica do trabalho, comumente denominada de fordismo taylorista, ao mesmo tempo em que expressa o avanço e o domínio da racionalização capitalista do trabalho – uso extensivo e racional-científico da maquinaria industrial – alterando a morfologia da produção de mercadorias (Antunes, 2009, p. 39), também viabiliza a usurpação, pela gerência capitalista do saber-fazer historicamente produzido pelo trabalhador (Antunes; Pinto, 2017), ou seja, aprofunda a racionalidade de acumulação privada da produção, conseqüentemente, da lógica da diferenciação, demandando igual esforço para os processos formais de educação do trabalhador.

Antunes e Pinto (2017, p. 32) destacam que:

Tendo sido definidas rigidamente as funções e tarefas, assim como os tempos, movimentos e ferramentas de sua execução pelos/as trabalhadores/as, restou-lhes uma aprendizagem reduzida, pois unilateral, com o que se logrou reduzir igualmente a duração dos treinamentos necessários. Conseqüentemente, ampliou-se a possibilidade de as empresas assimilarem trabalhadores/as cujo conhecimento técnico e experiência não ultrapassasse as exigências mínimas requeridas por cada posto (Antunes; Pinto, 2017, p. 32).

Convém retornar à indicação de Machado (1989, p. 15), que ao reconhecer a evolução dos modos de produção capitalista também reconhece as modificações na maneira de reproduzir a força de trabalho, portanto, que “a educação, como componente do processo de formação do trabalhador, é integrante do mecanismo de reprodução da força de trabalho, sendo, portanto, sensível a estas alterações”. Assim, é possível reconhecer que a racionalização científica do trabalho de início de século XX espelha, na prática, profundo disciplinamento sob o perfil do

trabalhador que, agora, precisa desenvolver um perfil psicofísico e psicocultural adaptado à processos cada vez mais centralizados e padronizados, portanto, deslocado do trabalho-trabalhador e vinculado à gerência capitalista (Giaretta, 2022).

Mas, a expressão moderna da racionalização científica do trabalho, de base urbano industrial, assentada na lógica de implementação extensiva da maquinaria não representa uma proposta de ruptura com o princípio de subordinação do trabalho ao capital, contrariamente, se caracteriza como uma proposta de reconfiguração conservadora. Contudo, conforme já indicado no texto, esta lógica se estrutura de forma profundamente contraditória e ao conservá-la acaba conservando e aprofundando suas próprias contradições internas.

A partir das décadas de 1960 estas contradições se manifestam em forma de crise demandando novas reconfigurações, que, novamente, ao serem pensadas a partir de uma matriz de autopreservação-conservação – matriz conservadora - não abre espaço para outras formas de organização e apropriação social do trabalho, restando como estratégia o aprofundamento conservador da racionalidade-científica dos processos de trabalho e a ampliação dos investimentos em plataformas ainda mais tecnológicas. Estes movimentos de reestruturação acabam por incorporar as experiências produtivas a partir de bases mais flexíveis, especialmente aquelas com fluxo no capitalismo japonês - toyotismo (Antunes, 2009).

Segundo o próprio Antunes (2009), esta proposta, como que um metabolismo social vivo – metabolismo social do capital – empenhado na reorganização conservadora das relações de produção, conseqüentemente, da acumulação do capital, figura condicionada a implementação de uma ampla agenda de flexibilização das relações de trabalho, terceirização das plantas produtivas, desburocratização administrativa e organização produtiva, demandando, outra vez, a função da educação como componente do processo de formação do trabalhador, portanto, sensível às novas transformações, figurando categórica a afirmativa de Machado (1989, p. 31) ao indicar que: “A escola no capitalismo constitui um acessório indispensável à produção, por preencher necessidades técnicas e políticas e sua diferenciação interna não é uma excrecência a ser superada no futuro”.

Portanto, a lógica conservadora também se dá sobre o disciplinamento do perfil do trabalhador, já que não se altera as intencionalidades de usurpação do saber-fazer historicamente desenvolvidos pelos trabalhadores, mas o aprofunda.

Destarte, a desespecialização trazida pelo toyotismo foi uma diversificação de atividades já previamente racionalizadas, com o intuito de novamente atacar o controle que os/as trabalhadores/as mais qualificados/as ainda detinham (Antunes; Pinto, 2017, p. 69).

Neste sentido, a gerência capitalista, dispondo de modernas e cada vez mais sofisticadas plataformas tecnológicas e ferramentaria de gestão, aprimora os mecanismos de controle dos saberes necessários aos trabalhadores.

A aposta sistêmica em estratégias de reestruturação produtiva conservadora, agora a partir de bases mais flexíveis e tecnológicas, acaba por exigir a adoção de controles gerenciais mais rígidos, resultando na radicalização dos processos de controle e no enxugamento do número de trabalhadores substituídos pelo aumento da maquinaria (Antunes, 2009), que na prática, acaba deslocando as crises para patamares estruturais, crise estrutural do capital (Mészáros, 2011). Esta crise estrutural do capital força o modelo de sociabilidade hegemônica a assumir a exclusão laboral, portanto, também social, como inerente aos padrões de produção e acumulação, demandando repactuações constantes entre capital-trabalho.

Uma agenda que se apresenta de forma profundamente agressiva para o trabalho-trabalhadores, que especialmente para a os países da periferia capitalista e, aqui, indicamos o exemplo brasileiro da década de 1960, figura visível a impossibilidade de produção de consensos tendo em vista repactuações entre capital-trabalho senão pelo uso da força, que se dá pela via da militarização do Estado. Sob a justificativa do disciplinamento necessário à modernização da economia se impõe uma governança centralizada, autoritária e com uso da violência como ativo econômico, tendo em vista a flexibilização jurídico-normativa do Estado em prejuízo ao trabalho-trabalhador (Brettas, 2020).

Estes modelos de repactuações acabam viabilizando o aprofundamento da agenda de flexibilização, agora, enquanto agenda político-econômica liberalizante, ultraliberal, neoliberal – neoliberalismo -, que para o trabalho-trabalhador implica na flexibilização e precarização irrestrita e total. Aqui, encontramos, novamente, a definição de neoliberalismo movimentada nesta pesquisa, a saber: como um “neologismo para explicitar o reordenamento funcional das chamadas teses liberais – liberalismo econômico – ao longo da configuração moderna da sociedade capitalista”, portanto, compreendida como o esforço atual da sociedade capitalista em reordenar funcionalmente o Estado a partir das teses liberais, orientada por um ideário de agenciamento conservador de mercado, como alternativa para a reordenação das relações produtivas e de recomposição das bases de acumulação (Giaretta, 2022, p. 344).

Convém destacar que o uso da violência estatal como ativo econômico para a produção das condições de flexibilização liberalizante das economias dos países da periferia do capitalismo, tais como o Brasil, após níveis artificiais de crescimento se revelam impotentes quanto à manutenção de coesão mínima, forçando a retirada do financiamento do capitalismo central nestes modelos de intervenção e buscando produzir consensos capazes de garantir a

coexistência da agenda político-econômica neoliberal como indutora da gestão democrática dos Estados. É neste contexto que o Estado capitalista brasileiro canaliza as chamadas forças democráticas para um exercício constituinte que resulta na carta constitucional democrática de 1988, ao mesmo tempo em que orienta seus representantes políticos a incluir o Estado brasileiro como signatário do Consenso de Washington em 1989.

O Consenso de Washington, na prática, acaba formalizando nosso compromisso estatal com a agenda neoliberal, ou seja, o compromisso de que a gestão dos ganhos constitucionais expressos na Constituição de 1988 se dará a partir da lógica da disciplina fiscal; controle dos gastos públicos; adoção de marcos legais simpáticos à liberação do setor financeiro e comercial; indução de reformas tributárias; das políticas privatizantes; e de expressiva regulação-flexibilização das leis trabalhistas (Silva, 2002). Este ordenamento político-econômico do Estado passa a compreender como exercício central da democracia o esforço constante das reformas fiscais-tributárias, trabalhistas, previdenciárias, educacionais, entre outras, na perspectiva do (neo)liberalismo econômico, portanto, profundamente agressivas ao trabalho-trabalhador.

Assim, a agenda político-econômica neoliberal se expressa como um arranjo jurídico, político e econômico complexo, que precisa produzir consensos e pactuações entre o capital e o trabalho-trabalhador operando sobre uma condição material e estrutural que assume a exclusão laboral, também a social, como inerente ao modelo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Razão pela qual precisa conferir centralidade ao papel do Estado como ativo do capital, portanto, se pôr em ação pela produção de políticas no espectro da democracia de mercado, onde os ganhos jurídico-normativos são amplificados, mas sua efetivação depende de um orçamento público profundamente regulado-gestado a partir de uma lógica fiscal austera e restritiva na perspectiva do trabalho e do trabalhador.

As políticas educacionais para o conjunto das pessoas que dependem do trabalho para viver não estão deslocadas deste disciplinamento exigido ao Estado neoliberal. Se a ação política do Estado neoliberal opera sobre a gestão das profundas contradições de uma democracia de mercado, especial função passa a receber as políticas educacionais, que tanto é chamada a conservar sua função técnica de formação do trabalhador como intensifica sua função político ideológica, ao ponto de se exercitar sobre o antagonismo de prometer uma democratização irrestrita do acesso à educação escolar, portanto, de ampla inclusão via escola em um modelo de sociabilidade que assumiu como estrutural a exclusão laboral.

É neste contexto que posicionamos o desafio de compreender o papel, função, características das políticas de acesso e permanência das classes trabalhadoras na formação em

nível superior, no Brasil. Ou seja, compreender as características possíveis de implementação e gestão destas políticas no âmbito do disciplinamento político-econômico do Estado neoliberal brasileiro. Nesta pesquisa, o posicionamento deste desafio se estrutura a partir de dois movimentos fundamentais e complementares: i) por um lado, a compreensão da chamada democratização do acesso à educação superior no Brasil no contexto da agenda político-econômica neoliberal; ii) por outro lado, a caracterização das estratégias de gestão das políticas de acesso e permanência das classes trabalhadoras nos sistemas educacionais, no âmbito da referida agenda político-econômica.

## **2.1 Democratização do acesso dos trabalhadores à educação superior no Brasil?**

Conforme já indicado no texto não parece adequado teórica e metodologicamente a vinculação direta do regime de governança autoritária estabelecido no Brasil a partir de 1964 à agenda neoliberal propriamente dita, mas figura possível sim identificá-la como estratégia de implementação de um Estado empresarial-militar violento enquanto instrumento de abertura jurídico-normativa e político-econômica do Brasil a um programa de flexibilização capaz de produzir as condições para uma agenda liberalizante – neoliberal. Este modelo de Estado no Brasil se caracterizou como um Estado autoritário, centralizado e disciplinador, que sob a justificativa da produção de uma modernização canaliza, se apropria e disciplina a histórica luta dos trabalhadores por maior e mais qualificado acesso à educação, também à de nível superior.

É representativo disso a ampliação durante o governo militar dos aparelhos escolares de educação básica e da própria ampliação do tempo de escolarização básica de 4 para 8 anos – faixa de 7 a 14 anos - regulamentada pela Lei nº 5.692, de 1971 e a ampliação da oferta de ensino superior e a implementação dos Programas de Pós-graduação vinculados aos esforços de pesquisa das universidades brasileiras, a partir da Reforma Universitária de 1968, pela Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968.

Mas esta não foi uma política de expansão propriamente dita, mas uma política de regulação-gestão das demandas por maior acesso à educação, razão pela qual este acesso e tempo de permanência figura regulado por amplo espectro das demandas de mercado, desenhando uma organização da Educação Básica a partir de uma oferta compulsoriamente técnica, com especial incidência para a oferta do Ensino de Segundo Grau (Kuenzer, 2017) e um ensino superior funcional e pragmático à modernização industrial de época, centrado na diversificação da oferta de ensino superior; introdução de cursos de curta duração; e cursos voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados (Saviani, 2008).

O próprio Saviani (2008) destaca que a primeira proposta do governo militar, no âmbito do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, para a regulação e gestão das demandas por ensino superior previa “que os alunos ingressantes a partir de 1969 passariam a pagar seus estudos nas universidades públicas”. Diante da resistência a esta proposta o governo militar lançou mão da estratégia de ampliação do acesso via política de privatização do ensino superior, que por meio da incidência do empresariado o governo promoveu um crescimento acelerado das instituições particulares. Este crescimento privado da oferta foi amplamente divulgado pelo regime empresarial-militar como amplo processo de democratização do acesso à educação superior no Brasil, o que pressupõe reconhecer que o próprio conceito de democracia-democratização é apropriado.

A crise do modelo desenvolvimentista do governo empresarial-militar acaba por precipitar a reabertura democrática ao logo da década de 1980, sendo formalizada na Constituição Federal de 1988. Mas nosso processo de redemocratização é profundamente negociado, especialmente, em torno à manutenção da agenda político-econômica de flexibilização do aparato jurídico-normativo do Estado, tendo em vista uma democratização de mercado. Para o campo da educação superior isso se traduz em garantias legais que viabilizem ampla diversificação-estratificação institucional conferindo fluxo para as políticas de democratização do acesso pela oferta privada, bem como a regulação dos esforços de reformas a partir de uma agenda de reformas pontuais (Sguissardi, 2009).

É ilustrativo dessa caracterização os esforços legais como da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1996 reafirmando o princípio público e privado da oferta de ensino superior; Decreto n. 2.207 de 1997 disciplinando a progressiva estratificação institucional com variados graus de abrangência ou especialização; Decreto n 2.306 de 1997 garantindo a diversificação institucional configurando novas formas de organização acadêmica: universidades, centros universitário, faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores; Decreto n. 2.306 de 1997 induzindo a abertura para oferta de ensino superior a distância; Decreto n. 3.860 de 2001 com a implementação de sistemas de avaliação institucional.

As pesquisas de Giareta (2013), tomando como base os dados do Censo de Educação Superior, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), traz informações que ilustram de forma prática estes disciplinamentos demonstrando a manutenção desta agenda ao longo da década de 1990, indicando que das 900 Instituições de Ensino Superior (IES) em funcionamento no Brasil em 1997, 211 respondem como instituição públicas e 689 como instituições privadas. Inclusive, analisando o conjunto da

década de 1990 é possível identificar uma redução no número de Instituições de Ensino Superior públicas, uma vez que em 1991 respondia por 222 IES e em 1997 por 211 IES. Estes movimentos também ficam bem representados pelos números de matrículas nas Instituições de Ensino Superior do referido período, já que os dados mostram que em 1999 o sistema de ensino superior no Brasil acomodava 2.369.945 de matrículas, sendo 832.022 em IES públicas e 1.537.923 em IES privadas.

Não obstante, a entrada em cena dos aparelhos privados de hegemonia do capital organizados a partir da Organização das Nações Unidas (ONU), com prevalência para a atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), buscando produzir consensos em torno a uma agenda de educação superior para o século XXI como pacto internacional, via Conferência Mundial de Educação Superior de 1998, em Paris, apresentando-se como um movimento de superação das propostas neoliberais de reforma da educação superior, reconhecida pela própria UNESCO como um modelo que acentuou os índices de pobreza e exclusão social, especialmente em países em desenvolvimento (Yarzabal, 2002). Estas orientações se estruturam a partir das políticas de financiamento e gestão da educação superior; acesso e permanência; implantação de métodos educativos inovadores e avaliação; investimento em ciência e tecnologia; políticas de inclusão social; e políticas de formação de professores. Contudo, em países como o Brasil não é possível identificar a prevalência, ou mesmo iniciativas mínimas de políticas antineoliberais em qualquer das áreas da administração pública (Sguissardi, 2009).

O que precipita, em termos práticos, uma entrada na década de 2000, sob manutenção do modelo de democratização privada de gestão do acesso e permanência, especialmente dos trabalhadores, no sistema de ensino superior no Brasil. Novamente, os dados trabalhados por Giaretta (2013), considerando o período pós Conferência Mundial, 1998, até o final da primeira década de 2000, especificamente o ano de 2010, tanto não possibilitam visualizar uma ruptura com a agenda neoliberal, quanto se visualiza um aprofundamento dramático da oferta privada. Em 2010, das 2.378 Instituições de Ensino Superior no Brasil, apenas 278 são públicas e 2.100 estão vinculadas à iniciativa privada. Em termos de matrículas isso representa um total de 5.449.120 matrículas, sendo 1.461.696 como oferta pública e 3.987.424 como oferta privada.

Mesmo com a entrada no poder de um governo denominado de frente popular, representado pela eleição do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, guardando a expectativa de maior centralidade da agenda dos trabalhadores quanto à luta pelo acesso qualificado à formação em nível superior, representando, no mínimo uma ampliação-fortalecimento do setor público e uma maior regulação do setor privado mercantil (Sguissardi,

2009), o que se viu, na prática foi a opção por uma fragmentação reformista a partir de um conjunto de leis-decretos que acabaram por limitar possíveis avanços contra-hegemônicos e garantiu a manutenção da agenda já estabelecida. Sguissardi (2009, p. 218) identifica estas normatizações por leis e decretos, tais como: Lei nº 10.861/2004 que dispõe da criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes); Lei nº 10.973/2004 que dispõe do incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; Lei nº 11.079/2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública; Lei nº 11.096/2005 que institui o Programa Universidade para Todos (ProUni); e o Decreto nº 5.773/2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

A pesquisa de Brettas (2020, p. 162) aponta, inclusive, que no contexto do governo do Partido dos Trabalhadores a agenda neoliberal se viabilizou de forma ainda mais agressiva para os trabalhadores a partir de mutações internas do sistema econômico, onde “o neoliberalismo, na qualidade de um projeto de dominação de classe, está pautado na busca por ampliar as bases de extração de mais-valia”, para tal, promove “uma reestruturação na produção com vistas a aumentar a superexploração e aumentar os limites crescentes à capacidade de resistência dos trabalhadores”. Contexto que leva à progressiva submissão dos empreendimentos aos interesses financeiros ao ponto de submeter o próprio Estado à estratégias de pilhagem do fundo público, que denomina de exercício do capital financeiro financeirizado.

Este processo se expressa pelo aparelhamento do Estado, especialmente pela incidência sobre o manejo do fundo público, orientando permanentes e progressivas reformas, centradas em matriz de austeridade fiscal, disciplinando o acesso e participação dos trabalhadores aos direitos, como previdenciários e trabalhistas, senão por meio da adoção de práticas de complementação financeiras-bancárias e especulativas de fundos privados, tendo como limite o próprio endividamento dos trabalhadores como estratégia política de extração de mais-valor. Contexto em que Brettas (2020) indica pela financeirização das próprias políticas públicas do Estado (fundo-público) que se estrutura como ativo do capital.

A financeirização das políticas sociais articula, de forma contraditória, políticas voltadas para a garantia de direitos à mecanismos de expropriação financeira, tendo em vista que tem como um de seus alicerces o estímulo à bancarização e ao aumento do crédito. Esta dinâmica, quando combinada à política de ajuste fiscal permanente, mudanças na previdência, nas leis trabalhistas e às estratégias de enxugamento de custos das grandes empresas, se desdobra em um aumento da superexploração da classe trabalhadora, com fortes impactos sobre as expressões da questão social (Brettas, 2020, p. 268).

Para o campo da educação esta nova modelagem estatal conduz a uma legitimação da atuação do setor privado como parceiro na garantia da prestação dos serviços públicos, o que na prática eleva de forma vertiginosa os números privados de gestão do acesso dos trabalhadores ao ensino superior, ao mesmo tempo em que contamina a própria lógica da oferta pública de ensino superior. É neste contexto que se passa a visualizar a gestão do acesso e permanência dos trabalhadores na educação superior quer pela via da democratização de mercado (por mérito financeiro ou pelo endividamento do trabalhador) ou pela política de inclusão bancária (política de assistência estudantil).

Segundo Brettas (2020) o acesso dos trabalhadores ao ensino superior por mérito financeiro se dá pela sua vinculação às redes mercantis de oferta, presencial e ou a distância, quer em instituições privadas locais ou em conglomerados empresariais na área do ensino superior com abertura de capital na bolsa de valores. Por sua vez, o acesso mediante política de endividamento do trabalhador se dá pela vinculação a essas mesmas instituições mediante bolsas ou contratos de financiamento estudantil. “Para os que não conseguem acessar a rede pública, como forma de garantir o acesso via mercado, foi apresentada a alternativa do crédito ou de bolsas financiadas pelo fundo público” (Brettas, 2020, p. 259).

A permanência dos trabalhos nas vagas criadas na oferta pública de ensino superior, viabilizada por projetos pontuais e temporários de investimentos como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), passa a ser viabilizada pela referida política e inclusão bancária.

Dado a falta de investimento em infraestrutura como moradia e restaurantes universitários, esta demanda foi atendida predominantemente por meio de bolsas. Aos estudantes de baixa renda, se destina a promoção da “inclusão bancária” por meio de transferência de renda, em muitos casos insuficiente para sua permanência na universidade (Brettas, 2020, p. 259).

A análise pormenorizada deste conjunto de políticas de ensino superior em fluxo no Brasil não é objeto da presente pesquisa, contudo, compreende-se pertinente a apresentação, ainda que rápida, de alguns dados atuais para a melhor compreensão dos desafios que caracterizam a luta dos trabalhadores por ensino superior e a própria caracterização político-econômica das políticas de acesso e permanência dos trabalhadores no ensino superior público, tais como a política do PNAES, no âmbito da ação do Estado neoliberal brasileiro.

Os dados indicam desde a concentração quase absoluta da oferta de ensino superior na iniciativa privada até uma lógica agressiva de transferência de recurso público para a iniciativa privada. A partir de 2007 se viabiliza uma política de fusão de instituições que com a abertura de capital na bolsa de valores incorporam fundos de investimento internacional produzindo um

conglomerado capaz de concentrar 15% das matrículas de ensino superior ofertadas no Brasil e com um movimento de capital na casa das dezenas de bilhões, a título de exemplo, o Grupo Kroton, ainda em 2013, já movimentava um capital de mais de 23 bilhões de reais (Brettas, 2020). Destaca-se que a viabilidade desta concentração não se dá apenas pela flexibilização jurídico-normativa do Estado em favor do mercado educacional, mas pela própria política de transferência de fundo público para estes conglomerados privados de educação, já que, segundo Brettas (2020), em 2014 61,2% dos estudantes da Kroton estavam vinculados a políticas de financiamento estudantil do FIES; 42,3% da Estácio; 47,5% da Ser Educacional; 48,3% da Anima. Valores que se somam a política de repasse via isenção fiscal pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), que entre o período de 2005 a 2016 respondeu por um repasse, via isenção fiscal, na ordem de 8 bilhões de reais. Chaves, Reis e Guimarães (2018) ao analisarem o conjunto dos repasses via ProUni e Fies, entre 2003 e 2016, apontam que foram elevadas de R\$ 1.565 bilhão para R\$ 19.570 bilhões, representando um crescimento de 1.150,68%.

Os dados também são estratosféricos quando falamos da oferta de ensino a distância, modalidade atrelada à política de expansão privada de oferta de educação superior, mas profundamente justificada como política de democratização de acesso ao ensino superior, especialmente, para a classe trabalhadora. As pesquisas de Seki, Souza e Evangelista (2019, p. 68), ainda que voltadas para os dados sobre os cursos de licenciatura, bem caracterizam os movimentos em curso no sistema educacional brasileiro. “Em 2003, último ano do governo FHC a EaD somava 5,91% das matrículas. Em 2007, último ano do primeiro governo Lula, os micros dados elucidam a nova tendência: as matrículas em EAD saltam de menos de 6% para 23,13%”. Quando os pesquisadores analisam especificamente os dados do Curso de Pedagogia os dados revelam a agressividade desta agenda: “as matrículas na modalidade EaD de 5,4%, em 2003, passaram a representar, em 2007, 34,7% do total. Com o seu incremento no setor privado, o público recuou de 38% para 29% do total das matrículas”.

Convém ainda destacar que a luta por acesso e permanência dos trabalhadores no ensino superior brasileiro não se debate só com o domínio cada vez mais privado da oferta, mas que esta própria oferta, portanto as políticas de acesso e permanência, passam a ser reguladas pela lógica privada, como planificação-planejamento gerencial da oferta educacional.

## **2.2 Regulação gerencial do ensino superior brasileiro**

A racionalização privada, sob a promessa da democratização, que marca a estratégia de expansão da educação superior do Estado neoliberal brasileiro, não se restringe ao campo da política de oferta propriamente dita, mas demarca a própria lógica da política de gestão desta oferta, conseqüentemente, da permanência dos trabalhadores nas instituições de educação superior.

Chauí (1999, p. 218) já indicava que o aparato legal que confere fluxo para as propostas reformistas a partir da década de 1990, busca transmutar a universidade pública no Brasil, que deve reduzir sua função como uma instituição social e responder mais como uma organização social, portanto, regulada por uma lógica de controle, assentada nos princípios da gestão executiva.

A rearticulação administrada transforma uma instituição social numa organização, isto é, numa entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos de gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição (Chauí, 1999, p. 218).

Esta mutação exigida à universidade brasileira espelha a própria reconfiguração funcional exigida ao próprio Estado, enquanto Reforma do Estado no âmbito das políticas neoliberais a partir da década de 1990. Convém destacar que o ideário neoliberal se justifica, a partir do exercício teórico-ideológico de intelectuais orgânicos do mercado, sobre o anúncio das chamadas relações de minimização e ou maximização do Estado, ou seja, da necessidade de minimizar o Estado como condição primeira para a superação da crise, agora em estágio estrutural. Este anunciado minimalismo Estatal passa a ser assumido como um esforço político de redução do Estado, como se o Estado não fosse um ativo capital da democracia de mercado.

Em conformidade à argumentação produzida por Brettas (2020), neste trabalho não se assume a tese da minimização do Estado como redução de seu campo de atuação, mas sim de seu reposicionamento funcional como ativo econômico do capital. Mais do que nunca, na necessidade de reconfiguração do pacto trabalho-capital no âmbito da crise estrutural do capital, o Estado figura como principal ferramenta de gestão das contradições orgânicas da sociabilidade capitalista. Neste contexto ele não pode ser reduzido, mas ser redefinido, precisa receber uma nova configuração funcional e para isso ele precisa ser maximizado como ativo econômico e, enquanto tal, ser portador de uma nova lógica das políticas que movimenta.

É neste contexto de reconfiguração funcional do papel do Estado que encontramos os esforços de Reforma do Estado materializada em sua maior configuração como ente gerencial – gerencialismo. “No contexto do gerencialismo, a lógica do mercado se inseriu, cada vez mais,

nos espaços públicos, num processo em que o setor público tem incorporado na sua dinâmica de funcionamento aspectos da cultura empresarial competitiva” (Silva; Carvalho, 2014, p. 217).

Neste sentido, não é possível indicar uma redução da atuação do Estado, mas contrariamente, sua atuação se amplia, agora como racionalidade gerencial capaz de afetar e orientar a reorganização do trabalho, tanto no setor produtivo, no mundo da produção e circulação de mercadorias, quanto na organização e funcionamento do Estado no alcance da intervenção das suas políticas, inclusive, aquelas voltadas para a formação dos trabalhadores na educação superior (Sguissardi, 2009).

A lógica do gerencialismo acaba por conferir os fundamentos para a implementação do que passou a ser denominado de Nova Gestão Pública (NGP):

Por seu turno, o aprofundamento do gerencialismo no quadro da Reforma do Estado, conduzida no Brasil a partir do final dos anos de 1990 e que se estendeu ao longo deste século XXI, possibilita demarcar as bases, os fundamentos, estratégias e instrumentos da Nova Gestão Pública (NGP) compreendida enquanto uma das faces do gerencialismo na organização e funcionamento do Estado na atualidade, e seus desdobramentos no campo da gestão da educação (Silva; Carvalho, 2014, p. 218).

A Nova Gestão Pública acaba por materializar a proposta de como o Estado neoliberal repactua a relação capital-trabalho produzindo consensos que espelhem esforços democráticos pela via da austeridade fiscal sobre o fundo-público, ou seja, de como produz consenso em torno a uma democracia de mercado. Neste sentido, complementa-se a ampla política de democratização privada do acesso e permanência dos trabalhadores na educação superior, o próprio desenvolvimento de ampla ferramentaria de gestão privada das políticas estatais, também aquelas para a educação.

É neste contexto que a Nova Gestão Pública viabiliza a entrada da lógica privada na educação, “prevendo políticas com caráter instrumental, técnico, racional, operacional, tornando as instituições educativas prestadoras de serviços e os alunos seu cliente” (Silva; Carvalho, 2014, p. 221). Este ideário se operacionaliza a partir da adoção de políticas de controle externo, via políticas de financiamento, políticas curriculares e pedagógicas, políticas de gestão, políticas de avaliação e políticas administrativas alinhadas a este ideário.

Reconfiguração do Estado com poder de afetação direta sobre a própria gestão-regulação das demandas por acesso e permanência, daqueles que dependem do trabalho para viver, no espaço de formação universitária. Não se opera uma negação deste direito, mas o viabiliza a partir de uma lógica de controle gerencial, que condiciona a democratização do acesso à lógica da austeridade fiscal, no propagado princípio do fazer mais como menos (Brettas, 2020).

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), de dezembro de 2017, não está deslocado desta lógica, aliás, ele nasce como produto deste disciplinamento e se estrutura no interior de uma Universidade orientada administrativamente como organização social, ou seja, disciplinada pela lógica de contratualidades, que por sua vez se apresenta como lógica potente na gestão das demandas por acesso e permanência dos trabalhadores no ensino superior sem agredir a disciplina da austeridade fiscal, ao mesmo tempo em que produz um efeito ideológico de esforço estatal pela democratização do acesso das classes populares no interior da universidade brasileira.

Esta é a caracterização que buscaremos analisar e elucidar como exercício decorrente da próxima seção.

### **3 A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DOS TRABALHADORES NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PNAES**

Convém, reafirmarmos, no início desta seção, que o esforço teórico-metodológico do presente trabalho se estrutura a partir do problema da elucidação das características da implementação de políticas de assistência estudantil, tendo em vista o acesso e permanência dos filhos da classe trabalhadora na universidade brasileira, no contexto da agenda político-econômica neoliberal, conforme já amplamente especificado no texto.

Razão pela qual, investiu-se, até o presente momento do texto, num movimento dialético de análise que partiu da leitura de totalidade histórica, profundamente demarcadas pela relação trabalho-educação, capaz de posicionar as estratégias de acesso e permanência da juventude trabalhadora na universidade, no escopo das políticas neoliberais, portanto, com potencial de caracterização profunda de suas intencionalidades político-econômicas.

#### **3.1 Considerações sobre a consolidação da política do PNAES**

A literatura sobre a temática da assistência estudantil no Brasil indica para a possibilidade de identificação de diferentes fase-etapas deste processo. A pesquisa de Kowalski (2012, p. 175-178) indica para a existência de três fases.

A primeira fase da assistência estudantil perpassa desde a criação das primeiras universidades no Brasil até os primeiros aparatos legais na institucionalização da política de educação [...], nesse período histórico a assistência estudantil voltou-se a atender única e exclusivamente a elite brasileira, os quais tinham acesso ao ensino superior [...]. A partir desse momento, identificou-se uma segunda fase da assistência estudantil que foi marcada por um período contraditório em relação ao primeiro, pois, há uma tendência na inclusão dos estudantes aos programas assistenciais resultante da demanda de alunos advindos do processo de democratização e expansão de vagas nas IES [...]. Em decorrência, a terceira fase abrange um período de expansão e reestruturação das IFES seguindo até os dias atuais, em que foi constituído o PNAES em 2010 (Kowalski, 2012, p. 175-178).

Seguindo a argumentação de Kowalski (2012), é possível indicar que a organização mais sistemática da política de assistência estudantil é produção do processo de expansão da oferta de educação superior no país decorrentes das políticas da governança empresarial-militar da década de 1970, quando, no âmbito do Ministério da Educação se estruturou o Departamento de Assistência Estudantil (DAE), com foco nas ações de manutenção da assistência ao estudante

universitário por meio da alimentação, moradia e assistência médico-odontológica. Departamento que viria a ser extinto na década de 1980, durante o governo militar.

Contudo, é no contexto da redemocratização da sociedade civil e criação do Estado democrático de direito que se viabilizou a realização de encontros regionais e nacionais dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, pautando a discussão de ações das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) no que tange à assistência estudantil. Em decorrência desses encontros, foi criado em 1987 o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Por sua vez, a ANDIFES, criada em 1989, responde como associação capaz de representar os interesses das Universidades Federais, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, portanto, como canal de interlocução com o Ministério da Educação, órgãos governamentais e sociedade. Durante toda sua história, a ANDIFES tem se preocupado com a regulamentação, manutenção e ampliação das políticas públicas relacionadas à assistência estudantil. Por intermédio do FONAPRACE, produziu e apresentou estudos e pesquisas com o objetivo de identificar o perfil socioeconômico dos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior no período de 1996, 2004, 2010, 2014 e 2018.

Nesse período histórico, emergem as lutas dos principais sujeitos coletivos como o FONAPRACE, a Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (SENCE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), com ações voltadas à assistência ao estudante universitário, ou seja, em prol da efetivação da assistência ao estudante enquanto uma política pública, mantida com recursos do Governo Federal.

Foi em meados dos anos 1980, na transição da primeira para a segunda fase da assistência ao estudante universitário, em referência à linha do tempo apresentada por Kowalski (2012), que se tornaram expressivos os debates sobre a assistência estudantil nas IFES brasileiras. Nos encontros dos coletivos, o Fórum defendia a necessidade da criação de mecanismos que viabilizassem a permanência e a conclusão no curso dos estudantes que ingressavam na universidade, reduzindo assim, os efeitos das desigualdades apresentadas pelos estudantes provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2007).

A pedido da ANDIFES, o FONAPRACE realizou pesquisas, conforme já indicado, em 1996, 2004, 2010, 2014 e 2018 com o objetivo de identificar o perfil socioeconômico dos estudantes das IFES, tendo como resultado que a grande parte dos estudantes vinham das

categorias C, D e E, ou seja, de famílias com pouca ou nenhuma escolaridade e renda familiar média mensal inferior a mil reais (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2019).

Diante de uma leitura já consensuada de descaso dos sucessivos governos com a educação superior pública, principalmente com a Política de Assistência ao Estudante, a partir de meados dos anos 1990 ganha força e expressão a luta em trono ao desenvolvimento de novas políticas de assistência. Os referidos descasos se expressam, por exemplo, pela ausência de um orçamento específico destinado a implementação da assistência estudantil, dificultando a ampliação de projetos de apoio ao estudante de baixa renda nas universidades, o que por sua vez acarretava o aumento dos índices de retenção ou desistência desses estudantes o que, segundo o governo, gerava gastos aos cofres públicos.

Esta racionalidade que trata o investimento em educação como gasto apresenta coerência com o que o Banco Mundial havia estabelecido, em meados dos anos 1990, como uma das linhas prioritárias para a reforma do ensino superior, no contexto da agenda de reforma do Estado nos marcos da agenda político-econômica neoliberal, prevendo a propositura de uma diversificação das fontes de recursos para as instituições de ensino superior públicas e a incorporação de incentivos para o desempenho, onde se previa "dividir os custos com os alunos". Essas medidas seriam postas em prática com a implementação de cobrança de mensalidades e na eliminação de qualquer custo que não fosse educacional, como os alojamentos estudantis e alimentação gratuitos.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, em atendimento à reivindicação do Banco Mundial, extinguiu do orçamento federal a rubrica destinada à assistência estudantil. Com isso, a assistência aos estudantes representada pelos programas de alimentação, transporte, moradia estudantil, bolsas de estudos e outros, dependia da disponibilidade e gestão das IFES para continuar sendo efetivada.

Nesse contexto social, político e econômico do Estado neoliberal brasileiro, a assistência ao estudante passou a ser conduzida segundo interesse e disposição de articulação política dos gestores das IFES. Situação essa que se manteve pelos dois mandatos de FHC (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2012). Durante esse período, as IFES mantinham os custos com a política de assistência estudantil através dos esforços das Pró-Reitorias Estudantis. Por muitas vezes, os esforços eram insuficientes pois não havia uma estrutura financeira orçamentária que respaldasse o atendimento das ações de assistência ao estudante. Por intermédio dessa articulação entre os gestores da IFES com contribuição das Pró-

Reitorias Estudantis, no esforço para gerir e dar andamento às ações, que a questão do financiamento da assistência ao estudante foi essencialmente discutida pelo movimento estudantil e pelo FONAPRACE.

No Plano Nacional de Assistência ao Estudante de Graduação das IFES (2007), o FONAPRACE aponta que, sendo ofertadas as condições de permanência aos estudantes de baixa renda na universidade, haveria uma redução nos efeitos das desigualdades, dentro do contexto das IFES. Para o Fórum, a permanência acadêmica nas IFES dependeria de igualdade de oportunidades aos estudantes em situação de vulnerabilidade social.

A busca pela redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade. Esse não se pode efetivar apenas no acesso à educação superior gratuita. Torna-se necessária a criação de mecanismos que viabilizem a permanência e a conclusão de curso dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2007, p. 4).

É possível entender, através da observação das suas publicações, que o FONAPRACE enxerga a assistência ao estudante como resposta à busca pela garantia do direito à educação superior. Observa-se que o Fórum entende a Política de Assistência Estudantil como:

[...] um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2007, p. 1).

A luta do Movimento Estudantil, através da UNE e da SENCE, bem como do FONAPRACE, ganhou força e expressão em um momento sócio histórico onde o neoliberalismo imperava hegemônico e os organismos multilaterais e Banco Mundial ditavam as regras. Apesar disso, o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, só foi criado no segundo mandato do governo Lula, quando o ministro da educação era Fernando Haddad.

Na Portaria Normativa constava que o programa só entraria em vigor a partir de 2008, o que de fato ocorreu, sendo implementado em janeiro deste ano. Em 19 de julho de 2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES foi alterado, passando a ser preconizado pelo Decreto Presidencial de nº 7.234. O que era uma Portaria Normativa do MEC, consolidou-se como programa de governo.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), destacava como necessário o estabelecimento de uma política nacional de assistência estudantil, com isso, o PNAES já nasce sob a marca desse vínculo, como demonstra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007:

O Reuni permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública, o desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que inclusive dê sustentação a adoção de políticas afirmativas (Brasil, 2007, p. 35).

O PNAES está voltado para o atendimento aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, e ainda, em seu artigo 4º, estende o alcance das ações de assistência estudantil aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Brasil, 2010). Tem como objetivo central ampliar as condições de permanência e conclusão do curso dos estudantes de baixa renda, através de medidas que possibilitem a igualdade de oportunidades entre os estudantes. No decreto que o institui, em seus artigos 1º e 2º, observa sua finalidade e seus objetivos:

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. (Brasil, 2010)

O artigo 4º, parágrafo único do referido Decreto indica que as supracitadas ações 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” (Brasil, 2010). O decreto elenca que as instituições federais de ensino superior serão responsáveis pela execução das ações de assistência estudantil. Em relação ao público que será atendido pelo Programa, o art. 5º do Decreto aponta que “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” (Brasil, 2010).

No Plano Nacional de Assistência ao Estudante, documento que apresenta as diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos voltados para a inclusão e a permanência

dos jovens nas IFES, o FONAPRACE aponta que “[...] A democratização do acesso implica a expansão da rede pública, bem como a abertura de cursos noturnos. A democratização da permanência implica a manutenção e expansão dos programas de assistência” (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2007, p. 6). O FONAPRACE, ao lançar luz para a existência de milhares de jovens que nunca tiveram acesso à educação, cultura, saúde, lazer, condições mínimas de moradia, ressalta: “[...] urge o engajamento das universidades públicas, não apenas no debate, mas concretizando ações que possibilitem o acesso e sobretudo a permanência no meio universitário em condições dignas e de forma equânime” (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2007, p. 4).

Assim, convém indicar que o PNAES figura como um Programa produzido no âmbito do Estado neoliberal brasileiro, conseqüentemente, profundamente marcado pelos disciplinamentos exigidos às políticas públicas no contexto desta agenda político-econômica, que para os grupos socialmente subalternos se apresenta sob o espectro de profundas contradições.

### **3.2 Características político-econômicas de consolidação do PNAES**

No contexto político e econômico brasileiro dos anos 1990, em nome do ajuste macroeconômico ortodoxo, caracterizado nesta pesquisa como ajuste conservador, constata-se o aumento do desemprego estrutural, a desmobilização das entidades sindicais, a precarização das relações de trabalho, aumento da pobreza, a privatização dos bens públicos como educação, saúde e previdência. Contexto que, segundo os intelectuais orgânicos do neoliberalismo, deve ser gerido pela redução da intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, pela adoção de uma matriz de redução de custos – gastos públicos -, que na prática parece reposicionar as condições de acumulação das elites econômicas, ao custo de progressivo desmantelamento dos direitos sociais demandados pela classe trabalhadora.

Contraditoriamente, o agravamento do panorama social a níveis nunca vistos de desemprego e subemprego, decorrente de opções por políticas monetária, fiscal e cambial, típicas do neoliberalismo, justifica o alinhamento do estado brasileiro às orientações dos intelectuais e agenciadores neoliberais para o desenvolvimento de instrumentos, estratégias e políticas de gestão do referido panorama social.

É assim que no governo de FHC o Brasil passou a integrar a lista dos países assessorados pelos organismos multilaterais, com destaque o FMI e o Banco Mundial, viabilizando o

fortalecimento do bloco conservador burguês modernizante – elite econômica local -, pondo em prática a venda de estatais mediante a privatização de setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, tais como, mineração e telecomunicações, precipitando vários programas de reformas das políticas estruturantes do país. Os organismos multilaterais promoveram ajustes fiscais e estruturais, fomentaram a contrarreforma estatal e uma conservadora reforma educacional, o que aprofundou a aproximação das universidades públicas à lógica privada.

Diante do perfil fortemente burocrático do Estado brasileiro, as reformas colocadas em prática passam a responder por forte apego ao gerencialismo como marco político-ideológico e econômico, e como racionalidade justificadora para constantes cortes de recursos orçamentários – ajustes fiscais - que seriam destinados à gestão dos serviços sociais, sob a justificativa de maior eficiência do gasto público. Tratava-se de constituir as ferramentas de controle do gasto público, que na prática justificou a progressiva transferência de responsabilidades e do fundo público para o próprio mercado na oferta desses serviços.

Diante da contrarreforma neoliberal promovida por FHC, ganhou força e expressão a reivindicação do movimento estudantil pela democratização do acesso ao ensino superior, através do aumento progressivo dos investimentos em educação e ampliação das vagas nas universidades públicas.

Como forma de subsídio e incidência a este ideário de contrarreforma neoliberal promovida, no Brasil, pelo governo FHC, o Banco Mundial, em 1995, publicou o documento intitulado “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*”, apresentam a reforma do ensino superior como uma prioridade, e estabelecendo para os países periféricos do capitalismo, agora neoliberal, o processo de diferenciação das IFES, implicando na própria diversificação das fontes de recursos para a educação superior pública (Banco Mundial, 1995). A referida publicação também aponta que esse sistema de ensino criaria “igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior” para os estudantes provenientes de famílias de baixa renda.

No que se refere à diferenciação das instituições de ensino superior, o Banco alega que:

[...] a introdução de uma diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não-universitárias e o aumento de instituições privadas podem ajudar a atender à crescente demanda por educação de nível superior e tornar os sistemas de ensino mais adequados às necessidades do mercado de trabalho (Banco Mundial, 1995, p. 31).

No contexto brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/96, tornou o sistema de ensino ainda mais heterogêneo e diversificado, ao ponto das IFES, aos poucos, adquirirem o status de empresas capitalistas, respondendo aos interesses do mercado, onde o financiamento deixa de ser poder do Estado, abrindo lugar para empréstimos e cobrança de mensalidades. Em resposta à diferenciação das instituições de ensino superior, o Decreto 3.860/2001, classifica as instituições de ensino superior em: a) Universidades, b) Centros Universitários, c) Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores.

O Banco Mundial, já em meados dos anos 1990, relaciona a expansão do acesso à educação ao crescimento da oferta do ensino privado, fazendo jus à já defendida integração entre a educação e o setor produtivo, no intuito de que os países periféricos se adequem à lógica do reordenamento internacional do capital. O fortalecimento do processo de privatização da educação superior é apresentado pelo Banco Mundial como “democratização” deste nível de ensino, numa nítida ruptura com a lógica da universalidade do acesso à educação. (Lima, 2002, p. 46). Dessa forma, cria-se o “fetichismo da democratização”, que seria “[...] uma concepção de que esta ‘expansão/democratização’ deveria ser efetivada através da ampliação do processo de participação dos setores privados no financiamento e execução da política educacional”.

Neste sentido, foi sendo oportunizados espaços para que os interesses dos grupos que propõem a desregulamentação do Estado e a diminuição da presença do poder público na educação brasileira pudessem se desenvolver.

Quando o Estado viabiliza área educacional como espaço de especulação financeira, promovendo uma nova relação entre Estado e rede privada de ensino, grupos educacionais privados do Brasil passaram a obter lucros exorbitantes com a educação superior, ao passo em que as IFES foram gradativamente sofrendo um processo de sucateamento. Como observa Lima (2002, p. 47):

Quando o discurso dos organismos internacionais do capital considera a necessidade de redução das verbas públicas para a educação superior, abrindo a possibilidade para outras fontes de financiamento da atividade educacional via setores privados, depreende-se que, para garantia da expansão no acesso à educação, é imprescindível o fortalecimento da expansão do ensino privado (Lima, 2002, p. 47).

Foi nos dois governos de FHC que concretizou-se a segunda fase da reforma da educação brasileira em tempos de “contra-revolução neoliberal” (Lima, 2007). A educação superior é demarcada como um serviço público não-estatal, o que levou a uma diminuição de verbas públicas para financiamento da educação superior, e a uma gradativa desresponsabilização do Estado com esse nível de ensino, ao mesmo tempo em que estimulou

o empresariamento sob a aparência de democratização do acesso à educação (Lima, 2007). Diversificar e flexibilizar o ensino superior são consideradas formas de democratizar o acesso.

O Fies - Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior, criado no governo FHC pela Medida Provisória nº 1.827/99, opera com recursos orçamentários do MEC propiciando a destinação indireta de dinheiro público para as instituições privadas, o que pode ser traduzido como um financiamento bancário com juros de mercado, que favorece apenas as instituições privadas e exige do estudante o pagamento do financiamento assim que ele conclui seu curso.

O Prouni - Programa Universidade para Todos, instituído pela Lei nº 11.096/2005, é destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. Segundo a UNE - União Nacional dos Estudantes, o Prouni, criado no governo Lula, resultou em uma renúncia fiscal e gerou um déficit de R\$ 266 milhões em 2006 (União Nacional dos Estudantes, 2007, p. 2), o que se traduz em verbas públicas beneficiando instituições de educação superior privadas. Dessa forma, a contrarreforma da educação superior preparada nos governos de FHC e implementada pelos representantes educacionais sob a orientação das agências multilaterais, instituiu uma mercantilização da educação superior pública brasileira e que foi se aprofundando na gestão do governo Lula da Silva.

Observa-se, no período de 2003 a 2006, o adensamento da política de viés conservador e regressivo para a educação superior pública brasileira, iniciada por FHC e levada adiante pelo governo Lula da Silva. Com a propagada concepção de educação como um bem público, a democratização do acesso ao ensino superior vai se dar pelos interesses da burguesia educacional nacional e internacional, submetendo a educação superior pública brasileira à ordem do capital.

Dessa forma, a normalização da alocação de verbas públicas destinadas às instituições de educação superior privadas e o financiamento de agentes privados para as IFES, criam “[...] as bases para o aprofundamento da inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial e para a intensificação do processo de reconversão neocolonial”. (Lima, 2007, p. 19).

A luta por uma política de acesso e permanência no ensino superior por parte dos movimentos estudantis representados pela UNE, se traduzia na reivindicação pela ampliação da oferta de vagas nas universidades públicas, a implantação de novas universidades públicas em todo o país bem como a reestruturação e ampliação das já existentes, o aumento de verbas públicas investidas na educação superior pública e a extinção dos programas que alocavam verbas públicas para as instituições de ensino privadas.

Uma política de democratização de acesso, com foco na expansão, reestruturação e interiorização das IFES foi o centro das reivindicações do movimento estudantil e se contrapõem à lógica aprofundada por Lula da Silva de democratização do acesso ao ensino superior pela via privatista. As reivindicações dos coletivos estudantis pela democratização do acesso também contava com um conjunto de reivindicações para que o governo oportunizasse condições de permanência para os estudantes de baixa renda nas IFES brasileiras.

Em sua primeira gestão, o presidente Lula, em consonância com os organismos multilaterais e suas diretrizes neoliberais, vai gradativamente implementando um projeto de desenvolvimento nacional com princípios baseados em reformas e privatizações do ensino superior. Seguindo a cartilha neoliberal de enxugamento dos gastos na área social, anuncia, em 2005, uma Reforma Universitária.

O FONAPRACE e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), já apontavam para os danos da política de cortes de verbas que sofriam as IFES brasileiras. É nesse panorama de enxugamento dos gastos públicos que o movimento estudantil e organizações como o FONAPRACE e ANDES denunciaram este novo perfil de universidade, defendido pelos organismos multilaterais, tendo como agente principal o Banco Mundial.

O setor privado da educação, através de seus empresários, tiveram forte poder de influência na aprovação de emendas inseridas no PL 7.200/06 - projeto da reforma universitária, e com essas emendas, seus interesses foram sendo contemplados. Ao mesmo tempo, em um movimento contraditório, o projeto de lei articulava outros sujeitos coletivos ligados às políticas educacionais e que se levantavam como forte oposição às propostas que o PL 7.200/06 apresentava, sempre voltados a denunciar seu teor privatista. É o caso do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior que denunciava a oferta de educação a distância por meio das Tecnologias da Informação e da Comunicação, estabelecidos no PL, como o compromisso social da instituição através do comércio nacional e internacional da educação superior. O ANDES também indicava que a assistência estudantil foi utilizada como propaganda na proposta de reforma universitária do governo, pois a vincula às verbas de custeio das IFES. O que, no entanto, se traduz irrisório, considerando que sempre foi destinado baixo valor ao item outros custeios e capital, nas instituições. Em sua publicação “Análise do projeto de lei nº 7200/2006 a educação superior em perigo!” analisa:

[...] Ademais, a esmagadora maioria das emendas apresentadas ao PL nº 7200/2006, ou seja, a quase totalidade das emendas encaminhadas por diferentes partidos (PMDB -93; PSDB - 83; PFL - 56; PP - 33; PTB - 29; e PL - 11) têm teor privatizante e, no seu conjunto, poderiam recompor tanto o PL nº 4212/04 quanto o nº 4221/04, este

último, bem mais completo, constitui uma ameaça de maior complexidade. [...] Tal ataque pode coroar iniciativas privatizantes, algumas já sedimentadas, que datam do governo anterior e tiveram seguimento no atual, por exemplo, por intermédio da legislação do PROUNI, das Parcerias Público-Privadas, da lei do SINAES e de outras medidas semelhantes. Essas ações estão em consonância com as orientações de organismos multilaterais que vêm pregando a diluição da fronteira entre o público e o privado, advogando que a regulação seja feita por meio de agências e pela verificação de resultados. Essa receita é especialmente danosa em um país como o Brasil, sem tradição de efetivo controle social e com um setor de capitalismo selvagem extremamente desenvolvido, pois livre de amarras (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, s.d., p. 2).

Considerando o cenário de crise, advinda do movimento contraditório, o governo federal se mobilizou para colocar em prática novas estratégias a fim de obter um consenso junto ao movimento estudantil, uma passivização que garantiria sua governabilidade, ao passo que atingia a pauta da contrarreforma da educação superior e se alinhava aos interesses do empresariado nacional e internacional. Não é por acaso que a assistência estudantil é incluída no Decreto nº 6.096, de 2007:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (Brasil, 2007).

O PNAES é instituído pela Portaria Normativa do MEC nº 39 de 2007, sendo apresentado pelo governo como uma extensão do processo de expansão e reestruturação das IFES brasileiras, consolidando o REUNI. No PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação, aprovado em 2007 pelo Presidente Lula e pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, é apresentado como meta o avanço da educação no País, em todas as suas etapas, dentro de um período de quinze anos. Assim o Plano apresenta:

O Reuni permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública, o desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação a adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil consolida o REUNI. (Brasil, 2007, p. 35).

Os coletivos estudantis que integravam a UNE manifestavam uma série de reivindicações no campo da assistência ao estudante universitário, que apareciam dentro das reivindicações no campo da educação superior. Para eles, a legitimação da assistência ao estudante seria estratégica para a reconciliação do governo com sua base social.

Vale destacar que tais reivindicações não foram realizadas exclusivamente pela UNE, mas também integram os documentos produzidos pela Secretaria Nacional de Casas de

Estudantes - SENCE e pelo Fórum Nacional de Pró - Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE.

Faz-se oportuno mencionar que o FONAPRACE, criado em 1987, se concentrou ao longo de sua primeira década na produção e identificação de dados confiáveis que fundamentassem a elaboração de uma proposta de política de assistência ao estudante.

Diante da conjuntura nacional com a ofensiva neoliberal do Governo FHC, os encontros do FONAPRACE registraram a preocupação constante em conhecer o estudante das universidades públicas brasileiras. Nessa direção, definiu-se por traçar o perfil socioeconômico e cultural dos discentes de graduação das IFES (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2012, p. 20).

Portanto, esses três sujeitos coletivos, UNE, SENCE e FONAPRACE, foram importantes para que a assistência ao estudante fosse institucionalizada nas IFES brasileiras. Contudo, a ausência de recursos para a viabilização da assistência estudantil ocasionou o desmantelamento da assistência ao estudante em algumas Instituições Federais de Ensino brasileiras nos anos 1990 e nos primeiros anos do século XXI.

Convém lembrar que no documento, já indicado no texto, *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), o Banco Mundial posiciona que a assistência ao estudante como “custos não educacionais”, portanto, causador de gastos públicos. Diante disso, as propostas de reforma do ensino superior no Brasil, desde os anos 1990 até os dias atuais, estiveram posicionadas em fiel consonância com uma das linhas prioritárias do Banco Mundial para a reforma do ensino superior, que sugere a diversificação das fontes de recursos para a educação superior pública e a inserção de incentivos para uma performance, devendo-se "dividir os custos com os alunos". Dessa forma, o banco propunha ao governo brasileiro a extinção de alojamentos e restaurantes nas IFES e realocar o investimento na assistência ao estudante pobre, nas instituições privadas de ensino, através de bolsas.

*Los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación. Por ejemplo, en Botswana y Ghana se han eliminado los subsidios para las comidas de los estudiantes, se han privatizado los servicios de comidas, y se han logrado considerables ahorros de costos* (Banco Mundial, 1995, p. 7).

Segundo o Banco Mundial, o apoio aos estudantes seria concedido através de bolsas de estudo ou programas de empréstimos estudantis, e o governo federal consolida essa proposta com a concessão de bolsas e empréstimos através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa do Ministério da Educação criado em 1999 que tem como objetivo o financiamento dos estudos a estudantes matriculados em instituições de educação superior privadas.

Essas medidas adotadas pelo governo favorecem o setor privado, que se fortalece através de isenções fiscais, pela diferenciação das IES e pela abertura do mercado aos investimentos estrangeiros. Além disso, o governo deixa de empregar recursos das IFES para a assistência estudantil e passa a destiná-los ao âmbito privado, ou seja, empréstimos e bolsas ao aluno de baixa renda “academicamente qualificado”, segundo orientações do Banco Mundial.

A intensificação dos processos de diversificação e diferenciação institucional partem da premissa de que as instituições de ensino não possuem aptidão para gerir os recursos públicos, e na última década do século XX, se fez presente uma contínua limitação na aplicação de recursos para a manutenção e desenvolvimento das IFES, o que torna real e preocupante a ausência de recursos em nível nacional para a manutenção da assistência estudantil no ensino superior, inviabilizando a ampliação de projetos de apoio ao estudante de baixa renda nas universidades e influenciando no agravamento dos índices de evasão e retenção, o que para o governo, significava gastos para os cofres públicos. Ora, se em um governo neoliberal, a educação é considerada um custo e não um investimento, então ela está na mira do que pode ser cortado, um gasto que deve ser reduzido, sem oferecer qualquer prejuízo para essa política de desenvolvimento econômico.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, em atendimento às reivindicações do Banco Mundial, extinguiu qualquer possibilidade de criação de uma rubrica para a assistência estudantil do orçamento federal. Nesse contexto, algumas instituições federais de ensino brasileiras, já atravessadas pelos cortes nos gastos públicos e falta de manutenção de programas essenciais postos em prática pelo governo federal, tiveram que fechar seus restaurantes universitários e moradia estudantil, um quadro de sucateamento das IFES e precarização dos poucos programas assistenciais existentes. Esse dismantelamento da assistência ao estudante dificultou a permanência dos estudantes da classe trabalhadora no ensino superior público, o que comprometeu a vida acadêmica e profissional da classe que vive do trabalho.

Os sujeitos coletivos que mais representam a luta pela institucionalização da assistência ao estudante nas IFES brasileiras foram a UNE, Secretaria Nacional de Casas de Estudantes - SENCE e Fórum Nacional de Pró - Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE. Eles reivindicavam a aprovação de um Plano Nacional de Assistência Estudantil, com rubrica específica e que ela fosse compreendida como uma política pública imprescindível não só à permanência, mas também à formação integral dos estudantes. Portanto, no tocante à democratização das universidades brasileiras, as reivindicações se estendem a investimentos em restaurantes universitários, moradias estudantis, bibliotecas, creches, transporte gratuito, assistência médica odontológica e psicológica, espaços gratuitos e

acessíveis para atividades culturais e esportivas e acesso e permanência aos estudantes com necessidades especiais.

Vale ressaltar que, em meados dos anos 2000 era constante a preocupação dos coletivos estudantis com o combate à desigualdade social no interior das universidades. Contudo, a preocupação com a desigualdade social não era exclusiva dos coletivos de estudantes. As elites dominantes também já demonstravam preocupação com a profunda regressão social que o projeto neoliberal provocou, desde os anos 1990, não só no Brasil, mas em todo o mundo. Em uma espécie de revisionismo, teóricos e ideólogos da classe dominante vinham alertando que os crescentes problemas como desemprego, pobreza e desigualdades sociais não seriam resolvidos ou sequer minimizados pelo mercado, organizado por uma mão invisível e que se deixava ser conduzido por intenções individuais.

Vivenciando as dificuldades socioeconômicas e deparando-se com o aumento da demanda por assistência, os coletivos estudantis acreditavam que só a institucionalização de uma política de assistência ao estudante poderia reduzir as expressões da questão social no interior da universidade.

Nesse sentido, em 1996, o FONAPRACE realizou a I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras. Em sua primeira edição, a I Pesquisa de Perfil identificou que 44,29% dos estudantes de graduação vinham de famílias classificadas como pertencentes das “categorias C, D e E” - o que confirmava a demanda real e potencial para a assistência estudantil.

A II Pesquisa do Perfil foi realizada entre 2003 e 2004 e “Novamente a pesquisa revelava que 42,8% dos estudantes “encontram-se nas classes [de renda] C, D, E” cuja renda média familiar mensal atingia, no máximo, R\$ 927,00, valor contido na faixa vulnerabilidade social.” (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 4).

A terceira edição da Pesquisa de Perfil ocorreu em 2010, e constatou que 43,7% dos estudantes pertenciam às “classes [de renda] C, D e E”. Nesta edição foi identificado um aumento no número de estudantes pretos nas IFES, de 5,9% para 8,7%, e de pardos, de 28,3 para 32,1%, dado que refletia a institucionalização das políticas de ação afirmativas e do REUNI (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 4).

A IV Pesquisa, realizada em 2014, identificou as mudanças oportunizadas pela expansão do ensino superior federal através do SISU e lei de cotas, que impactaram ainda mais no perfil socioeconômico e cultural dos estudantes. “Evidenciou um cenário particular, com inúmeros indicadores comprobatórios de que o ensino superior federal havia se tornado mais acessível, popular e inclusivo”, “comprovando o efeito das políticas de democratização do acesso”

(Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 8). Outro dado relevante desta edição da pesquisa é que mais estudantes constaram na faixa de renda de cobertura do PNAES, nos cursos de graduação presenciais, “pela primeira vez, o percentual de estudantes com renda per capita de até 1 e meio SM atingia a maioria absoluta do universo pesquisado” (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 8).

Na V Pesquisa, o número de estudantes inseridos na categoria de renda mensal familiar per capita “até 1 e meio SM” cresceu ainda mais, alcançando 70,2% do universo pesquisado, “é revelador que o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita “Até 1 e meio SM” tenha saltado de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica” (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 32).

A V Pesquisa também incluiu o recorte “estudantes ocupados (as)” como variável ao realizar o levantamento dos estudantes trabalhadores. Em relação a vínculo com o trabalho, a equipe organizadora da pesquisa classificou como “ocupados” os estudantes trabalhadores, “inativos (as)” os estudantes que não trabalham e não estão à procura de trabalho e “desocupados (as)” os desempregados.

Em 2014 o percentual de estudantes trabalhadores era de 35,3%, 5,4 p.p a mais do que em 2018. Em 2018, do total de estudantes, 29,9% estão trabalhando, 40,6% estão desempregados e 29,5% não trabalham e não estão à procura de trabalho.

Os estudantes trabalhadores estão matriculados, em sua maioria, em cursos das áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, diferentemente dos desocupados e inativos. Estes concentram-se nas áreas de conhecimento das Engenharias e Ciências da Saúde.

A maioria dos estudantes ocupados é do sexo masculino, pretos e pardos perfazem 50,4% do total. “Considerando a renda do trabalho, a maioria absoluta dos (as) estudantes ocupados (as) recebe “Até 1 e meio SM” (62,2%)” (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 33).

Entre os estudantes trabalhadores, 48,4% estudam no turno noturno, quase metade. Estes estudantes vieram de escolas públicas de Ensino Médio no percentual de 72,1%.

No universo da pesquisa de estudantes ocupados, 54,3% pensaram em desistir do curso, 1,5 p.p. acima da média. Dentre os motivos, 23,6% alegam dificuldades financeiras e 25,1% apontam o nível de exigência como agravante, como por exemplo a carga elevada de trabalhos acadêmicos.

Mais da metade dos estudantes ocupados indicaram dificuldade em conciliar trabalho e estudo. Dentre os ocupados que fizeram trancamento de matrícula, 37,0% alegaram motivo de trabalho, e apenas 9,9% alegou insatisfação com o curso. A cada 10 estudantes, apenas 1 faria um novo curso, enquanto 4 a cada 10 fariam pós-graduação.

### **3.3 O disciplinamento operacional da política do PNAES no contexto da agenda neoliberal**

A política de assistência estudantil nas instituições federais, por meio do PNAES, se revela através de múltiplas configurações, embora as IFES sejam firmadas sobre os mesmos direcionamentos e recursos nacionais. São diferentes programas, cobertura, valores, critérios e modalidades, que demonstram a diferenciação de uma experiência da política para outra, como: estrutura física, humana e financeira que possibilite a execução da política em longo prazo, como moradias estudantis; fontes de recursos próprias dissociadas do PNAES; restaurantes universitários e políticas de apoio à alimentação; iniciativa estadual ou municipal de isenção da tarifa do transporte público, entre outras possibilidades.

As instituições federais de ensino superior, portanto, mediadas entre a autonomia e o controle público, adaptam e moldam suas políticas institucionais de assistência estudantil dando contornos e características específicas para cada experiência, que são impulsionadas e alicerçadas por um conjunto de condições. Com isso, institucionalizam suas ações considerando alguns dos seguintes elementos: contextos históricos institucionais - como a acumulação de recursos físicos e consolidação da luta e defesa da permanência universitária pelos movimentos estudantis; gestão e administração institucional/acadêmica - que trata-se do posicionamento político, estrutura da gestão das IFES, colegiados decisórios e por fim, regulação federal acerca do cumprimento orçamentário/financeiro da Política de Assistência Estudantil e das IFES.

Nesse contexto, portanto, vale ressaltar o que está disposto no artigo 206 da Constituição Federal de 1988, acerca da gestão e autonomia universitária “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988).

Como mencionado, a autonomia é restrita ao exercício de suas atribuições definidas por lei, contemplando formas de controle por parte do poder público. Deste modo, a criação de normas e políticas dentro da universidade brasileira deve seguir o cumprimento de suas finalidades sociais, políticas e jurídicas, o que evidencia as proporções e limites em que a autonomia se apresenta, logo, diferente de conceitos como independência ou soberania. Ao indicar os recursos que as instituições podem executar, a própria Constituição Federal de 1988,

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Assistência Estudantil agem como instrumentos de controle público.

Assim, a administração das instituições federais cria e gerencia as ações institucionais através de uma estrutura de relativa autonomia, a partir dos interesses, forças políticas, motivações e demandas diferentes que existem na instituição, o que ocasiona políticas institucionais que se apresentam com características diferentes entre instituições. Deste modo, as IFES consolidam suas próprias estruturas e hierarquia organizacional de modo a definir as funções administrativas que irão planejar e executar as políticas e ações institucionais. Para isso, as IFES gerenciam a política e suas ações criando espaços normativos conforme seus organogramas.

Através do Plano Nacional de Assistência Estudantil de 2008, que teve como intuito direcionar as políticas institucionais e, depois em 2010, transformou-se no PNAES, o FONAPRACE elencava como um dos objetivos: “viabilizar por meio das IFES uma estrutura organizacional, em nível de Pró-Reitoria com as finalidades específicas de definir e gerenciar os programas e projetos de assistência estudantil” (Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2008). Como sinalizado pelo FONAPRACE, algumas instituições federais criaram pró-reitorias específicas para as políticas de assistência estudantil, o que pode ser entendido como uma iniciativa de prioridade institucional no que se refere a permanência nessas IFES, tendo em vista que o status de pró-reitoria permite maior autonomia e controle das ações a elas delegadas. Por outro lado, na prática, a gestão das ações ficou a cargo, na maioria das instituições, de diretorias ligadas à pró-reitoria de ensino e, localmente, sob a responsabilidade de coordenações, departamentos, assessorias, o que ajuda a explicar a diferenciação das ações no interior das IFES e, conseqüentemente, expressando o lugar dado à assistência estudantil na efetivação da permanência estudantil.

Há que se considerar também as forças e tensionamentos da sociedade refletidos na crescente demanda por permanência, que se originam da pressão dos estudantes, assim como de outros setores da sociedade, como o caso do FONAPRACE. Dessa forma, as ações que compõem as políticas de assistência estudantil ganham proporções dentro das IFES na medida em que os interesses e forças atuantes nestas instituições as tencionam, percorrendo os processos de consolidação e se transformando em programas institucionais, como os auxílios financeiros, RU e moradia universitária, se estabelecendo assim como uma política institucional.

A gestão se torna um elemento com capacidade de dar características às configurações das políticas de assistência estudantil, assim como os recursos institucionais obtidos

historicamente e o espaço administrativo que gesta tais recursos, também se apresentarão como elementos representativos. Neste sentido, a gestão caminha por aspectos políticos e sociais e, deste modo, ultrapassa a mera operacionalização da política. Contudo, mesmo que a gestão recorra aos aparatos legais para dar andamento em suas atividades, essa ação não a isenta de mediações com “perspectivas políticas e ideológicas inspiradas em manter ou superar a ordem societária, e a qual projeto de sociedade que se almeja” (Gurgel; Souza Filho, 2018).

Deste modo, é basilar destacar que no atual modelo político econômico mundial, de acordo com Paro (2012), o conceito de gestão está norteado por uma perspectiva hegemônica de manutenção da ordem societária vigente, em suas palavras: “[...] a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o status quo e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio” (Paro, 2012, p. 43).

As políticas de governo são um dos principais elementos de diferenciação nas configurações das políticas de assistência estudantil no interior das instituições federais, pois refletem no financiamento nacional da assistência estudantil, considerando que o PNAES é um dos principais meios de apoio às políticas institucionais.

Segundo a Portaria Normativa nº 39 de 2007, em seu artigo 3º, § 2º “os recursos para o PNAES serão repassados às instituições de educação superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil” (Brasil, 2007). Contudo, há uma clara limitação para o uso desse recurso financeiro: deve ser empregado em ações que tenham como público alvo os estudantes “prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos [...] com o recorte de renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio” (Brasil, 2007). Logo, qualquer iniciativa de teor mais abrangente, que não proponha editais de seleção, com intuito de atender a todos os estudantes, independente da sua condição socioeconômica, não é prioridade das ações financiadas pelo PNAES.

À exemplo desse movimento, os serviços de saúde ao estudante não estão totalmente abarcados pelos critérios do PNAES, geralmente financiados por recursos próprios das instituições. Esse serviço possibilita a ampliação do atendimento ao público estudantil sem que para isso seja necessário processos seletivos ou análise de renda. Outro exemplo é o fomento aos restaurantes universitários, o que torna a alimentação mais acessível para toda a comunidade acadêmica, visto que os recursos do PNAES não poderiam subsidiar a refeição de todos os estudantes.

Ainda sobre o financiamento das políticas de assistência estudantil, outro ponto importante a ser observado é que houve iniciativas desproporcionais em relação ao acesso e permanência. Esse descompasso é expresso pelo direcionamento da atenção ao ingresso, à

exemplo do REUNI, mais do que às ações da assistência estudantil. Até mesmo os recursos próprios das universidades, que dependem da visão prioritária da gestão institucional para o aporte na assistência estudantil, também apresentam esse descompasso, o que também destaca como o poder público, por meio de legislações e financiamentos, limita institucionalmente as IFES na estruturação das políticas educacionais.

Os recursos para atendimento da assistência estudantil, por intermédio do PNAES, foram crescendo ano a ano, contudo sobre níveis diferentes, com isto, desde 2016, esse crescimento vem diminuindo em relação aos anos anteriores. Agravando o quadro, as matrículas no ensino superior também aumentaram de forma significativa de 2010 a 2018 conforme consta no Censo da Educação Superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019), nesse período, o crescimento do acesso na rede pública foi de 33,8%, o que se traduz em meio milhão de estudantes a mais nas instituições federais de ensino superior.

Neste contexto, fica evidente o descompasso onde há uma constante redução de investimentos na assistência estudantil e, ao mesmo tempo, um aumento no número de matrículas nas instituições federais de ensino superior. Através das cotas de ingresso nas IFES, e aumento das matrículas, houve uma diversificação dos perfis dos estudantes, o que fez surgir novas demandas para as políticas educacionais e uma cobrança maior por ações institucionais, que sem o repasse financeiro, se tornam precarizadas. Kowalski (2012, p. 107) contribui:

O questionamento sobre o aumento de verbas para a política de assistência estudantil anunciada nas celebrações dos Decretos, no momento que deixam de ser cumpridas pelos entes governamentais, produz uma espécie de armadilha social, uma vez que há uma massificação na oferta de vagas e da expansão na ESB e, ao mesmo tempo, uma restrição nos orçamentos de modo a prejudicar a qualidades das políticas de educação e comprometer não apenas sua execução, como a permanência dos alunos na própria instituição. Além do mais, essa concepção parece uma rejeição da AE como um direito, já que, para tal funcionamento, precisa ser mantida com condições adequadas ao funcionamento legítimo e não “em condições mínimas suportáveis” como denunciou o aluno entrevistado (Kowalski, 2012, p. 107).

No tocante à limitação do recurso financeiro para as políticas públicas de permanência, a oferta das ações de assistência estudantil se traduzem em auxílios/bolsas em detrimento da construção de instalações como restaurantes e residências estudantis, o que evidencia o processo de precarização dos serviços públicos, pois o fenômeno de “bolsificação” das políticas públicas sociais, além de desmantelar a ideia de direito para todos ao ser destinado apenas a alguns, também favorece a individualização de demandas coletivas, esperando-se que cada aluno se torne responsável por encontrar meios que garantam sua permanência no curso, eximindo os gestores da política da oferta de alimentação e moradia, por exemplo.

[...] ao se optar por fornecer bolsa alimentação e bolsa moradia em detrimento da construção de restaurantes universitários e moradias estudantis o que se tem é a focalização do problema na reprodução da lógica atual da assistência social no interior da universidade. Essa saída reforça o mercado e a individualidade como parâmetros societários: com a bolsa, o aluno consome no mercado, de forma isolada (Cislaghi; Silva, 2012, p. 507).

Para o acesso aos auxílios e bolsas estudantis, têm-se processos seletivos caracterizados por critérios restritivos e de fiscalização cada vez mais restritivos, contrastando com outras possibilidades de seleção, em exemplos: editais de fluxo contínuo e editais temporários; edital com limites de vagas e edital independente de vagas; IFES que empregam um ou vários requisitos para manutenção dos benefícios estudantis, chamado de condicionalidade, como: reprovação por falta, baixo rendimento acadêmico ou aplicação de sanção disciplinar.

Desta forma, com as ações institucionais cada vez mais focalizadas, a financeirização das políticas públicas se torna estratégica para reforçar a ideia dos mínimos sociais. Assim, em detrimento de ações bem estruturadas e abrangentes, com serviços que promovam o direito à educação superior pública, oportunizando condições de permanência na instituição com qualidade, a assistência ao estudante não se configura como um direito de todos, quando assiste apenas àqueles que comprovem estarem na faixa dos critérios de renda regulamentados pelo PNAES, representando assim o binômio focalização-bolsificação.

A bolsificação significa a monetarização da política social (...) soluções rebaixadas e pauperizadas para as mais diversas expressões da questão social (Granemann, 2007 *apud* Cislaghi; Silva, 2012, p. 498).

Convém destacar, ainda, que o processo de bolsificação responde de forma funcional à agenda político-econômica neoliberal ao instrumentalizar uma política pública educacional como o PNAES como fator de inclusão bancária, em que a própria política de acesso e permanência figura funcional a processo cada vez mais agressivo de financeirização da juventude trabalhadora que luta pelo acesso e permanência qualificada nos processos de formação universitária no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propor uma análise das políticas de acesso e permanência no ensino superior para as classes que dependem do trabalho para viver, exigiu o desafio de avançar para além de suas características de inclusão e democratização, amplamente já consensuadas entre pesquisadores da área.

Por meio do exercício teórico que busca compreender o manejo-característica destas políticas a partir do exercício contraditório de democratizar o referido acesso público à universidade no âmbito de uma política econômica centrada na lógica da austeridade fiscal, é possível indicar para um disciplinamento funcional deste princípio de inclusão e democratização.

O agenciamento do Estado brasileiro pela lógica político-econômica neoliberal não representa uma oposição-negação da democracia, bem como, não se furta ao diálogo com as demandas dos movimentos sociais e do conjunto das demandas dos trabalhadores, contudo, sempre a partir de uma concepção de democracia funcional – democracia de mercado -, onde o manejo do fundo público, também para as políticas de acesso e permanência dos estudantes trabalhadores das IFES, precisa ser racionalizado a partir das matrizes da austeridade fiscal.

Esta matriz indica tanto para a ampliação do acesso pela via da oferta privada e na modalidade à distância, quanto pela adoção dos princípios da lógica gerencial privada como estratégia de racionalização destas políticas a partir de matrizes de redução de custos, com a adoção e aprofundamento de instrumentos que vão desde a política de bolsificação até as estratégias de inclusão bancária dos estudantes trabalhadores.

Ademais, o PNAES, é fruto de um movimento de tensionamento das universidades públicas brasileiras e de diversos movimentos e organizações sociais, como o movimento estudantil e a FONAPRACE.

Tais coletivos estudantis colocavam a necessidade de o governo criar as garantias para que os setores populares pudessem permanecer nas IFES e terem condições iguais de aprendizado em relação aos demais estudantes. Assim, exigiam que os estudantes das camadas mais empobrecidas da sociedade tivessem acesso a programas de moradia, creches, transporte, alimentação, saúde, esporte e cultura, cujo fim era a redução das desigualdades socioeconômicas e culturais presentes no ambiente universitário, e a formação plena do estudante. Outros coletivos reivindicavam a permanência estudantil como direito a todos, e não apenas como uma concessão a alguns estudantes.

A assistência ao estudante universitário é incorporada como um instrumento estratégico de passivização, necessária ao êxito do projeto de governabilidade em construção, afinal, ela ganha forma e expressão na universidade pública, que tem a função de articular o consenso das grandes massas e sua adesão à orientação social impressa pelos grupos dominantes.

Logo, convém indicar que a tese-hipótese movimentada nesta pesquisa conduz ao reconhecimento da importância destas políticas para a inclusão e democratização do acesso e permanência da juventude trabalhadora na universidade brasileira, ao mesmo tempo em que atende às exigências de disciplinamentos e racionalização do recurso público no limite do ordenamento moderno do modelo de sociabilidade capitalista. Movimento teórico-analítico que indicamos como objeto de aprofundamento em novas e contínuas pesquisas na área.

A análise movimentada nesta pesquisa, responde à sua problemática e objetivos: o PNAES é uma síntese de múltiplas determinações, sendo determinado e determinante. Ele é um conduto, uma via de mão dupla por onde circulam diferentes interesses, mas com a dominância de um dos polos. O PNAES atende aos diferentes interesses de classes sob a ordem do capital: atende parte das reivindicações das entidades estudantis e do FONAPRACE, e com isso prepara força de trabalho qualificada e contribui para a coesão social e para a passivização no interior das IFES, sob a ideologia da igualdade de oportunidades.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, G. Trabalho e desigualdade social na reestruturação capitalista: um balanço da “década neoliberal” no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 2, p. 7-38, 2003.
- ALVES, G. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, R; PINTO, G. A. **A fábrica da educação**: da especialização taylorista à flexibilização toyotista. São Paulo: Cortez, 2017.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2007. Disponível em: [https://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Plano\\_Nacional\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: [s.n.], 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 2207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2207.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm). Acesso em: dez. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 2306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 20 ago. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm). Acesso em: dez. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 3860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3860.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm). Acesso em: dez. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 5773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de

graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 10 maio 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 20 jul. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, 03 dez. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 14 jan. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm). Acesso em: dez. 2022.

BRASIL. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: dez. 2022.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum*, Maringá, v. 40, p. 1-12, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37668>. Acesso em: jun. 2022.

CHAUI, M. A. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDES, 1999. p. 211–223.

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. da. O plano nacional de assistência estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. *Revista SER Social*, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul./dez. 2012.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In. COUTO, B. R. *et al.* (org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. 3 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007a.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unisep, 2007.

CURY, C .R. J. **Educação e contradição**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FÁVERO, M. de L. de A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FÁVERO, M. de L de A. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada**: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991. (Coleção Educação Contemporânea).

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf> Acesso em: 18 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Moradia estudantil: histórico e realidade atual nas IFES**. Maceió: Fonaprace, 1995.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos**

olhares. Uberlândia: UFU; PROEX, 2012. Disponível em:  
[http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista\\_fonapraxe\\_25\\_anos.pdf](http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonapraxe_25_anos.pdf)  
Acesso em: 9 mar. 2023.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GIARETA, P. F. A BNCC e o reformismo curricular no Brasil no contexto da agenda neoliberal. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 29, n. 1, p. 339-356, jan./mar., 2022.

GIARETA, P. F. **Função social da universidade**: reflexos do pacto proposto pela unesco na pedagogia universitária para formação de professores. 2013. 199 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

GOMES, M. A. de O.; COLARES, M. L. I. S. A educação em tempos de neoliberalismo: dilemas e possibilidades. **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 281-290, 2012.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e serviço social. In: REZENDE, I.; CAVALCANTI, L. (Org.). **O serviço social e políticas sociais**. São Paulo: Ed. UFRJ, 2006, p. 11-24.

GURGEL, C.; SOUZA FILHO, R. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2018.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2012.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p.331-354, 2017.

LIMA, K. R. de S. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, K. R. de S. **Organismos Internacionais**: o capital em busca de novos campos de exploração. O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

- MACHADO, L. R. de S. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo: Cortez, 1989.
- MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MONTENEGRO, D. M. Reestruturação Produtiva, neoliberalismo e crise: precarização do trabalho e informalidade no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: Ufma, 2007. p. 1-8.
- NEVES, L. M. W.; SANT'ANNA, R.. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 19-39.
- PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2012.
- PAULO NETTO, J. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007.
- PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método do Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SAVIANI, D. Marxismo, educação e pedagogia. In: SAVIANI, Dermeval; DUARTE, Newton (Orgs.). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas: Autores Associados, 2015. p. 59-85.
- SEKI, A. K.; SOUZA, A. G. de; EVANGELISTA, O. O crescimento perverso das licenciaturas privadas. In: EVANGELISTA, O. *et al.* (Orgs.). **Desventura dos professores na formação para o capital**. Campinas: Mercado de Letras, 2019. p. 61-66.
- SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no Século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.
- SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.
- SILVA, M. S. P. da; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.
- SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Análise do Projeto de Lei Nº 7200/2006: a educação superior em perigo!**. (s.d.). Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/analise\\_PL7200\\_06.pdf](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/analise_PL7200_06.pdf). Acesso em: 28 mar. 2023.
- UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **UNE É PRA LUTAR. A UNE Somos nós! Nossa força, nossa voz!**: carta dos delegados e delegadas do 50º Congresso da UNE, 2007.

YARZÁBAL, L. **Consenso para a mudança na educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2002.

ZAINKO, M. A. S. Política de expansão e desafios da educação superior no Brasil. **Cadernos do Professor**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 35-50, 2009.