



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**RENATA MARIA PAIVA DA COSTA**

**A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA DE ACESSO AO ENSINO  
SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO AUXÍLIO  
FINANCEIRO ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA DO CEARÁ (IFCE)**

**FORTALEZA**

**2024**

RENATA MARIA PAIVA DA COSTA

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA DE ACESSO AO ENSINO  
SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO AUXÍLIO  
FINANCEIRO ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA DO CEARÁ (IFCE)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação. Linha de pesquisa: Trabalho e Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Clarice Zientarski.

FORTALEZA

2024

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

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

---

- C875a Costa, Renata Maria Paiva da.  
A Assistência Estudantil como política de acesso ao ensino superior no Brasil : Um estudo sobre o papel do auxílio financeiro estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) / Renata Maria Paiva da Costa. – 2024.  
223 f. : il.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Profa. Dra. Clarice Zientarski .
1. Acesso ao Ensino Superior. 2. Capitalismo Contemporâneo. 3. Estado Neoliberal. 4. Assistência Estudantil. 5. Auxílio Financeiro Estudantil. I. Título.

CDD 370

---

RENATA MARIA PAIVA DA COSTA

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA DE ACESSO AO ENSINO  
SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO AUXÍLIO  
FINANCEIRO ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA DO CEARÁ (IFCE)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação. Linha de pesquisa: Trabalho e Educação.

Aprovada em: 25 de julho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Clarice Zientarski (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Profa. Dra. Kelly Maria Gomes Menezes  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Mônica Duarte Cavaignac  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus pais, Maria José e José Elder.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora Profa. Dra. Clarice Zientarski pelo acolhimento e pela condução desta pesquisa.

Às professoras Rejane Andrade, Mônica Cavaignac, Rozimar Machado e Kelly Menezes, membros da banca examinadora, pelas valiosas colaborações e sugestões.

À minha família pelo afeto e segurança a mim dedicados. Meu porto seguro.

Às minhas amigas e aos meus amigos pelo incentivo cotidiano.

Às minhas amigas Érika Fabíola e Jessyca Duarte pelo carinho e apoio em todos os momentos desta jornada. Vocês são minha força.

Aos e às estudantes entrevistados/as, por sua disponibilidade e grandiosa contribuição para esta pesquisa.

Aos e às colegas de trabalho do IFCE *campus* de Fortaleza, com os/as quais trabalho, pelo apoio e confiança.

[...] é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente (Mészáros, 2008, p. 27).

## RESUMO

A presente pesquisa expõe os resultados do estudo realizado acerca do auxílio financeiro estudantil, como estratégia de assistência estudantil voltada para estudantes em situação de vulnerabilidade social no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *campus* Fortaleza, cujo objetivo principal é analisar o papel do auxílio financeiro a discentes na viabilização do acesso ao ensino superior. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, ancorada no materialismo histórico-dialético como método de análise e realizada por meio do estudo bibliográfico e documental, bem como da pesquisa empírica, desenvolvida mediante a aplicação de entrevistas junto ao público estudantil da referida instituição de ensino. A investigação situa o objeto dentro do contexto social, histórico e político contemporâneo e exhibe uma discussão acerca da situação da educação brasileira no cenário do capitalismo na era neoliberal. As referências teóricas sustentam-se especialmente a partir das seguintes categorias de análise: educação superior brasileira, Estado neoliberal, acesso, assistência estudantil e capitalismo contemporâneo. A tese apresentada é a de que o auxílio financeiro estudantil se mostra como uma estratégia limitada de viabilização do acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade social ao ensino superior, contudo a ausência desse subsídio financeiro pode impedir a continuidade da formação acadêmica do público severamente atingido pelas desigualdades sociais no País. A pesquisa indica que o auxílio financeiro estudantil representa uma importante ferramenta que contribui para o acesso do público de estudantes economicamente vulneráveis na educação superior, porém requer maiores investimentos por parte do Estado.

**Palavras-chave:** acesso ao ensino superior; capitalismo contemporâneo; Estado neoliberal; assistência estudantil; auxílio financeiro estudantil.

## RESUMEN

Esta investigación expone los resultados del estudio realizado sobre ayudas económicas estudiantiles, como estrategia de Atención Estudiantil dirigida a estudiantes en situación de vulnerabilidad social en el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Ceará, *campus* Fortaleza, cuyo principal objetivo es analizar el papel de la ayuda financiera a los estudiantes para permitir el acceso a la educación superior. Se trata de una investigación cualitativa, anclada en el materialismo histórico dialéctico como método de análisis, y realizada a través de un estudio bibliográfico y documental, así como de una investigación empírica, desarrollada a través de la aplicación de entrevistas a la población estudiantil de la mencionada institución educativa. La investigación sitúa el objeto en el contexto social, histórico y político contemporáneo y despliega una discusión sobre la situación de la educación brasileña en el escenario del capitalismo en la era neoliberal. Los referentes teóricos se basan especialmente en las siguientes categorías de análisis: educación superior brasileña, Estado neoliberal, acceso, asistencia estudiantil y capitalismo contemporáneo. La tesis presentada es que las ayudas económicas a estudiantes parecen ser una estrategia limitada para permitir que personas en situación de vulnerabilidad social accedan a la educación superior, sin embargo la ausencia de este subsidio financiero puede impedir la continuidad de la formación académica de aquellos gravemente afectados por las desigualdades sociales en el país. La investigación indica que las ayudas financieras estudiantiles representan una herramienta importante que contribuye al acceso de estudiantes económicamente vulnerables en la educación superior, pero requiere mayores inversiones por parte del Estado.

**Palabras clave:** acceso a la educación superior; capitalismo contemporáneo; estado neoliberal; asistencia estudiantil; ayuda financiera para estudiantes.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE Assistência Estudantil

ANDIFES Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BM Banco Mundial

BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAPES Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior

CEFET Centro Federal de Educação Tecnológica

CF Constituição Federal

CFE Conselho Federal de Educação

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSUP Conselho Superior

C&T Ciência e Tecnologia

DAE Diretoria de Assuntos Estudantis

EAD Educação a distância

EAPES Equipe de assessoria ao planejamento do ensino superior

EC Emenda Constitucional

ENEM Exame Nacional do Ensino Médio

EPES Equipe de planejamento do ensino superior

FHC Fernando Henrique Cardoso

FIES Fundo de financiamento estudantil

FMI Fundo monetário internacional

Fonaprace Fórum nacional de pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis

GT Grupo de trabalho

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES Instituição de ensino superior

IF Instituto Federal

IFCE Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

IFES Instituição federal de ensino superior

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPES Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGBTQIA Lésbicas, *gays*, bissexuais, transsexuais, *Queer*, intersexos e assexuais

LOA Lei Orçamentária Anual

MARE Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC Ministério da Educação e Cultura

MST Movimento dos trabalhadores rurais sem terra

MTST Movimento dos trabalhadores sem teto

NT Nota técnica

OMS Organização Mundial de Saúde

ONG Organização não-governamental

OPEP Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PCD Pessoa com deficiência

PDRE Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB Produto Interno Bruto

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAES Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE Plano Nacional de Educação

PROUNI Programa Universidade para Todos

REUNI Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais

SENCE Secretaria Nacional de Casa de Estudantes

SNE Sistema Nacional de Educação

SISAE Sistema Informatizado de Assistência Estudantil

SISU Sistema de Seleção Unificada

SM Salário-mínimo

TCLE Termo de consentimento livre e esclarecido

TEA Transtorno do espectro autista

TIC Tecnologia da informação e comunicação

UNE União Nacional dos Estudantes

USAID Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1. Sobre o fazer e o pensar cotidianos: breve explanação acerca do processo de aproximação com o objeto da pesquisa .....</b>	<b>28</b>
<b>1.2. Percurso metodológico .....</b>	<b>31</b>
<b>2 CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS DE UM SISTEMA ERGUIDO SOBRE A LÓGICA DO MERCADO.....</b>	<b>48</b>
<b>2.1. Dimensões do capitalismo na era neoliberal: a hegemonia de um sistema concentrador de riqueza e socialmente excludente .....</b>	<b>48</b>
<b><i>2.1.1 Da rigidez à flexibilidade: breve contextualização das transformações ocorridas no capitalismo no século XX.....</i></b>	<b><i>51</i></b>
<b><i>2.1.2 O estabelecimento de um novo padrão de produção e de mercado .....</i></b>	<b><i>55</i></b>
<b><i>2.1.3 Financeirização da economia: um próspero nicho de lucratividade para o capital.....</i></b>	<b><i>59</i></b>
<b><i>2.1.4 A constituição de um Estado útil para o capital flexibilizado .....</i></b>	<b><i>62</i></b>
<b><i>2.1.5 Atando os fios da teia do neoliberalismo: um regime pautado na lógica do capitalismo concorrencial .....</i></b>	<b><i>68</i></b>
<b>2.2 Caracteres do Estado brasileiro sob o jugo da reforma neoliberal .....</b>	<b>77</b>
<b>2.3 O avesso do projeto: considerações acerca dos efeitos da reforma do Estado brasileiro sobre as políticas públicas.....</b>	<b>90</b>
<b>3 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: DAS PROTOFORMAS À CONTEMPORANEIDADE .....</b>	<b>103</b>
<b>3.1 A trajetória da educação superior no Brasil: estrutura e desenvolvimento .....</b>	<b>104</b>
<b>3.2 O ensino superior no Brasil no contexto do Estado com perfil neoliberal</b>	<b>130</b>
<b>3.3 Crise sanitária de 2020: efeitos danosos provocados pela pandemia de Covid-19 sobre a educação brasileira .....</b>	<b>154</b>
<b>4 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM FOCO: A DIMENSÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO COMO ESTRATÉGIA PARA O ACESSO DE ESTUDANTES AO ENSINO SUPERIOR NO IFCE <i>CAMPUS</i> FORTALEZA .....</b>	<b>167</b>

4.1 O processo de constituição da assistência estudantil no Brasil e sua efetivação no IFCE .....	168
4.2 “Ruim com ele, pior sem ele?” A questão do auxílio financeiro estudantil como elemento subsidiário ao acesso à educação superior no IFCE <i>campus</i> Fortaleza.....	179
4.3 Assistência Estudantil para quem? Caracterização do perfil socioeconômico dos/as discentes contemplados/as com os auxílios financeiros de alimentação e de transporte do IFCE <i>campus</i> Fortaleza.....	189
4.4 “De fora para dentro”: refrações da pobreza e da desigualdade social projetadas nas paredes internas da instituição de ensino.....	198
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	207
REFERÊNCIAS.....	211
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA A ESTUDANTES DO IFCE <i>CAMPUS</i> FORTALEZA CONTEMPLADOS COM AUXÍLIOS ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE EM 2022 E 2023.....	221
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) .....	222

## 1 INTRODUÇÃO

A política de educação brasileira, na contemporaneidade, vem sofrendo uma série de transformações na sua forma e no seu conteúdo, as quais acompanham o desenvolvimento da sociabilidade regida pelo sistema do capital, esboçando um caráter mercantil e meramente formador de mão de obra para atender às demandas daquele sistema. Não podemos deixar de pontuar, entretanto, que não se trata de uma tendência recente, pois no contexto do modo de produção capitalista, importa, desde a origem, o desenvolvimento de um projeto educacional compatível com os seus objetivos de permanente expansão e consolidação. No que remete à educação superior, as mudanças operadas se apresentam como um componente próprio da educação regida pelo sistema do capital, que vê, na elevação da escolaridade da população, um meio dinamizador do processo de produção e de acumulação. Desse modo, as mudanças propostas ao ensino superior tendem a responder muito mais às exigências do capitalismo, do que a necessidade e às reivindicações da população pela elevação da escolaridade e pela obtenção de uma educação que propicie o conhecimento da realidade, para além de sua superficialidade. Evidentemente, as exigências impostas pelo modo de produção conduzem os indivíduos à busca por uma escolarização que amplie as possibilidades de inserção produtiva, necessária à sobrevivência.

Nesse contexto, a educação superior no Brasil vem sofrendo mudanças desde sua implantação, arquitetadas por meio de reformas que tendem a adequá-la aos moldes do sistema de produção vigente. Nas últimas décadas, observamos o movimento de expansão do ensino superior no País, caracterizado tanto pelo crescimento do número de cursos de graduação e de vagas em instituições de ensino públicas, que foram criadas e/ou reestruturadas, como pelo aumento da atuação da iniciativa privada nesse âmbito, fortemente estimulada pelo governo, o qual investe recursos por meio de programas de financiamento estudantil e de incentivo fiscal. A partir desse processo, foram ampliadas as possibilidades de ingresso na educação superior, notadamente de pessoas não pertencentes à elite econômica da sociedade, para as quais o ingresso num curso de graduação, durante muito tempo, configurou-se como uma realidade quase inatingível. Não podemos esquecer, entretanto, que esse movimento, o qual oportunizou a entrada de pessoas economicamente vulneráveis no ensino superior ocorreu tanto na esfera

pública, quanto na privada, em razão dos programas de financiamento estudantil, e trouxe consigo a amplificação das diferentes demandas apresentadas por esse público, para as quais é exigido algum tipo de atendimento, imprescindível à continuidade do processo educacional.

Evidentemente, a ampliação das oportunidades de ingresso desse segmento no nível superior, apenas, não garante o desenvolvimento de uma trajetória acadêmica exitosa, principalmente daqueles/as cujas condições socioeconômicas desfavoráveis se apresentam como fatores limitantes ao processo de formação profissional. Dessa maneira, observamos que uma parcela de estudantes necessita de ações assistenciais posteriores ao ingresso na educação superior, que possam viabilizar a permanência e a conclusão do percurso acadêmico. Essa preocupação parece não permear o espaço privado da educação superior, muito embora saibamos que muitos/as discentes lá matriculados/as expressem grandes dificuldades; já na esfera pública, observamos a definição de uma agenda de atendimento às demandas apresentadas por meio de ações de assistência estudantil articuladas pelo Estado, para viabilizar a permanência e a conclusão da trajetória educacional, apesar das adversidades impostas pela realidade que os/as envolve. Assim sendo, esta tese objetiva investigar o papel exercido pelos auxílios financeiros estudantis, como uma das ações materializadas de assistência estudantil, na viabilização do acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade social ao ensino superior no Brasil. Salientamos que, nesta pesquisa, consideramos “acesso” como uma categoria que está para além do ingresso no ensino superior, remetendo, também, à permanência, à qualidade na formação e à conclusão da trajetória acadêmica de discentes. Diz respeito às:

[...] bases materiais e subjetivas que favoreçam à apropriação do conhecimento crítico e à formação de sujeitos protagonistas no processo educacional. Ou que expresse o conhecimento como um modo de apropriação do mundo, de compreensão e recriação da realidade” (Silva; Veloso, 2013, p. 727).

Situando nossa investigação no contexto das transformações ocorridas na sociabilidade contemporânea, em que novas exigências são criadas a todo momento, os indivíduos tendem a acompanhar o curso das mudanças impostas pelo sistema capitalista, buscando adquirir conhecimentos e desenvolver aptidões por meio da escolarização, sendo esta a condição necessária para se manter dentro dos

processos garantidores da sua própria reprodução que, ao mesmo tempo, asseguram a reprodução ampliada do capital. Assim sendo, a cada dia, observamos o crescimento da procura pela inserção no ensino superior no Brasil por parte das pessoas, concomitante à elevação do número de vagas e de instituições que ofertam cursos de graduação. A ampliação do número de vagas, de cursos e de unidades de ensino, tanto na esfera pública quanto na privada, não resta dúvidas, aumenta a possibilidade de ingresso na educação superior, entretanto, isso não significa que as condições necessárias para a permanência e para a conclusão com êxito da formação acadêmica estejam contempladas nesse processo. Observamos, dessa maneira, que estratégias complementares são necessárias para viabilizar o acesso dos sujeitos ao ensino superior no País, principalmente daqueles que, historicamente, foram postos à margem do processo educacional em razão das precárias condições socioeconômicas, decorrentes da imensa desigualdade social existente na realidade nacional. Dessa maneira, a assistência estudantil (AE) emerge no âmbito da educação pública brasileira, na esfera federal, como um artifício que pode viabilizar esse acesso, por meio de um conjunto de ações voltadas para atender às diversas demandas de estudantes nas instituições de ensino. Porém, é imprescindível saber se tais ações expressam efetividade no cumprimento dos objetivos para os quais foram construídas, especialmente aqueles referentes à disponibilização de recursos financeiros a estudantes em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, consideramos necessário realizar uma investigação acerca do auxílio financeiro estudantil, como uma das ações intrínsecas à assistência estudantil que visam propiciar o acesso ampliado de discentes ao ensino superior.

Nas três últimas décadas, testemunhamos a expansão da educação superior no Brasil, com a ampliação tanto do número de vagas, como de instituições que ofertam cursos desse nível de ensino, notadamente aquelas de natureza privada. Esse processo teve início ainda nos anos 1990, com a reforma da educação superior preconizada pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), em que a expansão enveredou, principalmente, por dois caminhos: o do incentivo à implantação de instituições de ensino superior (IES) privadas e o da privatização de IES públicas, por meio da venda de serviços educacionais, como cursos de pós-graduação *latu sensu*, por exemplo. Segundo o documento “Evolução do Ensino Superior - Graduação 1980-1998”, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) no ano de 1999, podemos observar a

progressão do número de instituições de ensino superior privadas em relação às públicas. Em 1990 existiam, no Brasil, 222 (duzentas e vinte e duas) IES públicas (55 federais, 83 estaduais e 84 municipais) e 696 (seiscentas e noventa e seis) privadas. Já em 1998, houve um decréscimo do número de estabelecimentos de ensino superior públicos, somando 209 (duzentas e nove) unidades; por outro lado, houve o crescimento das instituições de natureza privada, as quais chegaram a totalizar 764 (setecentos e sessenta e quatro) estabelecimentos. Além disso, ainda fazendo referência ao ano de 1998, o documento citado mostra que, das 209 (duzentas e nove) IES públicas, 77 (setenta e sete) eram universidades e 132 (cento e trinta e duas) eram estabelecimentos isolados que ofertavam a graduação; já das 764 (setecentos e sessenta e quatro) IES privadas, apenas 76 (setenta e seis) eram universidades, sendo as demais unidades compostas por 93 (noventa e três) faculdades integradas e centros universitários, bem como por 595 (quinhentos e noventa e cinco) estabelecimentos isolados.

Essa questão nos chama a atenção para o fato de que o quantitativo de universidades se revela um tanto inferior ao de outros tipos de instituições que ofertam o ensino superior, importando em diferenças na qualidade da formação acadêmica dos sujeitos. Desse modo, a educação oferecida pelas universidades, cujas diretrizes estão alçadas no conjunto formado pelo ensino, pesquisa e extensão, tem dado lugar a um tipo de formação que tende a privilegiar a prática de ensino em detrimento dos dois outros aspectos essenciais para a formação profissional. Isso nos remete, portanto, à interpretação de que, no contexto do capitalismo regido pela lógica neoliberal, a educação superior é vocacionada, prioritariamente, para a disseminação de saberes imediatamente úteis ao capital e para a formação de uma força de trabalho melhor adaptada a dar respostas às novas exigências do sistema.

A expansão, no entanto, ganha corpo a partir dos anos 2000, momento em que foram criados programas governamentais como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), em 2001, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), em 2004 e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), em 2007. Os dois primeiros viabilizaram o ingresso de pessoas em instituições de ensino superior (IES) particulares por meio do financiamento e da concessão de bolsas (integrais ou parciais) a estudantes de baixa renda, respectivamente. Já o REUNI, apresenta-se como proposta de

investimento do governo na educação superior pública na esfera federal, objetivando criar condições para o ingresso e permanência de estudantes, bem como melhorar as estruturas física e de recursos humanos das instituições federais de ensino superior (IFES).

Tais iniciativas, não podemos negar, foram de grande importância para tornar a educação superior mais acessível a uma parcela da população brasileira que, historicamente, fora alijada dos processos educacionais, principalmente em razão das suas condições socioeconômicas. Por outro lado, podemos afirmar que a expansão não representou em si, um processo verídico de democratização do acesso à educação superior, pois, se observarmos mais de perto, um processo tal que se efetiva mormente pela via do mercado, ou seja, por meio da rede privada de ensino, não equivale à ação de democratizar um direito constitucionalmente instituído. Ademais, a mera ampliação do número de IES e de vagas nos cursos de graduação, bem como a elevação do quantitativo de ingressos no ensino superior, não pode ser interpretado como um processo de democratização, quando não são ofertadas, em conjunto, as condições viabilizadoras da permanência e do rendimento dos/das acadêmicos/as.

Como podemos notar nos censos da educação superior realizados entre os anos 2000 e 2020, o número de IES e de cursos particulares apresentam um crescimento considerável se comparado ao verificado no âmbito público (federal, estadual e municipal). Em 2004 o País contabilizou a existência de 2.013 (duas mil e treze) IES (Brasil, 2005), sendo que, destas, 224 (duzentas e vinte e quatro) eram públicas e 1.789 (um mil, setecentos e oitenta e nove) eram de natureza privada, estas representando um percentual de 88,9% do número total de unidades de educação superior presentes no território nacional. Em um mesmo sentido, os percentuais de vagas e de matrículas no espaço privado superaram os da rede pública, significando 86,7% das vagas ofertadas e 71,7% do número de matrículas.

Dando um salto para o ano de 2009, quando o movimento de expansão da educação superior havia avançado um pouco mais, podemos perceber, de acordo com os dados do censo da educação superior (Brasil, 2010), que a tendência de elevação do número de IES privadas se mostra uma constante. Nesse ano, as IES particulares somavam 2.069 (duas mil e sessenta e nove) unidades, enquanto as públicas apresentaram uma tímida elevação no seu número, chegando a um total de 245 (duzentas e quarenta e cinco) instituições. Isso significa que as instituições

privadas estão consolidando cada vez mais sua influência na oferta de serviços educacionais de nível superior no Brasil, detendo cerca de 75% do total de matrículas.

Mais recentemente, o documento que expõe o resumo técnico das informações coletadas no censo realizado no ano de 2019 nos traz a confirmação de que o crescimento das IES privadas se mostra bastante expressivo, em relação às públicas. Conforme o documento citado, o País conta com 2.608 (duas mil, seiscentas e oito) IES, sendo que 2.306 (duas mil, trezentas e seis) são de natureza particular e apenas 302 (trezentas e duas) são públicas (Brasil, 2020). Novamente, o número de matrículas na rede privada supera o da rede pública: das 8.604.526 (oito milhões, seiscentas e quatro mil, quinhentas e vinte e seis) matrículas efetivadas naquele ano, 6.524.108 (seis milhões, quinhentas e vinte e quatro mil, cento e oito) se localizam no espaço privado e 2.080.418 (dois milhões, oitenta mil, quatrocentas e dezoito) estão dispostas na esfera pública federal, estadual e municipal. O censo revela, ainda, que 45,6% das matrículas efetivas nas IES privadas são subsidiadas por algum tipo de financiamento ou bolsa.

Os dados obtidos por essas pesquisas censitárias, nos remetem à interpretação de que a educação superior no Brasil, mais do que um serviço essencial e um direito a ser assegurado, vem se consolidando como um grande negócio, como um nicho gerador de lucratividade para a classe empresarial, inclusive com a participação de investidores estrangeiros. Nesse sentido, entendemos que a educação superior no Brasil vem expressando uma subordinação à lógica mercantil instituída pelo sistema do capital, em que tudo aquilo que pode ser transformado em mercadoria o será, incluindo direitos e serviços que deveriam ser públicos.

As informações colhidas nos censos da educação superior brasileira expõem, de fato, uma ampliação desse nível de ensino no País, entretanto, elas expressam, ao mesmo tempo, que a inclusão nele ainda é inacessível para grande parte da população brasileira. O censo de 2019 (Brasil, 2020) mostra, ainda, que o Brasil se encontra muito atrasado quanto ao percentual da população com educação superior, ficando atrás de outros países da América do Sul. Isto é, o percentual de pessoas na faixa etária dos 25 (vinte e cinco) a 34 (trinta e quatro) anos com ensino superior completo no Brasil é de 21,3%, enquanto na Argentina é de 40%, no Chile 33,7% e na Colômbia 29,9%. Essas constatações indicam que o País ainda tem

muito para avançar na viabilização do acesso à educação superior, tendo que angariar esforços e recursos para reestruturar essa política pública, seguindo o viés da verdadeira democratização.

Embora tenhamos apontado que a expansão da educação superior no Brasil enveredou muito mais pela via privada, percebemos que a participação da esfera pública protagonizou uma importante transformação nesse processo, se comparado a outros momentos da nossa história. Evidentemente, a participação do governo nesse movimento esteve atrelada aos interesses mercantis, seja pela organização de todo um arcabouço legal que facilitou o empreendimento privado no âmbito da educação, seja pelo investimento numa educação superior pública moldada conforme às demandas do capital, permeada por aspectos como o pragmatismo e o utilitarismo. De fato, não podemos omitir a ação do governo no projeto de expansão do ensino superior público no Brasil e, apesar do investimento governamental não ter sido suficiente para suprir a demanda existente no País, tornou possível a inclusão educacional de pessoas, cujas condições socioeconômicas sempre se configuraram como um impeditivo para dar continuidade aos estudos de nível superior.

A implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI/2007), se apresenta com uma importante iniciativa na ampliação do ensino superior público, proposto pelo Governo Federal. Com esse Programa, a educação superior, no âmbito federal, ganha um incremento com a criação de novas Universidades e da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – os Institutos Federais (IF). Esse movimento de expansão viabilizou o ingresso de pessoas no espaço acadêmico tanto pela ampliação do número de cursos de graduação e de vagas, como também pelo processo de interiorização das unidades de ensino. Estas passaram a se concentrar não apenas em grandes centros urbanos, expandindo-se, também, para cidades do interior do País menos desenvolvidas do ponto de vista social e econômico.

A proposta do referido Programa foi montada sobre um conjunto de ações que viabilizassem melhorias para a educação superior gerida pelo Governo Federal, a partir da construção de novas IES, bem como da realização de reformas estruturais naquelas já existentes, com a ampliação de bibliotecas, a implantação e a modernização de laboratórios, a melhoria das salas de aula, a compra de equipamentos essenciais para manter as rotinas de trabalho, dentre outras ações de

infraestrutura. Além disso, o projeto esboçou um redesenho da estrutura de recursos humanos, tanto por meio da realização de concursos públicos para contratação de novos/as servidores/as, como do reordenamento dos planos de cargos e carreiras dos/as trabalhadores/as da educação no domínio federal. Podemos indicar, ainda, naquele grupo de ações previstas no processo de expansão da educação superior no contexto do REUNI, aquelas nas quais se referem à assistência a estudantes em situação de vulnerabilidade social, os/as quais dependem de algum tipo de suporte institucional para atender às demandas que comprometem a permanência e a conclusão da formação acadêmica. Não podemos afirmar, entretanto, que o REUNI não apresentou contradições na forma de implementação, pois, ao mesmo tempo em que oportunizou a ampliação do acesso ao ensino superior, trouxe consigo, também, situações que vão de encontro à proposta de imprimir qualidade ao processo educacional, como por exemplo, a degradação da força de trabalho, decorrente do aumento da carga laboral de trabalhadores e trabalhadoras da educação (docentes e técnicos/as administrativos/as), a ampliação das demandas estudantis por programas que viabilizem a permanência nas instituições, dentre outros desafios.

Esse cenário da expansão da educação superior pública federal oportunizou, inegavelmente, o acesso de uma parcela da população brasileira que, durante muito tempo, fora colocada à margem dos projetos voltados para a profissionalização e para a elevação da escolaridade. Isso se deve tanto ao movimento de interiorização das IES públicas federais, como a abertura de vagas em diversos cursos de graduação, bem como às ações de prestação de apoio às necessidades de estudantes em situação de vulnerabilidade social, principalmente em decorrência da pobreza, por meio da criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em 2007.

O contexto de vulnerabilidades que envolve uma parcela expressiva da comunidade estudantil, requer a elaboração de planos para responder às necessidades apresentadas no espaço educacional. Para tanto, o PNAES surge como proposta de intervenção sobre as questões que prejudicam a aprendizagem, o desempenho e a própria permanência acadêmica de discentes, por meio da prestação de serviços e da concessão de benefícios de assistência estudantil a alunos/as em situação de vulnerabilidade social, prioritariamente. É válido ressaltar que, na atual conjuntura política e econômica brasileira, o Programa Nacional de

Assistência Estudantil, assim como outros programas, projetos e serviços vinculados a diferentes políticas públicas – de saúde, de educação, de habitação, de cultura, de previdência e de assistência social – encontra-se sob a ameaça da redução paulatina dos investimentos, em razão das medidas adotadas pelo governo federal, na perspectiva de um Estado mínimo para as demandas sociais. Desse modo, a realização do conjunto de ações inerentes à assistência estudantil (AE) se torna dificultada perante a restrição de recursos necessários à efetivação do Programa conforme fora idealizado.

De fato, a criação do PNAES em 2007, bem como sua reestruturação em 2010, realizada por meio do Decreto Nº 7.234, representou a iniciativa mais contundente do governo no manejo das demandas estudantis no ensino superior até o momento. Recentemente, mais precisamente no dia 03 de julho de 2024, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei Nº 14.914, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), como uma política de Estado, imprimindo, na sua redação, pelo menos, maior solidez às ações voltadas para o atendimento das diversas necessidades dos/as estudantes, viabilizadoras do acesso à educação superior no País<sup>1</sup>.

Em verdade, o processo de expansão da rede federal de educação superior possibilitou o ingresso de indivíduos não pertencentes à elite econômica da sociedade nas unidades de ensino, entretanto, as condições socioeconômicas desfavoráveis – como a pobreza e a extrema pobreza, o desemprego, a informalidade – a que estão submetidos, muitas vezes, obstaculizam a permanência e o êxito na trajetória acadêmica. Assim, para essas pessoas, completar o percurso formativo se apresenta como um desafio, tendo em vista as adversidades que enfrentam cotidianamente em suas experiências individuais, causadas pela desigualdade social, imensamente agudizada no contexto brasileiro. Dessa forma, as ações inerentes à assistência estudantil, engendradas para subsidiar as diversas demandas apresentadas por estudantes no ambiente institucional e que prejudicam o desempenho acadêmico são imprescindíveis tanto para prover a permanência, como para permitir o êxito na formação profissional.

Observando, assim, o cotidiano de estudantes do ensino superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – *campus*

---

<sup>1</sup> A discussão sobre a nova Lei será retomada no capítulo 4 deste estudo.

Fortaleza, percebemos a existência de carências de diversas ordens, sejam elas de aprendizagem, de saúde física e psíquica, alimentares e econômicas. Tais demandas, ponderamos, uma vez não atendidas, podem dificultar e, muitas vezes, inviabilizar, a permanência dos/as discentes na instituição de ensino, bem como podem interferir diretamente na qualidade da formação acadêmica, a qual depende também de outros fatores, como o projeto pedagógico dos cursos, a qualificação do corpo docente, a infraestrutura, a acessibilidade, dentre outros aspectos.

No contexto do exercício profissional, atuando como assistente social na equipe de Serviço Social do IFCE *campus* Fortaleza, a qual, juntamente com outras equipes que prestam serviços diretamente aos/às discentes, como a de saúde e a pedagógica, e que compõem a Assistência Estudantil local, começamos a observar que a procura pelos serviços de AE por parte de estudantes se avolumam a cada ano, seja na área da saúde, da psicologia escolar e, principalmente, no âmbito dos benefícios dispensados em forma de pecúnia, isto é, as bolsas e os auxílios estudantis. A cada período letivo, percebemos uma intensificação das solicitações de auxílios estudantis para atender às necessidades de alimentação, locomoção, moradia dos/das discentes, dentre outras. Observamos, ainda, por meio das análises socioeconômicas realizadas pela equipe de assistentes sociais a cada processo seletivo para a concessão daqueles auxílios, que as condições de vida dos/das demandantes e de suas famílias têm se agravado a cada ano, principalmente em razão das problemáticas ligadas à renda, como o desemprego, a informalidade, a dificuldade de acesso a programas sociais do governo e a benefícios previdenciários.

Os dados acerca das solicitações dos auxílios transporte e alimentação no IFCE *campus* Fortaleza por exemplo, os quais são os mais demandados, revelam-nos a realidade de desproteção social a que estudantes e suas famílias estão submetidos. Entre os anos de 2018 e 2023, 2.532 (dois mil, quinhentos e trinta e dois) discentes solicitaram auxílio transporte porque, sequer, dispunham de recursos financeiros para custear passagens em transporte coletivo, necessário ao seu deslocamento até o *campus* para participar das aulas presenciais.

De modo igual, outros 1.744 (um mil, setecentos e quarenta e quatro) estudantes requisitaram, no mesmo intervalo de tempo, auxílio alimentação para subsidiar a compra de refeição/lanche para o consumo durante o período de aulas, tendo em vista a ausência de poder aquisitivo para suprir a necessidade básica de

alimentação. Tais números são referentes apenas à demanda de alunos/as matriculados/as no ensino superior, no entanto, se somarmos à procura dos/das discentes matriculados/as nos cursos técnicos de nível médio pelos mesmos auxílios, os números crescem consideravelmente<sup>2</sup>.

Dessa maneira, dentre as demandas elencadas pelos/as discentes, notamos que as dificuldades financeiras se evidenciam perante as demais, comprometendo, assim, sua permanência no espaço acadêmico e a conclusão com êxito do seu percurso formativo. Nesse contexto, entendemos que a demanda de estudantes por recursos para a permanência no espaço escolar, reflete questões intrínsecas ao processo de desenvolvimento e consolidação do capitalismo, que ocasionam o acirramento da questão social<sup>3</sup> e restringem o acesso de grande parte da população aos meios necessários para a reprodução de sua existência.

Nesse sentido, observamos que as condições financeiras vivenciadas por estudantes e suas famílias, embora não sejam determinantes, pois existem outros aspectos relacionados à própria estrutura desigual da sociedade, são fatores bastantes incisivos que dificultam o amplo acesso à educação superior e que se apresentam na imediatividade do cotidiano profissional. Alguns elementos não materiais e/ou subjetivos, entretanto, tais como transtornos de ordem emocional, conflitos familiares, dificuldades de aprendizagem, dentre outros, podem concorrer para a não efetivação da educação como um direito de todos/as que ingressam no ensino superior.

Desse modo, as ações referentes à assistência estudantil surgem com a finalidade de dar suporte para que estudantes possam, ao ingressar na instituição de ensino, permanecer e concluir sua trajetória acadêmica, apesar de estarem imersos numa realidade adversa, constituída pelas condições socioeconômicas que lhes foram impostas pela sociabilidade capitalista. Diante disso, a busca pelo auxílio financeiro estudantil aparece como uma demanda recorrente que se materializa no

---

<sup>2</sup> Esses dados foram obtidos por meio do Sistema Informatizado de Assistência Estudantil (SISAE/IFCE) entre os anos de 2018 e 2023.

<sup>3</sup> A questão social é apreendida como “[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto, 2001, p. 27). A questão social possui um caráter sócio-histórico, atualizando-se conforme as determinações do movimento da realidade, assumindo novas configurações expressas nas diversas formas de preconceito e discriminação, nas violências de gênero, no acirramento do desemprego, no aviltamento das condições de trabalho, na violação de direitos de povos tradicionais, no racismo, na degradação do meio-ambiente, dentre outras expressões produzidas pela sociabilidade capitalista.

cotidiano de trabalho da equipe de Serviço Social do IFCE *campus* Fortaleza, sobressaindo-se perante outras necessidades não imediatamente expressas por discentes, também impeditivas ou dificultadoras do processo de formação acadêmica. Contudo, é necessário compreender em que medida a ação de assistência estudantil referente ao auxílio financeiro apresenta efetividade na viabilização do acesso ao ensino superior para estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Isto posto, estruturamos as seguintes perguntas de partida para nossa pesquisa: Em que medida, o auxílio financeiro estudantil tem contribuído para viabilizar o acesso ao ensino superior de estudantes em situação de vulnerabilidade social no IFCE *campus* Fortaleza? O valor do auxílio financeiro dispensado aos/às estudantes do IFCE *campus* Fortaleza, tem atendido às necessidades expressas pelos/as demandantes? Que perfil socioeconômico apresenta o público atendido pelos auxílios pecuniários no IFCE *campus* Fortaleza? Em que dimensão as medidas adotadas pelo Estado, em tempos de neoliberalismo, têm influenciado na viabilização do acesso ao ensino superior no Brasil?

Tais inquietações suscitaram o interesse em desenvolver um estudo acerca do auxílio financeiro dispensado aos/às estudantes do ensino superior do IFCE *campus* Fortaleza, como uma ferramenta que pode propiciar a permanência e o rendimento acadêmicos. Assim sendo, nossa pesquisa apresenta como objetivo principal: Analisar o papel do auxílio financeiro estudantil, como uma ação viabilizadora do acesso ao ensino superior para estudantes em situação de vulnerabilidade social, matriculados/as na referida instituição de ensino. Além disso, buscamos, especificamente, dimensionar o alcance do auxílio financeiro estudantil no atendimento das demandas dos/das solicitantes, bem como pretendemos caracterizar o perfil socioeconômico do público atendido por essa ação de assistência estudantil. A investigação objetiva, ainda, discutir em que medida as ações de caráter neoliberal adotadas pelo Estado brasileiro têm afetado o desenvolvimento das políticas sociais públicas, dentre elas a de educação, interferindo na viabilização do acesso ao ensino superior.

Nossa hipótese é a de que o auxílio financeiro, como uma das ações de assistência estudantil mais demandadas no IFCE *campus* Fortaleza, apresenta-se como um instrumento limitado de viabilização do acesso ao ensino superior, isto porque possui um alcance restrito, mostrando-se insuficiente para possibilitar a

permanência e a conclusão com êxito da formação acadêmica dos/as estudantes assistidos. Embora, em muitos casos, seja elemento preponderante para, pelo menos, garantir a presença de discentes com condições socioeconômicas adversas no ambiente institucional. Por outro lado, consideramos que a ausência do subsídio financeiro pode obstar, ainda mais, o acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade social, imersos na realidade de desigualdades produzidas pelo sistema vigente.

Desse modo, a importância de nossa pesquisa reside na incitação ao debate acerca da efetividade do auxílio financeiro estudantil na questão da permanência e do rendimento acadêmicos do público atendido. Para além disso, o estudo visa uma imersão na temática da assistência estudantil no cenário brasileiro, aprofundando o conhecimento e trazendo à tona a discussão sobre sua relevância para a viabilização do acesso das pessoas à educação superior. Além disso, a investigação busca provocar o debate acerca do perfil desenhado para a AE no contexto político-econômico neoliberal e visa expor os desafios que estão postos a ela numa conjuntura de extrema desigualdade social no Brasil contemporâneo.

Para além desse enfoque, nossa pesquisa realiza uma abordagem sobre esse tema relevante para os estudos na área da educação, que tem ganhado expressividade nos últimos tempos, apresentando diversas nuances passíveis de serem discutidas. Dessa maneira, podemos afirmar que essa pesquisa se mostra relevante por se caracterizar como mais uma fonte de dados sobre a questão da AE, estimulando o desenvolvimento de outros estudos suplementares, bem como a realização de debates e a construção de propostas para o melhoramento do PNAES. Ademais, consideramos que essa investigação pode contribuir para o desenvolvimento de uma política educacional comprometida com a ampliação/democratização/universalização do direito à educação superior e com a prestação dos serviços educacionais de qualidade, colaborando para a reconstrução do caráter esboçado pelo ideário econômico e político neoliberal hegemônico no País.

O texto até aqui desenvolvido, apresenta uma introdução, na qual indicamos a temática do estudo, bem como delimitamos o objeto a ser investigado. Nela trazemos, ainda, a explanação de nosso processo de aproximação com o objeto investigado, e finalizamos com a exposição do percurso metodológico a ser seguido, apresentando uma discussão acerca da produção do conhecimento,

seguindo com a especificação do método de investigação adotado para o desenvolvimento da pesquisa e a definição das técnicas e dos instrumentos a serem utilizadas para a apreensão do fenômeno nas suas diversas dimensões.

No segundo capítulo abordamos as transformações ocorridas no sistema capitalista contemporâneo, em que caracterizamos as mudanças ocorridas na sociabilidade capitalista regida pela razão neoliberal, nos aspectos econômico, político, social e cultural, com vistas a compreender o novo caráter assumido pelo Estado e a dinâmica de constituição das políticas públicas no Brasil. Tratamos, ainda, das consequências danosas, do ponto de vista social, decorrentes do desenvolvimento do capitalismo, as quais atingem uma parcela significativa da população brasileira, expondo-a a uma situação de aviltamento das condições de vida.

No capítulo terceiro, realizamos uma abordagem sobre a educação superior no Brasil, iniciando com uma revisão do processo histórico de constituição desse ensino no País, apresentando as características assumidas ao longo do tempo. Ademais, elaboramos uma análise acerca do ensino superior na contemporaneidade, influenciado pela perspectiva neoliberal. Finalizamos o capítulo discorrendo sobre o momento frágil que a humanidade vivenciou com a pandemia de Covid-19, a qual expôs visceralmente a perversidade do modo de produção a que estamos subordinados/as e, além disso, traçamos uma discussão acerca dos efeitos deletérios que a pandemia provocou na educação brasileira, ocasionando perdas e fragilizando essa política.

No quarto capítulo realizamos uma exposição acerca dos aspectos gerais do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), sua constituição e desenvolvimento das ações contempladas no decreto que o regulamenta, bem como se aplica no IFCE *campus* Fortaleza. Discutimos, ainda, a forma como as ações de assistência estudantil se desenvolvem no espaço institucional, e como repercutem sobre a questão da permanência e do rendimento acadêmicos, a partir da pesquisa realizada com discentes assistidos/as pelos auxílios financeiros de alimentação e de transporte.

Além disso, apresentamos o perfil socioeconômico dos/as estudantes contemplados/as com os auxílios em pecúnia, assim como identificamos as principais demandas inviabilizadoras do acesso ampliado ao ensino superior. Finalizamos este capítulo com a análise do papel do auxílio financeiro estudantil

dentro do contexto de aprofundamento das desigualdades sociais, como ferramenta possibilitadora do acesso à educação superior no País.

Por fim, apresentamos nossas considerações sobre o objeto investigado a partir do debate estruturado ao longo dos capítulos, expondo as interpretações e os resultados provisórios de nossa análise, bem como deixamos abertas as possibilidades para o surgimento de novas inquietações provocadoras de pesquisas sobre outros caracteres referentes às ações no âmbito da assistência estudantil.

### **1.1. Sobre o fazer e o pensar cotidianos: breve explanação acerca do processo de aproximação com o objeto da pesquisa**

Exposto o objeto de análise da nossa pesquisa, consideramos relevante, ainda, apresentar nosso processo de aproximação, isto é, o primeiro contato, as impressões e as inquietações que nos provocaram a aprofundar os estudos sobre ele.

Nesse sentido, consideramos que é no terreno onde se desenvolvem as contraditórias relações sociais, que surgem as diversas problemáticas, as quais requerem tanto uma cuidadosa compreensão, como uma possibilidade de construção de respostas para tais. Dessa maneira, nossas primeiras indagações acerca da temática da assistência estudantil (AE) foram provocadas a partir do dia a dia da prática exercida no ambiente institucional, onde mantemos um vínculo efetivo de trabalho.

Desde o ano de 2009, quando adentramos no espaço sócio-ocupacional da educação, atuando como assistente social nas equipes de assuntos estudantis em diferentes *campi* do IFCE, planejando e operacionalizando as ações referentes à AE elencadas no PNAES, deparamo-nos com uma diversidade de elementos que orbitam em torno do desenvolvimento das ações voltadas para o atendimento das demandas estudantis na sua complexidade. Observamos, então, que tais elementos requerem um olhar mais aprofundado, uma percepção um tanto mais contextualizada, distanciada das conjecturas formuladas em nível do senso comum.

No cotidiano da atuação profissional, começamos a identificar as nuances que envolvem a questão, a dinâmica das relações presentes em campo e os interesses que ali se processam, estes que, ora se harmonizam, ora são conflitantes. Para além dessa percepção localizada, ampliamos nosso horizonte de

compreensão, observando que o movimento peculiar no espaço institucional está intrinsecamente relacionado àquele desenvolvido na sociabilidade como um todo. Desse modo, muito do que é produzido e vivenciado no âmbito institucional, é reflexo das relações estabelecidas no contexto macroscópico.

Tendo essa compreensão, começamos a entender as limitações existentes que concorrem para o pleno desenvolvimento das estratégias no campo da AE, que têm por objetivo viabilizar o acesso à educação superior, no seu sentido ampliado, ou seja, entendendo-o também como princípio favorecedor das condições de permanência e de êxito dos e das estudantes nas unidades de ensino. Nessa perspectiva, passamos a nos debruçar sobre o tema, buscando aprofundar nosso conhecimento e ampliando nosso horizonte de percepção para além do objeto recortado. Desse modo, procuramos nos ater, também, ao estudo acerca do contexto econômico, social e político concernente à sociedade capitalista contemporânea, a qual rege o desenvolvimento de políticas, projetos e programas para o atendimento das diversas demandas produzidas por ela própria, e que atingem fortemente a parcela da população mais vulnerável no País.

Ao longo dos anos, constatamos que o PNAES (2010), representou um salto qualitativo no que diz respeito ao planejamento e à organização das ações de assistência estudantil nas IES públicas federais – dentre estas o IFCE – para atender às diferentes necessidades dos e das discentes, especialmente aqueles e aquelas severamente atingidos pelas desigualdades produzidas pela sociabilidade capitalista. Dessa forma, no interior das unidades de ensino, a AE foi ganhando relevância e assumiu um importante lugar no delineamento das ações de gestão, como uma das áreas que requerem prioridades. Se as ações inerentes ao ensino, à pesquisa e à extensão representam o tripé da atuação institucional, podemos, assim, considerar que a AE simboliza, também, um ponto de sustentação para que aquelas atividades se estabeleçam plenamente.

Diante disso, começamos a identificar a AE como um vasto campo de desenvolvimento de pesquisas, o qual fornece inúmeros recortes passíveis de objetivação, de investigação e, portanto, de produção de conhecimento. Foi então, a partir desse processo de aproximação, de apropriação dessa realidade determinada que propusemos uma pesquisa no âmbito da AE, a qual foi concluída no ano de 2017 no Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), vinculada à linha de Serviço Social,

Trabalho e Políticas Sociais. Desta feita, realizamos um estudo acerca dos desafios do trabalho da categoria profissional de assistentes sociais no desenvolvimento das ações de AE no IFCE, o qual nos propiciou o alargamento dos nossos conhecimentos acerca da temática e das discussões macroscópicas que a envolvem. O referido estudo nos forneceu, ainda, pistas para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o PNAES e sobre o conjunto das ações que compõem a AE nas instituições públicas federais no País.

Assim, nossa aproximação com o tema foi se estreitando e novas inquietações foram surgindo, fortalecendo o desejo de aprofundar cada vez mais nossos estudos nessa área. Desse modo, debruçamo-nos sobre a construção de uma nova proposta de pesquisa, desta vez, referente à efetividade do auxílio financeiro estudantil como estratégia pensada para viabilizar a permanência e o êxito de estudantes em situação de vulnerabilidade social, ampliando as condições de acesso ao ensino superior no País.

A assistência estudantil se tornou, então, uma questão que firmou um habitat para além do âmbito profissional, permeando também o nosso cotidiano acadêmico, por meio da participação no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Exclusão Social (GEPPE), vinculado ao Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), em que realizamos pesquisas, debates e discussões, bem como produzimos artigos relacionados ao assunto. Por fim, nosso mergulho nos estudos relacionados à AE nos incita não somente para a produção científica, mas também, impele-nos à responsabilidade de criar alternativas de ações que corroborem para a minimização dos impactos que a excludente sociabilidade capitalista contemporânea impõe a estudantes, dificultando o acesso à educação superior.

A partir deste ponto, consideramos ser necessário indicarmos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, na qual identificamos o método escolhido para fundamentar a investigação do objeto demarcado, a perspectiva teórica adotada para a apreensão e interpretação das diversas facetas daquele objeto, bem como apresentamos os instrumentos e as técnicas usados para colher as informações necessárias à realização da análise da problemática em questão.

## 1.2 Percurso metodológico

Em tempos de contestação da ciência<sup>4</sup>, é imperativo ratificar e defender sua importância como expressão de uma verdade elaborada a partir da verificação de fatos da realidade com rigor metodológico, o qual pressupõe uma contundente fundamentação teórica combinada a instrumentos e técnicas de investigação. Como indicam Osterne, Brasil e Almeida, “a metodologia é parte da lógica dos procedimentos científicos. Ela ajuda a compreender e interpretar os produtos e também o processo de investigação” (2013, p. 167).

Embora possamos observar que, na contemporaneidade, as opiniões, as concepções advindas do senso comum ou da revelação divina vêm ganhando *status* de verdades indubitáveis, compreendemos que somente o conhecimento científico é capaz de propiciar o entendimento dos fenômenos oriundos da concreticidade da realidade, sejam eles fenômenos da natureza ou originários das contraditórias relações estabelecidas na sociedade – campo sobre o qual iremos conduzir nosso estudo.

O ato de conhecer exige esforço e, num contexto no qual a superficialidade das informações e a ânsia por respostas fáceis e rápidas, que podem ser obtidas com um toque numa tela à palma da mão, a verdade da investigação científica é posta à prova, enquanto teorias sem a verificação da ciência ganham ampla notoriedade nos meios de comunicação mais acessíveis à população em geral.

Nesse sentido, afirmamos que a produção do conhecimento é complexa porque requer tempo, empenho, dedicação, investimentos humano e financeiro e estudo, isto é, perpassa um longo caminho de idas e vindas, de desconstrução e de elaboração, da realização de diálogos, de sistematização do pensamento e da ação prática.

---

<sup>4</sup> Nos últimos anos, observamos o aumento das manifestações que colocam em dúvida fatos e verdades cientificamente comprovadas por meio de sérios estudos e pesquisas. Ao mesmo tempo, observamos a propagação de notícias falaciosas, as *fake news*, principalmente na mídia digital, em que pessoas públicas e até autoridades pertencentes ao meio político disseminam informações falsas por meio das redes sociais, confundindo e influenciando negativamente milhares de pessoas, a exemplo do que aconteceu no Brasil no período da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, em que o então chefe de Estado minimizou a gravidade da crise sanitária e propagou informações contrárias às dos cientistas e pesquisadores comprometidos com os estudos e com o combate à doença.

Exige, ainda, a compreensão de que o conhecimento não nos é dado de forma imediata, mas de que é preciso ultrapassar a forma factual de como uma questão nos é apresentada para podermos capturar a sua essência.

Observamos, então, que a ação de conhecer compreende a realização de um desvio para transcender a aparência e atingir a essência de um fenômeno do real, a sua estrutura, a “coisa em si”, para além de como se apresenta na sua forma fenomênica (Kosik, 1976). Diz respeito ao ato de descortinar, de enxergar por trás, de transpor a forma tangível e alcançar a essência do objeto. Assim sendo, a realidade é exposta ao homem como um fato, o qual é capturado como um dado imediato, que não representa, em si, a sua estrutura ou o seu verdadeiro conceito. Isto é,

[...] a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente [...] apresenta-se como o campo em que se exercita a sua atividade prático-sensível, sobre cujo fundamento surgirá a imediata intuição prática da realidade (Kosik, 1976, p. 13).

Destarte, o processo de conhecimento requer a apreensão de um objeto – conjunto de fatos ou fenômenos da realidade – para além de sua representação tátil, para finalmente alcançarmos a sua estrutura, a sua essência, ultrapassando o seu caráter pseudoconcreto<sup>5</sup>. Embora o fenômeno não corresponda à sua essência em todos os seus aspectos, é por meio dele que nos aproximamos da estrutura medular da coisa. Dessa forma, podemos afirmar que a essência é mediata ao fenômeno (Kosik, 1976).

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível (*ibidem*, p. 16).

Desse modo, é por meio da investigação, da problematização, da experimentação, da filiação teórica e do estudo aprofundado que o conhecimento científico é construído e reconstruído continuamente. É o tipo de conhecimento que

---

<sup>5</sup> De acordo com a exposição de Kosik, o mundo da pseudoconcreticidade se refere ao “complexo de fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural” (1976, p. 15).

aborda os fenômenos como um todo, considerando sua dinâmica, sua provisoriade, sua estrutura, sua complexidade e sua interação com os diferentes aspectos da realidade: históricos, sociais, ambientais, econômicos e políticos. Assim, podemos inferir que o conhecimento científico é aquele capaz de produzir uma interpretação fiel da realidade social nas suas múltiplas dimensões e manifestações.

Dada à dinâmica da realidade, entendemos que a sociedade está em constante movimento, em perene transformação, portanto asseveramos que a produção do conhecimento é um processo, o qual, de fato, não podemos dizer que se dá por acabado. Isto porque a realidade é infinitamente mais rica e complexa do que a nossa capacidade de análise e explicação. Assim, por ser infinita e estar sempre em desenvolvimento, consideramos que o conhecimento da realidade é inesgotável.

A possibilidade do conhecimento é absoluta, isto é, não há nenhum limite que impeça, em termos absolutos, a contínua ampliação e o contínuo aprofundamento do conhecimento. Certamente essa limitação existe do ponto de vista do indivíduo singular, dada a extinção da sua vida, mas não do ponto de vista da humanidade (Tonet, 2013, p. 105).

Dessa maneira, o processo de conhecimento da realidade representa, também, um desconhecimento desta, visto que nenhuma realidade pode ser desvendada na sua completude (Osterne; Brasil; Almeida, 2013). Destarte, compreendemos que a construção do conhecimento se dá por meio de sucessivas aproximações entre o sujeito pesquisador, dotado de senso crítico e espírito indagador, e o objeto a ser investigado.

As autoras acima citadas, analisam que a investigação da realidade social, na atualidade, apresenta-se ainda mais instigante e complexa, posto que é:

Uma realidade desafiante que, ao lado de problemas mais remotos relacionados à ainda ampliada reprodução da miséria e da fome, à manutenção da opressão de classe, raça/etnia e gênero, às dificuldades no trato com a saúde, educação e segurança e do mau uso da política, passa a conviver com problemas mais recentes, tais como: a destruição do meio ambiente e a degradação das condições de vida, a violência em suas diversas formas de manifestação, os particularismos e os individualismos, as hostilidades étnicas, as discriminações, os preconceitos, o uso e o tráfico de drogas, o crime organizado e tantas outras situações, que ao expressar novos desafios, colocam novas temáticas e apontam para novas tendências de análise (Osterne; Brasil; Almeida, 2013, p. 161).

Nesse sentido, afirmamos que a realidade é o chão de onde partem os problemas a serem desvendados, e o conhecimento elaborado e sistematizado representa a (re)construção, em nível do pensamento, do seu próprio movimento. O real, que também é histórico, caótico e complexo, é o terreno de onde emergem os fenômenos passíveis de objetivação que serão submetidos ao rigor teórico e técnico científicos. Inferimos, então, que:

A produção do conhecimento se dá a partir das condições objetivas da vida social e dos próprios desafios que a vida impõe para os homens, que resultam de uma série de relações complexas objetivadas pelos homens na dinâmica social (Araújo, 2003, p. 264).

Nesse ponto, precisamos explicitar que a realidade concreta está para além daquilo que é palpável, que podemos captar por meio dos sentidos, cuja existência aparenta ser autônoma. Ela é concreta porque é um produto da práxis humano-social, ou seja, é resultado das diversas interações que os homens estabelecem entre si e com a natureza, construindo e reconstruindo o real tanto pela ação prática como pela ação do pensamento, formando um complexo.

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação (Marx, 2011, p. 77).

Nesse sentido, um determinado dado da realidade consiste numa representação caótica de um todo que, por meio de um processo analítico realizado em nível do pensamento – abstração<sup>6</sup> – são apreendidos outros conceitos, categorias e estruturas mais simples determinantes daquele objeto inicial. O momento de análise das categorias expressa a relação de aproximação do homem com o mundo, propiciando o conhecimento mais apurado sobre este; é o meio pelo qual o homem se apropria da realidade, a interpreta, a decompõe e a reconstrói, gerando um tipo de conhecimento antes inexplorado (Kopnin, 1978).

---

<sup>6</sup> A abstração é a ferramenta mais apropriada para a investigação da realidade social, tendo em vista que não há como submetê-la aos processos experimentais utilizados nos estudos dos fenômenos da natureza. É por meio da abstração que são estabelecidas as diferenças, as semelhanças e as articulações entre os diversos momentos que compõem a realidade. Aquela busca traduzir, no plano ideal, o movimento desta, capturando os elementos que a estruturam, apreendendo tanto as partes comuns, quanto as que se diferem e a forma como se articulam (Tonet, 2013).

[...] as categorias são formas de pensamento, e como tais devem ser incorporadas aos conceitos. As categorias, assim como outros conceitos, são reflexo do mundo objetivo, uma generalização dos fenômenos, processos que existem independentemente da nossa consciência. As categorias são produto da atividade da matéria de certo modo organizada – o cérebro, que permite ao homem representar adequadamente a realidade. É correto, ainda, que *as categorias são reduções* nas quais se abrange, em consonância com as propriedades gerais, a multiplicidade de diversos objetivos, fenômenos e processos sensorialmente perceptíveis (KOPNIN, 1978, p. 105).

O autor acima salienta ainda, que as categorias do materialismo histórico-dialético exprimem a riqueza de conteúdo do raciocínio humano e constituem um dispositivo lógico do pensamento científico teórico. Assim sendo, na dialética de Marx, as categorias representam as elaborações, os conceitos construídos a partir dos dados da realidade objetiva e da prática humana, partindo do nível mais simples ao mais complexo por meio do processo de abstração, constituindo um sistema que permite a interpretação daquela realidade e a possibilidade de transformação. É relevante notar, além disso, que as categorias são históricas, isto é, elas conversam com o seu tempo, portanto, seus conteúdos podem ser enriquecidos ao longo do desenvolvimento do conhecimento científico, bem como novas categorias podem ser criadas.

Dessa maneira, observamos que o movimento realizado pelo pensamento no sentido de conhecer uma dada realidade, expressa uma trajetória que perpassa um complexo sistema de categorias, imprescindível à interpretação daquela realidade inicialmente apreendida. A partir desse instante, começamos “a viagem de retorno”, como diz Marx (2011), na qual aquela porção extraída do real não mais equivale a uma expressão confusa do todo, mas sim uma rica totalidade de muitas determinações e relações, constituindo-se em concreto pensado.

Conforme ressalta Araújo (2003, p. 263), “o real é complexo porque é resultado de múltiplas determinações, de muitas relações sociais, históricas, econômicas (de produção), políticas, culturais, ideológicas, etc.”, compondo uma verdadeira totalidade, uma unidade de complexos. Desvendar, interpretar, compreender a complexidade desse real não é um ato que se dá na imediaticidade, sendo necessário, para isso, estabelecer vários nexos entre os seus determinantes – mediação. Desse modo, a construção do conhecimento pressupõe um minucioso processo de decomposição e recomposição do objeto de análise, que se efetiva por

meio da elaboração de uma série de conexões entre os processos sociais, enquanto relações reflexivas (*ibidem*, 2003).

Se o real, em toda a sua complexidade, é o ponto de partida para a produção do conhecimento, consideramos que este é, também, o seu ponto de chegada. Não obstante os pontos de partida e de chegada sejam formalmente idênticos e, segundo Kosik (1976), estes devem manter essa identidade a fim de que o curso do raciocínio não se perca no caminho entre os dois pontos. Assim, o resultado ao qual se chega no final do percurso do pensamento se apresenta como algo diverso, no seu conteúdo, daquilo que se tinha no ponto de partida. Isto é, o movimento do pensamento, no momento da suspensão, em que são realizadas as análises acerca das múltiplas determinações e aspectos do objeto, opera uma mudança no seu significado ao final do processo.

Tal movimento gera uma relação entre o sujeito do conhecimento e o objeto a ser conhecido, ambos históricos, condicionados às determinações do seu tempo e do contexto social, econômico e político em que estão imersos. O mundo objetivo e a dimensão subjetiva estão vinculados e exercem influência um sobre o outro, numa contínua relação em que a subjetividade se apropria de fenômenos passíveis de objetivação; sem essa relação, a construção do conhecimento é inviável.

Desse modo, sujeito e objeto determinam-se entre si constantemente, estabelecem um estreito vínculo em que um exerce influência sobre o outro, a depender das concepções previamente trazidas pelo sujeito e da forma como o objeto é escolhido e capturado. Como argumentam Osterne, Brasil e Almeida (2013, p. 166), “a visão de mundo do pesquisador e de seu campo de estudo está presente em todo o processo do conhecimento desde a escolha e concepção do objeto, passando pelos resultados do trabalho e sua aplicação”.

O texto até aqui escrito, nos fornece as pistas da perspectiva teórica adotada nesta pesquisa. Dessa maneira, o método escolhido para fundamentar nosso estudo é o materialismo histórico-dialético de Marx, o qual nos possibilita estabelecer uma investigação do movimento do real, apreendendo o objeto na sua totalidade, considerando sua historicidade, isto é, os aspectos que assume na sua dinâmica de constituição como um objeto não estático e contraditório, permitindo a produção de um conhecimento acerca das múltiplas relações constituídas na sociabilidade.

No processo de produção do conhecimento científico, a escolha do método de investigação se apresenta de suma importância, pois ele corresponde a uma forma de apreensão e de interpretação de uma realidade objetiva. Compreende, assim, uma série de procedimentos vinculados a uma perspectiva teórica que captura um determinado objeto da realidade, elevando-o ao nível do pensamento, gerando um novo conhecimento acerca daquilo que fora apanhado (Kopnin, 1978).

A opção pelo método dialético ocorreu em razão de considerarmos que ele nos propicia o conhecimento aprofundado da estrutura do fenômeno apreendido, para além da mera descrição e explicação dele. Como afirma Kosik (1976, p. 20), “a dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a “coisa em si” e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade”.

O método dialético proporciona uma espécie de conhecimento da realidade histórica por meio de um processo de apropriação teórica, o qual consiste em um momento de crítica, de interpretação e de avaliação dos fatos oriundos do real, abordando-o na sua totalidade. Esta, por sua vez, significa “um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (Kosik, 1976, p. 44)<sup>7</sup>.

Para além disso, a dialética marxista leva em consideração a dinamicidade dos fenômenos, das relações sociais, do movimento da realidade na construção do conhecimento, sem descartar os conhecimentos anteriormente produzidos acerca de determinado objeto de análise. De acordo com a concepção de Kopnin (1978, p. 99),

A dialética materialista enquanto método científico é forte justamente por considerar mais importante o movimento no sentido de resultados objetivos-verdadeiros. Nunca pode entrar em conflito com a ciência porque ela mesma muda e se desenvolve à base da aquisição de novos conhecimentos científicos. Essa capacidade do método dialético de mudar a sua forma segundo o nível de conhecimento científico garante-lhe eficiência e relação indestrutível com a ciência.

---

<sup>7</sup> “A totalidade concreta como concepção dialético-materialista do *conhecimento* do real [...] significa, portanto, um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua autêntica objetividade; em segundo lugar, conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e significado do fenômeno, da sua função objetiva e do lugar histórico que ela ocupa no seio do corpo social” (Kosik, 1976, p. 61).

Destarte, o método de investigação elaborado por Marx, construído a partir da crítica da moderna sociedade burguesa<sup>8</sup> – sua estrutura e dinâmica, apresenta-nos uma forma de apreensão e interpretação da realidade, considerando-a como um complexo constituído por múltiplas estruturas, as quais expressam formas de ser – categorias – e que são determinações de existência da realidade então apreendida.

[...] a moderna sociedade burguesa, é dado tanto na realidade como na cabeça, e que, por conseguinte, as categorias expressam formas de ser, determinações de existência, com frequência somente aspectos singulares, dessa sociedade determinada, desse sujeito, e que, por isso, a sociedade, também do ponto de vista científico, de modo algum só começa ali onde o discurso é sobre ela enquanto tal (Marx, 2011, p. 86).

Nesse sentido, o método não condiz com um receituário de procedimentos a serem adotados e de etapas a serem cumpridas para a elaboração do conhecimento acerca de um objeto recortado. Aquele expressa a maneira de apreensão do movimento deste, com a intenção de compreender sua estrutura e dinâmica, que ocorre por meio de sucessivas aproximações. Para Marx, o conhecimento teórico é produzido a partir do exame de um objeto tal como ele nos é dado na sua existência real e efetiva, cujo movimento é reproduzido e interpretado pelo pesquisador no plano ideal. Assim, o método de Marx é

[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (Netto, 2009, p. 674).

Dessa maneira, o método de Marx, em nossa concepção, apresenta-se como o mais completo para interpretar os fenômenos da realidade, porque a considera como um complexo formado por diversas estruturas singulares que estabelecem nexos entre si, constituindo uma totalidade. E, para além do papel de construir o conhecimento e enriquecer a práxis humana, o método dialético

---

<sup>8</sup> Quando afirmamos que o método de Marx foi criado a partir da crítica à sociedade burguesa, queremos ressaltar que essa crítica não se reduz ao sentido de oposição ou recusa às teorias anteriormente produzidas acerca da sociedade capitalista, mas diz respeito à condução de um exame racional sobre essa determinada realidade, considerando as elaborações antecedentes.

pressupõe uma dimensão transformadora, em que permite não apenas lançar um novo olhar sobre a realidade, mas a possibilidade de operar um salto qualitativo por meio da ação prática. Como ressalta Tonet (2013, p. 102):

Conhecer não é simplesmente contemplar. Conhecer não é refletir a imediaticidade do objeto. Conhecer é um momento do processo de transformação da realidade, seja ela natural ou social. O conhecimento é uma mediação para a intervenção na realidade. Ele é, além disso, uma mediação absolutamente indispensável para a autoconstrução do ser humano.

Por tais razões, demarcamos o método dialético de Marx como a perspectiva teórica para interpretação do objeto do estudo aqui empreendido.

Nossa pesquisa consiste em uma análise acerca do papel do auxílio financeiro estudantil, como parte das ações previstas no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que exerce influência na questão do acesso de pessoas ao ensino superior público no Brasil. O referido Programa, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, dispõe sobre as diferentes áreas de atuação da assistência estudantil (AE) no âmbito das instituições de ensino superior (IES) públicas federais e que tem por finalidade ampliar as condições de permanência das pessoas matriculadas nessas unidades de educação, assistindo, prioritariamente, estudantes em situação de vulnerabilidade social. Conforme as áreas elencadas no Decreto, as IES públicas federais organizam suas ações de modo a dar suporte às diversas necessidades dos/das discentes, objetivando viabilizar a permanência e o êxito durante a formação acadêmica. Incluídas nessas ações, estão aquelas voltadas para o fornecimento de apoio financeiro a estudantes – em formato de auxílios pecuniários e/ou bolsas estudantis, que têm por finalidade subsidiar diversas despesas, as quais podem se tornar impeditivos para a continuidade do percurso formativo.

Dado o acima exposto, nossa pesquisa foi baseada em um estudo sobre o auxílio financeiro estudantil (com base na análise dos auxílios alimentação e transporte) – componente do Programa de Auxílios Estudantis do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – dispensado a alunos e alunas matriculados/as em cursos de nível superior no *campus* de Fortaleza, nos anos de

2022 e 2023<sup>9</sup>. A escolha por esses dois tipos de auxílios financeiros, ocorreu pelo motivo de serem os mais demandados pelos/as estudantes, dentre os auxílios de vulnerabilidade social dispensados pela instituição – auxílios óculos, moradia, formação e emergencial, além da alimentação e transporte. Nesse estudo, pretendemos realizar uma meticulosa investigação acerca do fenômeno, considerando as relações e percepções sobre o contexto no qual o objeto está imerso, a fim de que possamos obter um conhecimento amplo e detalhado dele.

A proposta se caracteriza, ainda, como uma abordagem de natureza qualitativa, a qual nos propicia a compreensão do objeto para além do seu caráter quantificável, sendo viabilizada por meio de um processo analítico de decomposição e recomposição, de modo a nos proporcionar um conhecimento aprofundado do fenômeno determinado. Isto é, um tipo de conhecimento constituído a partir da captura e interpretação dos significados das ações e relações humanas nos seus diversos aspectos e dimensões.

Designar o caráter de nosso estudo como sendo de natureza qualitativa representa uma formalidade (ou uma redundância), visto que a escolha pelo método dialético pressupõe o desenvolvimento de uma pesquisa que traz no seu escopo uma abordagem genuinamente qualitativa, pois apreende o fenômeno na sua complexidade, considerando todos os seus caracteres – objetivos ou não, quantificáveis ou não – bem como as múltiplas relações inerentes a ele. Dessa forma, o materialismo histórico-dialético, como método,

*supera as dicotomias quantitativo x qualitativo, subjetividade x objetividade, individual x social, indução x dedução e outras, por entender que nelas subjaz um questionamento acerca da possibilidade de construção do conhecimento racional e objetivo da realidade humana em sua complexidade e totalidade (Martins; Lavoura, 2018, p. 229).*

A própria dimensão da categoria “totalidade” expressa pelo método de Marx, já nos mostra a perspectiva de uma abordagem da realidade social em todos os seus aspectos, objetivos e subjetivos, quantificáveis ou não, considerando todas as suas nuances, as suas contradições, os seus caracteres particulares em articulação aos universais. Como ratifica Tonet (2013, p. 116):

---

<sup>9</sup> O detalhamento dos auxílios escolhidos, bem como da delimitação do período em que foi dispensado, será exposto no capítulo 4 deste texto.

Totalidade, portanto, como princípio metodológico, significa que nada pode ser compreendido de modo isolado. O sentido de cada parte, de cada fato, de cada dado só emerge na medida em que ele for apreendido como momento de um conjunto, como resultado de um processo através do qual cada um dos elementos parciais vai adquirindo a sua natureza e a sua especificidade. Trata-se, pois, de apreender o processo através do qual vão se constituindo, ao mesmo tempo, a totalidade de determinado objeto e as partes que o compõem, a hierarquia e a ordem entre os diversos momentos, o modo como se relacionam entre si o todo e as partes, sob a regência do primeiro, as relações das diversas partes entre si e a passagem de um momento a outro.

Nesse sentido, quando optamos pela dialética de Marx como método que fundamenta nossa pesquisa, significa que, implicitamente, estamos fazendo a escolha por uma abordagem qualitativa.

Para além disso, nossa investigação será respaldada por uma contundente pesquisa bibliográfica e documental somada à pesquisa de campo, com o objetivo de termos um panorama da realidade estudada com base na teoria já elaborada, bem como no contexto histórico, social, econômico e político no qual o fenômeno está inserido.

A partir da pesquisa bibliográfica teremos a possibilidade de compreender o objeto da investigação com maior profundidade, afastando-nos de conclusões apriorísticas baseadas em opiniões elaboradas sem o rigor técnico e científico. Além disso, ela nos aproxima das categorias de análise elencadas para a realização deste estudo, tais como: sociedade capitalista contemporânea, educação superior, desigualdade social, acesso e assistência estudantil. Dessa maneira, consideramos que a pesquisa bibliográfica – a qual abrange toda bibliografia publicada sobre um tema estudado, desde livros, revistas, jornais, teses, dissertações e material audiovisual – é fundamental para que possamos estabelecer um estudo com respaldo teórico e que tenha validade como conhecimento científico produzido.

Nesse sentido, ancoramos nossa investigação nas produções teóricas de diferentes autores, a exemplo de Karel Kosik (1976), Ivo Tonet (2013), Karl Marx (2011), Netto (2009), Lakatos e Marconi (2003), Martins e Lavoura (2018), Kopnin (1978), Osterne, Brasil e Almeida (2013), Araújo (2003), Evangelista e Shiroma (2019), Bardin (2016) e Bezerra (2013), os/as quais tomamos como referência para discorrer acerca dos aspectos metodológicos da nossa pesquisa. Para compor nossa discussão acerca das transformações ocorridas no capitalismo e dos aspectos que o Estado e as políticas públicas exprimem na contemporaneidade,

desenvolvida no segundo capítulo, utilizamos os argumentos de Almeida (2022), Antunes (2015; 2000), Harvey (2008; 2008a), Netto e Braz (2012), Chesnais (1997), Dardot e Laval (2016), Pereira (1997) e Behring (2008), Anderson (2020), Boschetti (2010), Pereira e Stein (2010), Ianni (1998), dentre outros/as autores/as. Sobre a questão do processo de estruturação do ensino superior no Brasil, sua instituição, desenvolvimento e os caracteres que assume no contexto das reformas neoliberais, bem como sobre as perdas provocadas pela crise sanitária de 2020, recorreremos às produções teóricas de Luiz Antônio Cunha (2007; 2007a; 2007b), Fávero (2006), Netto (2015), Saviani (2008), Martins (2009), Barreto e Leher (2008), Silva Júnior e Sguissardi (2001), Saviani (2005), Laval (2019), Ianni (2005), Cruz (2003), Reis e Macário (2022), Harvey (2020), Antunes (2020), Senhoras (2020) e Fiera, Evangelista e Flores (2020) e demais autores/as. Além destes, no que se refere às reflexões traçadas no último capítulo deste estudo, referentes à análise do auxílio financeiro como estratégia de viabilização do acesso ao ensino superior na instituição definida como lócus da pesquisa, exploramos as produções teóricas de Imperatori (2017), Mocelin (2019), Dutra e Santos (2017), Vasconcelos (2010), Andrade, Santos e Cavaignac (2016), dentre outros/as estudiosos/as.

A pesquisa bibliográfica, em nosso entendimento, proporciona a exploração de um problema sob novas perspectivas, como também permite a fundamentação da análise feita pelo sujeito investigador. Isto posto, compreendemos que ela “não é uma mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 183).

Assim como a bibliográfica, a pesquisa documental também possui importância para uma investigação, pois é por meio dela que podemos nos munir de informações registradas em documentos oficiais de órgãos públicos ou de instituições privadas, bem como em leis, decretos, resoluções, regulamentos, relatórios, dados estatísticos, publicações administrativas, dentre outros. A partir dela, temos a oportunidade de obter conhecimento sobre as elaborações que regem e caracterizam o fenômeno estudado.

A pesquisa documental propicia uma leitura da historicidade dos processos socialmente constituídos, nos revelando as relações travadas num dado contexto, as quais são parte integrante do objeto de estudo. Podemos afirmar, dessa maneira, que os documentos decorrem de determinações históricas, são o registro

dos processos sociais construídos historicamente, os quais expressam as ideias, os conceitos, os anseios e os interesses de um projeto específico de sociabilidade. Logo, não podem ser negligenciados numa pesquisa científica. “Trabalhar com documentos supõe, portanto, considerá-los resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico” (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 95).

O estudo documental não se trata de uma mera consulta a informações ou a dados numéricos referentes ao fato observado, trata-se de uma análise pormenorizada dos elementos caracterizadores de um fenômeno, que permite teorizar sobre ele. Destarte, esse tipo de estudo requer do pesquisador perspicácia e maturidade para selecionar os documentos mais significativos para a sua pesquisa, evitando, assim, distanciar-se ou se desviar do seu propósito. Considerando que o conjunto de documentos acerca de uma temática é vasto, cabe ao pesquisador assumir uma posição ativa na produção do conhecimento e traçar escolhas referentes às fontes documentais, a fim de que estas possam lhe subsidiar na discussão, na elucidação e na compreensão do objeto investigado. Como indicam Evangelista e Shiroma (2019, p. 97),

Trata-se da tarefa dos intelectuais: encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas no texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história. Podemos afirmar que trabalhar com documentos significa aceder à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformação.

Dessa maneira, utilizamos os conteúdos e as informações de diversos documentos importantes para o desenvolvimento de nossa investigação, tais como: a Constituição Federal (1988), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Decreto nº 7.234/2010), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), a Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei nº 14.914/2024), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), Censo da Educação Superior (2004; 2009; 2019) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2022).

Conforme dito anteriormente, aliada às pesquisas bibliográfica e documental, realizamos a pesquisa de campo, com a finalidade de nos

aproximarmos do objeto da investigação nos seus pormenores, buscando conhecê-lo com maior profundidade, observando a sua dinâmica e as diversas relações estabelecidas no meio em que se insere e com os sujeitos o qual envolve.

Como proposta de averiguação de dados obtidos em abordagens qualitativas, lançamos mão da análise de conteúdo<sup>10</sup> preconizada por Bardin (2016) que, logo no prefácio de sua obra, a define como

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade (Bardin, 2016, p.15).

A análise de conteúdo corresponde à interpretação de informações e mensagens produzidas e emitidas no conjunto da sociabilidade como discursos, falas, notícias, textos e outros signos. Está fundamentada em processos técnicos de rigor e de critérios de verificação que imprimem um caráter de cientificidade. Embora esteja vinculada ao aspecto da objetividade pertinente à ciência, não se refere, entretanto, à mera descrição dos conteúdos contidos nas informações obtidas, mas trata-se da interpretação dessas, da elucidação dos elementos latentes e ocultos nas mensagens, isto é, trata-se da apreensão do seu significado no contexto em que são reproduzidas. Dessa maneira, a análise de conteúdo denota uma segunda leitura de dados de uma pesquisa, em que as dimensões quantitativas e qualitativas se apresentam como complementares (Bezerra, 2013).

Mais adiante, em sua obra, Bardin reitera que:

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (Bardin, 2016, p. 37).

---

<sup>10</sup>Segundo Oliveira *et al.* (2003, p. 5), no âmbito da educação, a análise de conteúdo se apresenta como “um instrumento de grande utilidade em estudos, em que os dados coletados sejam resultados de entrevistas (diretivas ou não), questionários abertos, discursos ou documentos oficiais, textos literários, artigos de jornais, emissões de rádio e de televisão. Ela ajuda o educador a retirar do texto escrito o seu conteúdo manifesto ou latente”.

Mediante esse entendimento, observamos que a análise de conteúdo permite a interpretação de diferentes fontes de informações, verbais ou não verbais. Viabiliza, ainda, a compreensão das mensagens na medida em que as sistematiza, realizando sua classificação e categorização. Para tanto, demanda do pesquisador um esforço na elaboração do processo de análise, organizado em fases<sup>11</sup>. A partir daí é que o analista poderá decifrar os códigos e extrair os elementos para estabelecer as inferências e compor sua interpretação acerca do fenômeno investigado.

Assim, pautamos nossa pesquisa na análise de conteúdo por considerá-la pertinente na obtenção de dados presentes nas mensagens e nos discursos emitidos acerca do objeto estudado e que, muitas vezes, não se mostram tão explícitos naquilo que fora redigido ou verbalizado, viabilizando a captura de uma gama de informações ricas que se escondem nas entrelinhas.

Como instrumento de coleta de dados para a pesquisa, adotamos a entrevista semiestruturada aplicada junto aos e às discentes matriculados/as em cursos superiores no IFCE *campus* de Fortaleza, para os/as quais os auxílios alimentação e transporte foram concedidos nos anos de 2022 e 2023. A escolha foi realizada aleatoriamente dentre os/as estudantes dos cursos de graduação presencial (bacharelados, licenciaturas e tecnológicos), que foram contemplados com os auxílios mencionados e no período acima delimitado. A princípio, pretendíamos realizar a entrevista com, pelo menos, 10 (dez) interlocutores/as, os/as quais foram selecionados/as utilizando a ferramenta institucional Sistema Informatizado de Assistência Estudantil (SISAE), a qual dispõe de dados que nos permitem realizar a abordagem para agendamento da entrevista, como número de telefone e *e-mail*. Desse modo, optamos por fazer a mobilização dos/as estudantes via *e-mail*, em que foram enviados um total de 60 (sessenta) mensagens de convite para participar da pesquisa. Destas, obtivemos resposta de 11 (onze) alunos/as que

---

<sup>11</sup> De acordo com Bardin (2016) a organização da análise de conteúdo é composta por 3 (três) fases: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise corresponde à fase de sistematização das ideias, de organização dos materiais, de definição dos objetivos, de elaboração das hipóteses e dos procedimentos a serem adotados no decurso da análise. A fase de exploração do material consiste no estudo, na caracterização, na decomposição, no trato pormenorizado do material previamente definido, em que são aplicadas as operações de codificação das informações agregadas. Já a terceira fase, ou seja, o tratamento dos resultados, configura-se na etapa em que os dados levantados na pesquisa são tratados de maneira em que possamos extrair as informações mais significativas da análise. É o momento da captura dos conteúdos manifestos e latentes obtidos no material coletado, oferecendo a base para a elaboração de inferências e interpretações.

concordaram em nos conceder entrevista de forma presencial, assentida por assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) de ambas as partes (pesquisadora e interlocutores/as).

Dos/as 11 (onze) interlocutores/as, 6 (seis) são do sexo masculino e 5 (cinco) do feminino; 6 (seis) se declaram pardos/as, 3 (três) pretos/as, 1 (um/a) branco/a e 1 (um/a) indígena. Desses/as, apenas um/a é estudante de origem estrangeira; todos/as residem na capital do estado, exceto um/a que tem domicílio em município situado na região metropolitana de Fortaleza. A faixa etária desses/as entrevistados/as está entre 22 (vinte e dois) e 34 (trinta e quatro) anos de idade. Estão matriculados/as em diferentes cursos de graduação ofertados pela instituição de ensino: Bacharelado em Engenharia de Computação, Licenciatura em Artes Visuais, Tecnologia em Estradas, Bacharelado em Engenharia de Mecatrônica, Bacharelado em Turismo, Tecnologia em Gestão Desportiva e de Lazer, Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Física. Acerca da renda familiar *per capita*, esta se situa entre R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) e R\$ 653,00 (seiscentos e cinquenta e três reais), sendo que, um/a dos/as discentes entrevistados/as declara não possuir renda. Dez alunos/as não exercem atividade remunerada e apenas um/a declara trabalhar, porém sem carteira de trabalho assinada. Do total de discentes abordados/as, 8 (oito) foram contemplados com outros tipos de auxílios de vulnerabilidade social como, auxílio formação, auxílio óculos e auxílio moradia, para além dos auxílios transporte e/ou alimentação.

As entrevistas ocorreram entre os meses de outubro e novembro de 2023, sendo realizadas de forma presencial no próprio *campus*, em ambiente livre de interferências externas, reservado para o atendimento individual de pessoas, nos setores de Psicologia Escolar e Serviço Social, conforme a disponibilidade dos locais nas datas e horários agendados. Durante as abordagens, eram dadas as informações acerca da pesquisadora, da pesquisa (o objeto de investigação e seus objetivos), da dinâmica da entrevista e da garantia do anonimato das informações prestadas, de acordo com o TCLE. No desenvolvimento do diálogo, buscamos deixar os/as interlocutores confortáveis para discorrer sobre as questões formuladas, porém fazendo intervenções com o intuito de não desviar do foco da pergunta, quando necessário. Para uns/umas estudantes, em razão da timidez, foi necessário instigar a fala por meio de questionamentos complementares; já, outros/as, apresentaram um discurso mais elaborado, coeso e coerente. Destacamos, no

entanto, que todas as entrevistas expressaram as diferentes vivências dos/as estudantes abordados/as, seja na sociedade, seja na instituição de ensino, e as formas como os auxílios financeiros influenciam suas trajetórias acadêmicas. Assim sendo, as entrevistas realizadas com os/as discentes foram essenciais para o desenvolvimento desse estudo.

Dessa maneira, por meio das entrevistas, extraímos o máximo de informações dos/as interlocutores/as acerca do objeto investigado, a partir de um roteiro de entrevista, elaborado com perguntas que os instigaram a dissertar e expor livremente suas percepções e opiniões. Além da entrevista, lançamos mão das informações disponíveis no SISAE do IFCE, o qual dispõe de toda a caracterização socioeconômica de todos/as estudantes contemplados/as com os auxílios alimentação e transporte, o que nos possibilitou traçar o seu perfil socioeconômico.

Assim sendo, é a partir da metodologia aqui apresentada que fundamentamos nossa pesquisa, buscando desenvolvê-la de forma contundente, alicerçada na teoria elaborada por diversos autores, com vistas a dar conta de atingir os objetivos pautados para esse estudo.

Expostos a problemática de nossa pesquisa, os objetivos buscados, a sua relevância para a ciência e para a política educacional brasileira, as perguntas de partida, a explicação do processo de aproximação com o objeto de estudo e a metodologia adotada, encerramos este capítulo introdutório e partimos para o desenvolvimento de uma análise acerca dos aspectos da sociabilidade capitalista contemporânea e sua influência sobre a estrutura do Estado, bem como sobre as políticas por ele regidas.

## **2 CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS DE UM SISTEMA ERGUIDO SOBRE A LÓGICA DO MERCADO**

Neste capítulo, elaboramos uma discussão acerca das características do sistema capitalista na contemporaneidade, sobre sua influência nas diferentes esferas da vida e sobre os impactos que suas alterações provocaram na dinâmica societária sob o jugo do neoliberalismo. Consideramos relevante realizar essa abordagem para que possamos situar nosso objeto de estudo no contexto societário contemporâneo, identificando e interpretando os determinantes dos contornos adquiridos pelo Estado e pelas políticas sociais brasileiras como um todo, os rebatimentos sobre elas e sobre programas e ações a elas associados.

De início, buscamos contextualizar a realidade em que se processa a transição do regime de acumulação rígido para o flexível e todas as transformações que esse novo padrão provoca na dinâmica societária para além da esfera da produção. Desse modo, tecemos uma análise das transformações no modo de produção capitalista na era flexibilizada e seus rebatimentos na sociabilidade. Em sequência, enveredamos para a discussão acerca do caráter do Estado brasileiro orientado pela norma neoliberal a partir dos anos 1990 e sua adesão à proposta de estabelecer reformas voltadas para os objetivos do mercado. Suscitamos, ainda, o debate quanto ao perfil que as políticas públicas assumem no Brasil sob a diretriz neoliberal e seus efeitos sobre a viabilização de direitos e garantias sociais.

### **2.1. Dimensões do capitalismo na era neoliberal: a hegemonia de um sistema concentrador de riqueza e socialmente excludente**

Nossa reflexão acerca do regime neoliberal, a princípio, será pautada em três elementos que consideramos fundamentais para interpretá-lo como um modelo que gesta um novo tipo de sociabilidade, regendo as principais esferas que compreendem a vivência humana: a econômica, a política e a social. Para tanto, nossa análise será datada a partir do pós-Segunda Guerra Mundial (1945), período que compreende o apogeu e queda fordismo/keynesianismo e o processo de transição para o neoliberalismo. Desse modo, iniciamos a discussão abordando o processo de desaceleração do crescimento do capitalismo vivenciado na segunda metade do século XX e avançamos nosso exame sobre a constituição do

neoliberalismo como uma reação à decadência do regime de produção/acumulação rígido, cujo principal intuito é o de manter a hegemonia do sistema capitalista, apesar das crises que o podem atingir. Embora tenha despontado ainda na década de 1930, o regime neoliberal emerge como uma proposta de delineamento das ações do mercado e de Estados a partir dos anos 1970, a qual sugere uma nova forma de gestão não apenas da economia e da política no contexto do capital, mas também da própria vida como um todo.

O neoliberalismo desponta como uma reatualização do liberalismo clássico ou, como indica Silvio Almeida (2022), como uma refundação daquela matriz sob novos moldes. No liberalismo o mercado era concebido como um dado natural, que possui uma dinâmica própria e autorreguladora, a qual dispensa interferências e o controle de suas ações para atingir o equilíbrio, a estabilidade e o crescimento do capital. Com a roupagem neoliberal, nas palavras de Almeida (2022), o mercado passa a ser considerado como uma construção humana, fruto das diversas relações engendradas na sociabilidade, que possui um propósito vinculado ao projeto capitalista de acumulação de riqueza e que necessita de todo um aparato político e jurídico socialmente constituído para se consolidar. Dessa maneira, o neoliberalismo se manifesta como uma espécie de bússola norteadora da prática efetiva dos governos, das empresas e das pessoas por meio de um complexo sistema normativo que, aos poucos, envolve o conjunto da sociedade da forma mais naturalizada possível.

Ainda segundo Almeida (2022), o neoliberalismo representa uma das formas que o capitalismo adquiriu ao longo da história. Trata-se do resultado das mutações que o capitalismo sofre para se perpetuar, reproduzindo as relações básicas que o sustentam e que compõem a sociabilidade capitalista. Nesse processo de revisão do liberalismo, a ideia de que o mercado é uma construção cultural, política e jurídica vai dar sentido a novas formas de intervenção no conjunto das relações sociais, cujo objetivo fundamental é impor a forma de mercado em todos os âmbitos da vida. Nesse sentido, há a constituição de uma nova concepção do que são a vida social, a existência e a liberdade, ligada diretamente a uma espécie de generalização da forma mercantil para todas essas dimensões da vivência humana. Dessa forma, o neoliberalismo pressupõe não uma ausência de intervenção, mas a presença de um tipo de intervencionismo que organiza todo um

quadro político e jurídico, o qual dá forma e sustentação à sociabilidade erguida sobre a base do regime de contratos e da defesa da propriedade privada.

Como podemos pressupor, mediante os apontamentos até aqui postos, a estruturação e sedimentação da racionalidade neoliberal está associada ao propósito de manutenção da hegemonia capitalista e, desse modo, se atrela a profundas transformações na economia, acompanhadas de mudanças também na política e na cultura. Remete, portanto, as transformações na forma de produção – com a otimização dos meios e das estratégias de produzir, bem como com o controle e regulamentação das relações de trabalho – e circulação de mercadorias, na maneira como os governos podem agir para facilitar as relações mercantis, proporcionando maior fluidez a estas e, também, refere-se a transformações nos modos de pensar, viver e sentir dos sujeitos sociais. Assim, economia, política e cultura são dimensões que estão imbricadas nesse processo de mutação da sociabilidade pautado na razão neoliberal.

A nova sistemática das relações na sociedade imposta pela lógica do neoliberalismo tem como marco histórico o colapso do regime fordista de produção, acompanhado pela crise na forma de regulação econômica, política e social dos Estados, até então baseada no forte intervencionismo. Dessa forma, a crise do fordismo foi o estopim para a transição de um regime de acumulação fundamentado na rigidez dos processos de produção, na severa administração da força de trabalho, no controle da circulação nos mercados, notado pela intensa presença do Estado, para um regime de acumulação mais flexível, em que o mercado concorrencial se sobressai como principal agente das relações de produção, com poder de mando sobre a ação do Estado e sobre as relações sociais como um todo.

Embora nossa intenção neste ponto do estudo seja traçar uma análise acerca do neoliberalismo e os seus impactos na sociabilidade contemporânea, especialmente no que se refere à forma como o Estado constrói suas ações alinhado à lógica mercantil, consideramos necessário dedicar algumas linhas para destacar, em seus aspectos gerais, como se processou a transição do fordismo/keynesianismo à acumulação flexível e ao neoliberalismo, como regime de regulação social.

### **2.1.1 Da rigidez à flexibilidade: breve contextualização das transformações ocorridas no capitalismo no século XX**

Como modelo de produção e acumulação que adquiriu notoriedade e alcançou maturidade pós-1945, o fordismo representou uma importante estratégia de crescimento e desenvolvimento do capitalismo, notadamente no hemisfério ocidental, até meados da década de 1970. O fordismo ganha expressividade no mundo capitalista ao mesmo tempo em que o movimento de industrialização dos países exprime uma grande evolução, fomentando, também, estratégias inovadoras para estimular a produção e, conseqüentemente, o crescimento da economia. Assim, foram introduzidas inovações tecnológicas e organizacionais com vistas a racionalizar a produção, por meio de mecanismos de potencialização e otimização do processo produtivo, como o controle do tempo e dos movimentos, a divisão de tarefas e o disciplinamento da força de trabalho. Com isso, o resultado esperado era o aumento dos ganhos em produtividade. Antunes (2015), descreve alguns elementos constitutivos do fordismo/taylorismo<sup>12</sup>, os quais representam a base sobre a qual obteve sua consolidação ao longo do século XX:

[...] produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do *operário-massa*, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões (Antunes, 2015, p. 35).

O fordismo apostou na ideia de crescimento econômico que combinava produção e consumo em massa, no entanto, tal estratégia não obteria sucesso sem o uso dos poderes do Estado para lhe dar legitimidade e colaborar com o seu desenvolvimento por meio da elaboração de políticas para manter a estabilidade do sistema e a expansão os lucros. Para tanto, o Estado teve de reorganizar suas

---

<sup>12</sup> De acordo com Harvey (2008), o taylorismo corresponde a uma estratégia de aumento da produtividade do trabalho criada por Frederick Winslow Taylor (1911), fundamentada na decomposição do processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento. Assim, a divisão detalhada do trabalho, fazendo-o chegar ao trabalhador que permanecia numa posição fixa, fez com que houvesse ganhos de produtividade.

ações, visando dar suporte ao capital corporativo por meio da elaboração de políticas fiscais e monetárias necessárias à manutenção das condições de lucratividade. Além disso, a ação estatal teve de assumir novas atribuições para viabilizar a produção e o consumo, através de investimentos tanto na área de infraestrutura, vitais para o crescimento da produção – transporte e equipamentos públicos – quanto na elaboração de políticas sociais de habitação, de assistência médica, de seguridade social, de educação etc., como forma de complementação salarial<sup>13</sup> (Harvey, 2008).

Consideramos, desse modo, que o Estado intervém na dinâmica econômica com a finalidade de garantir as condições para a produção e acumulação capitalista, entretanto, no contexto do fordismo, aquele tende a ampliar as modalidades de intervencionismo

[...] seja no nível dos investimentos, estimulando-os diretamente (inclusive com o Estado operando como empresário capitalista em setores-chave da economia), seja no tocante à reprodução da força de trabalho, desonerando o capital de parte de suas despesas (através de programas sociais tocados por agências estatais) (Netto; Braz, 2012, p. 207).

Tal configuração do Estado tomou forma a partir das ideias elaboradas por John Maynard Keynes, um intelectual inglês que defendia a legitimidade do intervencionismo estatal. Keynes elaborou uma teoria sobre o papel do Estado como ente a dar suporte ao crescimento do capitalismo, da qual decorre o surgimento do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. Para o keynesianismo,

[...] o Estado tem que criar as condições econômicas para reduzir as incertezas e ampliar as expectativas de venda e de lucro, reduzindo juros, aumentando o capital circulante, promovendo o consumo, e assim incentivando o capitalista a investir na atividade produtiva (Montaño; Duriguetto, 2011, p. 56).

---

<sup>13</sup> Conforme a explanação de Montaño e Duriguetto (2011), a complementação salarial fornecida pelo Estado - “salários indiretos” - é constituída pelos serviços sociais (educação, saúde públicas etc.) e assistenciais (seguro-desemprego, campanhas de alimentação, transferência de renda, dentre outros) e complementos salariais (tíquetes-refeição, vale-transporte, pensões e outros). Segundo os autores, tais medidas tinham como objetivo suprir algumas necessidades básicas dos/as trabalhadores/as para que estes/as pudessem consumir outros produtos e serviços ofertados pelas empresas privadas, consolidando um mercado de consumo em massa, por meio da criação de uma demanda efetiva.

Segundo a concepção keynesiana, caberia ao Estado a responsabilidade de gerar as condições gerais de produção por meio do desenvolvimento dos meios de transporte, de comunicação, de serviço postal, a legislação civil, a constituição de um mercado e de um sistema monetário nacionais.

Além disso, a intervenção estatal deveria incidir também sobre a repressão às ameaças ao modo de produção e acumulação, fazendo uso da ação do exército, da polícia, dos sistemas judiciário e penitenciário e, ainda, deveria agir para garantir a integração das classes subalternas e a legitimação da ordem, mediante a reprodução da ideologia da classe hegemônica (Montaño; Duriguetto, 2011).

Sob os moldes da política keynesiana, o Estado passou a protagonizar novos papéis na economia, inserindo-se como empresário nos setores básicos (como na produção e fornecimento de insumos e matérias-primas para os monopólios), assumindo o controle de empresas capitalistas em dificuldades, oferecendo subsídios diretos aos monopólios e assegurando as taxas de lucro (Netto; Braz, 2012).

Para além dessas, o Estado desempenhava outras funções intervencionistas, concedendo subsídios fiscais aos grupos empresariais, investindo em infraestrutura, em meios de transporte e em pesquisa e investigação para o desenvolvimento tecnológico.

Dessa maneira, articulando esses elementos – racionalização da produção, intervencionismo estatal, estímulo ao comportamento de consumo em massa – a experiência fordista se mostrou exitosa até a década de 1970, quando começa a apresentar dificuldades decorrentes do declínio da produtividade, concomitante à queda da taxa de lucros.

Assim, a fórmula que combinava o trinômio fordismo-taylorismo-keynesianismo já não era suficiente para manter o capitalismo em ascensão. Harvey (2008), em sua análise acerca da crise do fordismo, identifica como causa dessas dificuldades a rigidez característica daquele modelo, desde a produção, às relações de mercado, à administração da força de trabalho até a forma dos compromissos assumidos pelo Estado.

De acordo com o autor:

Havia problemas com a rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). [...] A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E, assim, começou a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra. Por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital (Harvey, 2008, p. 135).

É inegável que o capitalismo tenha vivenciado uma onda expansionista no pós-Segunda Guerra Mundial dominada pelos países capitalistas desenvolvidos, sob a liderança dos Estados Unidos. A ampliação da produção, a formação de monopólios comerciais e financeiros, o aumento das transações comerciais e a intervenção estatal na regulação das relações de mercado foram cruciais para alavancar os ganhos e a acumulação de riqueza naquele período até o início dos anos 1970. É válido ressaltar, todavia, que tal onda de expansão do capital atingiu de modo diferente os países periféricos, como o Brasil, o qual empregou uma experiência desenvolvimentista, que nem proporcionou o crescimento econômico do País, tampouco ampliou os gastos públicos com a prestação de serviços e assistência sociais para os/as trabalhadores/as; pelo contrário, a experiência brasileira custou o endividamento do País, confirmando sua posição de subordinação às potências capitalistas.

Após o período de prosperidade do capitalismo, seguiu-se a crise decorrente da superprodução e superacumulação, acompanhada da redução dos lucros. Nesse processo, a capacidade de produção tornou-se excedente à demanda efetiva, fazendo com que as vendas de mercadorias declinassem, assim como as taxas de lucro. A crise de superacumulação diz respeito ao excesso de capital acumulado numa ordem tal que não pode ser investido completamente, garantindo a taxa de lucro esperada (Montaño; Duriguetto, 2011). Concomitante a esse momento de instabilidade ocorre a crise do petróleo, quando em 1973 a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) determinou a alta dos preços daquele produto, usado como fonte de energia e de insumos para a produção.

Tais circunstâncias expuseram a fragilidade do sistema sustentado no modelo rígido e mostraram a necessidade de desenvolver uma nova proposta para reagir às crises, direcionada à restauração do capital. Assim, para responder à crise instalada, era urgente a formatação de um novo modelo que ampliasse a capacidade competitiva dos países e o domínio dos mercados, propiciando a retomada dos lucros. Dessa forma, o regime de acumulação flexível começa a tomar forma como uma estratégia articulada sobre o tripé da reestruturação produtiva, da financeirização e da política neoliberal (Netto; Braz, 2012). Harvey (2008), apresenta uma caracterização do modelo de acumulação flexível, considerando que

Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (Harvey, 2008, p. 140).

O autor indica, ainda, que a proposta da acumulação flexível surge para salvar o capitalismo dos prejuízos causados pelo estagflação (estagnação da produção e inflação dos preços) e recobrar o crescimento. Dessa maneira, os anos 1970 e 1980 foram marcados por um movimento de reordenamento econômico, social e político favorável ao desenvolvimento do modelo de acumulação flexível, cujos elementos constitutivos se encontram na base da reestruturação produtiva, da financeirização do capital e das novas formas de regulação social e política erigidas pelo Estado.

### ***2.1.2 O estabelecimento de um novo padrão de produção e de mercado***

Um dos aspectos que demarcam a constituição do modelo de acumulação flexível configura-se na reestruturação produtiva, em que são introduzidas novas técnicas para dinamizar a produção, diminuir os custos operacionais e recuperar os ganhos de capital. Dessa maneira, a organização desse novo padrão baseou-se no exemplo empregado na fábrica da Toyota, no Japão, em que o processo produtivo fora adaptado para se tornar menos oneroso, mais “enxuto”, com menos investimentos de risco e mais adequado à concorrência mundial (Montaño; Duriguetto, 2011).

Esse novo modelo de produção – o toyotismo – se espalhou pelo mundo capitalista, estabelecendo novos modos de alavancar os lucros, por meio de uma estratégia que combina a potencialização da produção, a formação de um mercado globalizado, tanto no aspecto da produção quanto no do consumo, e a reorganização das normas que regem a força de trabalho. Evidentemente, esse conjunto de transformações exigiu, também, uma recondução do papel do Estado para dar sustentação ao complexo regime de acumulação flexível.

No contexto da reestruturação produtiva, a produção tende a continuar em grande escala, entretanto ela passa a se destinar a mercados mais diversificados, atendendo às especificidades das variabilidades culturais e regionais. Diferentemente do modelo de produção em massa, uma das características da fórmula flexível é abranger as particularidades das demandas do mercado de consumo. Assim, sob a perspectiva do toyotismo, a produção é conduzida diretamente pela demanda, logo, é “[...] variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção *em série e de massa* do fordismo” (Antunes, 2015, p. 45).

Com o intuito de conter o ônus e diminuir os prejuízos, a produção é reorganizada de acordo com a perspectiva de consumo, por meio das estratégias do estoque mínimo e do melhor aproveitamento do tempo de produção. Assim, o processo produtivo recorre ao esquema do *just in time* e do *kanban*<sup>14</sup>, em que as peças e produtos são repostos conforme a demanda. Para além desse esquema, as empresas elaboram planos para racionalizar os custos da produção por meio da descentralização, em que empresas de menor porte são contratadas via terceirização para fornecer subsídios materiais e serviços, cuja responsabilidade pelo provimento era da competência da grande indústria. Da mesma forma, tais investidores tendem a conter os dispêndios com mão-de-obra, buscando absorver a força de trabalho disponível em regiões geográficas menos desenvolvidas, desprovidas de ou com frágil legislação pertinente à proteção ao trabalho, bem como localidades sem tradição de organização sindical e de lutas trabalhistas.

A otimização do processo produtivo nessa nova estrutura requer, também, a introdução de ferramentas tecnológicas, as quais tanto aceleram a

---

<sup>14</sup> De acordo com Antunes (2015), *kanban* são placas que servem de senhas para sinalizar a necessidade de reposição de peças e de produtos. *Just in time*, diz respeito ao melhor aproveitamento possível do tempo de produção, que envolve o transporte, o controle de qualidade e o estoque mínimo, segundo o mesmo autor.

produção, quanto reduzem a necessidade de utilização de trabalho vivo, contribuindo para a diminuição dos custos. Assim, reduzindo os gastos de produtividade, a perspectiva das empresas é de engrandecer os lucros. Em razão desse cenário, podemos fazer, inicialmente, duas reflexões: primeiro, a inserção de tecnologias, como a informática, a microeletrônica e a robótica, bonificam as empresas ao reduzir o tempo de produção, bem como ao diminuir o uso da força de trabalho humano, tendo em vista que, a partir então, um só equipamento pode produzir mais e em menos tempo do que vários/as trabalhadores/as dedicados/as a realizar um tipo de processo. Segundo, em consequência do primeiro fato, a introdução das inovações tecnológicas gera a redução dos postos de trabalho e a superexploração do/a trabalhador/a remanescente nas fábricas, pois aquelas ações que antes demandavam dois/duas ou mais trabalhadores/as para realizar, agora passam a ser operacionalizadas por apenas um só indivíduo<sup>15</sup>. Isso significa, portanto, que a tendência é de engrossar a massa de trabalhadores/as desempregados/as e de vulnerabilizar outra parcela desse segmento, por meio da precarização dos contratos de trabalho, da destituição de direitos e do achatamento salarial.

Para além da adoção de instrumentos e de técnicas modernas, a reconfiguração das relações de trabalho no contexto da acumulação flexível é essencial para viabilizar uma produção de baixo custo. Dessa maneira, o trabalho ganha novos contornos para acompanhar o movimento do capitalismo contemporâneo reestruturado. Ora, numa era de acumulação flexível, seria necessário também a formação de um contingente de trabalhadores/as flexíveis. Decorre daí uma nova forma de ser do trabalho ou, na expressão de Antunes (2015), uma nova polissemia, uma nova morfologia do trabalho. Este estudioso do trabalho afirma que “[...] em plena era da *informatização* do trabalho, do mundo *maquinal* e *digital*, estamos conhecendo a *época da informalização* do trabalho, dos terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, do *ciberproletariado* [...]” (Antunes, 2015, p. 127). Assim, forma-se um conjunto de trabalhadores/as desprovidos/as de direitos e de proteções contra as adversidades provenientes da dinâmica do sistema produtivo. Soa como

---

<sup>15</sup> Antunes (2015) chama a atenção para o tipo de trabalhador/a que é moldado/a pelo toyotismo, como sendo o sujeito capaz de operar várias máquinas, combinando várias tarefas, surgindo, assim, a figura do/a trabalhador/a polivalente.

contraditório, então, que uma realidade de avanços tecnológicos se desenvolva concomitante às formas mais arcaicas de exploração dos/as trabalhadores/as. Considerando os objetivos do sistema, entretanto, percebemos que esse movimento importa a busca pelo lucro, mesmo que custe a expropriação de direitos e garantias dos/as trabalhadores/as e a precarização das relações de trabalho<sup>16</sup>.

Um outro aspecto das transformações ocorridas no capitalismo para expandir o seu raio de ação e se consolidar mediante a lógica da concorrência, transitando para além das fronteiras nacionais, diz respeito à questão das inovações científicas. Para tanto, os avanços no conhecimento científico e na tecnologia são fundamentais para dar maior fluidez e velocidade às transações de mercado, funcionando como ferramenta potencializadora de lucratividade. Desse modo, o conhecimento científico torna-se um imperativo para o alcance de vantagens competitivas num mercado globalizado e, mais do que isso, o saber assume uma conotação de mercadoria-chave a ser produzida e disputada por quem possa investir (Harvey, 2008). A exemplo disso, observamos a evolução referente ao desenvolvimento das tecnologias de informação e da comunicação, as quais possibilitam a realização de transações comerciais com maior rapidez e eficiência.

O acesso à informação, bem como o seu controle, aliados a uma forte capacidade de análise instantânea de dados, tornaram-se essenciais à coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados. [...] A ênfase na informação também gerou um amplo conjunto de consultorias e serviços altamente especializados capazes de fornecer informações quase minuto a minuto sobre tendências de mercado e o tipo de análise instantânea de dados útil para as decisões corporativas. Ela também criou uma situação em que vastos lucros podem ser realizados com base no acesso privilegiado às informações, em particular nos mercados monetários e financeiros (Harvey, 2008, p. 151).

A velocidade das transformações ocorridas na esfera da produção nesse período de transição para o modelo de acumulação flexível, exhibe a voracidade com que o capitalismo avança para a retomar os lucros. Desse modo, dentre as estratégias esboçadas para resgatar o crescimento, uma delas ganha

---

<sup>16</sup> Antunes, em seu livro “O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital” (2018), indica que no século XXI estamos vivenciando um processo de corrosão do trabalho e dos direitos sociais historicamente conquistados e que isso é uma consequência da lógica destrutiva do capital.

expressividade fora do terreno da produção e se consolida como área de fomento à acumulação de riqueza: a financeirização do capital.

### ***2.1.3 Financeirização da economia: um próspero nicho de lucratividade para o capital***

O novo padrão de acumulação flexibilizada representou a chave para saída da crise instalada nos anos 1970, fundado tanto no aspecto da reestruturação produtiva, conforme a exposição anterior, quanto na possibilidade de geração de lucros por meio das operações financeiras, fazendo desta uma alternativa para a recuperação do crescimento econômico, sem necessariamente empregar recursos relevantes na produção material. Desse modo, a esfera financeira emerge como um campo promissor para a valorização do capital, gerando ganhos vultosos, superando, muitas vezes, aqueles obtidos na produção e comercialização de bens e serviços. Com essa conduta, o capital exibe sua imensa capacidade de se reinventar, de elaborar planos para superar crises e expandir os lucros.

O movimento de globalização/mundialização do capital propiciou a abertura dos fluxos internacionais de capitais, em que a conexão entre os mercados nacionais se estreitou, em razão da liberalização do trânsito de capitais e da abolição dos mecanismos de controle. “A liberalização dos diferentes mercados financeiros nacionais constituiu um amplo espaço concorrencial unificado onde as grandes instituições passaram a concorrer globalmente” (Torres Filho, 2014, p. 437).

A partir desse processo, que conjuga internacionalização do mercado de finanças, desregulamentação e competitividade, conglomerados de empresas, bancos e outras corporações financeiras proliferaram e ampliaram seus investimentos no mercado das finanças, o qual se mostra como um setor altamente vantajoso para a geração de lucratividade, mais do que o campo da produção/circulação de mercadorias, embora não prescindia deste para se sustentar. Isto porque, segundo Chesnais (1996), a esfera financeira se apresenta como uma área de valorização do capital, em que o dinheiro gera mais dinheiro, entretanto, esse capital que se valoriza nasce no setor produtivo. Portanto, reitera o autor, a autonomia do mercado financeiro pode ser interpretada como uma autonomia relativa, já que depende, necessariamente, do setor produtivo para se manter. Conforme Chesnais (1996, p. 241),

A autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia *relativa*. Os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram - e continuam nascendo - no setor produtivo. [...] A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação.

Assim, o mercado financeiro ganha força a partir dos anos 1980 e adentra o século XXI exibindo um crescimento exponencial, como área para a qual convergem os interesses dos países e dos grandes grupos capitalistas. Tal mercado engloba as transações com crédito, ações, seguros, fundos de pensão, financiamentos, títulos da dívida pública, isto é, tudo o que remete ao “empreendimentismo de papéis”, na expressão de Harvey (2008). Com a economia globalizada, em que as atividades são descentralizadas e o fluxo das relações mercantis é mais dinâmico, as informações acerca das variações de câmbio e taxas de juros são praticamente instantâneas, propiciando, em certo volume, a fuga dos investimentos das áreas da produção material e do comércio para o campo das finanças, tornando este um nicho próspero à obtenção de superlucros. Segundo Harvey (2008, p. 154),

Vem sendo dada uma tremenda ênfase, nos últimos anos, à descoberta de maneiras alternativas de obter lucros que não se restrinjam à produção pura e simples de bens e serviços. As técnicas variam da sofisticada “contabilidade criativa” à cuidadosa monitoração de mercados internacionais e condições políticas por multinacionais, de modo que possam tirar proveito das variações relativas dos valores das moedas ou das taxas de juros, chegando até à vigilância corporativa direta, seguida da apropriação dos ativos de corporações rivais ou mesmo sem nenhuma relação.

Para Netto e Braz (2012), a financeirização surge como resultado da superacumulação, em que o capital acumulado não é reinvestido na produção, por esta não proporcionar os lucros esperados, migrando para o setor das finanças, onde a rentabilidade se mostra mais expressiva. Nesse cenário, os custos da produção funcionam como um repelente para os interesses dos capitalistas em investir nesse âmbito, levando-os a buscar melhor rentabilidade e aumentar os lucros mediante aplicações financeiras. A prática especulativa mostra, assim, a propriedade que o dinheiro possui em se valorizar sem passar pelo processo de produção e comercialização de mercadorias, adquirindo grandeza através de juros.

O deslocamento de capital do setor produtivo para a esfera financeira implica em, pelo menos, duas questões importantes para o mercado de trabalho e

para a área social. Primeiro, observamos que, quando os investimentos são retirados do espaço da produção/circulação de mercadorias e serviços, os postos de trabalho sofrem uma redução considerável, colocando uma parcela da população na situação de desemprego e expondo outra a condições de trabalho aviltantes. Isso faz com que uma massa de trabalhadores e trabalhadoras fique exposta a vulnerabilidades decorrentes tanto da ausência de emprego, como das formas precarizadas de exploração do trabalho. Sobre esse aspecto, a financeirização do capital forja transformações na organização, na gestão e na regulação do mundo do trabalho, por meio de um processo de flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas, ferindo, dessa forma, as garantias do trabalho socialmente protegido (Serpa *et al.*, 2020). Decorre disso o surgimento de formas precárias de contratação, vínculos de trabalho frágeis e sem a segurança que contratos formais ensejam, fazendo com que trabalhadores/as fiquem expostos a situações de desproteção e de superexploração nos postos de trabalho, quando deles não são expulsos. Segundo, o desvio do capital da indústria e do comércio para o mercado das finanças reduz a possibilidade de os governos captarem recursos por meio da tributação sobre as operações inerentes à atividade produtiva, como por exemplo, os impostos sobre folhas de pagamentos, diminuindo, assim, a arrecadação para os fundos destinados ao desenvolvimento de políticas sociais públicas.

É indiscutível que o capital financeiro se apresenta como uma prática consolidada na contemporaneidade e em constante expansão, mostrando-se como um núcleo com alta potencialidade de geração de lucros, viabilizado pela liberalização/desregulamentação dos mercados, hoje regidos pelas regras da concorrência. É válido salientar, entretanto, que o capital financeiro não está inteiramente imune às crises, como a expressiva crise vivenciada em 2008<sup>17</sup>, que trouxe à tona a discussão sobre a possibilidade de se realizar uma reforma

---

<sup>17</sup> A crise financeira de 2008 teve início nos Estados Unidos, porém se espalhou pela Europa, atingindo, também, alguns países asiáticos, e foi decorrente da crise do sistema de crédito imobiliário, provocando perdas aos bancos, relacionadas aos títulos hipotecários. A partir desse fato, o mercado monetário interbancário se retraiu, fazendo com que os bancos restringissem os empréstimos entre si. Desse modo, muitos bancos decretaram falência, dentre eles, o banco americano de investimentos Lehman Brothers, o qual arrastou consigo outras grandes financeiras que assumiram responsabilidades sobre títulos hipotecários. Assim, para evitar a derrocada do sistema financeiro internacional, tanto o *Federal Reserve* como o Banco Central Europeu, injetaram capital diretamente nos bancos que estavam prestes ao colapso. Esse fato fez emergir a discussão acerca da regulação do sistema financeiro internacional, como medida para prevenir crises como a vivenciada em 2008 (Evans, 2011).

regulatória, de modo a retomar uma forma mínima de regulação para evitar graves instabilidades nesse sistema.

Diante o exposto, uma das reflexões que podemos fazer acerca do processo de financeirização é a de que esta é a prática que dá o tom do capitalismo contemporâneo, sendo facilitada pelo posicionamento tomado pelos Estados, os quais foram convocados a assumir um papel favorável ao capitalismo liberalizado, criando arranjos legais para legitimar todas as ações concernentes ao novo padrão de acumulação do modo de produção capitalista. Isso não quer dizer, entretanto, que o Estado tenha retraído sua intervenção, mas significa que tal ente tem reconfigurado suas formas de agir para viabilizar o crescimento e consolidação do regime de acumulação flexível.

#### ***2.1.4 A constituição de um Estado útil para o capital flexibilizado***

Neste tópico nossa discussão envereda para a caracterização do Estado no contexto do capitalismo flexível, o qual impôs novos modos de reger a economia, a política e as relações sociais como um todo. Assim, destrinchar o papel que o Estado assume nesse cenário é imprescindível para compreendermos as práticas que são empreendidas em compatibilidade com o atual modelo de acumulação.

A tônica do capitalismo contemporâneo é regida pela livre concorrência e pela busca por lucratividade e, para tanto, requer o estabelecimento de uma ordem que o defenda das normas regulatórias que lhe punham freios. Dessa maneira, postula-se o ajustamento do Estado às regras do mercado liberalizado, em que a sua forma de intervir se alinha para atender à demanda do capital flexibilizado por lucro. De qual forma de intervenção estamos falando? Estamos nos referindo a meios de intervir que facilite a mobilidade do capital para fora de suas fronteiras nacionais, que viabilize a abertura dos mercados às trocas globais, que favoreça a redução dos custos da atividade produtiva, que fortaleça as relações baseadas no contrato, que desvincule a ação estatal das obrigações de proteção social, que proteja a propriedade privada, que estimule a mercadorização dos direitos, do trabalho, da vida, ou seja, que desonere o grande capital dos custos e o resguarde dos perigos que possam lhe causar qualquer tipo de instabilidade e de perdas, restaurando sua hegemonia. Assim, a roupa que veste o Estado na cena

contemporânea, é toda costurada sobre o molde do neoliberalismo. Na concepção de Harvey (2008a, p. 75),

De acordo com a teoria, o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercado de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. O arcabouço legal disso são obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. A santidade dos contratos e o direito individual à liberdade de ação, de expressão e de escolha têm de ser protegidos.

O Estado neoliberal emerge em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social, típico do regime rígido de produção/acumulação, de forma a tramar um outro tipo de ingerência que conforma diversos mecanismos para respaldar e legitimar os processos inerentes ao padrão flexível de acumulação. Eis que nessa conjuntura é proposta uma reforma ou “contrarreforma” do Estado, como menciona Behring (2008), atrelada aos objetivos de obtenção de lucros e de expansão dos domínios do capitalismo. Essa “contrarreforma” remete aos ajustes estruturais de orientação monetarista e neoliberal, nos âmbitos econômico, social e burocrático-institucional que os Estados nacionais tiveram de implantar como contrapartida para receber os empréstimos e investimentos dos capitais financeiros e das multinacionais, conforme as exigências e pressões das agências de financiamento internacionais de Bretton Woods<sup>18</sup> – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

Um importante marco do processo de reforma estrutural do Estado é expresso no Consenso de Washington, realizado em 1989, em que os organismos de financiamento internacional (FMI, BM e Bird), funcionários do governo americano e economistas e governantes latino-americanos se reuniram para avaliar as reformas econômicas na América Latina. No evento foram estabelecidas 10 (dez) principais recomendações aos governos devedores, sejam elas: a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a reforma tributária, os juros de mercado, regime cambial de mercado, abertura comercial, eliminação do controle sobre o investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação das leis trabalhistas e institucionalização da propriedade intelectual (Montaño; Duriguetto, 2011). Tais

---

<sup>18</sup> Em 1944 foi realizada a Conferência de Bretton Woods, em que foi criado o sistema monetário internacional destinado a propiciar o crescimento econômico no pós-Segunda Guerra Mundial.

recomendações, podemos interpretar, se caracterizam muito mais como imposições aos governos para que possam receber os auxílios financeiros de que necessitam para se manter no circuito do capital.

A ideia do ajustamento do Estado é também justificada pela crise fiscal decorrente do modelo de Bem-Estar Social fordista-keynesiano, sendo necessário, assim, o enxugamento da máquina estatal por meio das privatizações e do corte dos gastos com a força de trabalho e dos gastos sociais. Desse modo, o ajuste estrutural do Estado representa um dos elementos que compõem, junto com a reestruturação produtiva e com a financeirização da economia, o conjunto das transformações pertinentes a essa fase do capitalismo flexível. Mais do que isso, o Estado reformado simboliza o elemento que “dá a liga”, isto é, que une, por meio das estratégias legais, aqueles dois componentes do capitalismo concorrencial.

O movimento de reestruturação do Estado não diz respeito, exatamente, à minimização da sua atuação perante o complexo das relações econômicas, políticas e sociais, mas sim, remete a um outro modo de exercer o seu papel e sua maneira de intervir para beneficiar o sistema na sua ânsia em concentrar riqueza. Trata-se de adequar as funções do Estado à garantia das condições favoráveis ao jogo concorrencial e à lucratividade. Netto e Braz (2012, p. 239) fazem uma reflexão acerca da questão do Estado mínimo, observando que

É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

Nesse sentido, o Estado se coloca a serviço do grande capital, reelaborando um conjunto de leis, de normas e de políticas adequando-as à consecução das metas de expansão do sistema. Desse modo, o Estado, nessa conjuntura, reflete os interesses dos detentores da propriedade privada, dos negócios das corporações internacionais e do capital financeiro (Harvey, 2008a).

Cabe ao Estado, portanto, atender aos interesses capitalistas, assumindo funções que garantam: a) a segurança das instituições, por meio do controle e redução dos conflitos sociais, reprimindo movimentos e entidades reivindicatórios; b) a infraestrutura apropriada, mediante a criação de subsídios e incentivos fiscais; c) a

privatização e a desnacionalização de empresas públicas, deslocando o controle das empresas públicas para o capital privado transnacional; d) a redução do gasto público, mediante a diminuição das despesas públicas com políticas sociais e privatizando os serviços sociais, como a saúde, a educação e a previdência; e) a desregulamentação das relações de trabalho, por meio da reforma trabalhista, da fragilização dos direitos e garantias provenientes do trabalho; e f) a desobrigação, a desoneração e a remuneração do capital especulativo, através da criação de incentivos fiscais e da elevação das taxas de juros (Montaño; Duriguetto, 2011).

São considerados os dois expoentes da virada neoliberal nos anos 1980, o presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e a primeira-ministra Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, cujas propostas demarcam o rompimento com o Estado de Bem-Estar e sugerem a implementação de novas políticas necessárias à superação da inflação, da queda de lucros e da desaceleração do crescimento. Thatcher assume o poder na Grã-Bretanha com a tarefa de reformar a economia, abandonando a política keynesiana, almejando realizar uma revolução nas políticas fiscais e sociais, demonstrando uma forte determinação em acabar com as instituições e práticas políticas do Estado social-democrata. Reagan apresenta como projeto, revitalizar a economia com políticas de restrição ao poder do trabalho, desregulamentação da indústria, da agricultura e dos setores extrativistas, bem como liberar os poderes das finanças, tanto internamente como no âmbito internacional (Harvey, 2008a).

Contudo, as raízes do Estado com perfil neoliberal encontram-se fincadas nas ideias elaboradas por Friedrich Hayek ainda na década de 1940, o qual, em sua obra “O caminho da servidão”, escrita em 1944, traça considerações sobre os perigos da intervenção do Estado na sociabilidade como um todo, que pode tanto ameaçar as liberdades individual e coletiva, como pode imprimir tendências governamentais totalitárias.

Hayek (1990) era contrário ao Estado como detentor do controle sobre as relações tecidas na sociedade, como centro do poder de onde emanavam as ações e decisões que regiam a dinâmica social, política e econômica de uma nação. Sua teoria foi pautada em dois princípios elementares, quais sejam, a liberdade civil e política e a concorrência. Dessa maneira, em um plano, fazia defesa da liberdade de escolha, afirmando ser esta a condição para o desenvolvimento econômico, para o progresso e para evolução da humanidade. Noutro aspecto, sustentava que o

emprego efetivo das forças da concorrência funcionaria como meio para coordenar os esforços humanos rumo ao desenvolvimento almejado. Assim, para o intelectual, a concorrência aparece como um moderador, como um mecanismo criador e condutor, que organiza e coordena as atividades humanas, sem a necessidade de uma ação coercitiva e arbitrária atribuída ao Estado intervencionista.

O funcionamento da concorrência requer, segundo Hayek, um sistema legal apropriado, estruturado para mantê-la e para permitir que ela produza os resultados mais benéficos possíveis. Essa seria a tarefa essencial do Estado, isto é, a criação de um arcabouço legal para dar respaldo à dinâmica concorrencial, sem, necessariamente, lhe impor limites e/ou regras rígidas (Hayek, 1990). A concepção neoliberal de Estado exprime, ainda, a defesa da propriedade e o Estado de direito, regido por normas previamente estabelecidas e publicizadas, não deixando margem para atitudes arbitrárias de governos centralizadores.

Um outro apologista do Estado neoliberal é o economista norte-americano Milton Friedman, que defende a ideia do livre mercado como o principal regulador das relações econômicas, políticas e sociais. Para ele, o mercado age como um promotor do bem-estar material, da paz e da harmonia entre as nações, assim como estimula a concorrência interna (Friedman, 2015). Ele argumenta, também, que os controles econômicos cerceiam a liberdade de uso dos recursos, bem como afetam o exercício das liberdades de expressão, de imprensa e de religião. Dessa maneira, o autor alega que a liberdade é um todo, e qualquer coisa que a reduza em um determinado âmbito da vida, afetará a liberdade de modo igual em outras áreas.

Para Friedman, a liberdade econômica é uma condição para a liberdade política, desse modo, a coerção e o controle impostos ao sistema econômico por um comando central tendem a reduzir a liberdade política dos sujeitos. Assim, ele indica que a grande ameaça à liberdade está constituída pela concentração de poder do governo, este que, segundo o economista, tem por tarefa preservar a liberdade. Logo, para atingir tal objetivo, é necessário limitar e descentralizar o poder do governo, transferindo parte dele para o mercado, o qual, com sua dinâmica, tende a promover o equilíbrio da sociedade, direcionando-a rumo ao progresso.

Destarte, Friedman (1988), em sua abordagem, afirma que a existência de um mercado livre não elimina a necessidade de um governo. Pelo contrário, o governo é necessário para determinar as “regras do jogo”, para legislar e para pôr em vigor as normas estabelecidas. Contudo, tais regras devem estar alinhadas aos

interesses do livre mercado, de maneira que colaborem para a prática do capital concorrencial. Assim, a ação do Estado deve ser sensivelmente restrita, voltada para a preservação da liberdade e da concorrência no mercado, pois este, no contexto neoliberal, atua como o principal regulador das relações engendradas na sociabilidade.

O economista considera, ainda, que o papel do governo é o de fazer as coisas que o mercado não pode fazer por si só, isto é, criar leis, regras e códigos e colocá-los em vigor; garantir a liberdade e os direitos de propriedade; ser responsável pelo sistema monetário; reforçar as relações contratuais; estimular a competição; manter a ordem; e, inevitavelmente, intervir sobre as situações que demandam a proteção aos considerados incapazes. Nesse sentido, o Estado com perfil neoliberal deve atuar de forma gerencial, garantindo as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo concorrencial, reduzindo os controles e entraves que dificultam a fluidez da dinâmica do mercado.

Para ambos os pensadores – Hayek e Friedman – cabe ao Estado neoliberal exercer papéis que vão ao encontro do desenvolvimento do capital concorrencial, da proteção à propriedade e à liberdade de escolha. Ademais, os intelectuais consideram que o poder centralizado no governo representa uma ameaça à liberdade e um perigo diante da possibilidade de gerar regimes autoritários e controladores, logo, quanto mais se diluir esse poder, maiores são as chances de se gerar uma atmosfera vantajosa para a liberalização comercial e para a expansão do mercado.

Uma leitura desavisada e superficial das teorias elaboradas pelos intelectuais acima mencionados, pode nos levar a interpretação de que o Estado de cunho neoliberal é bom, pois, de acordo com a concepção de ambos, ele se apresenta como o modelo mais viável para preservar as liberdades civil e política e o mais salutar para propiciar o desenvolvimento econômico de um país. Não desconsideremos, no entanto, que o Estado com o caráter neoliberal, no contexto do capital, vela pela liberdade daqueles que detêm o poder das negociações, das relações de mercado, da propriedade privada, assim como zela pelos interesses econômicos dos que possuem poder aquisitivo para que possam expandir sua riqueza. Assim, a partir de uma interpretação crítica, a proposta de implantação de um Estado neoliberal, na conjuntura de desigualdade inerente ao capitalismo, tende a oferecer vantagens apenas para os atores que compõem o grupo dos grandes

capitalistas. Já para a parcela da sociedade despossuída de riqueza é oferecida a liberdade para escolher submeter-se às regras do sistema ou sofrer as consequências da não submissão.

Diante das considerações até aqui expostas, podemos indicar que o Estado neoliberal corresponde àquele que reorganiza o modelo de regulação social, baseando-se nas regras do mercado. Assim, o tipo de Estado que é requerido no contexto neoliberal, é aquele cujas ações são compatíveis com a dinâmica das relações de mercado, em que sua intervenção remete ao estritamente necessário e favorável ao sistema. Desse modo, não é que o Estado seja dispensável, mas que a sua forma de agir seja adequada aos interesses e objetivos do capital, isto é, seja útil ao capital.

### ***2.1.5 Atando os fios da teia do neoliberalismo: um regime pautado na lógica do capitalismo concorrencial***

As transformações ocorridas no contexto do capitalismo após a segunda metade do século XX, caracterizadas anteriormente, expressam os elementos fundantes de uma estrutura renovada, sem os quais o modo de produção capitalista não poderia se sustentar: reestruturação produtiva, financeirização do capital e Estado neoliberal. São aspectos que, articulados, compõem um todo, amarrados nó a nó, como se fosse uma teia que apara e envolve tudo o que sobre ela repousa. Estamos nos referindo ao esquema que se constituiu a partir de uma demanda econômica e, estrategicamente, capturou as várias dimensões da sociabilidade, de maneira a firmar sua existência como sistema prevalente: o neoliberalismo.

Destarte, quando afirmamos que o neoliberalismo se constrói como uma rede formada por pontos meticulosamente entrelaçados, estamos querendo dizer que ele gesta todo um sistema de relações dependentes umas das outras, abarcando os principais domínios da vida humana, isto é, o econômico, o político, o social e o subjetivo, para garantir a sobrevivência do capitalismo. Desse modo, para além de uma estratégia de restauração do capitalismo contemporâneo, o neoliberalismo emerge como uma nova racionalidade, ou seja, um conjunto formado pelas relações, ações, comportamentos, formas de ser e de pensar fundados sobre a lógica do capitalismo concorrencial estruturado a partir dos anos 1970. De acordo com Ianni (1998, p. 95), no neoliberalismo ocorrem diversas “[...] articulações

sistêmicas que organizam e dinamizam as atividades econômicas, políticas e culturais, ou sociais, que articulam e balizam as coisas, gentes e ideias”.

Eis o porquê de tratarmos da explanação das transformações ocorridas no momento de transição do modelo de acumulação rígido para o flexível nos tópicos antecedentes a este. A caracterização exposta sobre a reestruturação do processo produtivo, sobre a dinamização da acumulação e da obtenção de mais lucros por meio da financeirização, bem como sobre a organização de um Estado adaptado às demandas do capitalismo concorrencial, não se trata da mera descrição da mudança de um padrão de produção/acumulação para outro, mas diz respeito ao entendimento de que, tais transformações pressupõem o ajustamento das diferentes esferas da sociabilidade para que aquele novo modelo dê certo, criando uma nova lógica societária que será imposta a tudo e a todos indiferentemente. Uma lógica que, na nossa interpretação, não se dissemina de maneira natural ou espontânea, a partir das transformações ocorridas no processo de transição do modelo de produção/acumulação rígido para o flexível, mas se espalha por meio da ação efetiva de indivíduos, grupos e instituições, cujos interesses estão centrados na exacerbação do lucro, os quais não dispensam, inclusive, o uso da violência contra aqueles e aquelas que resistem e se opõem a essa nova racionalidade.

Dardot e Laval (2016), apresentam um minucioso estudo sobre o caráter que a sociedade contemporânea assumiu a partir daquelas transformações, as quais fundaram um novo regime no interior do modo de produção capitalista, qual seja, o neoliberalismo, concebido pelos intelectuais como sendo “a nova razão do mundo”. Ambos discutem os aspectos gerais que compreendem o conjunto das relações sociais, econômicas e políticas fundadas pelo neoliberalismo como uma nova ordem societária, a qual captura indivíduos, coletividade, instituições e instâncias de poder.

De acordo Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo manifesta um ordenamento que está para além de uma ideologia ou de uma política econômica, surgindo como um fenômeno que transformou profundamente o capitalismo e as sociedades. Assim sendo, “[...] o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p. 7). Ele aparece como um mecanismo de fortalecimento do capitalismo, o qual amplia a capacidade de transformação, de

renovação e de superação de crises que emergem no próprio sistema do capital, possibilitando escapar delas e adquirir maior vigor.

Os autores acima citados defendem a tese de que o neoliberalismo se configura como uma nova racionalidade, a qual conduz não somente as práticas dos governos, dos mercados e das empresas, mas também absorve as subjetividades, produzindo novos tipos de relações sociais, novas formas de ser e de se comportar dos indivíduos. Simbolizando uma nova racionalidade, o neoliberalismo tende a reger não só a ação dos governantes, mas também a conduta dos governados.

O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral da vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto dos discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

Essa concepção nos leva a compreensão de que, sob a racionalidade neoliberal, as diferentes esferas da sociabilidade passam a ser regidas pelas regras do mercado e da concorrência, cuja finalidade nada mais é do que manter a hegemonia do capital, suprimindo, com isso, as possíveis crises que possam colocá-lo sob ameaça. Harvey (2008a, p. 13) afirma que,

[...] o neoliberalismo enfatiza a significação das relações contratuais no mercado. Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado.

Em contrapartida, essa lógica do neoliberalismo tende a converter a concorrência e a busca pela produtividade num processo destrutivo, que tem gerado uma imensa sociedade de excluídos/as e precarizados/as, expressando uma espécie de dessociabilização, como indica Antunes (2000). Para esse autor,

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se a força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade descartável”, que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital (Antunes, 2000, p. 38).

Nessa perspectiva, o neoliberalismo expressa um caráter perverso, em que tudo e todos/as estão subordinados aos princípios do mercado e da concorrência. Em que as coisas e as pessoas têm seus valores mensurados conforme geram lucros para o sistema. Ora, não esqueçamos que na sociabilidade do capital importa a exacerbação da acumulação de riqueza a qualquer custo e, por isso, faz-se necessário inovar com mecanismos de captura dos sujeitos sociais, subordinando-os por meio de formas sutis ou não, com o intuito de legitimar a nova ordem societária.

Sobre o aspecto do trabalho, é introduzido um novo modelo de gestão dos processos de trabalho tendo por base a lógica contábil, a qual preza pela prestação de contas e avaliação de resultados. Essa forma de gerenciamento do trabalho tem por objetivo maximizar o desempenho e, para tanto, são utilizados diversos artifícios de controle e disciplinamento dos/as trabalhadores/as, como: a internalização das normas de eficiência produtiva e performance individual; gestão da força de trabalho por individualização dos objetivos e recompensas<sup>19</sup>; e, ameaça de desemprego (Dardot; Laval, 2016). Assim, de acordo com essa concepção, é inculcado no/a trabalhador/a a ideia de que ele/ela será recompensado/a mediante o emprego de seus esforços e pela eficiência com que exerce suas tarefas para atingir as metas estipuladas pela entidade empregadora. A responsabilização individual dos resultados, a remuneração por atuação e a excelência na prestação dos serviços são os valores que constituem a cultura de empresa, a qual é disseminada cotidianamente nas práticas nas unidades produtoras e que é paulatinamente absorvida e naturalizada pelos/as trabalhadores/as. Dessa maneira, interpretamos que tal configuração forma, por consequência, um tipo de trabalhador/a regido/a pela competitividade, sem sentimento de solidariedade e apartado/a da sua condição de classe.

Nessa conjuntura, tal qual a lógica da empresa e das finanças, em que o objetivo é a busca por vantagens e por tudo o que possa gerar mais rentabilidade, funciona a nova dinâmica do/a trabalhador/a, o/a qual passa a coordenar os seus

---

<sup>19</sup> Nesse cenário identificamos a aplicação de instrumentos de vigilância, de avaliação do desempenho e dos resultados obtidos, alinhados ao conceito de “*accountability*”, que “[...] trata-se de empregar instrumentos muito mais próximos do indivíduo (superior imediato), mais constantes (resultados contínuos da atividade) e mais objetiváveis (medidas quantitativas levantadas por registro informatizado)” (Dardot; Laval, 2016, p. 351).

esforços em favor de uma recompensa que depende, unicamente, da sua eficiência. Esse raciocínio, entretanto, ultrapassa as fronteiras da esfera do trabalho, atingindo os indivíduos em geral e produzindo uma espécie de subjetividade contábil, alicerçada no princípio da concorrência sistemática entre os seres.

Trata-se, na verdade, de produzir uma relação do sujeito individual com ele mesmo que seja homóloga à relação do capital com ele mesmo ou, mais precisamente, uma relação do sujeito com ele mesmo como um “capital humano” que deve crescer indefinidamente, isto é, um valor que deve valorizar-se cada vez mais (Dardot; Laval, 2016, p. 31).

Dessa maneira, de acordo com a lógica neoliberal, o novo sujeito tem de moldar os seus comportamentos, em todas as dimensões de sua vida, como um capital que deve valorizar-se, em que o próprio indivíduo deve angariar recursos para investir em si próprio e alcançar o sucesso particular. A racionalidade neoliberal produz o sujeito que compete consigo e com os outros, visando maximizar os seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade pelo seu êxito ou por eventuais fracassos.

Antunes (2000) considera que o pressuposto neoliberal exprime tendências significativas para o mundo do trabalho, não somente no que diz respeito às transformações na produção e nas diversas formas de contratação e de precarização da força de trabalho, mas, também, no que se refere aos meios de absorção, de envolvimento, de integração dos/as trabalhadores/as ao projeto capitalista. Para o estudioso, há uma espécie de “envolvimento manipulatório” em que “[...] o capital busca o consentimento e a adesão dos trabalhadores, no interior das empresas, para viabilizar um projeto que é aquele desenhado e concebido segundo os fundamentos exclusivos do capital” (Antunes, 2000, p. 41). Isto é, nesse processo revela-se uma prática de convencimento, de manipulação de consciências para o atendimento das demandas do modo de produção vigente. Para o autor, há um exercício contínuo e intenso voltado para a interiorização das demandas do capital por parte dos/das trabalhadores/as, os/as quais devem pensar e fazer pelo e para o sistema. O autor destaca, ainda, que a existência dessa prática manipulatória é necessária ao capital, pois este não prescinde do trabalho humano para se autovalorizar.

Uma das faces perversas do sistema do capital revela-se por meio da estratégia de eximir-se das responsabilidades concernentes à vida das pessoas.

Esculpir um indivíduo descontextualizado é parte do projeto neoliberal para que os sujeitos não reconheçam que as vicissitudes que os abarcam são produto das contradições e desigualdades do modo de produção capitalista. Um dos trechos da obra de Dardot e Laval explicita bem esse esquema introduzido pelo neoliberalismo, em que o indivíduo é responsabilizado por toda ordem de acontecimentos que o atingem:

Esse trabalho político e ético de responsabilização está associado a numerosas formas de “privatização” da conduta, já que a vida se apresenta somente como resultado de escolhas individuais. O obeso, o delinquente ou o mau aluno são responsáveis por sua sorte. A doença, o desemprego, a pobreza, o fracasso escolar e a exclusão são vistos como consequência de cálculos errados. A problemática da saúde, da educação, do emprego e da velhice confluem numa visão contábil do capital que cada indivíduo acumularia e geraria ao longo da vida. As dificuldades da existência, a desgraça, a doença e a miséria são fracassos dessa gestão, por falta de previsão, prudência, seguro contra riscos. Daí o trabalho “pedagógico” que se deve fazer para que cada indivíduo se considere detentor de um “capital humano” que ele deve fazer frutificar, daí a instauração de dispositivos que são destinados a “ativar” os indivíduos, obrigando-os a cuidar de si mesmos, educar-se, encontrar um emprego (2016, p. 230).

Nesse sentido, a razão neoliberal pressupõe um sujeito neoliberal, isto é, aquele ser preocupado com sua individualidade, que busca o aperfeiçoamento constante e a máxima eficiência, direcionando seu comportamento para tornar-se um sujeito bem-sucedido, pronto para encarar competições e enfrentar riscos, a fim de atingir suas metas. Um tipo de pessoa que faz de si o seu maior investimento, que se torna o empregador de si mesmo, um empreendedor de si mesmo, um especialista em si mesmo, focado na maximização dos resultados. Trata-se de um ser que se assemelha ao capital, o qual deve valorizar-se continuamente. É válido salientar que não estamos querendo dizer que o ato de se aperfeiçoar, de tornar-se bem-sucedido, de se autovalorizar seja um mal ou uma atitude errada tomada por uma pessoa, mas estamos querendo sublinhar o fato de que, num sistema social erigido sobre a exploração e apropriação do trabalho excedente, não podemos atribuir o sucesso ou o fracasso individual, apenas aos esforços pessoais de cada um. Isto é, o êxito almejado depende, também, das condições materiais que são oferecidas no conjunto das relações sociais, para que as oportunidades sejam acessadas pelos indivíduos de forma igual.

Ora, a subjetividade moldada de acordo com o perfil neoliberal é a que mais favorece à supremacia capitalista, porque se adequa perfeitamente às

demandas do sistema sem questioná-lo, sem confrontá-lo, sem travar um embate contra os antagonismos produzidos por esse sistema. Sendo assim, a racionalidade neoliberal imprime um sujeito que exige cada vez mais de si, responsabilizando-se por agregar mais valor às dimensões da sua vida através daquilo que o mercado pode ofertar, ou seja, investindo em educação privada, em planos de previdência, na habitação própria, em aplicações financeiras, para que ele consiga traçar uma trajetória de sucesso. Este que depende, sob a ótica neoliberal, do esforço pessoal do indivíduo.

Tal concepção exalta e estimula o individualismo, ao mesmo tempo em que sabota o sentimento de coletividade e fragmenta a capacidade de mobilização social, minando, por conseguinte, a possibilidade de enfrentamento coletivo das desigualdades produzidas pelo sistema do capital. Mais do que isso, a sistemática neoliberal põe um véu sobre a realidade, embaçando a visão das pessoas, fazendo com que enxerguem apenas aquilo que é superficial, que está próximo de si e distanciando-as ainda mais do que remete ao outro. Nesse processo, observamos a sobreposição do interesse individual sobre o coletivo e, para o neoliberalismo, nada é mais conveniente do que o esfacelamento dos interesses comunitários.

O contexto de auto responsabilização dos indivíduos perante as diversas demandas que a vida exige, por consequência, desconfigura o papel do Estado, desobrigando-o da prestação dos serviços sociais e da garantia dos direitos coletivamente conquistados. Convém, nesse momento, partirmos para a discussão sobre a questão do Estado regido sob racionalidade neoliberal, indicando que a proposta de intervenção estatal combina com a preparação de um ambiente adequado às exigências do capital concorrencial, em detrimento do atendimento das necessidades da população via elaboração e execução dos serviços e políticas sociais. Como pontuamos anteriormente, trata-se da organização de um Estado útil para o capital, nessa fase em que prevalecem as regras do mercado competitivo.

Sob o fundamento do neoliberalismo, o Estado aparece como coprodutor das normas de competitividade, à custa da redução ou anulação das ações de proteção aos indivíduos e de promoção das condições mínimas de bem-estar, saúde e educação da população. Nesse sentido, a ação estatal se mobiliza para criar situações de mercado conforme as requisições dos grandes oligopólios, bem como se empenha em formar sujeitos adaptados à lógica mercantil, gerando uma atmosfera que viabilize o estabelecimento livre das regras da concorrência. Para

tanto, cabe àquele ente, a criação e guarda das normas jurídicas, monetárias e comportamentais favoráveis à consolidação do capitalismo concorrencial.

Nesse contexto, Ianni (1998) indica que a ação do Estado sofre uma redefinição, em que ocorre a desregulação das atividades econômicas por parte do Estado, bem como se processa a privatização das empresas estatais, a privatização das organizações e instituições governamentais relativas à habitação, aos transportes, à educação, à saúde e à previdência. Assim sendo, segundo o autor citado, “o poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional” (Ianni, 1998, p. 92).

Nesse cenário, ao contrário do que se pensa, a intervenção estatal não foi descartada, ela assumiu uma nova configuração, em que os Estados se tornaram elementos-chave no processo de criação de condições fiscais e sociais vantajosas à valorização do capital. Logo, os Estados não se retraem, apenas mudam a natureza de sua intervenção, a fim de potencializar as práticas de mercado e de atrair mais investimentos estrangeiros. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 272),

Não basta constatar a continuidade da intervenção do Estado, ainda é preciso analisar de perto seus objetivos e os métodos que emprega. Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas. O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao “Estado produtor”, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais.

Ademais, a razão neoliberal altera o funcionamento dos Estados, imprimindo nestes, a fórmula empregada nas empresas. Desse modo, tal qual uma instituição privada, os Estados passam a orientar suas ações de acordo com os princípios de eficiência e eficácia, adotando estratégias de redução dos custos da ação pública e dobrando-se às regras da concorrência e da cultura do consumo. Com isso, os Estados alteram a sua forma de reger a prestação dos serviços que antes eram tidos como de sua obrigação, correspondendo, assim, aos interesses privados e corrompendo o sentido dos direitos sociais e a noção de cidadania.

À vista disso, os Estados passam a funcionar conforme uma unidade produtiva, fundamentados na ideia de eficiência, na redução dos gastos, na otimização do uso dos recursos e nas boas práticas econômicas da governança. Esta, por sua vez, respeita as condições de gestão conforme o ajuste estrutural e viabiliza a abertura dos fluxos comerciais e financeiros, tramando uma política de integração ao mercado mundial (Dardot; Laval, 2016). Na acepção de Dardot e Laval, a governança,

[...] não significa que o Estado se retira, mas que ele exerce seu poder de forma mais indireta, orientando tanto quanto possível as atividades dos atores privados e incorporando ao mesmo tempo os códigos, as normas e os padrões definidos por agentes privados (empresas de *consulting*, agências de classificação, acordos comerciais internacionais). [...] Trata-se, portanto, de um Estado que é *muito mais “estrategista” do que produtor direto de serviços* (2016, p. 278).

O Estado com perfil neoliberal, ratificamos, opera suas tarefas de modo semelhante a uma empresa, segundo os princípios da eficácia, do desempenho, da avaliação por metas alcançadas e do rendimento. Trata-se do Estado empresarial, o qual não só se curva às normas do capitalismo concorrencial, mas também assume uma postura gerencial que visa reestruturar a sociedade, preparando o terreno para atrair os investimentos do setor empresarial. Para tanto, o Estado se torna um fiel guardião do direito privado, articulando meios legais para conceder incentivos fiscais às empresas, bem como se encarrega de estimular o desenvolvimento de um mercado consumidor, simplesmente despindo-se da responsabilidade quanto à prestação dos serviços sociais, restringindo a ação pública perante os direitos e políticas sociais.

Por um lado, o Estado elabora um conjunto de normas que visam diminuir a carga tributária das empresas e os encargos relativos à força de trabalho, como por exemplo, a organização da reforma trabalhista, a qual facilita e desonera a empresa dos custos relacionados à contratação de mão de obra. Por outro, exime-se da responsabilidade sobre o fornecimento de serviços essenciais à população, como saúde, educação e segurança públicas, por exemplo, transferindo-os para a esfera privada, a qual passa a ofertar tais serviços como mercadorias, cujo acesso se dá por meio do consumo. Como exemplo dessa situação, podemos citar os

planos de saúde suplementar, os planos de previdência privada, o sistema de ensino privado, dentre outros.

Essa postura nos revela, nitidamente, que a racionalidade neoliberal captura os Estados e controla as suas práticas conforme os interesses mercantis. A intervenção estatal se ocupa em realizar tudo o que é possível para construir um ambiente de expansão do mercado concorrencial, inclusive intensificando a sua atuação sobre a gestão populacional, com a finalidade de maximizar a utilidade da população para o capital. Desse modo, tudo o que remete à atuação dos governos, isto é, a elaboração e execução de políticas sociais, o poder de legislar e de julgar, tudo isso se curva aos ditames neoliberais. Realmente, a dinâmica do neoliberalismo gesta um Estado afastado dos anseios e demandas sociais ou, nas palavras de Ianni (1998), um “Estado divorciado da sociedade”, que não está mais comprometido com as inquietações e ambições dos indivíduos e das coletividades.

Não nos resta dúvida de que as diferentes esferas que constituem a sociabilidade (econômica, política, subjetiva e cultural) foram engaioladas pela lógica neoliberalizante, por meio de uma complexa estratégia que amarró maneiras de produzir a comportamentos e a modos de se pensar, gestando uma nova racionalidade que tende a naturalizar o capitalismo como um sistema infalível. Há, indiscutivelmente, toda uma engenhosidade que visa capturar as diferentes dimensões da vida humana, inclusive por meio de artifícios informacionais e midiáticos modernos, que influenciam opiniões, ditam tendências, criam necessidades e sugerem atitudes, provocando um movimento de transformação da cultura.

Evidentemente, o pressuposto neoliberal ganha contornos diferentes a depender das especificidades das realidades onde se instaura. Assim, importa tecer algumas considerações sobre o neoliberalismo no Brasil, suas particularidades e impactos sobre a sociedade brasileira.

## **2.2 Caracteres do Estado brasileiro sob o jugo da reforma neoliberal**

Com a finalidade de tecer algumas ponderações acerca dos contornos assumidos pelo Estado brasileiro para se encaixar na lógica do neoliberalismo, consideramos relevante antecipar à discussão, as argumentações elaboradas pelo

Banco Mundial sobre os caracteres que os Estados devem incorporar para responder às demandas do mundo regido pela razão neoliberal.

Dessa maneira, no ano de 1997, o Banco Mundial (BM) produziu o documento intitulado “Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado num mundo em transformação”, que trata da caracterização do papel e da efetividade do Estado dentro do contexto das transformações contemporâneas ocorridas no sistema capitalista. O relatório em questão aborda quais as condutas que os Estados necessitam adotar e como elas devem ser aplicadas para que correspondam às demandas erigidas pela nova dinâmica da economia globalizada.

Assim, o relatório oferece uma estrutura para guiar o processo de reforma do Estado, com o intuito de adaptar as suas ações às exigências do mercado mundial na era concorrencial. O documento indica, basicamente, duas vertentes sobre as quais os Estados devem se orientar para alinhar suas atividades conforme o novo padrão de acumulação. Primeiro, o Estado deve ajustar os seus papéis à sua capacidade, concentrando-se mais nas atividades públicas que são cruciais para o desenvolvimento, aumentando, assim, sua eficiência. A segunda vertente orienta a busca de meios para aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas por meio da introdução de mecanismos capazes de incentivar os/as servidores/as públicos/as a melhorar seu desempenho e agir com mais flexibilidade, bem como inserir estratégias de controle para coibir comportamentos arbitrários e corruptos (Banco Mundial, 1997).

A ideia central expressa pelo BM é de iniciar um processo de reforma do Estado para torná-lo eficiente, capaz de viabilizar o crescimento econômico por meio da adoção de medidas que revitalizem o setor público e de estratégias que favoreçam o desenvolvimento dos mercados competitivos. Nessa ótica, o BM considera que governos e mercados são complementares, sendo o Estado o ente essencial para implementar as bases institucionais apropriadas para os mercados. Logo, não se trata de suprimir os papéis do Estado, mas sim de reorganizar sua intervenção, adequando-a às condições sugeridas pelo modelo neoliberal. Nesse movimento, importa aumentar a eficiência do Estado para colocá-lo a serviço do capital.

Desse modo, na conjuntura neoliberal, o Estado aparece como figura central dinamizadora do desenvolvimento econômico e social, porém não exercendo o papel de promotor direto do crescimento, mas agindo como um catalisador e um

facilitador desse processo. Para tanto, conforme o relatório, faz-se necessária a redefinição das responsabilidades do Estado, diminuindo a carga que lhe é imposta. Por um lado, é preciso realizar uma seleção estratégica das ações coletivas que o Estado deve promover; por outro, é recomendado transferir para o mercado a responsabilidade pela prestação de bens e serviços que ele pode absorver e envolver cidadãos e comunidades na realização de ações coletivas essenciais.

Ao longo de sua estrutura, o documento enfatiza a necessidade de aumentar a eficiência do Estado, a qual se estabelece ajustando os papéis desempenhados à sua capacidade. Isso significa não somente ajustar aquilo que o Estado faz, mas também como o faz. Uma das linhas de pensamento expressa no relatório do BM sugere que os Estados devem concentrar-se na prestação de bens e serviços públicos que os mercados não podem fornecer, assim como devem incentivar e aproveitar a iniciativa privada e voluntária e os mercados competitivos.

O destaque dado aos mercados percorre todo o relatório, deixando nítido o interesse em fomentar um ambiente propício à iniciativa privada e à prática concorrencial. Nessa perspectiva, o ajustamento do Estado, de forma a torná-lo eficiente, significa tão somente a readequação das suas atividades conforme os objetivos do capitalismo concorrencial. Esse fato se torna evidente quando observamos que o texto propõe que o investimento público incida apenas sobre as áreas que os mercados não são capazes de absorver, ou sobre os setores que não os interessam porque não geram lucro. O excerto abaixo expressa bem a forma como o BM compreende o redimensionamento das ações que tornam o Estado mais eficiente:

Para concentrar mais eficientemente o uso dos recursos públicos na provisão de bens e serviços coletivos, será preciso que os países redistribuam as despesas e aprendam a utilizar mais eficientemente seus recursos. [...] O primeiro passo vital da mudança institucional é a disposição de adotar um enfoque pluralista na prestação de serviços: permitir a participação privada, concentrando ao mesmo tempo a participação pública direta na provisão de bens e serviços genuinamente coletivos (Banco Mundial, 1997, p. 56).

O trecho alude à necessidade de racionalizar o uso dos recursos públicos mediante a redistribuição das despesas, postulando, inclusive, a iniciativa privada para a prestação de serviços que seriam de responsabilidade inata do Estado. Nessa perspectiva, caberia ao poder estatal a realização das atividades essenciais

ao desenvolvimento econômico, como a garantia da segurança nacional e da proteção à propriedade privada, o estabelecimento de uma infraestrutura necessária ao mercado, a criação de uma base regulatória e de um sistema legal capaz de coibir arbitrariedades que possam vir a ser cometidas por governos alinhados a perfis autoritários. Evidentemente, o modelo de regulamentação suscitado visa o favorecimento das práticas concorrenciais e a flexibilização das regras que impõem restrições ao livre mercado.

A realização das demais atividades, segundo o enfoque do BM, poderiam ficar completa ou parcialmente a cargo do setor privado, em que o financiamento seria originário do setor público, porém a execução ficaria sob a responsabilidade da esfera privada. Dessa maneira, o relatório aponta para a possibilidade de aproveitar novas oportunidades de concorrência entre os diversos bens e serviços que podem ser proporcionados pelo mercado privado. A exemplo disso, podemos pontuar os serviços de educação, de saúde, de cobertura previdenciária, de habitação, dentre outros.

Destarte, o documento elaborado pelo BM é correspondente ao receituário neoliberal e traça os parâmetros sobre os quais a reforma do Estado deve se basear. Isto é, a reforma então preconizada requer a preparação de uma atmosfera apropriada e de um contexto normativo viável à expansão de mercados competitivos.

As condições favoráveis incluem regras que facilitem a criação de novas firmas e a concorrência, bem como um quadro institucional, jurídico e normativo complementar que possa sustentar os direitos de propriedade e os mercados, inclusive (particularmente) os mercados financeiros (Banco Mundial, 1997, p. 66).

Nesse sentido, responder às demandas de um mercado liberalizado, dando ênfase a uma agenda de regulamentação e adaptando os instrumentos normativos à capacidade institucional de cada país é, segundo a percepção exposta no documento, o cerne da reforma do Estado e a chave para o desenvolvimento econômico.

Para além dessas argumentações, o relatório do BM justifica a reforma na questão da ineficácia da ação pública estatal, a qual, conforme o texto citado, tornou-se onerosa, de má qualidade, fraudulenta, facilitadora de atos de corrupção (principalmente em países mais pobres), deformando ou desfigurando, assim, os

objetivos da prestação dos serviços e das instituições públicas. Por tais motivos, a alternativa vislumbrada para aperfeiçoar a oferta dos serviços, melhorar a qualidade e minimizar os custos nasce da esfera mercadológica, por meio da celebração de contratos com organizações de natureza privada – empresas e/ou Organizações Não-governamentais (ONG). Ora, não podemos negligenciar o fato de que essa premissa significa, tão somente, a transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado, o qual chega a se utilizar de recursos públicos para financiar as ações sem, no entanto, garantir a entrega de um serviço de qualidade como contrapartida.

Um outro ponto de destaque no texto criado pelo BM diz respeito à legitimação do processo de reforma. Para tanto, faz-se necessário obter a aprovação da população para iniciar as mudanças que são postas como imprescindíveis para melhorar a eficiência do Estado em direção ao crescimento econômico e social. Desse modo, a receita indicada para legitimar as reformas remete à aproximação do governo com o povo, por meio de processos que estimulem a participação popular na formulação de políticas, ampliando os espaços para que indivíduos, organizações sociais e outros atores da sociedade civil possam expressar suas opiniões. De acordo com o relatório,

O primeiro passo para aproximar o governo do povo consistirá em fazer com que os objetivos da reforma sejam claramente inteligíveis para os cidadãos e a comunidade empresarial. As iniciativas para melhorar a comunicação e o consenso gerarão um duplo benefício: aumentar o apoio à reforma e dotar o governo de uma melhor compreensão de como levá-la a cabo corretamente (Banco Mundial, 1997, p. 137).

Observamos, entretanto, que no cenário de busca pela consolidação da matriz neoliberal, a participação popular que se deseja é aquela guiada, conduzida pelos interesses capitalistas. Nesse caso, a aproximação com a população soa muito mais como uma estratégia fundamental de convencimento para a aprovação das reformas, do que uma forma de oportunizar a sua participação nos processos de construção coletiva de políticas e de outras ações.

A implementação das reformas a todo custo é crucial para responder às demandas do sistema capitalista nessa nova fase, entretanto, o BM reconhece que a sua concretização enfrenta desafios que podem dificultar a realização das mudanças desejadas. Assim, a instituição identifica alguns fatores que podem atrapalhar o

processo de reforma, dentre os quais, o principal seria o posicionamento dos grupos de interesses que sairiam perdendo com as mudanças instaladas, especialmente aqueles detentores de poder político e de grande influência na sociedade. Um outro aspecto dificultador da reforma, segundo o relatório, refere-se à resistência quanto às privatizações, essencialmente em países em que a intervenção estatal se sedimentou, onde o Estado se consolidou como o principal provedor de bens e serviços sociais. Além disso, um terceiro fator que pode obstar o processo de reforma, de acordo com a análise do BM, remete à insegurança em relação aos resultados, minando a formação de um grupo coeso de simpatizantes e apoiadores das mudanças.

Embora existam esses elementos dificultadores, o BM sustenta que as reformas são inevitáveis, cabendo às autoridades arquitetarem planos para viabilizar a sua realização. Ao mesmo tempo, é necessário criar meios para compensar os possíveis prejudicados e formar consensos, aumentando, com isso, as possibilidades de êxito. Desse modo, o relatório ratifica, em todo o seu conteúdo, que não há outra via para melhorar o funcionamento do Estado senão por meio da reforma, a qual possibilita ampliar a capacidade do Estado, aperfeiçoando seus papéis em direção ao desenvolvimento econômico e social.

Não resta dúvida de que a linha de pensamento expressa no relatório do BM corresponde aos parâmetros neoliberais de reconfiguração das atribuições do Estado em favor do capital concorrencial. Desse modo, mais do que recomendações, o BM indica as condições sob as quais os Estados devem conduzir o processo de reforma, bem como a maneira de desenvolver suas políticas e ações, adaptando-as conforme as exigências do mercado. É inequívoco dizermos, ainda, que esse receituário neoliberal formulado pelo BM se impõe no mundo capitalista, fazendo com que os governos se submetam às diretrizes então preconizadas, sob pena de sofrerem sanções e entraves, cujos impactos econômico e social podem ser calamitosos.

No caso brasileiro, o Estado parece seguir a bula neoliberal sem observar as contraindicações. A ideia principal é a de que a adesão às reformas se apresenta como um remédio para sanar as feridas decorrentes de uma má administração provocadora de atrasos econômicos e sociais, sendo capaz de impulsionar o desenvolvimento do País. Destarte, a reforma do Estado, nesse entendimento, significa a maneira pela qual o País pode obter êxito na realização de suas políticas

e ações em direção ao crescimento, reorganizando seus papéis e tornando-se mais eficiente. Obviamente, tal compreensão reflete as intenções expressas no discurso do BM para justificar o processo de reforma, porém, não revela nitidamente que o principal objetivo impresso nesse movimento é o de guiar as práticas dos governos em favor do novo modelo de acumulação, após a crise vivenciada a partir dos anos 1970. A questão principal é que, aquela interpretação invisibiliza os reais efeitos da reforma sobre o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, tendente a fragmentá-las e a precarizá-las, a exemplo da política de educação brasileira e dos programas a ela intrínsecos – como as ações de assistência estudantil – cujo investimento público se mostra, pouco a pouco, subtraído.

Assim sendo, o projeto neoliberal desembarca no Brasil a partir da década de 1990, ganhando ênfase no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), cujos esforços de sua equipe ministerial se voltam para a realização da reforma ou reconstrução do Estado, partindo da premissa de que essa é a grande tarefa política a ser encampada nesse período. Desse modo, o Estado intervencionista, segundo a noção dos seus idealizadores, tornou-se a principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação do desemprego e do aumento dos índices de inflação, portanto seria urgente a implementação de mudanças para corrigir as distorções decorrentes da amplitude de sua intervenção (Pereira, 1997). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/1995) ratifica a noção de que o formato assumido pelo Estado até o momento, isto é, o de promotor direto de bens e serviços sociais, estava ultrapassado e trazia prejuízos ao desenvolvimento do País.

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1995, p. 9).

Diante do diagnóstico da crise do Estado, os empreendedores da reforma enumeram uma série de medidas inadiáveis a serem tomadas para ajustar a ação estatal ao que consideram salutar para os âmbitos econômico e social, trazendo o

País de volta aos trilhos do crescimento. Em vista disso, as medidas a serem adotadas remetem ao ajustamento fiscal duradouro, à realização de reformas econômicas voltadas para o mercado que assegurem tanto a concorrência interna, como a capacidade competitiva internacional, à reforma da previdência social, à inovação dos instrumentos de política social e à reforma do aparelho do Estado<sup>20</sup>, visando aumentar a sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente. Assim,

a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador de desenvolvimento (Brasil, 1995, p. 17).

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado no primeiro mandato do governo de FHC (1995-1998) e capitaneado pelo ministro Bresser Pereira, expõe claramente que a reforma implica na minimização das crises fiscal e administrativa do Estado, tendo como resultado a redução dos custos, a organização de uma poupança pública e a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços prestados. Não obstante o então ministro demarcar que a proposta da reforma se encaminha para a implantação de um modelo social-liberal, que, segundo Bresser Pereira, difere do projeto de Estado mínimo por manter as responsabilidades do Estado perante a área social e o compromisso com a defesa e implantação dos direitos sociais, observamos que, na prática, o curso das reformas segue precisamente a cartilha do mercado. Portanto, designar a proposta brasileira como sendo social-liberal, não passa de um eufemismo para torná-la mais palatável ao gosto da população, pois, na verdade, ela reflete fielmente o arquétipo neoliberal. Isto posto, para o referido ministério, o cerne da reforma remete a quatro questões principais, as quais serão discutidas ponto a ponto.

---

<sup>20</sup>Como o próprio nome sugere, o aparelho do Estado corresponde aos seus mecanismos de funcionamento. “Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (Brasil, 1995, p. 16).

A primeira, diz respeito à delimitação da área de atuação do Estado com vistas a redefinir o seu papel de promotor das ações e serviços públicos. Dessa forma,

aos poucos foi-se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas (Pereira, 1997, p. 22).

Por conseguinte, o Estado tende a transferir parte de suas responsabilidades para os setores privado e público não-estatal, recorrendo ao estabelecimento de processos de privatização, terceirização e publicização<sup>21</sup>. De outro modo, o MARE manifesta defesa à transferência de responsabilidades da União para estados e municípios quanto às ações de caráter local e regional, como forma de minimizar mais ainda as tarefas mais amplas do Estado. Além disso, o ministério sugere a redução da interferência do Estado ao estritamente necessário, por meio da construção de um marco regulatório que priorize os mecanismos de controle via mercado, tornando o Estado um promotor da competição do País em nível internacional (Pereira, 1997).

Para seguir o curso da reforma, segundo os seus idealizadores, é preciso delimitar claramente as funções do Estado, distinguindo três áreas de atuação: a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado; e, c) a produção de bens e serviços para o mercado. De acordo com essa concepção, cabe ao Estado o desenvolvimento daquelas atividades que lhe são exclusivas, isto é, aquelas em que o Estado detém o monopólio, o poder de realizá-las. São elas: a definição das leis, a elaboração e planejamento das políticas públicas – de educação, de saúde, de assistência social, de previdência social, de cultura e de meio-ambiente – a imposição da justiça, a manutenção da ordem, a defesa do país, a arrecadação de impostos, a garantia da estabilidade da moeda, o policiamento, a

---

<sup>21</sup>A partir da leitura do texto “A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, de autoria de Bresser Pereira (1997), capturamos elementos que nos permitem compreender a publicização como sendo a delegação de serviços sociais e científicos prestados pelo Estado para o setor público não-estatal, composto basicamente por organizações sociais, as quais são, por sua vez, organizações públicas de direito privado que celebram um contrato de gestão com o Estado, sendo financiadas parcial ou totalmente pelo orçamento público. Conforme Behring e Boschetti (2011), o processo de publicização se expressa na criação de agências executivas e das organizações sociais, assim como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas.

representação no exterior, a regulamentação das atividades econômicas e a fiscalização do cumprimento das leis (Pereira, 1997). As demais tarefas – prestação dos serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado – são posicionadas no lugar das atividades auxiliares, as quais podem ser executadas mediante os processos de privatização, terceirização e publicização. Assim, são postos nessa lista de atividades auxiliares, as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatorios, os hospitais, as entidades de assistência social, dentre outras.

Se observarmos atentamente, veremos que, embora a elaboração das políticas sociais de saúde, de educação, de assistência social, de previdência, de cultura e de meio-ambiente ainda seja papel exclusivo do Estado, a ideia expressa no contexto da reforma, indica que a responsabilidade pela execução de tais políticas pode ser transferida para e/ou complementada por entidades privadas ou não-estatais, inclusive utilizando-se do orçamento oriundo do próprio Estado. Isso implica, na nossa interpretação, em dois principais problemas: o primeiro é o de que há a possibilidade de uma má administração desvirtuar o destino dos recursos, descumprindo os objetivos das ações sobre as quais incidiu o investimento financeiro; e, o segundo problema remete à qualidade e à abrangência do serviço prestado, em que as ações podem ser transformadas em práticas precarizadas, fragmentadas, focalistas e paliativas.

A segunda questão central da reforma do Estado, segundo o MARE, refere-se à redefinição da função reguladora do Estado, de maneira a torná-la adequada às demandas do mercado. Conforme mencionamos anteriormente, a reforma do Estado não implica necessariamente a sua supressão, mas sim a adequação dos seus papéis à norma de mercado. Assim, “[...] a reforma do Estado aponta na direção de sua substancial redução, embora, em termos realistas, não se possa pensar na sua eliminação. Em muitas áreas o Estado continua a ter um papel regulamentador essencial” (Pereira, 1997, p. 34). A tarefa reguladora do Estado na conjuntura da reforma, entretanto, corresponde ao estabelecimento de toda uma estrutura de suporte ao mercado, incluindo a criação e/ou reformulação de todo um sistema legal alinhado aos objetivos do capital concorrencial. Ou seja, no contexto de hipertrofia do mercado, o papel regulador do Estado direciona-se para a garantia da propriedade e dos contratos, bem como para a viabilização das práticas concorrenciais como um todo, assim, o conteúdo da reforma nesse âmbito remete a

uma complementação das ações do mercado na coordenação da economia, da política e da esfera social. Dessa maneira, notamos que a existência de um Estado cujas ações sejam reconfiguradas, se mostra muito mais útil ao mercado do que a sua eliminação. Conforme a avaliação de Pereira (2018, p. 2.193),

[...] as reformas neoliberais jamais requereram a minimização, mas sim uma reconfiguração profunda da ação do Estado em favor de novos interesses e objetivos, que resultou em ganhos extraordinários para os agentes financeiros mais globalizados, privatização e desnacionalização das economias e expropriação de direitos sociais e trabalhistas em favor do capital.

O terceiro aspecto medular da reforma, de acordo com o MARE, está relacionado à recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa, com vistas a reelaborar a forma de intervenção nos âmbitos econômico e social, superando a crise fiscal e a forma burocrática de administrar o Estado. Para os planejadores da reforma do Estado brasileiro, o problema da governança se apresenta como um dos pontos fundamentais a ser tratado, isto porque a demanda que emerge para a administração estatal na conjuntura contemporânea é a de torná-la eficiente.

Em razão disso, a busca por um Estado eficiente requer tanto a reorganização de suas atribuições e competências, como a reelaboração da metodologia com a qual executa suas tarefas. Tal questão representa a saída para a superação da crise fiscal na qual o País estava imerso e a possibilidade de melhorar as condições financeiras e administrativas necessárias ao desenvolvimento das ações estatais de maneira mais eficaz.

A recuperação da governança no contexto da reforma ou reconstrução do Estado remonta à superação do caráter burocrático sobre o qual se constituíam as ações até então e a assimilação de um novo modelo de gestão baseado na administração pública gerencial. Esta, tida como a vanguarda, indica uma nova forma de gerir do Estado baseada na eficiência das ações e na avaliação dos resultados, reduzindo custos e aumentando a qualidade dos serviços, diferentemente da gestão burocrática, considerada ultrapassada e que torna o Estado oneroso e estanque. Conforme o PDRE,

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (Brasil, 1995, p. 21).

No modelo de administração pública gerencial do Estado a palavra-chave é eficiência. Dessa maneira, importa a diminuição dos custos das ações, o melhor aproveitamento dos recursos investidos e a entrega de um serviço com a qualidade melhorada. Para tal propósito, esse novo formato administrativo utiliza-se do critério da avaliação por resultados, típico do modelo instituído nas empresas privadas. Nesse perfil interessa a economia de recursos e a produção de um serviço que atenda às necessidades dos/das cidadãos/ãs, considerados/as nesse contexto como clientes das ações do Estado.

Em vista disso, o Estado gerencial reflete a lógica societária neoliberalizante que mencionamos no tópico 2.1.5, a qual tende a talhar todas as atividades humanas dentro do molde empresarial. Destarte,

A perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como na orientação burocrática. É uma estratégia que conduz à competição administrativa no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança *a posteriori* dos resultados (Behring, 2008, p. 179).

É válido ressaltar, ainda, que a implantação da administração pública gerencial requer não somente uma mudança na cultura “do que fazer” e “do como fazer”, mas exige, também, a reorganização do sistema jurídico-legal, principalmente de ordem constitucional, de maneira a remover impedimentos e a ampliar o espaço de manobra para a implantação desse novo padrão organizacional.

Para tanto, o governo se utiliza de dispositivos legais para estabelecer mudanças nos estatutos e nas normas que regem a dinâmica do Estado, facilitando o processo de reforma por meio de emendas constitucionais, decretos-lei e medidas provisórias. Eis que se cria uma prática de governar sob decretos, em que o poder executivo assume a tarefa atípica de legislar, produzindo novas regras sobre questões de interesse geral, principalmente sobre políticas sociais de grande

abrangência, com o intuito primordial de dar cobertura ao processo de reforma. Para Behring (2008), tal ação expressa um déficit democrático enorme para o País, pois retira o legislativo da cena do amplo debate e priva os/as cidadãos/ãs de informações sobre as propostas de mudanças nas políticas que os/as envolvem.

O quarto ponto crucial da reforma alude ao restabelecimento da governabilidade, em que a capacidade política de governar é recuperada por meio da administração dos conflitos e da mediação dos interesses entre os diversos grupos sociais. Com isso, o Estado visa ganhar legitimidade e apoio para planejar e executar suas ações em conformidade com a agenda neoliberal. Tal prática não exclui, entretanto, a possibilidade de negociar apoio dentro e fora do aparelho do Estado, envolvendo, inclusive, a oferta de vantagens para grupos empresariais e políticos.

Os quatro aspectos aqui discutidos revelam que o rol das providências a serem tomadas na proposta de reforma ou reconstrução do Estado brasileiro conversa com as ideias expressas no relatório do BM, e que, segundo a entidade, são fundamentais para melhorar a forma de atuação, tornando o Estado mais eficiente. É questionável, entretanto, que a eficiência almejada no processo de reforma seja alcançada no contexto societário brasileiro, historicamente marcado por uma administração pública insuficiente – e em determinados períodos autoritária – que aprofundou a dependência econômica e impôs um cenário de “mal-estar” generalizado no País. Evidentemente, o Estado eficiente ora demandado corresponde àquele favorecedor do regime concorrencial, em que o mercado protagoniza todo o sistema normativo que rege a sociabilidade.

É incontestável que o discurso construído pelos arquitetos da reforma do Estado brasileiro tem por objetivo ressaltar os benefícios desse processo, criando estratégias de convencimento dos grupos para barganhar seu apoio e, até mesmo, uma postura de passividade diante das mudanças projetadas. Contudo, nas entrelinhas do discurso reformador não estão evidentes os prejuízos inerentes à reforma conduzida pelo mercado, o qual tende a pautar as relações econômicas, políticas e sociais na dinâmica mercantil, isto é, no âmbito da troca, tratando os direitos e serviços sociais como mercadorias e os/as cidadãos/ãs como consumidores/as. Visivelmente, a reforma do Estado brasileiro então preconizada, podemos afirmar, corresponde fielmente às diretrizes do projeto neoliberal.

### **2.3 O avesso do projeto: considerações acerca dos efeitos da reforma do Estado brasileiro sobre as políticas públicas**

Embora a proposta de reforma do Estado tenha sido cogitada há quase trinta anos, percebemos que ela ganha força no tempo presente, agrega cada vez mais defensores e vem absorvendo a esfera pública estatal sem encontrar maiores resistências.

No tópico anterior a este expusemos o caráter do projeto de reforma ou reconstrução do Estado segundo seus idealizadores, os quais advogam pela realização de mudanças na forma de gerir a máquina estatal, que julgam ser necessárias ao desenvolvimento econômico e social do País. Neste ponto de nosso estudo, traçamos uma análise do “outro lado da história”, apresentando uma reflexão sobre o perfil que os serviços e as políticas públicas assumem no contexto das reformas neoliberais.

A despeito de que, no dado momento de elaboração do projeto de reforma do Estado brasileiro se tenha cogitado a formação de um Estado Social-liberal, observamos que, na realidade, o formato assumido envereda muito mais para um caminho neoliberal do que social, pois corroborou com medidas restritivas de direitos, justificadas pela necessidade do ajuste fiscal do Estado para reduzir o déficit e viabilizar o crescimento econômico do País. A verdade é que temos uma proposta de reforma que se subordina aos ditames do ordenamento neoliberal e abandona o atendimento das demandas sociais e, por conseguinte, a efetivação dos direitos sociais ora conquistados.

Do ponto de vista da lógica do capitalismo contemporâneo, a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social vê-se fortemente tensionada: pelas estratégias de extração de superlucros, com a flexibilização das relações de trabalho, onde se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários, vistos como custos ou gastos dispendiosos; pela supercapitalização – com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, onde incluem-se saúde, educação e previdência; e, especialmente, pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, agora no contexto da estagnação, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista (Behring, 2008, p. 248).

O contexto de ajuste do Estado no Brasil provocou a constituição de um cenário de acirramento das desigualdades sociais e de destituição de direitos. De

um lado, as transformações na esfera da produção que deram o tom das mudanças na forma de regulação do mundo do trabalho e da própria força de trabalho, expuseram o conjunto dos trabalhadores e das trabalhadoras a situações de exploração aviltantes, uma vez que a nova lógica capitalista tende a privilegiar o lucro ao custo da deterioração das relações contratuais entre empregadores/as e empregados/as.

Do outro, o Estado coloca essa parcela vulnerabilizada da população, destituída de meios de suprir a própria subsistência, em situação de desamparo, quando elabora planos que retiram a cobertura social e previdenciária garantidora da proteção a pessoas que vivem em condições degradantes.

Vejamos que, no caso da reforma trabalhista, a proposta caminha na direção oposta aos interesses dos/as trabalhadores/as e a favor do beneficiamento da classe capitalista, retirando direitos arduamente conquistados e impondo normas que visam extrair o máximo da capacidade laborativa dos sujeitos, sem a contrapartida da oferta de uma remuneração justa e de todo um sistema de benefícios e proteção quanto aos riscos da atividade laboral.

Dessa maneira, a natureza da reforma trabalhista brasileira se afina com a flexibilização e com a lógica competitiva capitalista contemporânea, cujas metas são desonerar a produção e expandir os lucros via introdução de mecanismos de precarização das relações de trabalho, tais como a subcontratação, a terceirização, o trabalho em tempo parcial, o trabalho temporário, o teletrabalho e outras formas de contratos destituídas das normas de proteção e das garantias vigentes nos contratos formais de trabalho.

Para o Estado, o quadro de regras anterior à reforma que rege as relações de trabalho é carregado de vícios e se configura como constrangimento legal à área produtiva. Portanto, segundo a concepção dos reformadores, a reforma trabalhista alicerçada na flexibilização da legislação que regula as relações de trabalho é necessária para atrair o capital estrangeiro, favorecer a competitividade e acelerar o crescimento econômico (Behring, 2008).

Nesse ponto da discussão cabe uma pequena abordagem sobre a reforma trabalhista no País, cujo projeto começou a ganhar forma ainda no governo de FHC, vindo a consolidar-se na gestão do presidente Michel Temer (2016-2018) com as Leis nº 13.467 e nº 13.429, ambas de 2017. A primeira altera 201 (duzentos e um) pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), já a segunda liberaliza a

terceirização e amplia o contrato temporário, possibilitando, assim, ampliar a lista de opções aos/às empregadores/as para gerenciar a força de trabalho de acordo com suas necessidades. Nesse sentido, o principal argumento político utilizado para implantar a reforma nesse âmbito, era o de:

[...] que havia a necessidade de flexibilizar as relações de trabalho para enfrentar o problema do desemprego e da informalidade, pois se fazia necessário ajustar a regulamentação do trabalho às transformações tecnológicas de competição contemporâneas (Krein, 2018, p. 81).

Na verdade, o que se pretendia era responder às demandas do capitalismo flexibilizado e concorrencial instituído na contemporaneidade.

Krein e Colombi (2019, p. 4) fazem uma leitura pertinente acerca da reforma trabalhista brasileira, indicando que,

A reforma é bastante ampla e baseia-se em um tripé que abrange: a ampliação de dispositivos que permitem flexibilizar a utilização do tempo de trabalho, das formas de contratação e de remuneração em favor do empregador; a fragilização das instituições públicas e da organização sindical, estimulando a definição das regras de forma descentralizada e até individualizada; e a individualização dos riscos, avançando na lógica de inculir nos trabalhadores a noção de empregabilidade e responsabilização pelos riscos existentes na vida laboral.

Dessa maneira, foi se organizando uma nova estrutura de regulação do trabalho, tendente a alargar a margem de manobra de empregadores/as para que pudessem extrair o máximo da força de trabalho com um investimento reduzido e expandir os ganhos.

Nesse novo modelo, que preza pelos interesses capitalistas em detrimento de todo um sistema de proteção aos/às trabalhadores/as, observamos a prevalência do negociado sobre o legislado, o avanço das formas de contratação atípicas (contrato parcial, contrato por tempo determinado e temporário, por exemplo), a flexibilização da jornada de trabalho, a remuneração variável e a negociação individualizada (sobre demissões e resolução de conflitos) (Krein, 2018). Para além da corrosão dos direitos trabalhistas conquistados, a reforma provoca a desmobilização da classe mediante a fragilização dos sindicatos, bem como limita a atuação das instituições de fiscalização e de proteção ao direito do trabalho.

A reforma trabalhista no Brasil trata-se, na verdade, da instituição de um processo de desmonte dos direitos de trabalhadores e trabalhadoras, expondo-os/as a situações de desproteção, decorrentes de relações precárias e degradantes arquitetadas para subsidiar as demandas dos/as empregadores/as e da ação negligente do Estado perante a regulação do trabalho. O ponto crucial da reforma trabalhista, segundo Krein (2018, p. 8),

[...] consiste em retirar do Estado a função de proteção social e dar a ele o papel de levar a cabo as reformas que produzam um enquadramento jurídico capaz de minar a lógica democrática da cidadania social, reforçando as desigualdades e trazendo a responsabilização sobre a vida no trabalho e fora dele para a dimensão individual.

Assim, o Estado brasileiro abraça a agenda neoliberal de redução dos gastos públicos e de desresponsabilização sobre a proteção social dos/as trabalhadores/as, imprimindo na reforma trabalhista o modelo esculpido no âmbito privado, marcado pelo aprofundamento da exploração daqueles sujeitos, pela precarização das relações empregatícias e pela desconstrução de direitos.

Não bastasse a precarização generalizada das relações de trabalho ocasionada pela reforma acima discutida, as transformações na esfera produtiva provocaram a expulsão de indivíduos dos postos de emprego, gerando uma massa de desempregados/as e/ou de trabalhadores/as informais, despedidos/as dos direitos e garantias inerentes ao mercado formal de trabalho, cujas demandas se avolumam sem que sejam atendidas pelos programas e políticas públicas. Isto porque, na conjuntura da reforma neoliberal, as políticas sociais públicas sofrem um verdadeiro processo de desmonte, enveredando pelos caminhos da privatização, descentralização, focalização e seletividade.

Com a implantação de uma política de austeridade, o Estado emite cortes nos orçamentos direcionados ao desenvolvimento de políticas públicas, sob a justificativa de que é preciso reduzir gastos ou despesas supérfluas para equilibrar a balança fiscal. Assim sendo, para resolver esse problema, o Estado transfere a responsabilidade perante a execução das políticas públicas para os demais entes da federação, bem como para as instituições privadas e para o setor público não-estatal.

A questão que nos leva a refletir sobre esse processo é a de que, o mero repasse de responsabilidades para outras esferas pode representar, para além de

outros aspectos, a descaracterização e a precarização dos serviços intrínsecos às políticas públicas. Uma questão que atinge diretamente a população usuária de tais serviços, causando prejuízos e limitação de acesso, gerando uma grande massa de desassistidos.

Diante desse cenário, o caráter das políticas sociais se constrói sobre a ideia daquilo que podemos identificar como um misto articulado entre assistencialismo e livre mercado. Isto significa que, todas aquelas ações que se configuram como um nicho lucrativo para o capital, como a previdência complementar, a saúde suplementar e a educação superior, são destinadas ao âmbito privatista, voltado para o cidadão consumidor.

Já as demais ações que não geram lucro, geralmente direcionadas a suprir as demandas dos grupos socioeconômicos vulneráveis, expressam um perfil focalista, fragmentado e clientelista, característico da prática assistencialista. A exemplo disso, podemos mencionar os programas emergenciais de combate à pobreza, os quais acabam sendo temporários, residuais e ineficazes, uma vez que não eliminam ou minimizam consideravelmente a condição de risco extremo dos segmentos mais pobres da população.

Boschetti (2010), indica duas tendências para o perfil das políticas sociais nesse contexto: uma, é a de se instituir modalidades que garantam, pelo menos, o acesso dos indivíduos aos mínimos sociais, como os programas de transferência de renda, tal qual o Bolsa Família<sup>22</sup>, em detrimento de geração de políticas de emprego e renda; outra, diz respeito à mercantilização de serviços públicos de saúde, de educação e de previdência, criando, assim, novos nichos de mercado, como os cursos de graduação a distância e os planos privados de saúde e previdência.

Eis a exposição da face perversa do ajuste do Estado perante as políticas públicas, que, por um lado, reduz direitos conquistados na Constituição Federal (CF/1988) a mercadorias e, por outro, transforma políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos nefastos da crise do capital.

De acordo com a exposição de Pereira (2018, p. 2.193), no contexto do ajuste neoliberal, a política social passou por três mudanças,

---

<sup>22</sup> O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836, em janeiro de 2004, no primeiro mandato do então presidente Lula (2003-2007), e rebatizado em 2021 como Auxílio Brasil, pelo chefe do executivo nesse ano. Em 2023, já na nova gestão de Lula, o Programa Bolsa Família foi instituído em substituição ao Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº1.164, de 02 de março de 2023.

Em primeiro lugar, a política social deixava de ser pensada como um insumo necessário ao investimento privado, como uma dimensão estrutural da acumulação capitalista, e passava a ser vista estritamente como gasto. Como consequência, os conceitos de desenvolvimento e integração social cediam lugar ao de compensação social. Em segundo lugar, ao invés de incorporar os estratos mais pauperizados da população em condições satisfatórias de emprego e renda, a nova política social visava impedir uma deterioração ainda maior de suas condições de vida, com um perfil assistencialista. Em terceiro lugar, a política social assumia um caráter transitório e flexível, seja pela confiança no crescimento e no efeito derrame, seja pela adoção de “portas de saída” nos programas sociais. Por tudo isso, a política social converteu-se numa espécie de “bombeira”, orientada para tão somente aliviar o mal estar social decorrente do ajuste econômico.

Na visão do referido autor, no cenário de ajuste do Estado, a política social assume um caráter acessório, subsistindo como um remédio para amenizar emergencialmente os efeitos negativos que a dinâmica da acumulação capitalista contemporânea provoca nos segmentos sociais marginalizados. Dessa maneira, reduz-se a ações pontuais e descontinuadas, restritas a segmentos populacionais, cujas condições socioeconômicas se apresentam como impeditivos para o acesso a serviços via mercado.

Nesse processo, identificamos o grave problema da substituição de políticas universais por outras com cariz seletivo, as quais pouco surtem efeito no enfrentamento à pobreza. Na verdade, as políticas desenvolvidas com a marca da seletividade, não passam de ações paliativas focalizadas nos grupos mais vulneráveis, que se encontram imersos em situações socioeconômicas gritantes, sendo ineficazes tanto no combate à pobreza, quanto na viabilização do acesso aos direitos de cidadania.

Há, por conseguinte, mais riscos de fracassos e irracionalidades nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque elas: a) estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os mais duramente afetados por esses problemas; c) valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) despoltizam e desqualificam as políticas sociais ao transformá-las em medida técnica e/ou engenharia associadas à eficácia governamental; e) funcionam como férreas cadeias de dependência porque não liberam os pobres da situação de privação e, para que os pobres as mereçam, têm de continuar pobres; f) aumentam a pobreza ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, mas suscetíveis ao empobrecimento; g) são, na maioria das vezes, mais dispendiosos do que as políticas universais porque uma de suas principais funções é controlar filtrações de não merecedores nos grupos selecionados (Pereira; Stein, 2010, p. 117).

Em razão dessa realidade de desmantelamento das políticas públicas no País, Behring sinaliza estar em curso uma verdadeira “contrarreforma” do Estado “[...] que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas” (2008, p. 281).

Regressivas porque representam um retrocesso quanto à efetivação dos direitos sociais preconizados na CF de 1988; antinacionais porque correspondem aos interesses capitalistas estrangeiros – postura típica de um País periférico, de economia dependente e subordinado aos ditames do neoliberalismo importado; e antidemocráticas, posto que restringe o acesso da população ao usufruto dos direitos que lhes foram assegurados.

As mudanças de cunho neoliberal seguem numa marcha constante no País, em meio a um processo feroz de subtração de direitos e/ou de transformação destes em bens mercantilizáveis, mostrando que o Estado reformado contribui para a reprodução ampliada do capital. Ao mesmo tempo, esse cenário de perdas no âmbito das políticas sociais agrava as condições de subsistência de grande parte da população que depende da venda da sua força de trabalho e da ação subsidiária do Estado para sobreviver.

O curso do projeto das reformas neoliberais, entretanto, sofre uma sutil desaceleração nos anos 2000, quando o poder executivo passa para o comando de um governo de caráter mais progressista, alinhado às demandas dos/as trabalhadores/as, encarnado na figura de Lula como presidente do Brasil entre os anos de 2003 e 2010. Evidentemente, não podemos afirmar que houve uma ruptura com a agenda neoliberal em curso, visto que o País já havia sido capturado, “engolido” pela dinâmica societária capitalista globalizada.

O que podemos dizer sobre esse período, no entanto, é que as reformas ou assumiram um perfil menos carrasco ou foram adiadas, desenvolvendo-se a partir de um jogo político que ora cedia às pressões do capital concorrencial/flexibilizado<sup>23</sup>, ora barganhava uma margem de liberdade para trabalhar em prol das necessidades dos estratos sociais mais vulnerabilizados por meio de políticas públicas. “

---

<sup>23</sup> Pressões que advinham, inclusive, das agências multilaterais (Banco Mundial, FMI), que condicionavam a liberação de recursos financeiros à implementação de reformas.

Desde o início, Lula havia se comprometido a ajudar as pessoas da camada social a que ele pertencera. Um acordo com os ricos e poderosos seria necessário, mas a miséria tinha que ser enfrentada de modo mais firme que até então (Anderson, 2020, p. 61).

Diante disso, observamos que o governo Lula implementou medidas de combate à pobreza por intermédio de transferências condicionadas de renda – o Programa Bolsa Família – assim como por meio de uma política de aumento do salário-mínimo, que atingiu trabalhadores/as, aposentados/as e pensionistas. Isso fez com que o poder de compra e o acesso ao crédito dos indivíduos tenha se elevado, significando uma espécie de inclusão social pela via do consumo. Tal movimento ocasionou, por um lado, o aquecimento do mercado interno e, por outro, um processo crescente de endividamento das famílias. De fato, podemos notar que tais medidas foram essenciais para retirar um montante considerável de famílias de situações de miséria, embora não representassem uma forma de enfrentamento ao pacto neoliberal, tal qual seria a elaboração de uma política pública de emprego e renda, por exemplo.

Consideramos relevante destacar, no que concerne à política de privatizações de estatais, que o governo pôde, em certa medida, frear tal processo. Contudo observamos, ao mesmo tempo, um movimento de estímulo à iniciativa privada, principalmente no campo da venda de seguros e serviços de saúde, previdenciários e educacionais. Muito embora tenhamos presenciado, nesse período, uma evolução nos investimentos nas políticas sociais, a exemplo da educação – quando houve a ampliação do acesso das pessoas ao ensino superior, seja por meio da expansão da educação superior pública, seja por meio da criação de programas de financiamento estudantil – observamos que a marca do mercado está impressa nessas ações.

É notório que esses anos de governo de Lula trouxeram um alívio para a economia e para milhões de brasileiros e brasileiras que se encontravam em situações socioeconômicas adversas, porém não representou o enfrentamento de modo assertivo contra a ofensiva neoliberal. Os acordos e negociações realizadas, de certa forma, atenderam as necessidades mais urgentes, mas foram incapazes de burlar o projeto de desmonte dos direitos sociais e das políticas públicas. Salientamos que, para alguns estudiosos, o perfil político adotado pelo Estado

brasileiro, nesse período, aproxima-se da perspectiva do neodesenvolvimentismo, entendido como

[...] outra visão de desenvolvimento capitalista na periferia do sistema-mundo do capital, baseado na criação de um patamar de acumulação de valor por meio da ação do Estado capaz de instituir, por um lado, as condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista e, de outra parte, a ampliação do mercado interno por meio da redução da pobreza e políticas sociais distributivas focadas no subproletariado (Alves, 2016, p. 114).

Tal perspectiva, no entanto, não expressa um total afastamento ou significa uma ruptura com o preceito neoliberal, contudo ela emerge como uma ferramenta de fortalecimento da presença do Estado por meio da realização de ajustes nas políticas econômicas, visando, por sua vez, criar condições favoráveis ao investimento capitalista (Macário; Júnior; Silva, 2016). Nessa conjuntura, a intervenção estatal é orientada para a criação de um cenário propício ao crescimento econômico, alinhando investimentos em infraestrutura para atrair capital nacional e estrangeiro a ações que visam minimizar a pobreza, mediante a implementação de políticas públicas, sem, no entanto, causar efeitos significativos no combate às desigualdades sociais. Ressaltamos, todavia, que esse tipo de intervenção tende a favorecer o mercado, ao mesmo tempo em oferece o mínimo para o desenvolvimento das políticas sociais públicas, as quais se revelam como mera administração da pobreza.

A agenda do governo parece se manter inalterada sob a gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), em que observamos a continuidade do projeto que pretende organizar um clima propício ao crescimento econômico, atraindo o investimento do capital nacional e internacional, inclusive por meio da aplicação de medidas austeras, não descartando a realização de reformas. Todavia, a economia brasileira entra em processo de desaceleração nesse período, em decorrência da crise vivenciada no cenário externo.

Dessa maneira, o País passa a apresentar taxas de crescimento menores, provocadas pela retração do investimento privado e do consumo das famílias, principalmente em razão do endividamento, bem como pelas dificuldades de concorrência enfrentadas pela indústria (Gentil; Hermann, 2017). Assim, com a atmosfera macroeconômica desfavorável no plano externo, houve a redução do

investimento público como medida de contenção fiscal. Com isso, podemos observar dois movimentos que conduzem o papel do Estado perante as políticas sociais: de um lado, o estímulo à oferta de serviços públicos de viés privatizante; de outro, o desenvolvimento de uma política social ancorada em programas voltados para o atendimento de um público delimitado (pobres e extremamente pobres), com cariz seletivo e focalizado, em detrimento da provisão de serviços públicos universais como saúde e educação.

A investida contra os direitos e políticas sociais adquiriu força nos governos que sucederam as gestões de Lula e Dilma, os quais adotaram uma política de austeridade para reduzir os gastos do Estado, por meio de sucessivos cortes nos orçamentos destinados ao desenvolvimento das políticas públicas, especialmente as que compõem a seguridade social e a política de educação. Essa prática se acirrou principalmente após o golpe “parlamentar-jurídico-midiático”<sup>24</sup> que forjou o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) e abriu as portas para o ideário neoliberal entrar com mais força no País.

Desde então, o neoliberalismo deu o tom das práticas do governo, dotando-as de um caráter voltado para o mercado, em detrimento do atendimento das necessidades da população e da efetivação dos seus direitos via políticas públicas. A exemplo disso, destacamos a implementação da Emenda Constitucional (EC) nº 95<sup>25</sup> e a realização da reforma trabalhista – pontuada anteriormente –, as quais representaram um grande golpe contra os direitos sociais, justificado pela necessidade de estabelecer a estabilidade econômica no País.

---

<sup>24</sup> De acordo com estudiosos do processo que culminou no *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, este significou um golpe contra a democracia brasileira, os/as trabalhadores/as e os direitos sociais, e a favor da agenda neoliberal em implantação no País, apoiado pela elite econômica. Tratou-se de um “Golpe de Estado pseudolegal, “constitucional”, “institucional”, parlamentar ou o que se preferir, mas foi golpe de Estado” (Löwy, 2106, p. 64). Para Carvalho (2016, p. 1) “[...] um Golpe de Estado, montado em um intrincado xadrez de crise, de terrorismo midiático e de esgotamento de modelo, de “política de negócios”, de alianças [...] Nesse contexto, trata-se de um golpe de Estado jurídico-parlamentar-midiático”. “Um golpe sem tanques, como convém aos novos tempos. Tramado nos carpetes do Parlamento, apoiado pela maior parte da imprensa e chancelado pelo Judiciário”, como aponta Boulos e Guimarães (2016, p. 139).

<sup>25</sup> A EC nº 95/2016 instituiu o novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que irá vigorar por 20 (vinte) exercícios financeiros, e estabelecerá limites para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Isso implica a redução dos investimentos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Um mês após o afastamento provisório de Dilma, uma lei que congelava gastos sociais por vinte anos – sem aumento além da taxa de inflação – seguiu para a avaliação do Congresso. Uma vez aprovada, com a maioria de dois terços, foi a vez de a legislação trabalhista do país parar no lixo: o limite legal da jornada de trabalho passou de dez para doze horas, o intervalo do almoço pôde ser reduzido de uma hora para trinta minutos, a proteção dos funcionários – tanto para o regime de tempo integral como para meio período – diminuiu, e as contribuições sindicais obrigatórias foram abolidas, entre várias outras desregulamentações do mercado de trabalho. As novas regras deram sinal verde à terceirização de atividades-fim e a contratos de trabalho intermitente (Anderson, 2020, p. 140).

Eis que se estabeleceu o momento propício para dar seguimento à agenda de reformas no Estado com o governo de Michel Temer (2016-2018), abrindo as portas à gestão que o sucedeu para o fortalecimento do projeto neoliberal no Brasil. Dessa maneira, a equipe econômica formada por Jair Bolsonaro (2019-2022) chega com o afã de dar mais robustez às reformas voltadas para o mercado, avançando nos processos de desregulamentação bastante afáveis aos desejos da classe empresarial. A principal meta, desde então, é reduzir os gastos públicos com políticas, serviços e benefícios voltados para o atendimento das demandas sociais, num processo contínuo de negação e desmantelamento dos direitos sociais como um todo. Podemos citar, por exemplo, a tão almejada reforma da previdência, instituída pela EC nº 103/2019, que altera o sistema previdenciário e estabelece novas regras para a concessão de aposentadorias e pensões, trazendo prejuízos para a classe trabalhadora no que tange ao aumento do tempo de contribuição e à diminuição dos valores dos benefícios, dentre outros aspectos.

Notadamente, a equipe desse governo trabalha em favor da abertura ao investimento privado e ao mercado financeiro, retirando da responsabilidade do Estado as obrigações inerentes à implementação de políticas públicas. Assim, imprime sucessivos cortes nos orçamentos dessas políticas, precarizando e/ou extinguindo a oferta de serviços de atendimento às necessidades da população por saúde, educação, assistência social, habitação, cultura etc. O corte/diminuição/contingenciamento dos recursos financeiros inviabiliza a continuidade das ações por parte das instituições públicas que prestam serviços às comunidades, cujas demandas são adiadas ou, na maioria das vezes, suprimidas. Para além dessa dinâmica, a ideia é a de individualizar a responsabilidade das pessoas perante suas necessidades, retirando do Estado a obrigação de dar respostas aos problemas sociais que abrangem a coletividade.

Ademais dos ataques aos direitos sociais e o desmonte das políticas públicas – principalmente nas áreas da educação, saúde, trabalho, cultura e meio-ambiente, o governo de Bolsonaro investe duramente contra os movimentos coletivos de reivindicação e de contestação – como o Movimento dos/as Trabalhadores/as Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos/as Trabalhadores/as Sem Teto (MTST) (Anderson, 2020), bem como organizações de proteção ao meio-ambiente e de representação de minorias (negros/as, mulheres, LGBTQIA+<sup>26</sup>), cujas ações são desconsideradas, quando não criminalizadas e violentamente reprimidas. Destarte, esse é o cenário onde se gestam as políticas públicas no Brasil, eivado pelo ideário neoliberal, que provoca um verdadeiro processo de corrosão e de destituição de direitos, em que o Estado, cada dia mais, reluta em assumir seu papel de principal articulador e promotor de políticas de enfrentamento à questão social, ao mesmo tempo em que se curva aos ditames do sistema capitalista concentrador da riqueza socialmente produzida.

Não resta dúvida, desse modo, que o contexto político, econômico e social brasileiro revela uma realidade de perdas concernentes às políticas e direitos sociais. Por um lado, a população vivencia, de perto, a agudização da pobreza e a crescente precarização das condições de vida, a dificuldade em acessar os serviços e benefícios que correspondem aos mínimos necessários para a sobrevivência e a negação dos direitos que lhes são constitucionalmente garantidos. Por outro, o Estado se exime das responsabilidades em dar respostas às diversas demandas dos sujeitos por meio das políticas públicas, adotando práticas orientadas para o mercado. Reiteramos, nesse sentido, que o quadro de perdas para as políticas sociais é imensurável e, no caso da educação pública – lugar onde se localiza o objeto de nossa investigação – observamos um processo de fragilização de sua estrutura e de seu conteúdo, acompanhado da descaracterização desse direito.

Neste capítulo buscamos caracterizar as transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo para dinamizar a acumulação de capital e a expansão desenfreada do sistema na obtenção de lucros. Expomos, ainda, o processo de ascensão do neoliberalismo como uma nova racionalidade que rege toda a dinâmica societária, baseada nas regras do mercado e da concorrência, envolvendo todos elementos que compõem a sociabilidade, isto é, os indivíduos, as comunidades, as

---

<sup>26</sup> Sigla utilizada para designar o movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, *Queer*, Intersexos e Assexuais (LGBTQIA+).

instituições privadas, o Estado e suas esferas de atuação: política, econômica e social. Além disso, situamos o Brasil dentro do contexto neoliberal, regido pelas regras do mercado, apresentando a postura assumida pelos diferentes governos perante o projeto de desregulamentação ampliada e seus efeitos sobre o desenvolvimento das políticas públicas e sobre a garantia dos direitos sociais.

Isto posto, quais as implicações que as discussões tecidas nesse capítulo têm sobre nosso objeto de investigação? Obviamente nosso objeto não pode ser desvinculado das transformações societárias contemporâneas, pois ele é parte desse complexo movimento, o qual, ao mesmo tempo em que produz mudanças na esfera da produção para dinamizar o capital, provoca, também, um processo de precarização dos meios e da força de trabalho, mediante a desregulamentação da legislação trabalhista, da corrosão dos salários, do desemprego, da informalidade, afetando uma parcela significativa da população brasileira, cada dia mais empurrada para o abismo da pobreza. Uma parcela que vem adentrando o espaço universitário devido a ampliação das vias de ingresso no ensino superior, mas que enfrenta inúmeras dificuldades para permanecer nos espaços educacionais e concluir a trajetória acadêmica, notadamente, em razão de sua condição socioeconômica. Situação esta que requer um conjunto de ações por parte do Estado, para viabilizar o acesso ao ensino superior de pessoas severamente atingidas pela pobreza e por outros tantos problemas decorrentes do aprofundamento da questão social. Ações que envolvem, também, o desenvolvimento de programas voltados para a concessão de auxílios pecuniários a estudantes em situação de vulnerabilidade social. Observamos, contudo, nessa conjuntura, o fortalecimento de um Estado desinteressado e descomprometido com as demandas sociais, o qual transfere suas responsabilidades para o setor privado e reduz seus papéis perante o investimento em políticas públicas, cada vez mais reduzidas e paliativas, gerando uma massa de desassistidos/as, impedidos/as de acessar os serviços e benefícios a que têm direito, a exemplo do público que demanda uma política de assistência estudantil capaz de viabilizar o acesso ao ensino superior no País.

A partir deste ponto, nossa abordagem seguirá rumo para a discussão acerca da política de educação superior brasileira, sua história e desenvolvimento, bem como sobre toda a dinâmica que abrange a oferta desse nível de ensino, as diretrizes que vêm sendo traçadas pela lógica neoliberal e as consequências para a população atendida por essa política social.

### **3 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: DAS PROTOFORMAS À CONTEMPORANEIDADE**

Exposta a conjuntura social, política e econômica que molda as diversas relações concebidas na sociabilidade na cena contemporânea, dentre elas as condutas adotadas pelo Estado brasileiro na estruturação e desenvolvimento das políticas públicas alinhadas aos preceitos neoliberais, passamos a apresentar, neste capítulo, uma discussão acerca da política de educação superior que se desenha no País, dentro de um contexto de afastamento do Estado de suas responsabilidades perante às políticas sociais, especialmente no que concerne à educação.

O debate em torno da política de educação brasileira é imprescindível para o estudo aqui impetrado, pois é nesse terreno onde o nosso objeto de pesquisa reside, portanto, se faz necessário percorrermos os caminhos traçados para a educação, com recorte sobre o ensino superior, para compreendermos sobre quais bases ele se estruturou, para quais objetivos está voltado e para quem é endereçado.

Consideramos, entretanto, ser de grande importância anteciparmos a essa discussão, uma revisão do processo histórico de constituição e desenvolvimento da educação superior no Brasil, mostrando o caráter elitista e conservador sobre o qual se construíram as práticas educacionais, as quais mantiveram-se presentes por longa data e cercearam o acesso da população oriunda dos segmentos mais pobres da população a esse nível de ensino. Traço este que repercute no tempo presente e que requer ações propiciadoras da inclusão educacional de pessoas em condições socioeconômicas mais vulneráveis, como as que caracterizam a assistência estudantil (AE).

Dessa maneira, iniciamos esse capítulo com a caracterização da educação superior ao longo da história do País – desde as protoformas no Brasil Colônia até a reforma na Ditadura Militar dos anos 1960 –, seus traços e intenções, conforme às demandas e interesses que se colocaram nos diferentes períodos. Nesse ponto do estudo, tomamos como referência a produção teórica de Luiz Antônio Cunha (2007, 2007a e 2007b), que nos oferece um estudo aprofundado sobre o processo de estruturação do ensino superior no Brasil, do nascimento e da evolução das universidades, dentro das diferentes conjunturas. Complementando a análise, traçamos um diálogo com diferentes estudiosos da temática, com a

finalidade de compreendermos os vários aspectos existentes na constituição e desenvolvimento do ensino superior ao longo do tempo. Com isso, almejamos sublinhar a marca do elitismo presente na estruturação da educação superior no Brasil, que, por sua vez, atravessou a história impondo entraves à sua democratização, assim como, pretendemos demarcar o seu perfil voltado para o atendimento dos argutos objetivos capitalistas.

No tópico seguinte buscamos realizar uma análise acerca do ensino superior no Brasil regido sob a perspectiva neoliberal, adotada a partir dos anos 1990. Nele travamos uma discussão sobre o caráter da educação guiada pela diretriz concorrencial, típica do movimento do capital na era flexível, bem como debatemos a postura do Estado de redução da sua atuação na condução da política de educação como um todo e, em particular, no âmbito do ensino superior. Abordamos, ainda, as contradições inerentes ao processo de expansão da educação superior a partir dos anos 2000 e os incisivos ataques aplicados contra ela a partir da segunda metade da década de 2010.

Em sequência, fazemos uma análise sobre os efeitos deletérios que a pandemia de Covid-19 provocou na educação brasileira, principalmente no que concerne à instauração do ensino remoto e as conseqüentes perdas no processo ensino/aprendizagem. A abordagem versa sobre o cenário imposto pela pandemia, acarretando prejuízos generalizados para a sociedade e, especificamente, para a educação no Brasil.

### **3.1 A trajetória da educação superior no Brasil: estrutura e desenvolvimento**

A discussão sobre a constituição da educação superior no Brasil requer o conhecimento sobre a complexa realidade social, econômica e política do País, a fim de compreendermos as diversas relações que se organizaram em cada período histórico e que formaram as bases de construção das maneiras de ser, de pensar, de agir e de se comportar, individuais e coletivas, que determinaram o caráter da sociedade aqui edificada. Dessa maneira, a realização de um estudo historicamente contextualizado sobre a gênese da educação superior brasileira, torna-se essencial para entendermos o caráter inscrito nesse nível de ensino, notadamente estruturado para contemplar as elites residentes no território nacional desde os primórdios. Como afirma Fávero (2006), não há como ocorrer uma discussão sobre a temática

do ensino superior fora de uma realidade concreta; tal análise só é possível dentro de um processo social amplo, como parte de uma problemática mais geral do País.

Conforme o minucioso estudo realizado por Luiz Antônio Cunha (2007), o desenvolvimento de uma educação escolarizada no Brasil já se mostrava ser uma preocupação desde a época da Colônia. Refletindo as intenções da Metrópole, a prática educativa, entre os séculos XVI e XVIII, tinha como um dos objetivos, reforçar o domínio sobre a Colônia, por meio de um aparelho educacional que exercesse o controle ideológico necessário para legitimar a soberania portuguesa sobre o território brasileiro. Assim, a tarefa de organizar a primeira estrutura de educação escolar, nesse período, ficou sob a responsabilidade dos padres jesuítas, que fundaram as primeiras instituições de ensino, isto é, os colégios jesuítas, onde eram ensinados desde as primeiras letras até os estudos superiores. Embora tenhamos o conhecimento de que a preferência das elites era de buscar a complementação dos estudos superiores no continente europeu, Cunha (2007) destaca que esses estudos também tomaram forma no período histórico de que tratamos.

Segundo Cunha (2007), os colégios jesuítas foram montados nos centros urbanos mais importantes localizados na faixa litorânea, onde funcionavam as aulas relativas à transmissão dos conhecimentos elementares, secundários e superiores. Para além da formação de padres para a atividade missionária, os colégios jesuítas cumpriam, basicamente, outros dois papéis: um, de formar quadros para o aparelho repressivo (oficiais da Fazenda, da Administração e da Justiça); e outro, de ilustrar as classes dominantes, tanto os filhos de proprietários de terras e de minas, como os filhos de mercadores metropolitanos residentes na região. Observamos, desse modo, que a prática educativa desenvolvida nesses colégios correspondia, de um lado, aos interesses da Coroa portuguesa em manter o poder e o controle sobre a Colônia por meio dos agentes que detinham as funções mais importantes de fiscalização, repressão e administração e, de outro, tinha por função disseminar a cultura típica das classes dominantes. Não desprezando, obviamente, a tarefa de difundir a ordem religiosa, cujos padres eram vinculados.

Nos colégios jesuítas existiam quatro graus de ensino sucessivos e propedêuticos: o curso elementar, o curso de Humanidades (equivalente ao ensino secundário), o curso de Artes (também chamado de Ciências Naturais ou Filosofia) e o curso de Teologia. Esses dois últimos eram correspondentes ao ensino superior e,

nesse período histórico, funcionavam como parte do aparato educacional montado para ratificar a exploração da Colônia pela Metrópole (Cunha, 2007). No curso de Artes – ou Ciências Naturais ou Filosofia – eram ensinadas, durante três anos, as disciplinas de Lógica, Física, Matemática, Ética e Metafísica. Já o curso de Teologia era ministrado em quatro anos, sendo constituído por duas matérias básicas: a Teologia Moral, ou “lição de casos”, em que eram tratadas questões éticas relacionadas às práticas cotidianas; e a Teologia especulativa, a qual consistia no estudo do dogma religioso. Cunha (2007, p. 26) destaca que,

O estudo da Teologia tinha, também, um caráter de cultivo de um saber não necessariamente restrito à atividade profissional religiosa. A doutrina da Igreja Católica estava presente nas ideologias dominantes, profunda, explícita e generalizadamente, inserida na organização do aparelho repressivo do Estado, nas corporações de ofício, nas normas sociais que regiam as práticas da vida econômica, política, familiar, pedagógica e até mesmo da vida propriamente religiosa.

Dessa maneira, o estudo da Teologia, conforme a apreciação do autor, colocava-se, também, a serviço dos interesses da classe dominante para assegurar as condições sociais favoráveis à sua manutenção no poder. Isso denota que a educação, nos tempos da Colônia, para além de ser um instrumento legitimador da ideologia das elites, cumpria a função de reprimir quaisquer manifestações de independência cultural e política que pudesse ameaçar a submissão em relação à Metrópole.

Já no século XVIII, com a expulsão dos jesuítas do Reino de Portugal e, conseqüentemente, do Brasil, todo o sistema de educação escolar que estava organizado sob o figurino jesuíta foi desarticulado, dando lugar a novos currículos e métodos de ensino, isto é, uma nova estrutura escolar foi composta. Nesse processo, os colégios, as residências e as propriedades rurais pertencentes aos jesuítas foram desapropriadas. Algumas destas foram a leilão e posteriormente utilizadas para a comercialização; as demais foram utilizadas para outros fins, inclusive para abrigar instituições escolares. Contudo, não podemos atribuir a formação de uma nova estrutura educacional apenas à expulsão daquela ordem religiosa do território nacional.

No contexto social mais ampliado, a montagem de uma nova estrutura escolar, em meados do século XVIII, foi decorrente do interesse em acompanhar as

transformações ocorridas no modo de produção, as quais exigiam novos conhecimentos, novas concepções, novas maneiras de apreender e controlar a realidade para dar suporte ao sistema capitalista nascente. A partir desse fato, surgiu a necessidade de se criar um modelo de ensino que respondesse às demandas daquele sistema, que atendesse aos interesses da burguesia e que fosse adequado à formação de uma força de trabalho dotada das qualificações necessárias ao desenvolvimento da sociabilidade capitalista.

Desse modo, aplicando essa compreensão ao âmbito da organização escolar brasileira, percebemos que ela foi recomposta em consonância com os objetivos da política econômica da Metrópole, pautada nos referenciais capitalistas em ascensão, tanto no que remete ao desenvolvimento das manufaturas, quanto à acumulação de capital e à formação de uma ideologia orientada para a consolidação do novo modelo de sociedade. Conforme essa ideia, as práticas educacionais passaram a ser fundamentadas no conhecimento da natureza, do mundo e dos homens, a partir da observação dos fenômenos naturais e sociais, da experiência científica, abandonando a influência do dogma religioso. Assim, as leis da natureza “[...] devem ser estudadas não só para aumentar o conhecimento sobre o mundo e sobre o homem, como também para permitir maior eficiência na sua exploração” (Cunha, 2007, p. 57).

Seguindo o curso da história, nossa análise avança para a caracterização do ensino superior no Brasil Império. Com a transferência da família real para o Brasil em 1808, houve a necessidade de se modificar o ensino superior, tornando-o totalmente diferente do modelo anterior herdado da Colônia. Nesse percurso, o Brasil deixava de ser uma Colônia de exploração para se compor como um Estado com todas as suas funções administrativas, gerenciais, legais, militares e burocráticas próprias, sendo necessário, para isso, a existência de pessoas com qualificações específicas para ocuparem os postos que formavam o aparelho do Estado.

Nesse processo, o ensino superior tinha como principal finalidade formar profissionais especializados para lidar com a burocracia estatal. Dessa maneira, os cursos que formavam os burocratas do Estado eram os dos estabelecimentos militares (Academia Militar e Academia da Marinha), os cursos de medicina e cirurgia e o de matemática. Os cursos de Direito, criados em momento posterior à independência do Brasil, completavam o conjunto de cursos voltados para a

formação do quadro de especialistas nas atividades da burocracia do Estado. Para além dessa função preparatória de pessoal para o trabalho no âmbito burocrático estatal, o ensino superior, nesse período, cumpriu mais dois papéis essenciais para a constituição de um Estado autônomo, segundo Cunha (2007): oportunizou a formação de profissionais liberais, como engenheiros, médicos, agrônomos, advogados, arquitetos, químicos, dentre outros, que poderiam ofertar seus serviços para atender às diversas demandas oriundas da sociedade civil; e, propiciou a criação de cursos voltados para a produção de bens simbólicos, como os de Desenho, História, Música e Arquitetura (este último desenvolvido pela Academia de Belas Artes).

Durante o Império, a educação superior foi organizada em estabelecimentos isolados, sob a forma de escolas superiores, academias e faculdades “[...] que possuíam uma direção especializada, programas sistematizados e organizados conforme uma seriação preestabelecida, funcionários não docentes, meios de ensino e locais próprios” (Cunha, 2007, p. 91). Algumas tentativas de reunir os variados cursos em universidades foram realizadas, mas sem sucesso. O sistema educacional de nível superior permaneceu praticamente o mesmo durante todo o Império, muito embora alguns cursos tenham sido transformados em academias e currículos tenham se modificado várias vezes, o panorama geral continuou o mesmo. Dentre as tímidas mudanças ocorridas na educação superior, destacamos o processo de secularização do ensino, em que houve o rompimento com a prática do ensino religioso nas instituições oficiais, isto é, aquelas mantidas pelo Estado.

Como podemos deduzir, com base na tradição da formação social e histórica do Brasil, na época do Império, o ensino superior era acessível apenas aos jovens pertencentes à elite da sociedade, tanto para os filhos de proprietários de terras e de escravizados, quanto para os de comerciantes. Os estudos superiores, desse modo, foram se constituindo, ao longo do tempo, como um privilégio da classe dominante, detentora dos meios materiais necessários para garantir o acesso à academia, já que a gratuidade do ensino superior somente fora concedida tardiamente.

Adentrando no período da Primeira República (1889-1930), constatamos que o ensino superior passa por consideráveis transformações, intimamente relacionadas ao contexto econômico e político vivido na época. Nessa conjuntura, a

economia brasileira ainda era predominantemente agrícola e voltada para a exportação. O cultivo do café se mostrou como uma cultura que gerou muita riqueza para o país, contribuindo para o crescimento dos centros urbanos, criando condições para a instalação da indústria manufatureira e para a ampliação do comércio. Com isso, houve a formação das camadas médias da sociedade e o crescimento do número de trabalhadores/as, os quais compuseram uma classe operária que, diante das crises econômicas, começaram a se organizar e a reivindicar melhores condições de trabalho e de vida. Dentre as pautas de reivindicação, estava a questão da educação escolarizada para qualificar os/as trabalhadores/as para exercer funções na indústria crescente, inclusive nas atividades inerentes às posições de comando, bem como para ocupar cargos na burocracia do Estado.

A demanda por uma educação escolarizada, nesse momento, tornou-se cada vez mais patente, em que tanto latifundiários, como a densa camada média que se formou no contexto republicano, requisitavam a ampliação e a facilitação do acesso à educação superior. Conforme sinaliza Cunha (2007, p. 147),

[...] todo esse processo de ampliação e constituição da burocracia pública e privada determinou o aumento da procura da educação escolar pela qual se processava a formação profissional necessária ao desempenho das tarefas que lhes eram próprias. Os latifundiários queriam filhos “doutores”, não só como meio de lhes dar a formação desejável para o bom desempenho das atividades políticas e o aumento do prestígio familiar, como, também, expediente para atenuar possíveis situações de destituição. Os trabalhadores urbanos e os colonos, por sua vez, viam na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances de estes ingressarem numa ocupação burocrática.

Assim, as transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas no contexto da Primeira República propiciaram o processo de alargamento dos canais de acesso ao ensino superior por duas vias. A partir da reforma proposta por Benjamin Constant (1890), então ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, houve tanto ações de facilitação do ingresso de pessoas na educação superior, com a remodelação dos exames preparatórios que eram prestados por aqueles que almejavam o ingresso no ensino superior, como a criação de condições legais para que as escolas superiores particulares pudessem conceder diplomas com valor equivalente aos dos expedidos pelas escolas federais.

Essas medidas permitiram a ampliação das possibilidades de entrada na educação superior por parte da população oriunda de uma classe média crescente

que reivindicava a inclusão nesse nível de ensino, antes restrito aos/às jovens pertencentes às elites da sociedade. “Premidos pela ideologia do bacharelismo, os jovens das classes dominantes e das camadas médias buscavam obter, de qualquer maneira, um diploma superior, qualquer que fosse” (Cunha, 2007, p. 161). Evidentemente, jovens oriundos das classes economicamente desfavorecidas ficavam à margem desse processo, visto que os estudos superiores possuíam a marca elitista, que privilegiava os indivíduos detentores de poder aquisitivo para pagar as diversas taxas (matrícula, por exemplo) cobradas pelas instituições de ensino superior, já que não havia gratuidade nem mesmo nos estabelecimentos mantidos pelo governo nessa época.

O movimento de expansão do ensino superior no Brasil nesse período, proporcionou a elevação do número de estabelecimentos de ensino nas esferas federal e estadual, bem como no âmbito particular. Além disso, houve uma reorganização das estruturas administrativa e didática promovida por três importantes reformas da educação superior ocorridas até a década de 1930. Tal movimento vislumbra uma possibilidade de aumentar a autonomia financeira e pedagógica aos estabelecimentos de ensino, muito embora essa autonomia não tenha se processado de forma plena. Além disso, as mudanças também visavam disciplinar a forma de ingresso no sistema educacional. Dentre as medidas implementadas pelas reformas, destacamos a criação do Departamento Nacional do Ensino em 1925, cuja função era gerir a educação escolar oficial e a equiparada. Por outro lado, as reformas também contribuíram para reforçar o controle do Estado sobre o aparelho educacional, como tentativa de conter a disseminação de ideologias que pudessem inspirar ações de contestação e de ameaça ao regime vigente.

Não obstante tenha havido significativas transformações no ensino superior na Primeira República, o funcionamento dos cursos se dava em unidades independentes. A reunião dos cursos numa estrutura de universidade veio a ocorrer apenas a partir de 1920, quando foi criada a Universidade do Rio de Janeiro<sup>27</sup> após

---

<sup>27</sup> A Universidade do Rio de Janeiro é considerada a primeira instituição universitária criada legalmente pelo governo federal. Foi originada a partir da justaposição de três escolas tradicionais, sem integração entre elas e cada uma mantendo suas características. Segundo Fávero (2006), a criação dessa instituição renovou e intensificou o debate em torno do problema universitário no País. Dentre as questões recorrentes, a autora destaca a concepção de universidade; as funções cabíveis às universidades brasileiras; a autonomia universitária e o modelo de universidade a ser adotado no Brasil.

tentativas malsucedidas de criação de universidades nos estados do Amazonas, Paraná e São Paulo de forma independente do governo central, motivo pelo qual a União passou a controlar o processo de fundação das universidades no País. Desse modo, o governo federal criou um conjunto de normas para regulamentar a instalação de universidades no território nacional, impondo condições de funcionamento e, com isso, controlar o seu produto.

Destarte, percebemos que, à medida que a educação superior vem se consolidando e se expandindo no País, e, para além disso, coloca-se ao alcance de indivíduos não pertencentes à classe dominante, cresce o interesse do governo em exercer uma função de controle sobre o processo de desenvolvimento daquele tipo de educação, como instrumento que pode contribuir para a legitimação da ordem econômica, social e política vigente. Nesse movimento, o exercício do controle do Estado sobre a política educacional torna-se essencial na condução das práticas dos sujeitos sociais para a validação do projeto político governamental.

A partir dos anos 1930 essa preocupação do governo em regular a política educacional se intensifica, visto que, com o desenvolvimento das forças produtivas e com a aceleração do processo de industrialização do País, a demanda por uma educação escolarizada, capaz de instrumentalizar os indivíduos para atender às necessidades da indústria crescente, emerge como uma das prioridades do Estado para integrar o País ao circuito do capitalismo. Desse modo, a regulação da política educacional pelo governo pressupunha a adaptação da educação escolar a diretrizes bem definidas, tanto no campo político como no educacional, tendo como preocupação desenvolver um ensino mais adequado à modernização do País, enfatizando a formação da elite e a capacitação para o trabalho (Fávero, 2006). Ao mesmo tempo, o controle sobre a educação escolarizada por parte do Estado não estava relacionado apenas à necessidade de estabelecer novos parâmetros educacionais viabilizadores do crescimento econômico via industrialização. Nesse mesmo período, identificamos a ascensão de um regime político autoritário, em que o Estado assume um perfil centralizador, interessado em coordenar uma política educacional que tivesse, dentre os seus papéis, o de viabilizar a manutenção do regime então vigente.

Assim sendo, sob a regência de Getúlio Vargas (1930-1945) foi estabelecida uma política educacional que reproduzia a principal característica do

governo instalado: o autoritarismo<sup>28</sup>. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, o governo federal veio a fortalecer o seu caráter centralizador e obteve os instrumentos necessários para reestruturar a educação brasileira, que, no projeto do Estado autoritário, tinha o papel de determinar para onde deveria se encaminhar a nação. Isso diz respeito à função de propiciar a formação intelectual e moral dos sujeitos sociais, dentro de um processo contínuo de construção de consciências sintonizadas com a ideologia da ordem em vigor. Cunha (2007, p. 252) ressalta que,

A educação escolar é um dos meios pelos quais os intelectuais fazem “irradiar” sobre todo o povo as ideias e aspirações dele mesmo sublimadas, vale dizer, é um dos mecanismos, se não o único, pelo menos o mais sistemático, de inculcação da ideologia do *Estado autoritário*.

No que concerne ao ensino superior no contexto da política educacional autoritária, um dos principais objetivos era reforçar o aparelho do Estado na tarefa de controlar as práticas educacionais, impedindo a disseminação de ideias que incentivassem a organização política das massas contra o sistema capitalista. Desse modo, como mecanismos capazes de cumprir o propósito de exercer a supervisão do conteúdo educacional, foram criados o Conselho Nacional de Educação e o Estatuto das Universidades Brasileiras.

O Estatuto das Universidades, de 1931, estabelecia os padrões de organização do ensino superior em todo o País, permitindo, entretanto, algumas variações regionais na estruturação daquele nível de ensino, contanto que estivesse sob o conhecimento e aprovação do Ministério da Educação. O Estatuto admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade e o instituto isolado. A universidade poderia ser oficial ou livre, sendo esta mantida por fundações ou

---

<sup>28</sup> O minucioso estudo de Cunha (2007) identifica, no período mencionado, uma vertente liberal de política educacional, cujos expoentes são Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira – estes tiveram importante participação no processo de elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1948. Nossa abordagem, entretanto, detém-se à política educacional autoritária, predominante na era Vargas. Em linhas gerais, a política educacional liberal postulava o desenvolvimento de um tipo de educação que tivesse a função de despertar e desenvolver os talentos dos indivíduos, de maneira que pudessem ocupar posições na sociedade, independentemente da condição econômica e da herança de títulos. Defendia, ainda, a profissionalização, a aquisição de saberes superiores capazes de formar uma elite intelectual preparada para compor a classe dirigente. Em determinado momento, essa vertente chegou a idealizar uma política educacional convergente com os interesses da classe trabalhadora e das camadas médias. Apresentou defesa, ainda, sobre a gratuidade na oferta do ensino superior nas instituições oficiais.

associações particulares e, aquela, mantida pelo governo federal ou estadual (Cunha, 2007).

Como produto de uma política educacional autoritária, o Estatuto das Universidades reunia características carregadas da marca impositiva do Estado na década de 1930. Nesse sentido, Cunha (2007) identifica, pelo menos, quatro aspectos impressos no Estatuto, que revelam o carimbo do autoritarismo. Primeiro, o referido documento indicava a formação de um padrão unívoco de universidade, com pequenas variações, conforme mencionamos e, por isso, exibia predileção por concepções únicas, ao mesmo tempo em que demonstrava rejeição à pluralidade, tida como uma ameaça à ordem vigente, por sugerir o debate de ideias divergentes. Segundo, o regulamento concedia às universidades uma autonomia didática e administrativa limitada, tendo, como consequência, a restrição do campo das atividades de pesquisa e produção de conhecimento, cuja realização depende de liberdade e autonomia plenas. Terceiro, o Estatuto conferia ao Estado, ainda, o poder de arbitrar sobre as relações desenvolvidas no âmbito da comunidade acadêmica, intervindo como juiz diante dos conflitos e das decisões, quando se fizesse necessário. Por fim, o Estatuto compreendia a universidade como um importante centro difusor de ideologia e de veiculação de informações consideradas, pelo governo, de interesse para o País.

Como ferramenta de legitimação da ideologia do Estado, o Estatuto das Universidades se estendia para além do ambiente universitário oficial, atingindo também os institutos e faculdades particulares, repercutindo o repertório autoritário nos discursos e práticas desenvolvidos no espaço acadêmico. Com o golpe que instituiu o Estado Novo em 1937, o ensino superior continuou a ser regido pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, sem sofrer nenhuma alteração na sua estrutura de funcionamento. Dessa maneira,

permeava as medidas tomadas a partir de 1937, em continuidade com a política educacional autoritária desencadeada em 1930, o objetivo da burocracia do Estado de utilizar o sistema escolar como mecanismo de difusão ideológica, de modo que não só inculcasse a ideologia que o legitimava, mas também impedisse o surgimento de ideologias alternativas (Cunha, 2007, p. 278).

Mesmo com a queda do Estado Novo, em 1945, a política educacional brasileira ainda reproduzia as práticas autoritárias e o ensino superior continuou sob

a regência do Estatuto das Universidades por um longo tempo. Observamos, entretanto, que nesse período começou a se desencadear um processo de mudança nas estruturas de funcionamento do ensino superior correspondentes tanto aos anseios do público demandante desse nível de ensino, como às exigências do sistema capitalista em constituição no País. Nesse transcurso, o movimento estudantil organizado teve bastante importância e protagonismo na articulação de ideias congruentes com a modernização da educação superior nacional. Mostrou-se, dessa maneira, como verdadeiro agente de transformação, com capacidade de organização e de reivindicação, tornando-se, em alguns momentos, alvo de cooptação e, em outros, de repressão do governo.

As transformações societárias, evidentemente, foram determinantes para disparar esse processo de mudança no ensino superior no Brasil referente tanto ao perfil administrativo e pedagógico institucional, quanto ao caráter político assumido pela universidade. Desse modo, no contexto posterior ao regime autoritário do Estado Novo, começa a se desencadear um movimento que propõe um novo desenho para a política de educação superior, tencionado a ultrapassar as práticas arcaicas e elitistas, assumindo novas tendências compatíveis com o desenvolvimento econômico do País. De acordo com Fávero (2006, p. 29),

A partir da década de 50 [1950], acelera-se o ritmo de desenvolvimento no país, provocado pela industrialização e pelo crescimento econômico. Simultaneamente às várias transformações que ocorrem, tanto no campo econômico quanto no sociocultural, surge, de forma mais ou menos explícita, a tomada de consciência, por vários setores da sociedade, da situação precária em que se encontravam as universidades no Brasil.

Desse modo, a necessidade de se traçar um plano para a modernização do ensino universitário tornou-se evidente. Sob um ângulo, observamos que a exigência era a de se constituir uma política educacional com contornos e objetivos nitidamente alinhados aos interesses do projeto societário capitalista, chancelado pelo Estado. A ideologia desenvolvimentista reivindicava a modernização do ensino brasileiro, de maneira a adequar sua estrutura e seu funcionamento conforme as necessidades do desenvolvimento. Isso posto, os apologistas da reforma do ensino superior brasileiro advogavam pela sua modernização como condição para que o País adquirisse maioria científica e tecnológica, imprescindível ao rompimento dos laços de dependência com o exterior (Cunha, 2007a). Nitidamente, tais laços

não se desfizeram, pelo contrário, foram fortalecidos diante da posição de subordinação do País em relação ao capital estrangeiro.

O desenvolvimento econômico alicerçado na industrialização passou a ser a prioridade dos governos desde meados da década de 1930, ganhando maior força nos anos seguintes – principalmente nos anos 1950, em razão do projeto desenvolvimentista. Nesse ínterim, houve o empenho em criar condições propícias para elevar as exportações e para constituir um parque industrial interno amplo e moderno, inclusive por meio da atração do investimento de conglomerados estrangeiros, para os quais foram abertos setores inteiros da economia, como o de fabricação de material eletroeletrônico e o de montagem de veículos (*Ibidem*).

A política econômica baseada no desenvolvimento mediante a industrialização acelerou o processo de urbanização das cidades, tornando-as centros atrativos de imigrantes das diversas regiões do País e de estrangeiros/as, em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Assim sendo, o próprio movimento de urbanização, de implantação de empresas privadas, bem como a complexificação das ações do Estado para lidar com essa nova realidade, exigiram mudanças na prestação e no conteúdo dos serviços educacionais.

Destarte, o projeto desenvolvimentista trouxe consigo uma demanda por uma modernização da política educacional desde a sua base até os níveis mais elevados de instrução. Desse modo, o contexto da industrialização do País exigiu a formação de uma mão de obra com conhecimentos elementares e com qualificações específicas para atuar nas diferentes funções que surgiram tanto no âmbito da produção, como nas burocracias do Estado e das empresas privadas. A demanda posta para o momento era a modernização do ensino superior, colocando a universidade a serviço da produção de uma força de trabalho capaz de responder às exigências do capital monopolista organizado nas formas estatal e privada multinacional em plena expansão (Cunha, 2007b).

No campo da burocracia do Estado, a seara de atuação dos/as profissionais com formação superior se limitava, até então, aos serviços de elaboração e interpretação de normas, leis, regulamentos, decretos, portarias e outros documentos inerentes aos serviços de controle, fiscalização e cobrança do Estado. Na conjuntura em construção, porém, a instrução superior adquiriu relevância na formação de profissionais com competência técnica para, a partir da

análise do movimento do capital, construir estratégias viabilizadoras do desenvolvimento econômico almejado.

Mas não foi só o Estado que ampliou e diferenciou sua burocracia. As empresas privadas também o fizeram, principalmente no setor industrial, embora o comércio e os serviços já começassem a sofrer tal processo. Nas pequenas indústrias, os proprietários desempenhavam múltiplas funções gerenciais: compra de matéria-prima e venda dos produtos; controle da produção e do pessoal; controle financeiro. À medida que o duplo processo de centralização/concentração de capital fez aumentar o porte das empresas, deslocando as pequenas, aquelas tiveram que substituir o proprietário/gerente por uma burocracia grande e complexa, composta de departamentos inteiros para cada função: departamentos de compras, de vendas, de pessoal, de planejamento, de projetos, de controle de qualidade, financeiro, administrativo, de seleção e treinamento e outros (Cunha, 2007a, p. 42).

Sob outro aspecto, a modernização do ensino, em particular do nível superior, decorre, também, da reivindicação de uma camada média que se compôs concomitante ao processo de urbanização e industrialização do País. A escolaridade, nesse momento, apresentou-se como fator preponderante para a admissão nos postos de trabalho, bem como para a promoção aos diversos níveis hierárquicos nos setores estatal e privado que possibilitasse melhor remuneração e prestígio. Dessa forma, os indivíduos oriundos dessa classe média em expansão, passaram a exigir maiores oportunidades de ingresso no ensino superior para a obtenção de uma formação acadêmica que possibilitasse a sua absorção pelo mercado de trabalho cada vez mais complexificado. A procura pelo ensino superior cresceu consideravelmente, motivada pela elevação dos requisitos educacionais para o preenchimento de cargos tanto na indústria, como nas burocracias privada e estatal.

Diante disso, elencamos dois pontos importantes: em primeiro lugar, identificamos que a escolarização em graus mais elevados se apresenta como fator determinante para a ocupação de cargos de maior nível e melhor remuneração, representando, assim, a possibilidade de ascensão social proporcionada pela inclusão educacional. Segundo, os cargos de maior prestígio seriam, agora, preenchidos por razões técnicas e não por critério econômico, como antes as funções mais importantes no mercado de trabalho eram reservadas à elite econômica. Assim:

[...] à medida que as burocracias públicas e privadas se expandem e se diferenciam, passam a definir previamente os ocupantes dos seus cargos de acordo com perfis escolares, supondo uma correlação estreita entre competência e escolaridade (Cunha, 2007a, p. 54).

Conforme o acima exposto, diante do desenvolvimento das forças produtivas e da diversificação dos processos de trabalho, bem como da complexa dinâmica societária imposta pelo capitalismo emergente no País, cresceu a demanda por uma educação superior sintonizada com as exigências decorrentes das transformações econômicas, políticas e sociais em curso. Desse modo, o movimento em prol da modernização do ensino superior no Brasil se intensificou, incitando discussões acerca das diretrizes e bases da educação nacional. A partir dessas discussões, foi elaborado, na segunda metade da década de 1940, o anteprojeto de lei que delineava uma nova estrutura para a educação brasileira, em todos os níveis, o qual apresentava, dentro da proposta de modernização do ensino, a defesa pela abertura de oportunidades educacionais a todos/as. Não obstante esse anteprojeto tenha sido rejeitado e tenha permanecido arquivado por anos, sendo retomada sua construção apenas na segunda metade dos anos 1950, culminando no texto final da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, aquelas discussões levantadas quando da construção do anteprojeto em 1948 foram essenciais para dar sustentação à ideia de reforma do ensino superior então pretendida.

Não podemos deixar de mencionar, entretanto, que a mobilização estudantil foi fundamental para a reforma do ensino superior nesse período. A União Nacional dos Estudantes (UNE), criada em 1938, angariou esforços para cunhar um novo perfil para o ensino superior, alicerçado no pressuposto da democratização. O novo projeto defendido pela entidade sugeria uma universidade aberta para todos/as, cujo acesso fosse gratuito<sup>29</sup> e onde o exercício das liberdades de pensamento, de imprensa e de crítica fosse possível. Prezava pelo estabelecimento de um processo eleitoral para reitores e diretores, em que docentes e discentes, representados pelo conselho universitário, pudessem escolher os dirigentes das instituições. Era favorável, ainda, à livre associação dos/as estudantes, à liberdade

---

<sup>29</sup> As universidades cobravam diversas taxas aos/às alunos/as como inscrição em exame vestibular, matrícula em cada ano, taxa por cadeira (disciplina) e por período (semestre), inscrição em exame, certificado de exame, guia de transferência, certidão de frequência e taxa para emissão de diploma, as quais foram extintas em meados dos anos 1950.

na elaboração dos currículos por comissões formadas por professores especializados e representantes estudantis e ao desenvolvimento de programas de monitoria e de estágio para propiciar o melhor aproveitamento dos/as estudantes.

Assim sendo, um novo esboço de política educacional de nível superior começou a ser delineado em contraposição ao modelo rígido expresso no Estatuto das Universidades, severamente marcado pelo controle e centralização das decisões nas mãos do Estado. No decurso do debate de ideias em torno da reforma do ensino superior destacamos três pontos relevantes: o primeiro remete à reivindicação pela gratuidade como via para a ampliação do acesso à universidade. Conforme anteriormente destacado, os estabelecimentos de ensino superior oficiais, isto é, mantidos pelo Estado, cobravam um excesso de taxas para a prestação dos serviços educacionais, tornando o acesso à educação superior um privilégio da elite dominante. Desse modo, em meio ao contexto da política desenvolvimentista no País, observamos que, ao mesmo tempo em que houve o avanço do capitalismo, houve, também, o acirramento das contradições sociais, expondo uma parcela da população a situações de privação de recursos financeiros. Destarte, em decorrência da deterioração da renda e da corrosão dos salários, aqueles sujeitos pertencentes às camadas economicamente desfavorecidas enfrentavam dificuldades para acessar os cursos universitários. Portanto, a reivindicação pela gratuidade do ensino superior emerge como uma pauta que corrobora com o viés de democratização do ensino superior, que poderia vir a ser concretizada com a reforma.

O segundo elemento que destacamos diz respeito à questão da autonomia universitária. Explicitamente, o Estatuto das Universidades se apresentava como um reflexo da política autoritária e rígida implementada a partir dos anos 1930 e, por isso, interferia fortemente sobre a dinâmica dos estabelecimentos de ensino superior, no que se refere aos aspectos da organização didática, da estrutura administrativa e financeira e das expressões político-ideológicas ali concebidas. Isso posto, o projeto de reforma requeria a abolição dos mecanismos de controle que sabotavam a autonomia universitária, a qual era reivindicada tanto pelo segmento estudantil, quanto pelos dirigentes das instituições. De acordo com Cunha (2007a), a autonomia didática significava a capacidade de elaborar os currículos, os programas, os métodos de ensino, os processos avaliativos, antes prescritos minuciosamente por normas federais. Já a autonomia

administrativa visava à elaboração de estatutos e regimentos, à eleição de gestores, sem a interferência do ministério. E a autonomia financeira possibilitava flexibilizar o uso das verbas e a destinação dos recursos orçamentários para as áreas que deles necessitassem. No que remete à autonomia política, a reivindicação era pelas liberdades de pensamento, de associação, de crítica e de imprensa. Assim sendo, a autonomia universitária representava, para além de um projeto de contestação à rigidez da ordem estabelecida, uma possibilidade de a universidade alcançar maturidade como matriz produtora de conhecimento técnico e científico.

O terceiro ponto que consideramos importante da proposta de reforma do ensino superior e que foi suscitada pela classe estudantil, concerne à aproximação da universidade com as discussões acerca da realidade nacional no contexto do desenvolvimento capitalista. Trata-se da reivindicação por uma universidade crítica, preocupada com as questões decorrentes do cenário de amadurecimento do capitalismo no País, suas contradições e conflitos produtores da desigualdade social. Nesse sentido, a demanda posta era por um ensino superior capaz de proporcionar uma leitura aprofundada do contexto social, econômico e político com vistas ao estabelecimento de uma cultura não aprisionada à ideologia da classe dominante. O conteúdo elaborado e ensinado pela universidade, dessa maneira, deveria estar voltado para o desenvolvimento de uma consciência nacional e popular da realidade brasileira, implicando na participação do povo na vida universitária como sujeitos do processo de mudança das estruturas vigentes (Cunha, 2007a). Isso posto, esse viés da reforma do ensino superior proposto pelo segmento estudantil envereda pela construção de uma universidade mais aproximada do povo, inquieta com os problemas nacionais, cujo papel seria o de elaborar respostas, por meio do ensino e da pesquisa, cabíveis ao enfrentamento daqueles problemas, bem como contribuir para a politização das massas.

Em meio às aspirações por uma universidade modernizada, tanto por parte da comunidade acadêmica, como pelo governo para impulsionar seu projeto desenvolvimentista, ficou evidente que o processo de reforma do ensino superior era inevitável<sup>30</sup>. Desse modo, a crise instalada no sistema educacional brasileiro fez

---

<sup>30</sup> Fazemos alusão, dentro desse fluxo, à criação da Universidade de Brasília (UnB) em 1961, a qual foi considerada a mais moderna universidade, tanto no que remete à sua organização quanto às suas finalidades, emergindo como uma referência instigadora do movimento pela modernização do ensino superior no Brasil (Fávero, 2006).

pressão para que soluções a curto prazo fossem criadas. Assim, o processo de reforma universitária ganha força nos anos 1960, notadamente após o golpe de 1964, quando os governos militares a puseram sob seu controle.

O cenário de crítica sobre o aparelho educacional brasileiro e de mobilização na busca por uma universidade autônoma e democrática já vinha se instalando no meio acadêmico há, pelo menos, duas décadas. As reivindicações por melhores condições de acesso ao ensino superior, por ampliação de vagas, de estrutura física e de recursos humanos, por autonomia didática, administrativa e financeira permeavam o cotidiano de docentes e discentes, destes principalmente, que manifestavam suas inquietações em movimentos organizados<sup>31</sup>. Para além disso, o clima de insatisfação para com o regime militar que percorria o meio acadêmico, atingiu, também, outros segmentos da sociedade insatisfeitos com a rigidez e autoritarismo intrínseco à ditadura. Dessa forma, essa atmosfera de mobilização fez com que o governo tratasse de conduzir a reforma do ensino superior de acordo com suas intenções: primeiramente, como forma de reestruturá-lo conforme os objetivos de desenvolvimento alinhado ao capital e, em segundo lugar, como meio de conter os movimentos reivindicatórios e de crítica social, visando coibir a disseminação de doutrinas caracterizadas “de esquerda”, ameaçadoras da ordem vigente. Netto (2015, p. 82) chama a atenção para o fato de que,

Entre 1964 e 1968, a política educacional da ditadura materializou a sua intenção de controle e enquadramento implementando praticamente a destruição de instrumentos organizativos do corpo discente, promovendo um clima de intimidação no corpo docente [...] e, muito especialmente, reprimindo com furor inaudito as propostas, experiências, movimentos e instituições que ensaiavam e/ou realizavam alternativas tendentes a democratizar a política, o sistema e os processos educativos, vinculando-os às necessidades de base da massa da população.

Isso posto, o governo militar traçou um projeto de reforma universitária tendo como referência o modelo norte-americano, tomado como o padrão a ser reproduzido, o qual consistia numa mudança radical na organização dos recursos

---

<sup>31</sup> É válido ressaltar que, após o golpe de 1964, instalou-se uma atmosfera tensa nos ambientes de crítica e de mobilização social, repercutindo em ações de repressão contra estudantes e professores/as, cujas atividades eram consideradas subversivas e que colocavam em risco a segurança nacional, segundo o governo militar. Desse modo, muitos desses agentes foram perseguidos, presos, demitidos ou compulsoriamente aposentados (no caso de professores/as).

materiais e humanos da universidade. Na perspectiva desse plano reformista, a universidade era tida como ferramenta posta a serviço da elevação da produtividade, portanto, a demanda pela modernização do ensino superior se dava em função daquele objetivo precípua. Para além de delinear uma reestruturação do sistema de ensino superior adaptado às exigências do capital em expansão, a opção do Estado por imitar o modelo educacional norte-americano suscita, ainda, duas interpretações: a primeira, diz respeito ao domínio dos Estados Unidos como potência imperialista em consolidação, exercendo seu poder sobre os países menos desenvolvidos e sugerindo normas e condutas a serem seguidas; e a segunda, em decorrência da primeira, refere-se a confirmação da posição de subordinação do Brasil aos ditames do capital estrangeiro, do qual pensou, um dia, superar a dependência por meio do desenvolvimento tecnológico. Assim sendo,

[...] não é exagero dizer que o processo de reforma do período de 1964-68, definido no contexto do reforço da subordinação política e econômica do país, foi o responsável pela edificação da universidade no Brasil, conforme o modelo mais avançado do mundo capitalista, o norte-americano” (Cunha, 2007b, p. 15).

Nesse sentido, o processo de reforma caminhou segundo a matriz norte-americana, trazida por consultores contratados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) para auxiliar na organização e planejamento do ensino superior brasileiro. De antemão foi solicitado um diagnóstico do ensino superior, no qual foi demonstrado que as instituições estavam dessincronizadas com a moderna sociedade brasileira. Além disso, de acordo com a avaliação, apresentavam currículos rígidos, laboratórios mal equipados, bibliotecas pequenas e inadequadas, prédios mal utilizados, livros e materiais didáticos escassos e ultrapassados, bem como professores pouco dedicados à universidade, dentre outros problemas (Cunha, 2007b). Com suporte nesse diagnóstico, foi sugerido o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) no planejamento da reforma do ensino superior no Brasil, por meio do investimento de recursos financeiros em projetos, do incentivo à pós-graduação e à formação de pessoal para a administração pública e privada, da concessão de bolsas de mestrado e de doutorado e do fornecimento de equipamentos e serviços de consulta.

Desse modo, em 1965, foi firmado o convênio MEC-Usaid, cujo objetivo era formar uma Equipe de Planejamento do Ensino Superior (Epes), reunindo cinco

educadores brasileiros designados pela Divisão de Ensino Superior e cinco assessores norte-americanos, pertencentes a uma instituição técnica competente dos Estados Unidos. A proposta era a de que tais assessores deveriam trabalhar na equipe por 24 (vinte e quatro) meses, com a possibilidade de outros consultores virem colaborar por períodos mais curtos. Conforme o acurado estudo realizado por Cunha (2007b), acerca da reforma universitária, o convênio MEC-Usaid tinha por finalidade lançar as bases para uma rápida expansão e significativa melhoria do sistema educacional brasileiro, por meio da elaboração de planos para a ampliação e a reestruturação do ensino superior para o período de 1965-1970, para o desenvolvimento de planos a curto e longo prazos e para a criação de um quadro de técnicos capazes de fornecer ao MEC condições de manter um planejamento educacional contínuo e progressivo.

A competência atribuída à Epes pelo convênio era bastante ampla. Ela não só fazia o cotejo da realidade diagnosticada com “um sistema ideal de ensino superior para o Brasil”, definindo a direção da transformação de acordo com as necessidades do desenvolvimento do país, como também fazia sugestões em termos de currículos, métodos didáticos e programas de pesquisa; de estruturas de organização e provimento dos quadros de pessoal docente, administrativo e de pesquisa (Cunha, 2007b, p. 162).

Isto é, foram dados aos assessores norte-americanos amplos poderes para interferir no planejamento e na organização da educação superior brasileira, ditando as mudanças que deveriam ser implementadas, de acordo com a concepção de modernidade e de desenvolvimento importada do país de onde eram oriundos. Essa situação desagradou tanto o Conselho Federal de Educação, como uma parcela considerável de intelectuais e estudantes, que demonstraram incômodo pela intervenção direta dos assessores norte-americanos na estrutura do ensino superior brasileiro, sem o devido conhecimento sobre a realidade nacional.

Diante do desconforto criado, foi pensada uma solução viável para amenizar o problema da não aceitação da equipe estrangeira como condutora do processo de reforma almejado. Desse modo, um novo convênio MEC-Usaid foi firmado em 1967, em que o papel dos assessores estrangeiros se limitaria ao de colaboradores, ficando sob a responsabilidade das autoridades brasileiras competentes, a tarefa de determinar as normas e a estrutura da política de educação, bem como a aprovação ou não dos planos para implantação de

modificações nessa área. Com base nessa mudança de visão, em substituição à Epes, foi criada uma Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Eapes), à qual não cabia mais o papel de encabeçar o planejamento do ensino superior brasileiro; sua atuação limitava-se, então, à consultoria, emitindo opiniões e sugestões.

A atmosfera de insatisfação com a presença dos consultores norte-americanos generalizou-se no meio acadêmico, principalmente entre os/as estudantes, que viam nas propostas de soluções para a modernização do ensino superior um verdadeiro distanciamento da realidade brasileira. A remodelação do sistema educacional brasileiro à moda norte-americana representaria, assim, um processo de desnacionalização do ensino superior. Isto porque aqueles técnicos traziam consigo experiências vividas com o modelo norte-americano de universidade, o qual não poderia ser reproduzido em solo brasileiro sem considerar as especificidades conjunturais. Além disso, as propostas por eles apresentadas eram carregadas de um teor tecnicista, que colocava a universidade à serviço do grande capital industrial.

Verificado o insucesso do convênio MEC-Usaid e persistindo o interesse em reformular o ensino superior no Brasil, foi organizado, em 1968, um grupo de trabalho (GT) que apresentou, em dentro de um mês, um anteprojeto de reforma universitária, acompanhado de um relatório, no qual eram apresentadas as justificativas para as medidas sugeridas. O grupo era composto por 11 (onze) membros designados pelo presidente da República, que, sob a presidência do ministro da Educação, tinha por tarefa organizar a reforma da universidade brasileira visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos capacitados para contribuir com o desenvolvimento do País (Cunha, 2007b). Dentre os componentes do referido grupo estavam políticos, reitores, professores, representantes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. A representação estudantil foi garantida, no entanto, os dois estudantes indicados recusaram-se a participar das atividades, depois de ser alegada a ilegitimidade de sua indicação por parte do movimento estudantil.

O relatório produzido pelo grupo indicava que a universidade deveria estar voltada para o futuro, portanto, isso significava uma transformação das suas práticas em favor do desenvolvimento do País. Para tanto, seria necessário o investimento num projeto de universidade que tivesse como papel principal a

qualificação do homem em todas as suas dimensões, desenvolvendo e aprimorando suas potencialidades, de maneira que o tornasse capaz de responder às solicitações do mercado de trabalho, cada vez mais exigente e diferenciado. Nesse relatório, ficou incontestado que a necessidade de modernização da universidade respondia aos interesses do capital em expansão pela formação de uma força de trabalho melhor qualificada e pela produção científica e tecnológica favorável ao avanço do sistema.

Segundo o relatório elaborado pelo GT, o processo de reforma do ensino superior exigia a implementação de mudanças na forma de gerir as práticas inerentes à dinâmica universitária, que diziam respeito tanto à organização didática, quanto à estrutura administrativa. Nesse contexto, a questão da racionalização do processo educacional passou a ocupar centralidade nas discussões, significando que todas as ações praticadas no ambiente institucional estariam atreladas à razão do custo/benefício, visando a economia de recursos e a maximização do rendimento, tal qual a lógica difundida na indústria. Dessa maneira, a reformulação do ensino superior deveria nortear-se pela racionalização dos recursos e pelo princípio da flexibilidade, de modo a evitar a duplicação de meios para as mesmas finalidades (Martins, 2009). De acordo com o estudo de Cunha (2007b, p. 236),

As ideias expressas no *Relatório* visavam dar à universidade, nas próprias palavras deste, “uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por consequência o aumento da produtividade”. Dever-se-ia racionalizar: a organização das atividades universitárias, a administração universitária, a expansão do ensino superior, os gastos com a educação, a distribuição das vagas pelos exames vestibulares etc. Qualquer que fosse o ângulo da tomada, a racionalização era vista como o caminho por excelência da reforma universitária.

Assim, o relatório construído pelo GT forneceu os subsídios para a concepção do anteprojeto de lei da reforma universitária, cuja estrutura era composta por cinco capítulos: do ensino superior, do corpo docente, do corpo discente, das disposições gerais e das disposições transitórias. A princípio, o anteprojeto era constituído por 44 (quarenta e quatro) artigos, mas ao final do processo legislativo, o número foi aumentado para 59 (cinquenta e nove), sendo alguns vetados no todo ou em parte. Após a tramitação, a Lei foi aprovada pelo Congresso Nacional em novembro de 1968, sendo sancionada pelo presidente da República sob o número 5.540/1968. A Lei fixou as normas para a organização do ensino superior e sua articulação com a escola média, destacando, ainda, que os

objetivos se concentravam na pesquisa, no desenvolvimento das ciências, letras e artes e na formação de profissionais de nível universitário.

De forma resumida, a Lei versa sobre assuntos relacionados à expansão dos cursos universitários, os quais deveriam atender às necessidades do mercado de trabalho e à meta de desenvolvimento regional e nacional; à instituição do regime departamental e da carreira docente em substituição à cátedra vitalícia; à descrição das atividades inerentes ao magistério superior; à identificação do caráter administrativo dos estabelecimentos de ensino superior oficiais e particulares, e à forma de escolha de seus dirigentes; à organização das atividades de extensão; à questão da pesquisa como atividade indissociável do ensino; à definição das modalidades de cursos a serem ministrados (graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento e extensão); à representação estudantil em órgãos colegiados da universidade ou estabelecimento isolado de ensino; ao conteúdo dos exames vestibulares como forma de ingresso na universidade; dentre outros pontos correlatos aos mencionados.

A sanção da Lei não significou, entretanto, que as discussões em torno da reforma universitária se encerraram. Não obstante as contestações contra o dispositivo legal tenham sido quase inexistentes, algumas questões ainda suscitaram inquietações entre intelectuais da área da educação, os quais teceram críticas sobre a forma de condução e sobre o conteúdo da reforma. Cunha (2007b) cita as considerações de Anísio Teixeira e Florestan Fernandes acerca da reforma universitária. Para o primeiro, a criação de uma Lei, estabelecendo mudanças formais, designando uma nova estrutura administrativa e uma nova organização didática para a universidade, por si só, não era suficiente para lhe conceder maioridade científica. Antes disso, seria necessário estabelecer uma mudança de mentalidade, a qual pudesse compreender que a prática do ensino superior é indissociável da pesquisa, isto é, supera a mera tarefa de formação de profissionais para o mercado de trabalho. Para o segundo, a reforma universitária projetada não respondia aos anseios da luta pela reconstrução da universidade alicerçada em fundamentos democráticos legítimos, capazes de torná-la um canal de transformação da estrutura da sociedade em direção a uma nova ordem.

Sob nosso ângulo de visão, a reforma universitária de 1968 significou uma adequação da estrutura, das práticas e rotinas da universidade ao ideário de desenvolvimento preconizado pelo Estado, combinado com o projeto expansionista

do capital internacional. Desse modo, a reestruturação do ensino superior, nessa época, embora tenha propiciado a modificação que lhe atribuiu um perfil mais moderno, representou uma adaptação às exigências do modo de produção, não significando, necessariamente, um processo de democratização, que pretendia tornar a universidade acessível à população desejosa por adentrar no ensino superior; tampouco denotou o alcance de uma maturidade científica imediata.

No nosso entendimento, a reforma universitária em pauta, fruto de um processo controlado por um regime político autoritário e rígido, consistiu num projeto que intentou imprimir uma transformação do ensino superior sob a perspectiva das elites, regida “pelo alto”, conforme os interesses do modelo político e econômico hegemônico. Nesses termos, a reforma universitária de 1968 corroborou com a elaboração de um conjunto de respostas para as demandas da produção capitalista pela formação de uma força de trabalho melhor qualificada; ratificou a subordinação do País aos interesses estrangeiros, notadamente dos norte-americanos; e impôs limites às ações de movimentos organizados da sociedade, por meio do uso de violenta repressão por parte dos agentes do Estado.

Saviani (2008), tece uma crítica acerca da reforma do ensino superior brasileiro gestada no regime militar, identificando o legado deixado por esse fenômeno, que reverbera até os dias atuais. Na sua análise, o estudioso destaca quatro elementos que caracterizam o referido processo, cujos efeitos se conservaram ao longo dos tempos e influenciaram o desenvolvimento da educação de nível superior no Brasil, quais sejam: a vinculação da educação pública aos interesses e demandas do mercado; a estimulação à privatização do ensino; a constituição de uma nova estrutura organizacional; e a institucionalização da pós-graduação.

Consideramos importante apresentar a discussão elaborada pelo autor, a fim de que possamos compreender que o perfil assumido pelo ensino superior na contemporaneidade se constituiu de forma processual, agregando aspectos herdados de um movimento que tencionou, desde sempre, pôr a educação à serviço do projeto capitalista, transformando-a numa de suas estratégias de dominação. Portanto, quando Saviani (2008) diz que o governo militar deixou um legado para o ensino superior, por meio da reforma universitária de 1968, ele nos chama atenção para o fato de que a educação superior presente, carrega traços do passado construídos sobre as bases do sistema político-econômico que absorve e canaliza

todas as dimensões da sociedade e da vida para atingir os seus propósitos de expansão e de soberania.

Desse modo, no que concerne à tendência de vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado, Saviani (2008) expõe que a proposta de reforma universitária de 1968 objetivava delinear um modelo educacional que pudesse contribuir para o desenvolvimento econômico do País. Sobre essa questão, o estudioso evidencia a realização de dois eventos organizados pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES): o primeiro se refere ao simpósio sobre a reforma da educação, realizado em 1964, o qual situou o debate em torno da linha de estudos de economia da educação, “[...] que consideram os investimentos no ensino como destinados a assegurar o aumento da produtividade e da renda” (Saviani, 2008, p. 295), atribuindo ao ensino superior, as funções de formar mão de obra especializada requisitada pelas empresas e de preparar os quadros dirigentes do País. O segundo evento, realizado em 1968, diz respeito ao Fórum “A educação que nos convém”, o qual, assemelhando-se ao simpósio de 1964, concentrou a discussão em torno da construção de um sistema educacional favorecedor do desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros capitalistas. Isto é, o Fórum fomentou o debate sobre a estruturação de uma educação destinada à formação de recursos humanos necessários à potencialização da produção, inclusive com a introdução de cursos de curta duração, voltados para atender a demanda por profissionais qualificados. Além disso, trouxe à tona a questão da racionalização dos investimentos e do aumento da produtividade, institucionalizando a visão produtivista de educação, alicerçada, de acordo com Saviani, nos princípios da racionalidade e eficiência, objetivando a maximização dos resultados com o mínimo de dispêndios.

O segundo elemento deixado pela reforma universitária como herança para a educação brasileira contemporânea, segundo Saviani, refere-se à estimulação da privatização do ensino. Conforme a explanação do autor, a partir da eliminação da vinculação financeira determinada pela Constituição de 1967, a destinação de recursos do governo para a educação sofreu uma drástica redução, ao mesmo tempo em que cresceu o seu apoio à iniciativa privada. Em decorrência disso, observamos uma expansão do ensino superior privado resultante, em larga medida, daquela determinação constitucional.

O significativo aumento da participação privada na oferta do ensino, principalmente em nível superior, foi possível pelo incentivo governamental assumido deliberadamente como política educacional. O grande instrumento dessa política foi o Conselho Federal de Educação (CFE), que, mediante constantes e sucessivas autorizações seguidas de reconhecimento, viabilizou a consolidação de uma extensa rede de escolas privadas em operação no país (Saviani, 2008, p. 300).

Sobre esse aspecto, Netto (2015) concorda que a política educacional da ditadura militar se submeteu às orientações dos interesses do grande capital, reduzindo a alocação de recursos públicos para ensino superior, transformando-o num setor propício aos investimentos privados com alta margem de rentabilidade. A prestação de serviços educacionais de nível superior emerge, nesse contexto, como um “grande negócio”. Sob a mesma perspectiva, Martins (2009) interpreta a privatização do ensino superior como um desdobramento da reforma universitária de 1968, visto que as mudanças realizadas nas universidades federais não responderam à crescente demanda de candidatos ao ingresso no ensino superior público, abrindo, por sua vez, oportunidades para surgimento de estabelecimentos privados, cujas atividades se voltavam para a mera transmissão de conhecimentos de conteúdo marcadamente profissionalizante, não articulado às práticas de pesquisa e de formação de uma mentalidade crítica com potencial transformador.

A terceira questão posta por Saviani como legado para o ensino superior contemporâneo, alude à estrutura de funcionamento, pensada sob o prisma da racionalização dos custos e da maximização dos resultados. Nesse sentido, a nova estrutura universitária, formada a partir da constituição de departamentos, que reuniam os especialistas de uma mesma área de conhecimento ou de áreas afins, da criação do regime de créditos e da implantação de matrículas por disciplina, tinha por finalidade a contenção de recursos. Destarte, nesse contexto de reconfiguração universitária, Saviani nos chama a atenção para o problema da perda da qualidade do ensino, decorrente da ênfase dada à redução dos custos com o processo educacional.

O quarto e último ponto identificado pelo autor como legado da reforma universitária de 1968 se refere à pós-graduação que, embora a sua implementação e valorização tenha se situado dentro do projeto militar de modernização da sociedade brasileira, de desenvolvimento científico e tecnológico como áreas estratégicas viabilizadoras da integração do País ao capitalismo de mercado, significou, também, a abertura de possibilidades de incremento da produção

científica. Com isso, contribuiu, pelo menos no caso da educação, como ressalta Saviani (2008), para elaboração de estudos dotados de um teor crítico contrapostos às orientações dominantes e que alimentaram o nascimento de propostas pedagógicas contra-hegemônicas.

Diante do exposto, observamos que a reforma universitária de 1968, planejada sob a perspectiva da modernização do ensino superior favorável ao desenvolvimento do País, traduziu-se num plano para atender às necessidades do capital, no seu processo de expansão e de consolidação. De fato, como pontuamos anteriormente, a reforma imprimiu mudanças na configuração do ensino superior brasileiro, as quais reverberam até os dias atuais, somando-se às nuances que o contexto neoliberal impõe. Tais transformações, entretanto, estiveram e estão atreladas às determinações do sistema capitalista, dentro da sua proposta expansionista.

A análise que realizamos acerca da história e evolução do ensino superior no Brasil, da Colônia à ditadura militar, mostra que a sua constituição e o seu desenvolvimento estiveram associados aos interesses elitistas nas diferentes conjunturas, vinculados a um projeto societário. É possível observarmos uma transformação na estrutura da educação superior por meio das reformas, principalmente a partir da segunda metade do século XX que, embora tenha sido um processo de modernização prevalentemente autoritário e com vistas a atender os interesses capitalistas estrangeiros, propiciou a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior, não somente pelo aumento de número de vagas em universidades, mas também pela elaboração de estratégias para o atendimento das necessidades dos/das estudantes. Sobre este aspecto, destacamos a LDB de 1961, que incluiu a pauta da Assistência Estudantil Escolar, bem como a criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), em 1970, como produtos das mobilizações e das reivindicações da comunidade acadêmica, notadamente do segmento estudantil. Contudo, não podemos afirmar que as mudanças decorrentes possam se configurar como um movimento em prol da universalização e democratização do ensino superior no País.

Na contemporaneidade, observamos que o ensino superior – e a política de educação brasileira como um todo – permanece submetido às intencionalidades do projeto capitalista de sociedade, tanto no que remete à composição de uma força de trabalho necessária à ampliação/acumulação de riqueza, quanto à formação de

mentalidades viabilizadoras da reprodução do sistema. Com base nessa observação, iremos aprofundar a discussão sobre o ensino superior no Brasil, dentro do contexto social, econômico e político contemporâneo, erguido sobre a diretriz neoliberal.

### **3.2 O ensino superior no Brasil no contexto do Estado com perfil neoliberal**

Neste item do nosso estudo abordamos a questão do ensino superior no contexto da política de cariz neoliberal adotada pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 1990. Como pontuamos anteriormente, o conteúdo da reforma universitária de 1968 persistiu por todo o período militar, deixando sua herança na estrutura do ensino superior que ecoa no tempo contemporâneo, somando-se a ela as novas propriedades inerentes ao projeto neoliberal em ascensão.

Compreendemos, nitidamente, que o preceito neoliberal incide sobre as esferas da sociabilidade como uma bússola norteadora de ações e comportamentos convergentes para o fortalecimento e a ampliação do sistema do capital, no seu intuito de superar crises e instabilidades. Dessa maneira, antes de iniciarmos nossa reflexão sobre os contornos assumidos pelo ensino superior no Brasil a partir da década de 1990, quando as ideias neoliberais começam a se instalar no País, consideramos interessante revisitar, de forma sucinta, a discussão traçada no segundo capítulo deste estudo acerca do papel do Estado no desenho das políticas sociais ante a concepção neoliberal.

De acordo com a abordagem realizada linhas atrás acerca do neoliberalismo, pontuamos que este representa uma nova racionalidade erguida sobre a lógica do mercado e da concorrência, sob a qual se subordina o conjunto das relações engendradas na sociedade que envolvem pessoas, comunidades, governos, instituições públicas, empresas e organizações sociais, ou seja, captura todos os entes e as manifestações a eles referenciadas. Desse modo, a razão neoliberal constrói uma nova arquitetura das relações sociais voltada para a manutenção/ampliação da hegemonia capitalista, a partir da imposição dos princípios da concorrência a todas as dimensões da sociabilidade, objetivando a expansão dos lucros e a concentração de riqueza.

Evidentemente, o alcance de tais objetivos vai depender do estabelecimento de relações e de normas viabilizadoras da consolidação desse

novo modelo de produção/acumulação, em que a constituição de parcerias na condução das estratégias de infiltração no núcleo da sociedade é vital para o processo. Neste, o Estado aparece como parceiro essencial, capaz de montar arranjos favoráveis ao modelo neoliberal, por meio da elaboração de um arcabouço legal que propicie legitimidade às ações engendradas sob a nova lógica posta, e mediante a organização de políticas adequadas às diretrizes do mercado. Em vista disso, o Estado se apresenta como coprodutor do sistema neoliberal, a partir da redefinição da natureza da sua intervenção e da criação de condições propícias ao capitalismo concorrencial. Isso implica na adoção de estratégias de redução dos custos da ação pública estatal e a adequação dos seus papéis aos fundamentos da concorrência e da lucratividade.

Nesse contexto, o ajustamento do Estado à norma neoliberal ocorre por duas vias principais: de um lado, organiza uma estrutura legal para dar sustentação às práticas de interesse privatista e concorrencial; de outro, planeja diminuir sua carga de tarefas e responsabilidades, transferindo para o mercado, as atividades que ele tem potencial para atender. Isso requer uma sequência de reformas no âmbito das ações do Estado, principalmente sobre aquelas voltadas para o atendimento das demandas sociais, cujo investimento sofre uma drástica redução, provocando a deterioração das políticas sociais. Diante dessa realidade, o Estado aplica uma política de austeridade, impondo sucessivos cortes nos orçamentos destinados ao desenvolvimento de políticas públicas, acarretando a precarização dos serviços prestados, bem como a descaracterização e a corrosão dos direitos como um todo.

No cenário brasileiro, o Estado aparece como colaborador do processo de consolidação do sistema capitalista neoliberal, a partir da reestruturação de suas funções, tornando-as adequadas às intenções daquele sistema. Isso remete à adesão a uma postura de obediência à cartilha de reformas sugerida pelas agências multilaterais (FMI e Banco Mundial), justificadas, segundo o discurso, na redução do déficit orçamentário e na retomada do crescimento econômico. Além disso, a realização de reformas estruturais, mais do que uma sugestão, apresenta-se como uma condicionalidade imposta por aqueles organismos internacionais para a concessão de financiamentos/empréstimos e para renegociação de dívidas contraídas pelo País (Barreto; Leher, 2008). A implementação de reformas, dessa maneira, emerge como um remédio para corrigir as deficiências de ordem

orçamentária e alavancar o crescimento, em que o Estado restringe seu campo de atuação, eximindo-se do papel de promotor direto das ações e serviços inerentes às políticas sociais, passando a atuar como administrador responsável por criar as condições necessárias (e legais) à expansão do mercado na era concorrencial (Silva Júnior; Sguissardi, 2001).

Isso posto, a política de educação entra no rol das atividades do Estado que sofrem com o teor das reformas de cunho neoliberal. Nesse sentido, a educação é posta a serviço do projeto expansionista do capital globalizado, incorporando mudanças na forma de oferta, na estrutura de funcionamento e no conteúdo do ensino a ser difundido. Assim sendo, as mudanças sugeridas para essa política correspondem muito mais aos interesses privatistas e concorrenciais, do que às demandas da população por uma educação pública, gratuita e de qualidade. De fato, como sinaliza Mészáros (2008), no sistema do capital, as mudanças engendradas no campo da educação ocorrem no interesse de preservar a sobrevivência do sistema, de modo que não há como vislumbrar uma mudança radical na estrutura formal da educação dentro das margens do capitalismo, que possa desconstruir a ordem sociometabólica por ele consolidada.

No cenário do neoliberalismo, o projeto em destaque se refere à privatização da educação como um todo, processando-se desde o ensino básico. Essa proposta encontra fundamento nas ideias de intelectuais como Hayek, Mises e Rothbard, cuja crítica repousa sobre as políticas educacionais públicas financiadas pelo Estado. Para esses pensadores, a natureza da educação se configura como a de uma atividade parental ou uma/um mercadoria/serviço que cabe ao mercado prover. Dessa forma, retira do Estado a responsabilidade perante a educação, atribuindo esse papel às famílias e aos indivíduos, que devem buscar no mercado de escolas privadas, a melhor forma de prover a educação.

De acordo com Vargas e Marques (2022), os intelectuais acima citados são avessos ao desenvolvimento de uma educação pública sustentada pela ação do Estado, considerando que tal atividade deve ser transmitida para o mercado, em todos os níveis, do ensino elementar ao superior. Assim sendo, a educação seria retirada do rol de atividades do Estado, até mesmo no que se refere à regulação. Segundo Vargas e Marques (2022), apenas Hayek entende que o ensino elementar poderia ser um serviço de natureza pública, cabível ao Estado, tendo em vista seus impactos sobre a sociedade e a democracia, pois esta não funcionaria quando o

povo é parcialmente analfabeto, conforme a concepção de Hayek. Contudo, ele defende a oferta do serviço educacional por escolas privadas, prioritariamente, destacando, ainda, que o financiamento público para o ensino elementar deveria ocorrer por meio de vales (*vouchers*) dispensados às famílias para que elas se encarreguem da escolha da escola que melhor lhes servir.

Para além disso, os três pensadores da educação neoliberal refutam a ideia de estruturação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) pública, pois, para eles, o SNE seria um recurso destinado à doutrinação política para sustentar um Estado forte e interventor e suas políticas expansionistas (Vargas; Marques, 2022). Destarte, advogam por uma educação livre das amarras do Estado, o qual teria o objetivo de controlar a ação dos indivíduos, fortalecendo seu poder, mediante uma educação doutrinadora propagada por um SNE. Desse modo, demonstram preferência pela privatização da educação em todos os níveis.

No caso do ensino superior, apenas Hayek e Mises apresentam uma discussão. Para Hayek, o ensino superior não se configura como um direito a que todos podem ter acesso, por dois principais motivos: primeiro, porque se tornaria oneroso financiar a educação superior com recursos públicos para uma ampla faixa da população; segundo, porque seria mais racional e vantajoso incentivar o acesso ao nível superior por uma elite relativamente pequena em universidades privadas. Mises concorda que o ensino superior deve ser totalmente fornecido pela via privada, visto que, para esse estudioso, as universidades públicas são “[...] “sementeiras socialistas” dominadas “pelas ideias apresentadas no Manifesto Comunista e no programa da internacional comunista”” (Vargas; Marques, 2022, p. 21), apresentando-se como fonte de doutrinação e de formação de maiorias incômodas, contestadoras do sistema hegemônico. Assim sendo, compreendemos que, muitos dos caracteres que a educação contemporânea assume têm as raízes nas ideias dos três estudiosos acima apresentados. Isto é, uma educação que comunga com o projeto capitalista de sociedade, livre da intervenção do Estado e subordinada às normas do mercado, interpretada como uma mercadoria a ser acessada por meio privado.

Para além das interpretações pelos intelectuais elaboradas, depreendemos que, na perspectiva neoliberal, a educação aparece como um bem fundamentalmente privado, cujo valor é econômico. A partir desse entendimento, a ela, é atribuído um caráter instrumental, funcionando como uma ferramenta

dinamizadora da competitividade entre as economias no contexto globalizado. Nessa lógica, os investimentos em educação tornam-se desejáveis, não apenas por razões sociais e culturais, mas, sobretudo, por motivos econômicos, em que o retorno daquele investimento se mostra muito mais compensador do que outros ligados à produção material (Saviani, 2005).

A escola, que tinha como centro de gravidade não só o valor profissional, mas também o valor social, cultural e político do saber [...], hoje é orientada, pelas reformas em curso, para os propósitos de competitividade prevaletentes na economia globalizada (Laval, 2019, p. 18).

Desse modo, a educação é reduzida a uma estratégia do capital para avançar na consolidação do seu projeto expansionista, assumindo um perfil economicista, privatista e instrumental, cujo conteúdo se ajusta fielmente aos princípios mercantis. De acordo com Ianni (2005, p. 33),

tudo o que diz respeito à educação passa a ser considerado uma esfera altamente lucrativa de aplicação do capital; o que passa a influenciar decisivamente os fins e os meios envolvidos; de tal modo que a instituição de ensino, não só privada como também pública, passa a ser organizada e administrada segundo a lógica da empresa, corporação ou conglomerado.

Conforme a matriz neoliberal, a educação visa atender a, pelo menos, dois propósitos fundamentais. O primeiro diz respeito à formação de mão de obra qualificada, dotada de conhecimentos, competências e aptidões comportamentais para responder às necessidades do capital flexibilizado. Isso sugere o investimento em capital humano<sup>32</sup>, o qual significa nada além do que o investimento individual e privado de trabalhadores/as na sua formação profissional, com vistas à aquisição de um conjunto de saberes imediatamente úteis em termos econômicos. Para além desse aspecto, o desenvolvimento de competências denota estreita vinculação com a exigência de eficiência e flexibilidade imposta pelo sistema capitalista na era

---

<sup>32</sup> Conforme Cruz (2003) a Teoria do Capital Humano data da década de 1970 e foi desenvolvida a partir da pesquisa realizada por Theodore Schultz, nos Estados Unidos, cujo objetivo era descobrir a causa determinante da diferença entre desenvolvimento e subdesenvolvimento entre os países. O resultado da pesquisa apontou que o fator causador dessa diferença é a educação, que pode potencializar a capacidade produtiva dos indivíduos e dos países, propiciando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das nações e a mobilidade individual. Todavia, segundo a autora, ao fazer a correlação entre educação e desenvolvimento econômico e social, a Teoria do Capital Humano despreza os fatores estruturais que provocam as desigualdades de classes, ressaltando o desempenho individual como determinante das condições de existência de cada um na sociedade.

contemporânea (Laval, 2019). O segundo propósito refere-se à geração de lucro a partir da abertura de um novo campo no mercado, interessado na comercialização de serviços educacionais, sobretudo no âmbito do ensino superior. Uma questão que, por consequência, contribui para a retração do Estado, como ente responsável pela prestação direta daqueles serviços à população.

Dito isso, voltamos nossa análise para a realidade da educação no contexto brasileiro. No Brasil, a partir dos anos 1990, a educação envereda por caminhos traçados pelas diretrizes neoliberais, em que o Estado tenta se eximir das suas responsabilidades, deixando para o mercado a condução das propostas de mudanças para essa política<sup>33</sup>. A partir dessas propostas podemos identificar, pelo menos, três características medulares: privatização, precarização e desconfiguração do direito.

Observamos, mais uma vez, que a educação é posta no alvo das mudanças que são necessárias para impulsionar o desenvolvimento do País, portanto deve ser estruturada conforme a perspectiva do modelo social, econômico e político vigente. Por trás dessa cortina, compreendemos que as intenções são de tornar a educação um elemento útil para o capital, transformando-a, bem como os produtos da atividade educacional, em mercadoria. Como tal, emerge dentro de uma relação de compra e venda, que serve tanto aos interesses do capital concorrencial na busca pelo lucro, quanto aos do Estado despido de sua responsabilidade pela prestação dos serviços educacionais. Além disso, reduzida à bem de consumo, a educação passa a ser objeto de aquisição particular, em que os sujeitos se colocam no lugar de únicos patrocinadores da sua formação educacional, necessária para garantir ou, pelo menos, viabilizar maiores chances de inclusão no mercado de trabalho. O que não significa, entretanto, que o investimento particularizado em capital humano aumente as condições de empregabilidade do indivíduo e garanta um lugar no mercado, até porque nele, como salienta Gentili (2005), não há lugar para todos.

---

<sup>33</sup> De acordo com o estudo de Laval (2019), o Brasil aparece com destaque no mundo ocidental no processo de neoliberalização do sistema educacional. Para o autor, a intervenção do capital no ensino ocorre de forma direta e maciça no País, em que grandes oligopólios como os grupos Kroton, Estácio e Anhanguera, expressam um crescimento notável na área do ensino superior privado nos últimos vinte anos, com tendência à ampliação por meio, também, da oferta de cursos superiores a distância.

Dessa forma, a educação, no âmbito das reformas, surge como um serviço não-exclusivo do Estado, sobretudo a de nível superior, podendo ser descentralizado para o setor público não-estatal, a ser prestado por organizações sociais (fundações públicas de direito privado ou propriedades públicas não estatais), controladas por contrato de gestão. Nesse caso, o Estado se desresponsabiliza pela prestação direta desse serviço, exercendo um papel subsidiário, principalmente no que se refere à regulação. Para tanto, assume a tarefa de criar os meios legais imprescindíveis à implementação de mudanças na área educacional.

No campo do ensino superior, as medidas empreendidas concordam com os parâmetros reformistas de diminuição dos investimentos concedidos pelo Estado e de transferência de responsabilidades para as esferas privada e pública não-estatal, sob o argumento de que é necessário tomar providências para superar a crise instalada no ensino superior e para perpetrar, nele, um processo de modernização. Nesse movimento, o MEC aparece como coautor das medidas viáveis à implementação de mudanças na estrutura e no funcionamento daquele tipo de ensino, acenando para as metas contidas no projeto de reforma do Estado arquitetado pelo MARE. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, por exemplo, representa uma moldura jurídica construída para adequar a estrutura do sistema educacional brasileiro, em todos os níveis, ao plano de reforma do Estado, gestado sob a norma do mercado. Isso não quer dizer, entretanto, que tal estrutura seja impermeável ou completamente rígida, pois existem diferentes formas de interpretação da Lei, bem como meios e estratégias legais que podem conduzir a política de educação por caminhos distintos dos interesses do mercado.

Ao definir as finalidades do ensino superior, a LDB deixa explícito que as reformas estão embasadas nas mudanças econômicas impostas pelo modelo globalizado, o qual exige maior eficiência e produtividade dos trabalhadores (Favretto; Moretto, 2013). Ademais, os artigos 45 e 53 (incisos VII e X) da referida Lei (Brasil, 1996), seguem no sentido de abrir espaço para a iniciativa privada quando, respectivamente, confere legitimidade às instituições privadas para ministrar o ensino superior e permite que universidades possam firmar contratos, convênios e acordos, bem como receber incentivos financeiros por meio de termos de cooperação com entidades públicas e privadas.

Nessa perspectiva, observamos que há uma intenção de desonerar o Estado dos custos com a educação superior mediante a abertura de um mercado para o setor privado, bem como por meio da concessão de autonomia para universidades públicas poderem captar recursos financeiros de outras fontes que não o Estado, para poder contemplar o desenvolvimento das atividades propriamente de ensino e as que lhes são complementares. Sobre este último aspecto, vejamos que a ampliação da autonomia pode ser entendida como aumento da independência da instituição universitária para conduzir suas atividades, porém, diante da política de racionamento dos recursos públicos para a educação superior, entendemos que a autonomia preconizada remete muito mais ao sentido de que as universidades devem “se virar”, isto é, concentrar esforços próprios para angariar recursos para financiamento das suas atividades.

Para além disso, outras práticas evidenciam a postura colaborativa do MEC para com o projeto de reforma do ensino superior na década de 1990, principalmente àquelas incidentes sobre as instituições financiadas pela União, como: o contingenciamento de recursos de capital e de custeio para as instituições federais de ensino superior (IFES); a precarização da carreira de servidores/as docentes e técnico-administrativos; a cessação de concursos para preenchimento de vagas; e, o congelamento dos salários de servidores/as (Silva Júnior; Sguissardi, 2001). Ora, visivelmente, tais medidas golpeiam severamente o sistema de ensino superior público estatal – as IFES, desencadeando um processo de sucateamento planejado, favorecedor do plano governamental de redução das despesas com a prestação dos serviços educacionais de nível superior, que compreende tanto a publicização, quanto o estímulo à iniciativa privada, como solução para o problema da oferta de um serviço melhor qualificado.

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), a reforma universitária nos anos 1990 visava racionalizar a gestão interna e o uso de recursos, bem como flexibilizar a elaboração de alternativas de cooperação e formação de parcerias na esfera da sociedade civil. Além disso, o MEC, segundo as autoras, indicava que os objetivos da reforma seriam três: a avaliação, a autonomia e a melhoria do ensino. Contudo, tais objetivos revelam que a concepção de reforma concorda com a lógica gerencial própria do ideário neoliberal, em que se propõe o aumento da eficácia e da produtividade, baseado na racionalização administrativa e dos recursos disponíveis.

No quadro geral que referencia a compreensão de educação do governo FHC, os três itens estavam associados à eficácia e à produtividade: a melhoria da qualidade do ensino seria assegurada por meio de alterações na gestão administrativa e na capacitação de recursos humanos a ela adequados, e também pela renovação de equipamentos; a avaliação sinalizava um fortalecimento da função avaliadora do Estado, até então basicamente voltada ao credenciamento. Finalmente, a autonomia, “liberdade com responsabilidade”, deveria propiciar a eficiência gerencial e um maior nível de responsabilidade social do sistema (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2011, p. 78).

Assim sendo, a reforma do ensino superior correspondente ao período da regência de FHC (1995-2002) no governo se dirige para duas vertentes: o estímulo à iniciativa privada e a privatização de IES públicas. Processo este compreendido na oferta de cursos pagos, sobretudo os de pós-graduação em nível de mestrado profissionalizante e de especializações, no estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas privadas e na venda de cursos de curta duração sob a fachada de atividades de extensão universitária.

Nesse sentido, partindo da concepção de educação como um serviço não exclusivo do Estado, a reforma anunciada enfatiza a participação da esfera privada, sobretudo das organizações sociais de interesse público, na gestão e na organização da educação, interferindo, inclusive, na elaboração do currículo e do conteúdo educacional. Nessa proposta está impressa a marca do mercado, cuja lógica gira em torno da eficiência e da produtividade, supostamente ausentes nas ações conduzidas pelo Estado. Tal preceito faz parte da natureza da reforma do Estado na sua generalidade, a qual esboça duas tendências principais, segundo Adrião e Peroni (2009, p. 109):

por uma, o Estado se retira da execução, mas permanece como financiador e avaliador das políticas sociais estas agora ofertadas por distintos agentes privados, configurando o que tem sido identificado como propriedade pública não-estatal; pela outra, ainda que a atividade ou serviços permaneçam sob a propriedade do Estado passam a ser geridos pela lógica do mercado, aqui identificado como a esfera do quase-mercado.

Além disso, o teor da reforma preconizada centraliza-se na profissionalização de indivíduos, a partir de uma formação acadêmica voltada para a transmissão de conhecimentos e técnicas úteis ao desenvolvimento do capital, em

detrimento de uma educação geral, integral, politécnica<sup>34</sup> capaz de habilitar os seres para realizar uma reflexão, uma interpretação ou uma leitura crítica sobre a dinâmica da realidade. Conforme a observação de Lima (2012, p. 6),

a expansão da educação superior passou a ser uma exigência do próprio capital, seja de capacitação da força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas, seja para difusão da concepção de mundo burguês sob a imagem de uma “política inclusiva”.

Entrando nos anos 2000, sob o mandato do novo presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a expectativa era a de que houvesse uma ruptura com os padrões mercantilistas para a reforma do ensino superior, contudo a tendência foi de continuidade do projeto anteriormente anunciado, somando-se a ele algumas particularidades. Assim, o projeto de reforma do ensino superior segue atendendo às orientações dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que corroboram com tendências economicistas, correspondentes aos objetivos do mercado.

Nesse sentido, a proposta versa sobre a necessidade de melhorar a qualidade da educação superior e ampliar do atendimento da demanda por esse serviço essencial, como estratégia para viabilizar o desenvolvimento econômico e social do País. Nessa concepção, a melhoria e a expansão do ensino superior devem envolver diferentes atores, públicos e privados, não dependendo unicamente do financiamento público. Segundo tais agências, faz-se necessário a elaboração de ações “criativas” e “consistentes”, fundamentadas numa nova visão de ensino superior (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006). Evidentemente, essa proposta de reforma sugere a retração do Estado como principal financiador da educação superior, abrindo espaço para o protagonismo de instituições privadas, comprometidas com a obtenção de lucros mediante a venda de produtos educacionais. Nesse movimento, propõe-se a constituição de um sistema diversificado de educação superior, o qual demanda a limitação da intervenção estatal. Desse modo,

---

<sup>34</sup> A educação politécnica integra a profissionalização do indivíduo aos princípios da ciência, do trabalho e da cultura, como condição para o fortalecimento da cidadania e da democracia efetivas (Frigotto; Ciavata; Ramos, 2005).

A educação superior passa a ser constituída por um sistema estatal, um sistema privado e um híbrido. Isto proporciona que a expansão da oferta do ensino superior se dê com pouco ou nenhum financiamento público e que ocorra com uma maior adequação deste nível de ensino ao mercado (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006, p. 187).

De acordo com Mancebo e Silva Júnior (2004, p. 33), “

[...] o primeiro passo da Reforma Universitária, seria a edição de medidas que, a um só tempo, superassem a crise financeira das instituições, suprissem a necessidade de ampliação da rede, mas sem gastos excessivos para a União.

Isso perpassa tanto pelo afastamento do Estado no custeio da educação superior, como pela transferência da responsabilidade para outros entes (de caráter privado e público não-estatal), mas também diz respeito a uma nova demanda imposta às universidades, qual seja, a de organizar estratégias para obtenção/captação de recursos financeiros adicionais, por meio da prestação de serviços educacionais.

Dado o exposto, no contexto de propagação da reforma da educação de nível superior no governo Lula, identificamos dois aspectos importantes: primeiro, observamos que o fomento ao empreendimento privado na área educacional persevera, agora com o incremento do financiamento público indireto, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Tais iniciativas foram propícias ao investimento privado, o qual demarcou sua maciça presença no campo do ensino superior no País, tanto no que diz respeito ao aumento vertiginoso do número de IES privadas (universidades, centros universitários, faculdades, centros de educação tecnológica, faculdades de tecnologia, escolas e institutos superiores), quanto na ampliação da oferta de cursos de graduação, notadamente aqueles com perfil tecnocrático e de curta duração, bem como os desenvolvidos em formato a distância (EAD).

O segundo aspecto se refere à mudança de postura do Estado quanto ao seu papel de principal responsável pelo financiamento da educação pública, o qual, nesse momento, traçou um plano para reestruturar o ensino superior público deteriorado pela política de redução dos investimentos que vinha se propagando nessa área. Essa mudança de atitude expressou o retorno da preocupação e do compromisso do Estado com o desenvolvimento de uma educação ampliada e

qualificada, à qual os indivíduos pudessem acessar como um direito, e não como um bem a ser adquirido por meio da compra. Isso não significou, entretanto, uma ruptura com o projeto neoliberal de educação superior, porém representou uma via pela qual o Estado pôde se desviar dos propósitos unicamente mercantis.

Assim sendo, o governo elaborou uma proposta de intervenção direcionada para a expansão do ensino superior público, na esfera federal, visando ao aumento do número de IES federais em todas as regiões do País e do número de vagas em cursos de graduação, bem como objetivando qualificar os serviços prestados investindo em melhorias estruturais e em recursos humanos. Desse modo, foi criado em 2007, por meio do Decreto 6.096/2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o qual apresenta como objetivo, criar condições para ampliar o acesso de pessoas ao ensino superior, assim como melhorar as estruturas físicas e de recursos humanos nas unidades de educação.

No contexto do REUNI novas universidades foram criadas, outras expandiram seu raio de atuação, atingindo comunidades nas diferentes regiões do País e dos estados, como também foi estruturada a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF), os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Colégio Pedro II<sup>35</sup>. Além disso, a partir do REUNI, foi elaborada uma proposta voltada para o apoio e atendimento das diversas necessidades dos/as educandos/as, viabilizando, para mais do que o ingresso nas unidades de ensino, a permanência e o êxito no processo formativo. Tal proposta foi materializada no Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, o qual regulamenta o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), desenvolvido por meio de ações planejadas por equipes multiprofissionais, voltadas para o atendimento de demandas específicas dos/das discentes referentes à assistência financeira, a serviços de saúde e ao suporte pedagógico<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> De acordo com informações que constam no Portal do MEC, existem, no País, 38 Institutos Federais (IF), 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 22 escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>. Acesso em: 29/04/2023.

<sup>36</sup> A temática da Assistência Estudantil nas IFES será aprofundada no Capítulo 4 desta pesquisa.

É relevante mencionarmos a importância dos IF (criados pela Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008) para a ampliação das oportunidades de ingresso no ensino superior de pessoas que viam essa realidade como uma possibilidade remota. De natureza autárquica, possuidoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, tais instituições são equiparadas às universidades federais, sendo compostas por estruturas *multicampi* presentes em todos os estados da federação, ofertando, para além dos cursos técnicos de nível médio, o ensino superior, abrangendo graduações tecnológicas, bacharelados e licenciaturas, e pós-graduação *latu e stricto sensu*<sup>37</sup>.

A pulverização dessas instituições por todo o território nacional, oportunizou a inclusão educacional dos indivíduos e viabilizou a profissionalização em larga escala. Contudo, não podemos deixar de fazer uma reflexão acerca desse processo que possibilitou a elevação da escolaridade e a profissionalização, como um movimento que comunga com os ideais capitalistas de qualificação da força de trabalho para responder às necessidades do sistema. E os IF, montados sobre as estruturas das antigas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, e de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), como unidades educativas que tradicionalmente ofertam a educação profissionalizante, foram estratégicos para a continuidade do projeto capitalista de educação. Não podemos desconsiderar, entretanto, que a concepção de uma educação voltada predominantemente para a profissionalização pode, no decorrer do amadurecimento institucional, ser ampliada para os domínios da produção de conhecimento e da formação de uma intelectualidade.

Embora o movimento de expansão do ensino superior público federal promovido pelo REUNI tenha apresentado diversas fragilidades, representou um conduto para viabilizar a inclusão de indivíduos, cujas condições socioeconômicas são um impeditivo para avançar no processo educativo. Por um lado, a expansão proporcionou a abertura de novas unidades de ensino, a ampliação do número de vagas e de cursos de graduação, propiciou a execução de reparos nas estruturas físicas dos *campi* universitários, favoreceu a abertura de concursos para suprir a

---

<sup>37</sup> Em março de 2024, o presidente Lula (2023-presente) anunciou a criação de 100 (cem) novas unidades dos IF, abrangendo todos os estados da federação e gerando 140 (cento e quarenta) mil novas vagas, por meio de um investimento de R\$ 3,9 bi, segundo a agência gov. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202403/governo-federal-anuncia-100-novos-campi-de-institutos-federais-1>. Acesso em: 25/06/2024.

deficiência de servidores/as docentes e técnicos administrativos, assim como viabilizou o processo de interiorização do ensino superior, importante para oportunizar o acesso de pessoas residentes em locais afastados das capitais e dos grandes centros urbanos nos estados da federação.

Paralelamente, é necessário fazermos algumas ressalvas. O acelerado ritmo da expansão veio a comprometer a qualidade da prestação dos serviços educacionais em vários aspectos: a exemplo disso podemos citar a inadequação das estruturas físicas montadas para o desenvolvimento das atividades, como insuficiência de salas de aula, laboratórios e bibliotecas não devidamente equipados, espaços inapropriados para a prática de esportes, dentre outros problemas da mesma natureza. Para além da questão das edificações, observamos que, ao longo do tempo, a cadência da realização de concursos para provimento de vagas para servidores/as docentes e técnicos administrativos foi diminuindo, provocando tanto a escassez de recursos humanos para atender as demandas institucionais, como a sobrecarga de trabalho nos/nas profissionais em exercício nas atividades. Evidentemente, tais vulnerabilidades concorrem para a fragilização não somente das ações de ensino, mas também a pesquisa e a extensão.

Outro ponto frágil que merece destaque nesse contexto da expansão do ensino superior público federal é o privilegiamento da oferta de cursos de curta duração, sobretudo na área das tecnologias, cujo propósito é o de ampliar o número de profissionais diplomados para responder às demandas dos setores da indústria e de serviços no que concerne à produtividade e à competitividade, inerentes à ideologia neoliberal. Geralmente são cursos voltados para a aquisição de competências e para o desenvolvimento de aptidões que habilitem os indivíduos para a vida produtiva, dotando-os de saberes operacionais e de conhecimentos necessários à compreensão global do processo produtivo e à tomada de decisões profissionais (Favretto; Moretto, 2013). Embora observemos que os cursos superiores tecnológicos aconteçam com maior recorrência em IES privadas, percebemos que as unidades de ensino superior públicas mantidas pelo governo federal têm investido cada vez mais na implantação de cursos desse grau acadêmico<sup>38</sup>. Isso significa o investimento numa proposta de aligeiramento da

---

<sup>38</sup> Segundo o Censo da Educação Superior de 2019, dos 40.427 cursos de graduação existentes no Brasil, 8.400 são tecnológicos, o que representa 20,9% do total, sendo que 6.424 são ofertados na modalidade presencial e 1.946 a distância. O Censo mostra, ainda, que o número de cursos

formação acadêmica, que, por sua vez, tende a comprometer a qualidade, principalmente pela aplicação de uma dinâmica que prioriza a prática de ensino, em detrimento das atividades de pesquisa e de extensão.

Nitidamente o processo de expansão do ensino superior segue o ritmo das transformações societárias contemporâneas sob dois aspectos principais: de um lado acompanha o movimento do capital flexibilizado pela exigência de uma força de trabalho qualificada, dotada de conhecimentos mais complexos para responder às suas necessidades; de outro, visa atender a demanda dos indivíduos por uma escolarização/titulação que amplie as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, principalmente para aqueles cujas condições de vida são impeditivas do ingresso nesse nível de ensino – pobres, trabalhadores e trabalhadoras, população residente fora de capitais e grandes centros urbanos.

De fato, a expansão viabilizou a inserção de uma heterogeneidade de pessoas na educação superior, antes reservada à elite da sociedade, entretanto, temos de nos questionar se o conteúdo da formação então ofertada concorre para a constituição de uma intelectualidade ou para a mera profissionalização e certificação em larga escala, demandadas pelo capital. Isso nos provoca uma reflexão acerca do fenômeno da massificação do ensino superior, em que apenas a ampliação do número de instituições, de cursos, de vagas e de diplomas expedidos não significa um processo de democratização, nem de universalização da educação superior. Para tanto, é necessário garantir aos/às educandos/as, além do ingresso, as condições de permanência essenciais a uma formação com qualidade. Todavia, é inegável que o processo de expansão oportunizou a inclusão educacional de pessoas, cujo acesso ao ensino superior fora sobremaneira obstruído, porém, não podemos interpretar tal processo com uma visão míope ou romântica, sem pontuar as contradições e os interesses em jogo.

Se nos anos 2000 a participação do governo teve expressividade na questão da expansão do ensino superior por meio dos programas implementados, que reverberaram tanto na esfera pública, quanto na privada, na década seguinte, o Estado exhibe uma postura mais afinada ainda com a perspectiva mercantil. Nesse cenário, o projeto neoliberal parece ganhar mais força, por meio de uma rede de proteção formada principalmente por políticos conservadores e empresários, que

---

tecnológicos a distância excede os números dos bacharelados e das licenciaturas, registrados em 1.319 e 1.234, respectivamente (INEP, 2021).

passam a exercer uma maior pressão sobre a forma como o Estado elabora e implementa as políticas, para que elas ocorram conforme os interesses daquele modelo político-econômico. No âmbito da educação, o Estado regride no seu papel de principal promotor dessa política, reduzindo os recursos disponibilizados para a estruturação da educação pública, ao mesmo tempo em que alarga o espaço para o investimento privado.

[...] Por omissão ou por meio de ordenamentos normativos e jurídicos, o Estado operacionaliza os interesses do capital, a exemplo da ausência de regulação do capital estrangeiro no setor educacional, da admissão de que a educação pode ser negociada na bolsa de valores e da incrível flexibilização da abertura do capital e de operações de grupos educacionais na bolsa (Leher, 2021, p. 15).

A análise realizada pelo autor supracitado expõe, nitidamente, a noção de educação como um negócio altamente lucrativo, em que o capital privado requer que o Estado ou se afaste, ou crie condições favoráveis à expansão da educação na sua forma mercantilizada. Diante dessa postura do Estado, observamos um crescimento vertiginoso do número de instituições privadas que ofertam ensino superior, conforme exposto na introdução desta pesquisa.

As condições favorecedoras do projeto educacional pautado na perspectiva concorrencial foram aumentadas a partir do cenário que foi montado no Brasil em meados da década de 2010, e acirrado pelo golpe jurídico-parlamentar-midiático em 2016, que resultou no afastamento da presidente Dilma Rousseff do poder executivo. O contexto então formado, tornou-se propício à consolidação da agenda neoliberal no País, em que a pressão pelo estabelecimento de um Estado mínimo ficou mais veemente. Dessa maneira, a campanha pela redução dos gastos governamentais ganhou força, em nome da responsabilidade fiscal, e, desde então, foram efetuados sucessivos cortes nos orçamentos destinados às políticas sociais como um todo, inviabilizando a execução das ações básicas.

A expressão mais contundente desse processo se materializou com a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, anteriormente citada, a qual estabelece limites para as despesas primárias por um período de 20 (vinte) exercícios financeiros, incluindo dentre essas despesas, os investimentos voltados para a efetivação das políticas sociais que compõem a seguridade social (saúde, assistência social e previdência), como também as de educação, de habitação, de

meio-ambiente, entre outras. A justificativa utilizada pelo governo para a criação dessa EC é a de que foi gerada uma crise fiscal a partir da expansão exagerada das despesas primárias, somada à queda da receita desde o ano de 2014, ocasionando um decréscimo da arrecadação pelo governo federal (Dutra; Brisolla, 2020). É importante destacar que a EC nº 95 prevê o congelamento das despesas primárias, contudo, as despesas financeiras referentes ao pagamento da dívida pública não sofreram quaisquer restrições.

A contar desse tempo, observamos a constituição de uma realidade de total desmonte das políticas sociais patrocinadas pelo Estado, deixando desassistida grande parte da população que delas dependem. Na área da educação, o descaso vem se acirrando ano a ano, decorrente do encolhimento dos recursos financeiros a ela destinados. A exemplo disso, mencionamos a tímida evolução ou a redução sucessiva do orçamento remetido às IES federais a cada exercício financeiro, bem como o contingenciamento de parte do orçamento dentro do mesmo exercício. Situação esta que compromete todas as atividades desenvolvidas por essas instituições, desde o ensino às ações diretamente voltadas para a assistência ao educando (auxílios estudantis, serviços de alimentação, de saúde etc.). O corte das verbas de capital e de custeio impede tanto a ampliação da estrutura física das unidades de ensino (construção de salas de aula, laboratórios, refeitórios, ambientes de convivência, bibliotecas e outros espaços), como também prejudica a continuidade dos serviços que garantem o funcionamento adequado dessas unidades, por insuficiência de recursos financeiros necessários para o pagamento dos encargos com serviços terceirizados de limpeza e de vigilância, contas de energia, de fornecimento de água, de rede de *internet* e de telefonia, por exemplo.

Os impactos da EC nº 95 são altamente nocivos para a área da educação, provocando uma regressão diante de conquistas que levaram anos para serem alcançadas. Para além disso, a referida Emenda segue em caminho contrário ao do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, cuja vigência é de 10 (dez) anos, esvaziando o sentido das diretrizes nele expressas e comprometendo a concretização das metas e das estratégias traçadas. Desse modo, as diretrizes presentes no PNE 2014-2024 – erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades sociais; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania; promoção da gestão democrática da educação pública, promoção humanística, científica, cultural e

tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB); valorização dos/as profissionais de educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014) – são postas num lugar inalcançável diante da ameaça de contração do investimento governamental previsto na EC nº 95. Isso mostra nitidamente que a política de austeridade adotada pelo governo é incompatível com os objetivos propostos no PNE, pois, como podemos aduzir, a ampliação do direito e o melhoramento da política de educação, em diferentes aspectos, requer um investimento que o Estado não está disposto a conceder.

A meta de nº 12 (doze) do anexo do PNE 2014-2024 é um exemplo da contradição existente entre o referido plano e a EC 95/2016. Tal meta remete à elevação das taxas bruta e líquida de matrículas no ensino superior para 50% (cinquenta por cento) e 33% (trinta e três por cento), respectivamente, da população entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos de idade, bem como diz respeito à expansão de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, na esfera pública (Brasil, 2014). Ora, como compatibilizar a ampliação de matrículas no ensino superior público frente a realidade de retração dos investimentos do Estado preconizada pela EC 95/2016? Trata-se de um verdadeiro contrassenso, contudo, se nos atermos a uma visão de mercado, veremos que a meta poderá ser efetivada por meio da iniciativa privada e/ou da esfera pública não-estatal, conforme as proposições e os objetivos neoliberais.

Diante desses acontecimentos, ano após ano, a educação brasileira sofre um processo de ampla degradação, entretanto, o cenário de perdas agravou-se a partir da instalação do novo governo em 2019, comandado por Jair Bolsonaro como presidente eleito. Nos quatro anos desse mandato vivenciamos um dos períodos mais nefastos para a educação, com sucessivas nomeações de titulares despidos de aptidão para gerir a pasta, contribuindo, assim, para a fragmentação e corrosão do direito à educação.

Para além disso, observamos uma gestão descompromissada com a ciência, negando constantemente a importância da pesquisa para a produção de conhecimento e mostrando desinteresse em investir nessa área. Repetidamente o então governo expressava o seu desprezo pela educação, verbalizando que a

universidade era o lugar onde se propagava a balbúrdia, frequentado por pessoas interessadas em promover a desordem.

Nesse processo, foram se construindo sucessivos ataques ao ensino superior, à ciência e à tecnologia, não somente por meio da redução dos recursos financeiros, mas também sob a forma de ameaças à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades federais (Ximenes, 2019). Ao mesmo tempo observamos um governo totalmente alinhado à perspectiva neoliberal, que vislumbrou transferir para o mercado as atividades consideradas como gastos supérfluos, que traziam prejuízos ao orçamento, dentre elas, a educação.

O projeto desse governo se mostrou completamente avesso ao conhecimento científico e à educação pública democrática e de qualidade. Dessa forma, adotou uma metodologia que tentava descredibilizar ou sabotar a produção científica, por meio da negação de estudos, da manipulação de dados e da censura à divulgação de resultados de pesquisas.

Assim, foram muitas as estratégias desenvolvidas para desconstituir as universidades, institutos federais e as instituições produtoras de ciência, tecnologia e inovação públicas, como a redução significativa da dotação orçamentária, o corte de bolsas de pós-graduação e a destruição das condições necessárias à produção científica nessas instituições.

Nesse contexto, gestou-se um verdadeiro processo de sucateamento e sufocamento das IFES e do complexo de ciência, tecnologia e inovação, cujo intuito era abrir espaço para privatizações e para a subordinação plena do ensino superior público aos interesses do mercado (Santos; Musse; Catani, 2020).

Além disso, presenciemos um tipo de conduta autoritária que atentava contra a autonomia científica e administrativa das IFES. Diante disso, assistimos a um processo de total desmonte da educação superior do País, já severamente fragilizada pela EC 95/2016.

O Quadro 1, abaixo, mostra o curso dos investimentos da União no ensino superior público federal, isto é, para as IFES, em que podemos ter uma dimensão da evolução e das perdas no período de uma década.

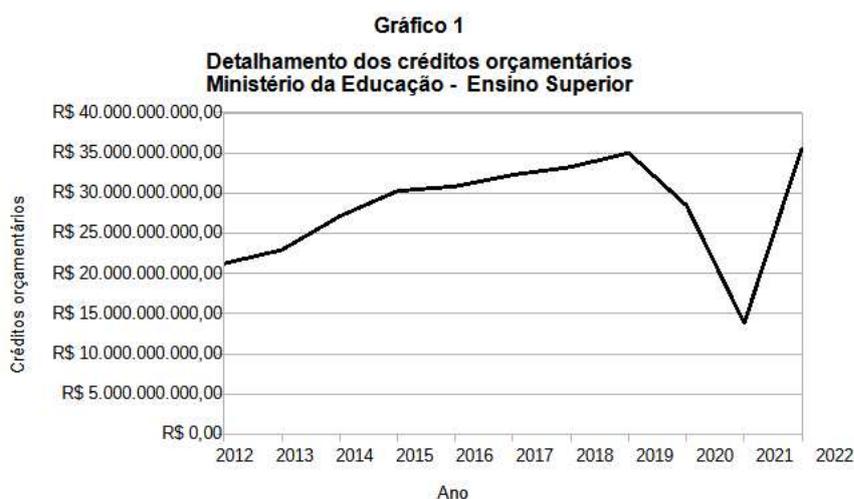
Ano	Quadro 1 Detalhamento dos créditos orçamentários 2012-2022 Ministério da Educação - Subfunção Ensino Superior
	Valores em R\$
2012	21.255.241.424,00
2013	22.945.769.296,00
2014	27.126.624.776,00
2015	30.280.206.995,00
2016	30.844.899.466,00
2017	32.291.725.182,00
2018	33.255.856.340,00
2019	35.004.374.157,00
2020	28.472.727.077,00
2021	13.831.271.604,00
2022	35.678.976.294,00

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Economia, Lei Orçamentária Anual (LOA), exercícios 2012 a 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>.

O Quadro 1 revela que entre os anos de 2012 e 2019, os recursos orçamentários destinados ao ensino superior no Brasil seguem uma ordem crescente; já em 2020 apresentam um decréscimo de R\$ 6,5 bilhões (18,66%) em relação ao ano anterior e, em 2021, podemos observar uma drástica queda no crédito orçamentário, da ordem de R\$ 14,6 bilhões a menos (51,42%), em relação a 2020, voltando a apresentar uma progressão em 2022. Diante dessas informações, consideramos relevante pontuar duas observações: a primeira se refere à acentuada queda orçamentária ocorrida em 2021, ano em que a crise sanitária provocada pela

pandemia de Covid-19 se asseverou no País, vulnerabilizando a população em diferentes aspectos, demandando do governo ações emergenciais e maiores investimentos nas políticas sociais, dentre elas a de educação<sup>39</sup>. A segunda questão diz respeito ao aumento ocorrido em 2022, o qual se aproxima do patamar do orçamento concedido em 2019 (projetado ainda no governo anterior ao de Bolsonaro), ou seja, o que acontece é uma falsa sensação de progressão, isto porque, na essência, os recursos não aumentaram, apenas retornaram ao nível de três anos atrás, sendo incapazes de acompanhar a evolução natural das demandas provocadas pelas transformações na sociabilidade, principalmente num contexto de acirramento dessas demandas em razão dos impactos decorrentes da pandemia.

O Gráfico 1, a seguir, nos permite uma visualização nítida do cenário de evolução/regressão dos recursos orçamentários destinados ao ensino superior no País no período de 2012 a 2022.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Quadro 1.

A importante análise realizada por Reis e Macário (2022) acerca dos gastos públicos do governo central com a dívida pública, as universidades federais e o complexo público de ciência e tecnologia (C&T), no período de 2003 a 2020, revela que parte significativa do fundo público foi destinado ao pagamento das despesas com a dívida pública, representando um empecilho à ampliação dos recursos reservados ao financiamento das políticas sociais, da educação superior e da ciência e tecnologia. De acordo com os autores, no referido intervalo de tempo,

<sup>39</sup> A discussão acerca dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre a educação brasileira será aprofundada no item subsequente a este.

os recursos gastos com o pagamento de juros e encargos, amortizações e refinanciamento da dívida pública somaram R\$ 22,442 trilhões, representando, em média, 45,28% do orçamento da União. Reis e Macário (2022, p. 7) argumentam que:

O pagamento da dívida pública tem sido a principal prioridade da política econômica em curso no Brasil e tem servido de “justificativa” para a aprovação de uma série de medidas regressivas que retiram direitos da classe trabalhadora.

À vista disso, no decorrer dos anos, os orçamentos designados para as áreas da educação superior, bem como da C&T vêm apresentando menos robustez, acarretando, por sua vez, a restrição de recursos destinados aos órgãos diretamente ligados àquelas áreas, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Visivelmente o movimento dos recursos financeiros designados para a educação superior no cenário nacional segue num ritmo de desaceleração e de decadência, dentro de um processo em que, ano a ano, os governos alinhados à perspectiva neoliberal reduzem os investimentos na política de educação. Com isso, abrindo espaço para o mercado intervir nessa área em busca de lucros – inclusive contando com o incentivo do Estado, por intermédio dos programas de financiamento estudantil<sup>40</sup>, tirando da educação o caráter de direito e colocando-a na posição de mercadoria. Evidentemente, esse movimento de retração do Estado tende a precarizar os serviços educacionais prestados pelas IFES em todo o País, comprometendo a manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária, bem como inviabilizando as ações voltadas para o atendimento das demandas estudantis, necessárias à permanência e à conclusão da formação acadêmica.

Não obstante a discussão acerca dos investimentos do governo brasileiro no ensino superior requeira a compreensão do conjunto de fatores aqui abordados e

---

<sup>40</sup> Conforme Reis e Macário (2022), no período de 2003 a 2017, os recursos remetidos às instituições privadas de ensino superior, por meio do FIES e do PROUNI, tiveram um crescimento expressivo, sobretudo entre os anos de 2011 e 2017. No período de 2003 a 2011, tais recursos apresentaram um aumento de 179,60%, passando de R\$ 1,820 bilhão para R\$ 5,088 bilhões. De 2011 a 2017, a evolução atingiu o percentual de 408,20%, em que os recursos alcançaram o montante de R\$ 25,855 bilhões.

que estão intimamente relacionados aos interesses e ao movimento do capital em tempos de neoliberalismo, o cotidiano experimentado por estudantes das instituições de ensino superior públicas lhes propiciam o entendimento de que a atenção e o investimento do poder público são insuficientes para atender às demandas existentes, as quais obstam a elevação da qualidade do serviço prestado.

Em nossa pesquisa de campo junto aos/as discentes do IFCE *campus* Fortaleza, observamos que os/as interlocutores/as compreendem que os investimentos do governo em educação são módicos, a considerar os valores destinados à assistência estudantil, à pesquisa e às ações que viabilizam a inclusão educacional, como por exemplo a promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência. Por meio dos relatos, observamos, nitidamente, que as vivências no dia a dia como estudantes, lhes dão a percepção de que os recursos destinados pelo governo para a área da educação ainda estão aquém das necessidades. Ao mesmo tempo, seus depoimentos manifestam a reivindicação por maior atenção e investimento na política de educação, a qual consideram ser a base de uma sociedade. Desse modo, as opiniões sobre essa questão caminham numa mesma direção:

Eu acredito nisso né, que agora o governo federal possa investir nesses alunos, saber quem são eles, dar mais visibilidade “pras” pessoas da periferia, porque, tem até uma citação do MC Marcinho: “porque aqui no morro também tem jogador, artistas famosos, empresário e doutor, gente inteligente e mulheres belas, você também encontra aqui na favela”. Então tem muita gente inteligente na favela, tem muito “Einstein” ali daquela favela que “tá” sendo sucateada ali, sem investimento, sem nada. [...] Lá na comunidade onde eu moro tem essas pessoas tudinho, você pode observar em outras comunidades também tem essas pessoas. Então o governo, ele precisa investir nessas pessoas, sabe? E, atualmente, o que eu vejo não é isso né, que a nossa sociedade, ela tem um projeto político pra que essas pessoas, elas sejam exterminadas, sejam agredidas, sejam impossibilitadas de cursar algo (Interlocutor/a G).

Eu vejo que a educação superior, ela ainda não tem tanta atenção como “devia”. Não sei porque exatamente, mas nem todo aluno do ensino superior já estagia, já tem um trabalho, mesmo que seja maior de idade, tem sempre essa dificuldade. Então pra ele conseguir se manter, conseguir vir, conseguir ter aquela rotina, sem suporte, seja dele mesmo, seja da família, a questão financeira, ainda é muito difícil (Interlocutor/a H).

A minha opinião é assim, que eu acredito que o governo esteja tendo a atenção com relação a investimentos em políticas públicas, mas eu ainda considero que ele é um valor baixo. Eu acredito que a educação é uma base pra sociedade e eu percebo muito o investimento do dinheiro público indo pra outras áreas, principalmente financeiras, em que ele deixa de ir, por exemplo, pra educação, que é uma área básica pro crescimento do país, né? (Interlocutor/a J).

Nas três falas acima expostas, percebemos que os/as estudantes postulam uma educação superior despida da marca do elitismo, a qual possa abranger as pessoas pertencentes aos segmentos pauperizados da sociedade. Isto é, requerem maiores investimentos do governo nesse âmbito, como forma de viabilizar o acesso daqueles e daquelas, cujas condições materiais de sobrevivência são um impeditivo ao processo de escolarização.

Isso posto, depreendemos que a organização do ensino superior no Brasil tende a responder às expectativas e necessidades do modo de produção, as quais diferem no tempo histórico. O que continua igual é, apenas, a preservação dos interesses da classe dominante e da manutenção da hegemonia capitalista. Muito embora possamos admitir que, na contemporaneidade, a educação superior brasileira tenha sido ampliada e posta ao alcance da população não pertencente à elite da sociedade, como não acontecia em períodos históricos anteriores, não podemos negligenciar o fato de que tal mudança ocorreu muito mais em razão das novas exigências do sistema capitalista por uma força de trabalho melhor adaptada às suas necessidades, do que em decorrência da reivindicação popular – que de fato ocorreu – por uma educação acessível a todos/as como um direito.

Se, em alguma medida, as transformações ocorridas no âmbito da educação superior pública oportunizaram o ingresso de um maior número de pessoas nas instituições que ofertam esse nível de ensino – por meio da expansão das IFES, do aumento no número de vagas e de cursos de graduação e da diversificação das formas de ingresso (ENEM e SISU<sup>41</sup>) – do mesmo modo, ampliaram a necessidade de programas voltados para o atendimento das diferentes demandas de inúmeros discentes não pertencentes às camadas mais favorecidas da sociedade, comprometedoras do acesso pleno ao ensino superior, aqui compreendido como conjunto formado por ingresso, permanência e formação acadêmica com qualidade. O cenário em se processaram tais transformações na área da educação é o mesmo em que se agudizou a desigualdade social e o mesmo em que as políticas públicas e os direitos sociais sofreram desmonte, colocando cada vez mais pessoas em condições de pobreza e desassistência. Assim sendo, a assistência estudantil emerge, nesse contexto, como uma importante ação que o Estado tem de se preocupar, caso sua intenção seja a de viabilizar o acesso dos

---

<sup>41</sup> Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Sistema de Seleção Unificada (SISU).

sujeitos economicamente vulneráveis à educação superior, para além da geração de estatísticas acerca da expansão do ensino superior no País.

Notadamente, o cenário posto para a educação de nível superior gerida pelo Estado no Brasil contemporâneo é frágil e foi agudizado pela condição de emergência sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 em 2020, configurando um dos períodos mais nefastos da história, ocasionando perdas de vidas e outros danos sociais. Os impactos nocivos da pandemia incidiram sobre as diversas esferas da sociabilidade, produzindo perdas reparáveis apenas a longo prazo, como no caso da educação, tema a ser discutido no item que se segue.

### **3.3 Crise sanitária de 2020: efeitos danosos provocados pela pandemia de Covid-19 sobre a educação brasileira**

Em 2020 o mundo testemunhou o início de um dos períodos mais nefastos da história da humanidade, decorrente da pandemia de Covid-19, a qual teve origem ainda em 2019, alastrando-se pelo planeta em velocidade recorde, provocando uma crise não apenas no âmbito da saúde, mas também nos sistemas político-econômicos e sociais dos países. A situação de emergência sanitária internacional foi provocada pelo surgimento e disseminação do novo coronavírus (Sars-Cov-2), que começou a circular na cidade de Wuhan, na China, ainda em 2019. A alta capacidade de proliferação e contágio do vírus causador da Covid-19 fez com que a doença se alastrasse nos países e continentes rapidamente, levando a Organização Mundial de Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, por meio de pronunciamento de seu diretor geral Tedros Adhanom, a elevar o estado de contaminação à pandemia.

A partir de então, no mundo todo, as autoridades começaram a mobilizar esforços e a buscar estratégias de prevenção e de enfrentamento da doença, que se alastrava velozmente, ceifando milhares de vidas em horas. Diante dessa realidade, chefes de Estado instituíram planos para conter a disseminação do vírus, implantando medidas de restrição à circulação de pessoas, bem como adotando protocolos de atendimento e de tratamento da doença nas unidades de saúde. Como uma enfermidade ainda desconhecida, os protocolos e as terapêuticas desenvolvidas no início da pandemia eram experimentais e visavam tratar os graves sintomas manifestados pelas pessoas infectadas, as quais, a cada dia e hora,

superlotaram hospitais de médio e grande porte, assim como unidades básicas de saúde. Muitos hospitais foram designados, exclusivamente, para o acolhimento dos/as pacientes acometidos/as pela Covid-19, outros destinaram leitos em alas com isolamento, a fim de que os/as demais pacientes já internados/as em razão de outras enfermidades não fossem contaminados/as, entretanto, tais barreiras não foram impeditivos para o novo coronavírus, dotado de alto nível de transmissibilidade. Ao passo que a pandemia avançava, os/as profissionais que atuavam “na linha de frente” (enfermeiros/as, médicos/as, técnicos/as de enfermagem, socorristas e outros/as), ou seja, no atendimento direto à população doente, também se contaminavam em um número crescente, agravando ainda mais a crise no sistema de saúde, para além da ausência de leitos e da insuficiência de equipamentos, de medicamentos e outros insumos necessários ao tratamento da doença.

As medidas de contenção ao avanço da Covid-19 estenderam-se para além dos estabelecimentos de saúde, impondo mudanças no cotidiano da população em geral, na dinâmica das atividades laborais, nas relações sociais, nos comportamentos individuais e coletivos, estipulando novos hábitos de convívio em sociedade. Dessa maneira, os/as governantes de diversos países começaram a fazer recomendações referentes ao distanciamento social e ao isolamento de pessoas, cujos exames para detecção do vírus tiveram os resultados confirmados, com o intuito de conter o contágio. Assim, portos, aeroportos e fronteiras foram fechados; barreiras sanitárias nos limites entre cidades e estados foram instaladas; atividades consideradas não essenciais foram interrompidas; calendários letivos foram suspensos, com fechamento de creches, escolas e universidades; foram estipulados o trabalho e as aulas remotos; estabelecimentos destinados à alimentação, ao lazer e à prática de esportes, como restaurantes, bares e academias, que promoviam a aglomeração de pessoas foram fechados; tudo isso como uma maneira de conter o contágio e de proteger as pessoas contra a ameaça que o vírus era.

Embora tais medidas fossem urgentes e necessárias, muitas vezes foram questionadas e consideradas exageradas por indivíduos que subestimaram o poder destrutivo da doença, adotando uma postura de “negacionismo científico” e colocando os interesses econômicos acima da preservação da saúde coletiva. A exemplo disso, a presidência da República do Brasil, na época, sob o lema “a

economia não pode parar”, condenou as práticas restritivas e estimulou a continuidade das atividades não essenciais na sua normalidade. Assim como o vírus, tal concepção contaminou um sem-número de pessoas que, tal qual o governante, contestaram a necessidade da interrupção das atividades econômicas e o distanciamento social. Esse comportamento contribuiu para a disseminação da Covid-19 pelo País, acelerando o ritmo da contaminação e das mortes pela enfermidade. A postura negacionista do então governo colaborou para o avanço da doença no território nacional, pois subestimou a capacidade de proliferação do vírus e a gravidade da crise sanitária, ocasionando, em um curto período tempo, centenas de milhares de mortes. Associado a isso, a prática negacionista atrasou a compra das vacinas contra a Covid-19, as quais foram desenvolvidas mediante os esforços e o compromisso de cientistas e pesquisadores de diversos países, que se debruçaram sobre estudos para desvendar a estrutura do vírus, possibilitando, assim o desenvolvimento das vacinas em tempo recorde. Desse modo, o negacionismo perpetrado pelo governo central cooperou deliberadamente para atraso no processo de imunização da população brasileira, ocasionando a instalação de um cenário mórbido no País que, até a 22<sup>a</sup> (vigésima segunda) semana de 2023, contabiliza um total de 703.291 (setecentos e três mil, duzentos e noventa e um) óbitos acumulados, segundo dados do Ministério da Saúde<sup>42</sup>.

Não obstante a pandemia tenha atingido severamente os países pelo mundo, sem distinção, a forma como ela foi vivenciada especificamente por cada um deles demonstrou diferenças, a depender tanto da posição que ocupam no contexto político-econômico internacional, como da maneira com a qual governantes abordaram a gravidade da crise de saúde instalada. Considerando o primeiro aspecto, os países desenvolvidos, evidentemente, dispunham de maiores condições para combater a problemática de saúde, ao contrário de países periféricos, como o Brasil, cuja desigualdade social foi um dos fatores impeditivos ao enfrentamento eficaz da situação de emergência. De maneira similar, as pessoas, assim como as nações, viveram a experiência da pandemia de modos diferentes.

Nitidamente, os indivíduos e as famílias em condições socioeconômicas desfavorecidas sofreram de forma mais aguda os impactos que a pandemia provocou. Isto é, para a parcela empobrecida da população brasileira, as formas de

---

<sup>42</sup> Dados disponíveis em: [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em 16/06/2023.

resistir e de enfrentar a pandemia foram mais precárias e ineficientes. Harvey (2020), considera que a pandemia de Covid-19 possui um caráter de classe, gênero e raça, em que o complexo formado por trabalhadores/as e pelos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade, como negros/as, mulheres, idosos/as e imigrantes, estiveram mais expostos às consequências perversas dessa catástrofe humanitária. Do mesmo modo, Antunes (2020) compreende que as formas de experienciar a pandemia depende do lugar onde estão inseridos os indivíduos, grupos ou coletividade. A exemplo disso o autor argumenta que,

*Dada a divisão sociossexual e racial do trabalho em sua nova morfologia, as mulheres trabalhadoras brancas sofrem mais que os homens brancos (basta ver que os altos índices de violência doméstica e feminicídio se ampliam durante a pandemia), enquanto que as trabalhadoras negras são ainda mais penalizadas que as brancas (veja-se o exemplo das trabalhadoras domésticas no Brasil, que totalizam 6,2 milhões, das quais 68% são negras) (Antunes, 2020, p. 14).*

É nítido que o grupo de trabalhadores/as precarizados/as e a população pobre foram atingidos de forma mais severa pelos impactos da pandemia, tanto para aqueles/as que se expunham aos riscos de contaminação nas ruas (como motoristas por aplicativos e entregadores/as) para garantir sua sobrevivência, quanto para os/as que já se encontravam em situação insalubre decorrente da pobreza há tempos instalada. Para estes/as, que sempre vivenciaram uma realidade de expropriação de direitos, a crise sanitária agudizou ainda mais a situação de desproteção, de privação e de penúria, aprofundando a desigualdade social e configurando-se como uma catástrofe.

A Covid-19 também expôs a fragilidade do sistema de proteção social brasileiro, bem como o despreparo e a inoperância do governo no trato de questões emergenciais. A pandemia evidenciou a debilidade das políticas sociais no País, já enfraquecidas pelo baixo investimento governamental. Na área da saúde, os problemas instalados há anos, como a insuficiência de leitos e de profissionais nas unidades de atendimento, a deficiência das estruturas edificadas, a carência de insumos, a precariedade e/ou ausência de equipamentos, dentre outras dificuldades, provocaram o colapso do sistema de saúde brasileiro em pouco tempo e foram determinantes para o avanço dos números de contaminados e de mortos, exibindo uma realidade de descontrole na condução das estratégias para o enfrentamento da

crise sanitária. No campo da assistência social, os programas governamentais voltados para a população em situação de pobreza e de extrema pobreza, a exemplo do programa de transferência de renda Auxílio Brasil (assim denominado na época), foram incapazes de suprir as demandas das famílias, cujas realidades de escassez eram crescentes e as expunham a um estado de miséria. No âmbito da educação, a pandemia expôs as deficiências e as desigualdades no sistema de ensino brasileiro, bem como provocou danos reversíveis apenas a longo prazo. Destarte, consideramos ser relevante tecermos uma discussão acerca dos prejuízos que a pandemia de Covid-19 acarretou para a educação nacional.

O nefasto contexto decorrente da Covid-19 asseverou problemas já existentes na educação brasileira, principalmente na esfera pública, agravando questões referentes à precarização da oferta, à fragilização da relação ensino/aprendizagem, à degradação da força de trabalho e o fortalecimento do projeto de privatização e de consolidação da educação a distância. Toda essa problemática, obviamente, já estava instalada no cenário da política educacional brasileira há tempos, desse modo, a então situação de emergência apenas descortinou aspectos escondidos e negligenciados pela ação governamental.

O avanço da pandemia forçou, como ressaltado anteriormente, a suspensão das atividades letivas presenciais e a instauração do modelo de ensino remoto, mediado pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC). Esse protótipo foi instituído de maneira súbita e improvisada, impondo desafios a estudantes e professores/as, bem como para todo o corpo de trabalhadores/as da educação. Embora essa tenha sido a alternativa vislumbrada para minimizar os danos quanto ao cumprimento do calendário acadêmico, a estratégia de aulas remotas se mostrou inviável para os sujeitos com dificuldades de acesso e de manuseio dos sistemas informacionais, prejudicando, por sua vez, o processo de ensino/aprendizagem.

Dessa maneira, numa realidade de profunda desigualdade social, estudantes pertencentes à parcela economicamente desfavorecida da sociedade se depararam com fatores limitantes do acesso às TIC, decorrentes da insuficiência de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos indispensáveis para a participação nas atividades remotas como *smartphones*, *tablets*, *notebooks*, bem como para a contratação de planos de dados móveis e/ou serviços de *Internet*. Além disso, num país com uma vasta dimensão territorial como o Brasil, são muitas as

disparidades regionais, em que grandes metrópoles coexistem com localidades menos desenvolvidas, onde os sistemas de telecomunicações são deficitários, obstando o acesso de alunos/as às aulas no formato remoto diretamente de seus domicílios. De acordo com Senhoras (2020, p. 134), a pandemia demarcou, de forma patente, quem estaria no lugar de inclusão ou de exclusão do processo educacional.

Os impactos intemporais da pandemia da Covid-19 sobre a educação são preocupantes, pois reproduzem de modo ampliado assimetrias previamente existentes nas sociedades, de modo que os atores econômicos privilegiados e com amplo acesso ao ensino privado e às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) conseguem minimizar os efeitos pandêmicos no curto prazo, por meio da continuidade educacional via EAD em contraposição a atores econômicos mais vulneráveis.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre o acesso à *Internet* e à televisão e posse de telefone móvel para uso pessoal em 2021, a qual foi publicada em 2022, mostra as diferenças existentes no País quanto à utilização das TIC. O Quadro 2, abaixo, exhibe os dados sobre a utilização de *Internet* nos domicílios brasileiros, segundo as Grandes Regiões.

Quadro 2			
Domicílios em que havia utilização de <i>Internet</i> no ano de 2021, por região e situação de domicílio			
País e Grandes Regiões	Total (%)	Área Urbana (%)	Área Rural (%)
Brasil	90,0	92,3	74,7
Norte	85,5	92,4	58,6
Nordeste	85,2	88,7	73,9
Centro-Oeste	93,4	94,4	82,4
Sudeste	92,5	93,5	78,4
Sul	91,5	93,0	82,2

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021.

De acordo com os dados acima expostos, notamos que ainda há uma parcela de domicílios que não dispõem de acesso à *Internet*, isto significa que, no contexto da pandemia, em que foi forçada a adoção do sistema de aulas remotas, uma fração de estudantes manteve-se excluída por não poder acompanhar as atividades acadêmicas, já que não dispunha dessa ferramenta informacional. Um outro aspecto relevante que o Quadro 2 traz, diz respeito à disparidade existente entre as Grandes Regiões quanto à questão do acesso à *Internet*. Vejamos que as Regiões Norte e Nordeste, consideradas as menos desenvolvidas do País, apresentam percentuais muito abaixo das demais e, quando são considerados os percentuais referentes às áreas urbanas e rurais, as diferenças se agravam. Diferenças essas que aprofundam desigualdades, excluindo parte do segmento estudantil do processo educacional.

A PNAD Contínua 2021 exhibe outras informações importantes sobre a utilização da *Internet* nos domicílios brasileiros. A pesquisa elenca os motivos da não utilização desse recurso informacional e comunicacional, dentre os quais, três nos despertaram a atenção: o primeiro motivo se refere ao custo do serviço de *Internet*, considerado caro; o segundo remete à não disponibilidade do serviço na área onde estava localizado o domicílio; e o terceiro, diz respeito ao valor dos equipamentos eletrônicos necessários ao uso da *Internet*, também considerados de alto custo. Notamos que, dois desses motivos estão diretamente relacionados à questão socioeconômica, em que os custos do serviço de *Internet* e dos equipamentos se configuram como impeditivos ao acesso de famílias empobrecidas. O outro motivo destacado, referente à indisponibilidade de cobertura do serviço em áreas específicas do território nacional, expõe nitidamente a desigualdade existente entre as Regiões, umas menos desenvolvidas que outras, revelando-se como mais um fator limitante do acesso à educação no País.

A pesquisa realizada pelo IBGE (2022) mostra, ainda, que o percentual de pessoas que utilizaram a *Internet* em 2021, na condição de estudante, foi de 90,3%. Contudo, quando fazemos o recorte entre os/as estudantes da rede privada de ensino em contraste com os/as da rede pública, observamos que o percentual de utilização da *Internet* entre o primeiro grupo foi superior ao do segundo, sendo de 98,2% e 87%, respectivamente. Além disso, levando em consideração as Regiões Norte e Nordeste do Brasil, o percentual de discentes pertencentes à rede pública que utilizaram a *Internet* foi, respectivamente, de 73,2% e de 83,2%, sendo que, nas

demais Regiões, esse percentual variou de 91% a 92,2%. Em relação a estudantes atendidos pela rede privada, a pesquisa aponta que o percentual de utilização de *Internet* ficou acima de 96,0% em todas as Grandes Regiões do País, alcançando praticamente a totalidade de estudantes nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O estudo revela, ainda, que os principais motivos da não utilização da *Internet* por estudantes, notadamente os da rede pública de ensino, foram de ordem financeira: 25,1% consideravam o serviço de conexão caro e 18,3% julgavam altos os valores dos aparelhos necessários para ter acesso à rede. É válido salientar que municípios, estados e União investiram na compra de equipamentos (*chips* de telefonia móvel, *smartphones* e *tablets*) para a distribuição entre estudantes da rede pública de ensino, para que pudessem participar das atividades escolares remotas, porém tal providência não foi capaz de suplantar a demanda por conectividade, pouco minimizando os prejuízos no processo educacional.

Assim, diante da pesquisa realizada pelo IBGE (2022), podemos interpretar que a impossibilidade ou a limitação do acesso à *Internet* provocou perdas para estudantes submetidos ao regime de aulas remotas, instituídas em decorrência da pandemia de Covid-19, apesar dos protestos de docentes e outros/as trabalhadores da área. Sobre esse aspecto, pudemos constatar em nossa pesquisa realizada junto aos/às estudantes do IFCE *campus* Fortaleza que as dificuldades de acesso às TIC foram cruciais para a fragilização do processo formativo daqueles e daquelas que vivenciam uma realidade de vulnerabilidade social.

No início, eu ia pra rua, pra pegar o *wifi* de alguém pra poder estudar. É... eu fazia isso, porque era o único modo né, porque também eu não queria perder e eu não gosto de “tá” atrasando (Interlocutor/a D).

Foi muito difícil porque a gente teve que se adaptar né, e, no começo, a gente não tinha *internet*, “tava” pegando a *internet* do vizinho pra ter aulas e sempre tinha aula. E aí, depois que veio a política lá, que liberou *chips*, depois veio *tablets*, então eu solicitei tudo que foi preciso e, a partir daí, melhorou (Interlocutor/a G).

Eu acho que a questão da gente ter aula remota foi uma coisa que, acho que pra muita gente foi, assim, pego de surpresa, que você teve que, de uma hora pra outra, ter todo aquele preparo de ter uma boa *internet* em casa, ter um dispositivo móvel pra poder ter aquela aula, então, de início foi uma coisa que eu realmente tive que correr contra o tempo. [...] Então eu tive que correr atrás disso também e tentar juntar um dinheiro pra comprar um computador. Acabei comprando um de segunda mão e consegui manter o ritmo das aulas *on-line* (Interlocutor/a H).

Os depoimentos acima mostram que a necessidade fez com que os/as estudantes criassem estratégias ou improvisos para acompanharem as aulas remotas, instituídas aligeiramente, desconsiderando as fragilidades e carências do público estudantil. Dessa maneira, buscar sinal de *Internet* na rua, na vizinhança, ou fazer arranjos para adquirir equipamentos usados, seminovos ou obsoletos para participar das aulas *on line*, está longe de se configurar uma condição ideal para o processo educacional, fazendo com que a qualidade da formação seja comprometida. Embora saibamos que a pandemia tenha provocado situações atípicas, cujo manejo tenha se baseado em ações emergenciais, também improvisadas, aplicadas pela instituição de ensino com o intuito de dar respostas para os diferentes transtornos que emergiam, consideramos ser necessário a tomada de atitudes com responsabilidade e moderação, diferentemente de ações imediatistas que, em vez de resolver, agravam os problemas.

É válido salientar que, diante dessa questão do acesso e participação no modelo de ensino remoto, a referida instituição adotou a estratégia de distribuição de *chips* e de *tablets* para discentes que não dispunham de tais ferramentas informacionais em razão de suas limitadas condições financeiras. Contudo, essa situação expôs a problemática da exclusão digital de parcela do público estudantil no País, a qual, naquele momento de crise sanitária, por exemplo, apresentou-se como fator determinante de quem estaria dentro ou à margem do processo educativo.

Todavia, essa questão não foi a única que acarretou danos ao processo de assimilação do conteúdo das disciplinas e no desempenho acadêmico de alunos/as. Junto a ela, outras problemáticas se somaram, principalmente aquelas relativas à desigualdade social existente no País, corroborando para a fragilização do processo ensino/aprendizagem. Como observado anteriormente, as formas de sentir e de vivenciar a pandemia foram diferentes a depender do lugar que as pessoas ocupavam na sociedade de classes. Desse modo, para aqueles/as alunos/as que vivenciavam situações de insuficiência de recursos financeiros, de inexistência/deficiência de alimentação, morando em domicílios coabitados por mais de uma família, sem um ambiente adequado para o acompanhamento das aulas remotas, livre de ruídos e de outras interferências, que estavam imersos num cotidiano de conflitos familiares, de violências e de outros problemas relacionados à conjuntura social, tiveram perdas muito mais graves na aprendizagem e no

desempenho acadêmico no contexto do ensino remoto. Isso é o que observamos nas falas dos/das discentes entrevistados/as:

As dificuldades “veio” desde o começo, meu celular não aguentava tanta coisa, ele descarregava rápido, então pra me manter nas turmas era difícil, tinha que estar no carregador. Fora isso, como eu sou de uma área de vulnerabilidade social, não sei se isso tem relação, mas lá é muito barulhento. É som de tiro, é som de carro, os meus irmãos brigando, gritando (Interlocutor/a B).

Pois é, a minha casa, ela só tem três compartimentos: é o meu quarto, o quarto da minha irmã e o quarto da minha mãe com minha irmã e um banheiro. Então, minha irmã que tem deficiência, ela faz muito barulho, ela brinca e é zuada o dia inteiro. Eu tive muita dificuldade por conta disso, porque às vezes eu “tava” tendo aula e ela gritando, cantando, dançando, então não dava pra parar ela não, e a gente deixava assim (Interlocutor/a G).

A questão habitacional se apresentou, nesse cenário, como outra adversidade vivenciada pelos/as discentes durante o ensino remoto, ocasionando transtornos, dificuldades de concentração, dispersão e outros inconvenientes que atrapalharam o aprendizado e, por consequência, o rendimento escolar. Esta é uma realidade que envolve esses/as e tantos/as outros/as estudantes residentes em áreas periféricas, pobres e desassistidas por políticas que possam garantir condições habitacionais básicas. Como descreve um/a dos/as interlocutores/as sobre o ambiente no qual reside, podemos perceber a necessidade de maiores esforços para manter o ritmo dos estudos:

Era bem conturbado, porque a família carente, eu morava [...] num beco, então os meus vizinhos faziam muita zuada, e eu conseguia escutar os vizinhos, assim, sabe como é, casas simples, de uma parede dividindo a casa dos vizinhos. Escutava, sei lá, o que o vizinho “tava” assistindo, ou escutando quando ele colocava o rádio mais alto, então sempre atrapalhava. Eu lia muito à noite, assim 1h da manhã, 12h até 3h da manhã, sempre eu lia mais nesses horários, ou colocando fone no último volume em algum som ambiente, chuva, pra conseguir fazer a leitura (Interlocutor/a J).

Sendo assim, para além da inadequação dos ambientes domiciliares, especialmente aqueles situados em áreas mais vulneráveis, socialmente desprotegidas, outras demandas que prejudicaram a assimilação dos conteúdos das aulas remotas e que afetaram o rendimento acadêmico foram elencadas pelos/as entrevistados/as, como: restrições alimentares, tendo em vista que, nas aulas presenciais, a merenda escolar fornecida pela instituição de ensino complementava

a necessidade de alimentação dos/das discentes; a dificuldade de acompanhamento da metodologia adotada nas aulas por meio remoto, cujos/as alunos/as pontuaram a perda da dinâmica e do diálogo próprios da sala de aula, facilitadores da aprendizagem; a dispersão e a exaustão provocada pela rotina em frente às telas; e a impossibilidade de acesso ao acervo físico da biblioteca do *campus*.

Evidentemente, o caos instalado na educação trouxe desafios também para professores/as e outros/as trabalhadores/as da educação. O modelo de ensino remoto exigiu do segmento docente a construção de novas metodologias de trabalho de modo célere, muitas vezes, sem suporte técnico e/ou capacitação para tal. Professores e professoras, que não tinham familiaridade com o uso de tecnologias e das plataformas digitais, foram surpreendidos com a prática de ensino remoto e esboçaram enormes dificuldades para ministrar aulas e transmitir os conteúdos das disciplinas a contento. Além disso, ao exercício da atividade docente no domicílio, foi justaposto o trabalho doméstico, sobrecarregando os/as profissionais e gerando uma situação propícia ao adoecimento físico e psíquico-emocional.

Do mesmo modo, outros/as profissionais da educação não-docentes também vivenciaram situações delicadas durante o trabalho remoto, com o aumento da vigilância, do controle e do assédio moral praticado pelas chefias, para além da ampliação da jornada de trabalho. Isto é, a dinâmica imposta pelo trabalho remoto expôs a gama de trabalhadores/as da educação a condições ainda mais aviltantes, se considerarmos a intensificação da exploração do trabalho (guiado pela lógica gerencial de gestão por resultados e pela eficiência), a indefinição do tempo de trabalho e do tempo livre, tudo isso somado ao estresse e aos sentimentos de medo e angústia gerados pela pandemia. Assim, o contexto das aulas e do trabalho remoto trouxe prejuízo generalizado para estudantes, docentes e demais trabalhadores/as da educação: para os primeiros, deixou lacunas na formação acadêmica; para os dois últimos, proporcionou uma maior precarização da força de trabalho.

Com a retomada paulatina das atividades letivas presenciais ficou nítida a dimensão das perdas, dos atrasos e das falhas que a pandemia provocou. Considerando a atividade educacional como uma prática genuinamente coletiva, relacional, que requer interações imprescindíveis à facilitação do aprendizado, as quais o ambiente virtual não propicia, podemos inferir que a dinâmica do ensino remoto foi determinante para a fragilização da formação acadêmica. Para além

desse aspecto, a crise de saúde comprometeu seriamente o desenvolvimento das atividades de pesquisa e de extensão universitária, essenciais à complementação do ensino, acarretando perdas na construção do conhecimento, na interpretação dos fenômenos e na intervenção na realidade.

Desse modo, o legado deixado pela pandemia concerne à potencialização da fragmentação e da precarização da educação brasileira, já severamente atacada e descaracterizada pelos objetivos inerentes ao projeto neoliberal. Por outro lado, a crise sanitária também deixou uma herança favorável aos investidores que pretendem transformar a educação num “grande negócio”, haja vista a possibilidade de expansão dos projetos de educação a distância para diferentes níveis e modalidades educacionais. Eis aí a oportunidade de consolidação de um projeto que compreende uma educação reduzida (do ponto de vista de produção e ampliação do conhecimento), utilitarista, privatista e voltada para os interesses do capital. Nessa proposta, as vantagens se voltam para os grandes grupos empresariais ligados ao ramo da educação e ao mercado tecnológico digital, como *Apple, Google, Facebook, Microsoft* e *Amazon* (Fiera; Evangelista; Flores, 2020).

Diante das questões acima discutidas, observamos que a pandemia de Covid-19 causou diversos impactos negativos sobre a educação brasileira e agudizou os problemas já existentes nela, sejam eles referentes ao enfraquecimento do processo ensino/aprendizagem, o qual repercute no comprometimento da qualidade da formação acadêmica de discentes, à fragilização da força de trabalho na área, à precarização do sistema de ensino público e ao fortalecimento do projeto de privatização da educação nacional. Há de ressaltarmos, nesse cenário, como um dos problemas mais graves, a condição de desvantagem de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica em relação àqueles com acesso a bens e serviços básicos necessários à participação, assimilação e bom desempenho nas atividades acadêmicas. Nesse contexto, e, para além dele, as ações concernentes à assistência ao/à educando/a em situação de vulnerabilidade social são essenciais para viabilizar o acesso à educação, contribuindo para a aquisição de uma formação com qualidade, dentro de uma realidade social de profunda desigualdade que determina, na maioria das vezes, quem ficará dentro do sistema educacional e quem permanecerá à sua margem.

Assim, o conjunto de ações inerentes à assistência estudantil (AE), voltadas para o atendimento das diversas demandas de estudantes pertencentes à

fração mais vulnerável da sociedade aparece, nesse momento de crise, bem como fora dele, como um importante recurso para viabilizar a permanência no sistema educacional, prevenindo e combatendo situações de retenção e abandono escolar. Destarte, nossa pesquisa envereda para o estudo da assistência estudantil, no âmbito do ensino superior, como uma proposta que traz, no seu arcabouço, uma possibilidade de democratização e efetivação da educação como um direito.

#### **4 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM FOCO: A DIMENSÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO COMO ESTRATÉGIA PARA O ACESSO DE ESTUDANTES AO ENSINO SUPERIOR NO IFCE *CAMPUS* FORTALEZA**

Neste capítulo, apresentamos os apontamentos da nossa pesquisa acerca da efetividade dos auxílios financeiros no IFCE *campus* de Fortaleza como estratégia de viabilização do acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade social ao ensino superior. Para além da exposição dos resultados da pesquisa, estabelecemos um diálogo com estudiosos/as da sociabilidade capitalista e da educação brasileira, compreendendo ser indispensável para a análise dos dados coletados. Consideramos importante, entretanto, iniciar este capítulo com o estudo prévio sobre a origem e desenvolvimento da assistência estudantil no País, o caráter assumido ao longo do tempo e o significado na política de educação, especialmente no que diz respeito à pauta da democratização do acesso ao ensino superior. Complementamos esse tópico com a explanação do funcionamento da AE no IFCE, a partir da implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Adiante, elaboramos uma discussão acerca do papel dos auxílios financeiros estudantis (alimentação e transporte) como recurso complementar à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social no ensino superior no País. Neste ponto, exibimos dados sobre o número de auxílios concedidos ao longo de um determinado período no IFCE *campus* Fortaleza, bem como apresentamos as informações acerca do orçamento institucional destinado à AE. Para além disso, expomos os depoimentos dos/as interlocutores do nosso estudo, os/as quais identificam as principais dificuldades que enfrentam para dar continuidade ao percurso educacional e o significado que os auxílios financeiros representam nesse processo.

No tópico seguinte abordamos o perfil dos/as discentes atendidos/as pelos auxílios financeiros (alimentação e transporte) a partir dos dados dispostos na caracterização socioeconômica, presente no Sistema Informatizado de Assistência Estudantil (SISAE) do IFCE, referente ao *campus* Fortaleza. Dessa maneira, elaboramos o perfil dos/as contemplados/as, considerando as informações sobre sexo, idade, moradia, condição familiar, renda bruta e *per capita*, dentre outras. Com base nesses dados, realizamos discussões acerca de aspectos que consideramos

de relevância para nosso estudo e para a questão do acesso à educação superior pública no Brasil.

Finalizamos o capítulo com o debate acerca do aprofundamento da desigualdade social no contexto nacional, ocasionada pela expansão do sistema capitalista de produção, e sua influência na permanência de pessoas atingidas pelas sequelas da questão social no espaço universitário. Além disso, buscamos demonstrar a repercussão que os auxílios financeiros estudantis, como parte da política de AE, exercem sobre a questão do acesso ao ensino superior público brasileiro.

#### **4.1 O processo de constituição da assistência estudantil no Brasil e sua efetivação no IFCE**

Compreender a assistência estudantil (AE) tal como se apresenta na cena contemporânea, como o conjunto das ações que têm por objetivo viabilizar o acesso ao ensino superior, isto é, para além do ingresso, a permanência e a qualidade da formação acadêmica de estudantes gravemente atingidos pelas implicações da questão social, requer o conhecimento da trajetória de sua estruturação no Brasil, sua origem e as transformações ocorridas ao longo do tempo. Desse modo, podemos afirmar que a história da AE acompanha o processo de constituição do ensino superior brasileiro. Destarte, as ações pioneiras nesta área datam da década de 1930, quando a educação superior começa a deixar de ser um privilégio da elite econômica da sociedade e passa a ser permeada por pessoas oriundas da classe trabalhadora, a qual buscava, por meio da elevação da escolaridade e da qualificação profissional, melhorar sua condição social. Como discutimos no capítulo anterior, o ingresso de pessoas não pertencentes à classe dominante no ensino superior está associado ao desenvolvimento do capitalismo no País, que exigia a formação de trabalhadores/as qualificados/as para responder às demandas do sistema em construção. Para tanto, foi necessário, além da criação de estabelecimentos de ensino e da ampliação de vagas nos cursos superiores, organizar meios que pudessem viabilizar a permanência de estudantes durante a formação acadêmica.

Assim sendo, as primeiras ações na área de assistência estudantil foram referentes a programas de alimentação e moradia universitária<sup>43</sup>. Em 1931, no contexto da Reforma Francisco Campos foi criada a Lei Orgânica do Ensino Superior por meio do Decreto nº 19.851, em que foram propostas medidas de providência e de beneficência aos/às discentes dos institutos universitários, como bolsas de estudos para estudantes reconhecidamente pobres (Imperatori, 2017). Essa Lei foi incorporada à Constituição de 1934, assegurando suporte aos/às estudantes necessitados/as, assim denominados/as, mediante a concessão de bolsas de estudo, assistência alimentar e dentária. Na década de 1940, a assistência a educandos/as tornou-se abrangente a todos os níveis de ensino, conforme determinava a Constituição de 1946, a qual estabelecia que os sistemas de ensino deveriam ofertar serviços de assistência educacional a alunos/as necessitados/as, viabilizando condições de eficiência escolar (*Ibidem*).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 trata, em um dos títulos, da Assistência Social Escolar como um direito, em que serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem deveriam ser desenvolvidos, fiscalizados e estimulados pelos sistemas de ensino. Desse modo, notamos que, ao longo dos anos, à medida que o ensino superior foi se expandindo no Brasil, principalmente entre as décadas de 1950 e 1970, a organização da assistência aos/às educandos/as foi se complexificando em razão das demandas emanadas do público estudantil, composto, cada vez mais, por pessoas oriundas das classes economicamente menos favorecidas. Segundo Imperatori (2017, p. 287),

Tendo em vista a expansão das vagas, a juventude das classes mais baixas passou a ter maior acesso à universidade, o que gerou demandas por ações específicas para atendimento desse público. Muitos desses jovens saíam de suas cidades para as capitais buscando formação acadêmica. Começaram reivindicações e lutas, juntamente com o movimento estudantil, que levaram as instituições de educação a assumirem a responsabilidade pela manutenção de algumas necessidades básicas dos estudantes que não tinham recursos.

---

<sup>43</sup> Há registro de que a primeira manifestação de apoio a estudantes ocorreu em 1928, quando foi inaugurada a Casa do Estudante Brasileiro, localizada em Paris, sendo destinada a auxiliar estudantes pertencentes a famílias da elite brasileira que se deslocavam para a capital francesa para estudar. Portanto, configurava-se como uma ação de cunho elitista (Mocelin, 2019).

Ainda na década de 1970 foi criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao MEC, que organizou programas de assistência a estudantes, como as Bolsas de Trabalho e as Bolsas de Estudo. Por meio das primeiras, os/as estudantes eram encaminhados/as para o exercício profissional em entidades públicas e/ou privadas; e as segundas ofertavam recursos financeiros aos/às alunos/as para que pudessem se manter, sem a exigência de uma contrapartida. No final dos anos 1980 o referido Departamento foi extinto, ocasionando a fragmentação das ações de assistência ao público estudantil nas instituições de ensino, fazendo com que tais ações se tornassem escassas e pulverizadas. Dessa maneira, a ausência de uma unidade condutora das ações de assistência estudantil provocou não somente a fragilização dessas ações, mas também facilitou o desenvolvimento de práticas clientelistas e de cunho caritativo, conforme expõe Barbosa (2009, p. 38 *apud* Imperatori, 2017, p. 288):

A assistência desenvolvida na universidade, do ponto de vista de sua implementação técnica, expressa, por um lado, o descaso com a área social e revela-se, por outro, enquanto um campo onde prevalecem concepções paternalistas e clientelistas, traduzidas em práticas de ajuda e no uso indevido dos recursos públicos disponíveis.

De fato, a concepção de AE como ajuda e benevolência do Estado percorre toda a sua trajetória, constituindo-se como um estigma a ser desconstruído. Assim, a partir do amadurecimento das discussões entre as entidades de representação de estudantes e de instituições de ensino superior em torno da temática, a AE começa a ser encarada como um direito. O debate ocorre ao mesmo tempo em que a educação emerge como um direito social constitucionalmente reconhecido, e que a organização de propostas, projetos e programas são necessários para ampliar as possibilidades de exercício desse direito universalmente. Desse modo, ao designar a educação como um direito social, em seu Art. 6º, e ao determinar em seu Art. 206, inciso I a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988), a CF de 1988, embora não se refira especificamente ao ensino superior, fornece os elementos justificadores da importância da existência das ações de AE nos espaços universitários, como meio para possibilitar o acesso à educação. Da mesma forma, essa determinação aparece na LDB/1996, no seu Art. 3º inciso I (Brasil, 1996), fortalecendo a defesa pela construção de propostas para uma AE mais bem estruturada.

Nesse contexto, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) – criado em 1987 – e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), bem como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Secretaria Nacional de Casa de Estudantes (Sence) exerceram um importante papel na discussão política acerca das questões referentes à assistência estudantil, engajando-se na luta pela garantia de condições essenciais para o ingresso, a permanência e conclusão do ensino superior e pela defesa da igualdade de oportunidades para estudantes severamente atingidos/as pelas sequelas da desigualdade social. É válido destacar o empenho do Fonaprace, na década de 1990, no desenvolvimento de um trabalho sistemático junto às IFES, com o intuito de caracterizar o perfil socioeconômico e cultural dos/as discentes dessas instituições. A meta era agrupar dados confiáveis, indispensáveis ao debate e à defesa pela formulação e implementação de políticas de permanência estudantil no ensino superior (Dutra; Santos, 2017).

Nessa direção, o Fonaprace realizou e publicou em 1997, 2004, e posteriormente em 2011, pesquisas amostrais sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação dessas Instituições. Os dados levantados apontaram a classificação econômica dos discentes e os principais indicadores sociais relacionados às necessidades estudantis: moradia, alimentação, transporte, saúde, manutenção e trabalho, indicando parâmetros para melhor definir as diretrizes para o desenvolvimento de programas e ações de AE a serem implementados pelas Instituições de Ensino Superior públicas (Dutra; Santos, 2017, p. 155).

Com base nos primeiros dados levantados, o Fonaprace elaborou o Plano Nacional de Assistência Estudantil em 2001, o qual foi encaminhado à Andifes e tornou-se o documento de referência para a construção de todas as ações relacionadas à temática da AE. O Plano apresentava as diretrizes norteadoras para a montagem de programas e projetos, indicava as áreas estratégicas a partir das quais a AE poderia ser desenvolvida nas IFES, bem como evidenciava a necessidade de destinação de recursos financeiros necessários à execução das ações de AE nas IFES (Dutra; Santos, 2017). Realmente, as pesquisas realizadas sobre o perfil socioeconômico dos/as estudantes universitários/as foram um importante instrumento para a constatação de que o público estudantil ingressante nos espaços das universidades era formado, cada vez mais, por pessoas oriundas

das classes mais baixas, evidenciando a necessidade de desenvolvimento de programas de apoio universitário.

Assim, todo esse movimento contribuiu para a construção de propostas para a reorganização da AE como um sistema norteador das ações em nível nacional, em contraposição a práticas pontuais e fragmentadas. Como resultado, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 (doze) de dezembro de 2007, a ser implementado em 2008, no âmbito das IFES. Tal Programa aparece como parte integrante das propostas que contemplam o projeto de reestruturação e expansão das universidades federais no País (REUNI), como apontado anteriormente. Nesse sentido, o PNAES

representa um marco histórico e de importância fundamental para a questão da assistência estudantil. Essa conquista foi fruto de esforços coletivos de dirigentes, docentes e discentes e representou a consolidação de uma luta histórica em torno da garantia da assistência estudantil enquanto um direito social voltado para igualdade de oportunidades aos estudantes do ensino superior público (Vasconcelos, 2010, p. 608).

No ano de 2010 o PNAES passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 7.234, instituído em 19 (dezenove) de julho, constituindo-se como um instrumento com maior robustez, trazendo no seu conteúdo as finalidades e objetivos bem demarcados, para além da definição das ações a serem desenvolvidas e do público-alvo a ser contemplado.

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 Decreto indica, ainda, as áreas em que as ações de AE devem ser desenvolvidas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à 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). Evidentemente,

é uma complexidade de ações para atender às múltiplas necessidades de discentes e que demandam, por conseguinte, uma heterogeneidade de profissionais, de diferentes especialidades, para dar conta das demandas que se apresentam no cotidiano institucional, e que, em muitos casos, as instituições de ensino não dispõem desses recursos humanos.

O PNAES, em sua versão atualizada em 2010, define o público-alvo das ações de AE, os/as quais são, prioritariamente, estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio, para além de outros requisitos definidos pelas IFES, as quais gozam de autonomia para planejar as estratégias para a aplicação dos recursos financeiros e para a execução das ações. Além disso, o Decreto, no Art. 8º, garante uma dotação orçamentária própria, anualmente dispensada às IFES, exclusiva para a operacionalização das ações de AE, significando um importante avanço sobre a questão do apoio aos/às educandos/as na educação superior. É válido lembrar que, nesse contexto, o cenário das demandas estudantis tende a se complexificar a partir da instauração da Lei de Cotas (Lei nº 12.711) e da criação do Sistema de Seleção Unificado (SISU) que amplia o público passível de apoio estudantil, fazendo do PNAES uma política imprescindível.

Certamente, a execução descentralizada propiciou liberdade e autonomia às instituições para planejar as formas de atuação conforme as necessidades e as especificidades locais. No IFCE, a AE é gerida pela Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE), caracterizando-se como uma diretoria sistêmica diretamente ligada à Reitoria da instituição, a qual realiza a gestão das ações juntamente com as equipes de AE de todos os *campi* no estado do Ceará. Cada *campus* conta com uma equipe de AE<sup>44</sup>, composta por diferentes categorias de profissionais, dentre estas, assistente social, pedagogo/a, psicólogo/a, médico/a, odontólogo/a, enfermeiro/a, nutricionista, assistente de aluno, educador/a físico/a e técnico/a em assuntos educacionais, conforme dita a Política de Assistência Estudantil do IFCE, aprovada pela Resolução nº 24 do Conselho Superior (Consup), de 22 de junho de 2015. Contudo, nem todas as equipes apresentam a formação completa, tendo em vista a quantidade insuficiente de profissionais em exercício na instituição para atender a demanda de

---

<sup>44</sup> A equipe de AE do *campus* de Fortaleza é formada por assistentes sociais, psicólogos/as, odontólogos/as, enfermeiros/as, pedagogos/as, médicos/as, assistente de aluno/a, nutricionista e técnico/a em assuntos educacionais.

35 (trinta e cinco) *campi*, ocasionando a ausência de uma ou mais categorias em diversas unidades de ensino, principalmente aquelas localizadas no interior do estado. Eis aí uma fragilidade que impacta na operacionalização da AE no IFCE, resultante da diminuição/interrupção da realização de concursos públicos para preenchimento de vagas no âmbito da educação pública federal nos últimos anos.

Nos *campi*, a gestão da AE é realizada pelas Coordenadorias de Assuntos Estudantis, à exceção de Fortaleza que, apesar de ser o maior *campus* do IFCE, não possui uma coordenação específica para esta área, portanto, sendo gerida diretamente pela Diretoria de Extensão. Desse modo, essas unidades gestoras realizam a condução das equipes e das ações desenvolvidas, com base nos documentos gerados no âmbito da própria instituição, como a Política de Assistência Estudantil<sup>45</sup> do IFCE, acima mencionada, o Regulamento de Auxílios Estudantis<sup>46</sup> e o Programa de Alimentação e Nutrição<sup>47</sup>, todos referenciados no PNAES. Assim sendo, no IFCE, a AE é desenvolvida por meio da prestação de serviços (médico-odontológico, psicologia escolar, segurança alimentar e suporte pedagógico) e da concessão de auxílios financeiros aos/às estudantes.

Dado o exposto, observamos que, ao longo do tempo, a assistência estudantil obteve alguns avanços à vista das primeiras manifestações ocorridas nos anos 1930. Em decorrência das resistências e lutas dos segmentos comprometidos com a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil, a AE tende a abandonar o matiz caritativo e a assumir o caráter de direito, muito embora, na prática cotidiana, ainda preserve os contornos de ajuda. Dentre os/as estudantes entrevistados/as na nossa pesquisa de campo, uma parte tem o entendimento de que a AE é um suporte, uma ajuda que o governo concede aos/às discentes socialmente vulneráveis para se manter na instituição de ensino e concluir a formação acadêmica. Poucos/as têm a interpretação de que a AE se caracteriza como uma política pública voltada para as pessoas, cujo acesso à educação superior é dificultado em razão da desigualdade social concernente ao sistema capitalista e da condição de classe em que estão postas. A despeito dessas interpretações, todos/as

---

<sup>45</sup>Disponível em: <https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/politica-de-assistencia-estudantil-do-ifce/regulamento-da-politica-de-assistencia-estudantil-do-ifce.pdf/view>.

<sup>46</sup>Disponível em: [https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/politica-de-assistencia-estudantil-do-ifce/rsolucoes\\_rae\\_24\\_e\\_61\\_atualizado-1.pdf/view](https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/politica-de-assistencia-estudantil-do-ifce/rsolucoes_rae_24_e_61_atualizado-1.pdf/view).

<sup>47</sup>Disponível em: <https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/politica-de-assistencia-estudantil-do-ifce/resolucao-ndeg-56-aprova-o-programa-de-alimentacao-e-nutricao-do-ifce.pdf/view>

concordam que a AE se configura como uma importante ferramenta para oportunizar o acesso de estudantes em condições socioeconômicas desfavoráveis à educação superior. Essa ideia é evidenciada em suas falas:

Eu acho que é importante existir uma assistência, um suporte, ele faz a diferença na vida de um aluno aqui que realmente quer algo. Ou mesmo pra aquele aluno que tem dificuldade mesmo, que, às vezes, é... um transporte ou alimentação faz a diferença bastante na vida acadêmica de um estudante, o rendimento pode aumentar ou diminuir (Interlocutor/a D).

Nesta fala, a importância de programas de suporte estudantil é enaltecida pelo/a estudante, mostrando-se como um diferencial, como um instrumento crucial para a permanência e para o rendimento acadêmico. Principalmente num contexto de aprofundamento das desigualdades sociais, em que suas famílias, muitas vezes, não dispõem dos mínimos necessários à sobrevivência, como é o caso da alimentação, questão bastante evidenciada nos relatos dos/as interlocutores/as, como podemos notar nos depoimentos abaixo:

Eu acredito que seja uma importância máxima, principalmente se a gente parar pra pensar como é o contexto atual né? É... de famílias que acabam sendo bem numerosas e onde nem todos dentro da casa conseguem prover o sustento de forma igualitária [...]. Então eu acredito que, quanto mais tenha essa questão, não só do auxílio transporte, do auxílio alimentação, mas outros, ajuda bastante a você realmente se manter, conseguir ter aquela rotina de estudo, e até mesmo não desistir (Interlocutor/a H).

Acredito que tenha uma importância, assim, fundamental, principalmente pra essas pessoas que estão ali numa situação de vulnerabilidade financeira conseguir manter sua permanência na faculdade, no ensino superior né, ou tecnológico. E que esse auxílio, ele vai conseguir com que essa pessoa, de fato, conclua a faculdade, em que não ocorra evasão estudantil, e que, assim, é um modo de tanto incluir pessoas, como também, formar pessoas pro país (Interlocutor/a J).

Em suas falas, observamos que, de algum modo, os/as interlocutores/as conseguem fazer a relação entre as demandas estudantis e o contexto social macroscópico, que tende a contribuir para inviabilizar o acesso à educação superior por parte daqueles/as que não usufruem das vantagens procedentes da riqueza socialmente produzida. Dessa maneira, consideram que a AE exerce um importante papel na questão da permanência acadêmica, diante das inúmeras dificuldades vivenciadas por uma parcela do segmento estudantil, principalmente no que concerne ao caráter econômico.

Realmente, muito foi conquistado, porém é preciso reconhecermos que muito ainda há de se conquistar para que a assistência estudantil seja ampliada e se consolide como uma política eficaz na questão da garantia das condições de permanência dos sujeitos na educação superior pública, apresentando-se com um dos pressupostos para concretização de um projeto de democratização do ensino superior no Brasil. Sabemos, entretanto, que a materialização desse projeto depende de outros fatores, como o investimento na educação básica e o aprimoramento da política de cotas, conforme observam Andrade, Santos e Cavaignac (2016, p. 34):

faz-se urgente a compreensão de que as políticas de acesso à educação superior devem articular-se também às políticas afirmativas e de permanência na educação básica, garantindo que os segmentos menos favorecidos da sociedade possam realizar e concluir sua formação profissional com êxito e com qualidade, como fator efetivo e decisivo na inserção no mundo do trabalho e no exercício de sua cidadania.

Acrescentamos, ainda, que o projeto de democratização do ensino superior depende, também, do investimento do Estado em outras políticas públicas no campo da seguridade social, da habitação, da cultura, do trabalho etc., a fim de que a população possa ter assegurada as condições básicas de sobrevivência e passem a depender menos de ações assistenciais. Dessa maneira, atribuir a responsabilidade pela democratização da educação superior à AE, unicamente, é um equívoco, pois depende muito mais de uma profunda transformação na concepção de educação dentro da perspectiva do direito social e destituída do caráter mercantil, impensável dentro das margens do projeto societário vigente.

A aprovação do PNAES representa um marco na história da educação superior pública do País, constituindo-se inclusive, como parâmetro para a construção de propostas similares no âmbito da educação superior pública não federal. Obviamente existem deficiências, principalmente no que remete à questão do orçamento destinado à execução das ações nas IFES. Desse modo, um longo caminho ainda precisa ser percorrido para que a AE seja ampliada e consiga dar conta das inúmeras demandas de estudantes gravemente atingidos pelo agravamento das desigualdades sociais. O início desse caminho pode ter sido aberto a partir da recente sanção da Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil, no âmbito da educação superior

pública federal. Embora nossa pesquisa se remeta ao estudo do auxílio financeiro estudantil, como parte do conjunto de ações preconizadas no PNAES/2010, não poderíamos deixar de dar ênfase a esse fato inaugurado recentemente.

Dessa maneira, a Política Nacional de Assistência Estudantil tem por finalidade “[...] ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional, científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos” (Brasil, 2024). A Política visa prestar atendimento a estudantes regularmente matriculados/as em cursos presenciais de graduação e em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das IFES. Para além desse público, a Política indica, no § 2º do Art. 1º, que, havendo disponibilidade de recursos orçamentários, poderão ser atendidos/as, também, estudantes matriculados/as em programas presenciais de mestrado e doutorado, bem como discentes das IES públicas gratuitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Isso representa, ao mesmo tempo, um importante avanço no suporte para estudantes de pós-graduação não assistidos/as por bolsas e para aqueles/as matriculados/as em instituições que não desenvolvem ou desenvolvem minimamente ações de assistência estudantil, mas, significa, também, a amplificação de uma demanda que, porventura, o governo não consiga, de fato, abarcar.

A Política Nacional de Assistência Estudantil (2024) mantém praticamente os objetivos do PNAES/2010, porém amplia o elenco de ações e programas para responder às necessidades dos/as estudantes. Dessa forma, a Política abrange, conforme o Art. 4º, diferentes programas e ações, a saber: o Programa de Assistência Estudantil (PAE), o Programa de Bolsa Permanência (PBP), o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), o Programa Estudantil de Moradia (PEM), o Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate), o Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir), o Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe), o Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), o Programa de Atenção à Saúde dos Estudantes (PAS), o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) e o Benefício Permanência na Educação Superior. Como podemos notar, a Política apresenta uma diversidade de Programas que pretende abarcar as inúmeras necessidades postas pelos/as discentes durante sua trajetória acadêmica. Resta saber se as

instituições terão o aporte financeiro necessário para sanar a demanda que irá/poderá se apresentar a partir de então.

Em seu texto, a Política apresenta a definição e os objetivos de cada Programa e, de acordo com nossa leitura e interpretação, consideramos que o Programa de Assistência Estudantil (PAE) expressa semelhança com o que é desenvolvido no presente por meio do PNAES/2010, tanto no que diz respeito ao público-alvo, quanto no que remete às ações a serem executadas. Quanto à especificação dos critérios para o atendimento dos/as estudantes, o que nos chama a atenção é a alteração do requisito da renda bruta familiar mensal *per capita*, a qual passou a ser de até 1 (um) salário-mínimo, diferentemente do que designa o PNAES/2010, que exige como critério para o atendimento, o pertencimento a famílias com renda bruta familiar mensal *per capita* de até 1 e ½ (um e meio) salários-mínimos. Isso se configura como uma restrição do número de discentes a serem contemplados com os benefícios da AE.

Uma outra questão que nos desperta atenção na Política Nacional de Assistência Estudantil (2024) está relacionada ao Benefício Permanência na Educação Superior, o qual demonstra articulação com outras políticas de transferência de renda da União e autoriza o governo, segundo o Art. 30 da Lei 14.914/2024, a instituir e conceder o referido benefício a famílias de baixa renda cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que tenham dependentes matriculados/as em cursos de graduação das instituições de ensino superior, conforme o que versa no regulamento. De fato, essa ação expressa coerência com as demais intervenções diretamente voltadas ao público estudantil economicamente vulnerável, visto que é formado por alunos/as oriundos/as de grupos familiares cujas condições socioeconômicas são débeis e que também dependem de suporte para suprir suas necessidades básicas.

Apesar de nos reportarmos particularmente ao PAE e ao Benefício Permanência na Educação Superior, consideramos que todos os Programas que compõem a referida Política são importantes e necessários para a viabilização do acesso ao ensino superior no Brasil. Consideramos, ainda, que a criação da Política demarca um avanço no trato das demandas estudantis e o reconhecimento de que a assistência estudantil se estabeleceu como um direito a ser assegurado pelos governos.

Por isso, dedicamos algumas linhas para fazer alusão à implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil, muito embora nossa pesquisa esteja relacionada ao auxílio financeiro estudantil, como uma ação vinculada ao PNAES/2010. É válido ressaltar que a Política é “recém-nascida” e não nos permite tecer muitas considerações a seu respeito, todavia, sua criação, implementação e desenvolvimento ao longo do tempo sugere novas inquietações passíveis de futuras investigações. Nessa perspectiva, detemo-nos a fazer, apenas, essa breve apresentação.

#### **4.2 “Ruim com ele, pior sem ele?” A questão do auxílio financeiro estudantil como elemento subsidiário ao acesso à educação superior no IFCE *campus* Fortaleza**

O conjunto de ações designadas no Programa Nacional de Assistência Estudantil, o PNAES/2010, visa atender as diferentes necessidades do corpo discente, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico e agindo preventivamente nas situações de retenção e evasão escolar provocadas pela insuficiência de recursos financeiros (Brasil, 2010).

Dentre essas ações (de saúde, de saúde mental, de suporte pedagógico, de esporte e cultura etc., anteriormente identificadas), estão aquelas voltadas para subsidiar financeiramente estudantes com limitações econômicas, que dificultam ou impedem a continuidade do processo de formação acadêmica. No IFCE, essas ações são desenvolvidas por meio dos auxílios financeiros estudantis e estão regidas pelo Regulamento de Auxílios Estudantis, aprovado pela Resolução nº 24 do Conselho Superior (Consup) do IFCE, de 01 de março de 2023<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> É válido salientar que o primeiro Regulamento de auxílios destinados aos/às discentes do IFCE foi criado no ano de 2011 (Resolução nº 23 Consup/IFCE), com base no que está descrito no PNAES/2010. Ao longo dos anos, o referido documento passou por revisões periódicas com a finalidade de o atualizar, acompanhando o movimento da realidade e adaptando-o para responder às diferentes demandas apresentadas por alunos/as, as quais tendem a se complexificar no decorrer do tempo. Desse modo, o Regulamento passou, até o presente momento, por três revisões, a partir de um processo de construção coletiva em que participaram o grupo formado pelos/as assistentes sociais da instituição, gestores e estudantes. Posterior ao processo de discussão e elaboração dos documentos, estes foram aprovados pelo Consup/IFCE, por meio das Resoluções nº 08/2014, nº 52/2016 e nº 24/2023 (atual). Em razão da emergência sanitária provocada pela Covid-19, o Consup/IFCE aprovou duas resoluções que alteraram, provisoriamente, o Regulamento de auxílios para atender às necessidades imanentes à crise de saúde instalada (Resoluções nº 13/2020 e nº 26/2020).

O Regulamento de Auxílios Estudantis a que nos referimos traz em seu escopo os princípios e os objetivos que norteiam tal ação, bem como define os tipos de auxílios e o público-alvo a que se destinam. Expõe, ainda, os requisitos (gerais e específicos) exigidos para a concessão dos auxílios, a documentação necessária para a solicitação e explica os procedimentos adotados para a realização dos processos seletivos. Além disso, o Regulamento trata do acompanhamento multiprofissional, da prestação de contas, da suspensão e cancelamento e dos recursos financeiros destinados à execução do Programa de Auxílios Estudantis.

De acordo com o Regulamento, os auxílios financeiros estão classificados em duas modalidades: os auxílios a estudantes em situação de vulnerabilidade social – alimentação, didático-pedagógico, discentes mães/pais, emergencial, formação, inclusão digital, moradia, óculos, permanência acadêmica e transporte – e os auxílios universais – visita/viagem técnica e acadêmico. Os primeiros objetivam assegurar a igualdade de condições de permanência de estudantes considerados vulneráveis em decorrência da pobreza, das violações de direitos, do preconceito, do capacitismo, da discriminação racial e de gênero, dentre outras situações que restringem o acesso aos direitos e serviços sociais essenciais e aos bens materiais e culturais.

A segunda modalidade visa contribuir para a formação integral dos/as discentes, por meio da oferta de subsídios para a participação em atividades de fomento à pesquisa e à inovação, bem como de atividades de estímulo ao protagonismo social e político, independente da condição socioeconômica por eles/as apresentada. Tanto os auxílios de vulnerabilidade social, quanto os universais são concedidos em forma de pecúnia, por meio de transferência de recursos para a conta bancária do/a estudante contemplado/a.

Para a obtenção dos auxílios de vulnerabilidade social (modalidade em que se inserem os auxílios definidos para nossa pesquisa – alimentação e transporte) são exigidos o cumprimento de alguns critérios definidos no Regulamento de Auxílios Estudantis do IFCE, para além daqueles designados no PNAES – discentes cuja renda *per capita* é de até um salário-mínimo e meio e oriundos da escola pública, prioritariamente.

São eles: a) matrícula em, no mínimo, 12 (doze) créditos por semestre, salvo em situações em que não houver oferta desse mínimo pelo *campus*, quando o/a estudante estiver matriculado/a apenas no estágio curricular ou no trabalho de

conclusão de curso, quando o/a aluno estiver matriculado/a em menos de 12 (doze) créditos, mas já tenha cumprido o restante da matriz curricular, ou quando ocorrer situações de emergência em saúde pública e/ou calamidades decretas por municípios, estados e País; b) não ultrapassar o tempo regular do curso em 1 (um) semestre, para cursos de até 2 (dois) anos, 2 (dois) semestres para cursos de 2 (dois) anos e meio a 4 (quatro) anos e, 3 (três) semestres para cursos com mais de 4 (quatro) anos; c) ter sido aprovado em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das disciplinas do último semestre cursado, nos casos em que o discente tenha sido contemplado com os auxílios transporte, alimentação, discentes mães/pais, moradia, inclusão digital e permanência acadêmica, em processo imediatamente anterior ao edital vigente.

É válido ressaltar que, além do cumprimento dessas exigências, as solicitações dos/as discentes passam pelo crivo de assistentes sociais do *campus*, que realizam a análise socioeconômica levando em consideração diferentes variáveis que impactam na condição de vulnerabilidade das famílias dos/as solicitantes, como, famílias atendidas por programas de transferência de renda (PBF) e presença de pessoas com deficiência/s ou doenças crônicas incapacitantes, idosos e crianças, dentre outras especificidades que dificultam o processo educacional de inúmeros discentes.

Isso significa que a concessão desses auxílios requer não apenas o simples cumprimento de exigências descritas nos documentos que os regulamentam, mas também, faz-se necessário análises/avaliações de profissionais habilitados/as para fazer estudos sociais aprofundados, necessários à viabilização desse direito.

Considerando a realidade de privações por que passam inúmeros/as discentes do IFCE, decorrentes do acirramento da questão social, que são expressas no ambiente institucional, a busca por meios materiais para garantir a permanência e o êxito no percurso formativo é cada dia mais crescente. Dessa forma, os auxílios para estudantes em situação de vulnerabilidade social são os mais requisitados e, dentre estes, os auxílios transporte e alimentação.

O Quadro 3, abaixo, nos dá uma dimensão da demanda por estes dois tipos auxílios no período de 5 (cinco) anos, referente ao IFCE *campus* de Fortaleza:

Quadro 3 Comparativo de dados dos auxílios alimentação e transporte, segundo o número de solicitações, auxílios concedidos e solicitações não atendidas no período de 2018 a 2023 - Nível Superior - IFCE <i>campus</i> Fortaleza						
Ano <sup>49</sup>	Auxílio alimentação			Auxílio transporte		
	Nº de solicitações	Concedidos	Solicitações não atendidas	Nº de solicitações	Concedidos	Solicitações não atendidas
2018	489	263	226	518	271	247
2019	493	267	226	524	258	266
2020	375	70	305	377	186	191
2022	387	229	158	551	334	217
2023	-	-	-	562	294	268

**Fonte:** Sistema Informatizado de Assistência Estudantil (SISAE) IFCE *campus* Fortaleza.

Conforme o Quadro 3, observamos que há uma demanda não atendida referente aos auxílios alimentação e transporte a cada ano. Dentre as solicitações não atendidas estão os pedidos indeferidos, os auxílios suspensos e/ou bloqueados e os que estão em lista de espera, por insuficiência de recursos financeiros institucionais para pagamento dos benefícios. Além disso, os dados do Sistema Informatizado da Assistência Estudantil (SISAE) mostram que o total de discentes inclusos na lista de espera, somando-se os anos abordados, é de 253 (duzentos e cinquenta e três) para o auxílio alimentação e de 170 (cento e setenta) para o auxílio transporte. Isto significa que, ao todo, 423 (quatrocentos e vinte e três) alunos/as não puderam ser contemplados/as, mesmo estando dentro dos critérios para concessão desses auxílios, por não haver orçamento suficiente para subsidiar a despesa com os auxílios estudantis. Além disso, ao fazermos a relação entre o número de solicitações e o de concedidos, no período recortado, verificamos que as concessões correspondem aproximadamente à metade do número de solicitações – auxílio alimentação 47,53% e auxílio transporte 53,04%. Ou seja, dos 1.744 (um mil,

<sup>49</sup> Verificamos que no ano de 2021 não ocorreram processos seletivos para os auxílios alimentação e transporte, pois com a interrupção das atividades letivas presenciais ocasionada pela pandemia de Covid-19, o orçamento destinado a esses dois tipos de auxílios foi revertido para a concessão do auxílio emergencial estudantil. Em 2023 não foi realizado processo seletivo para o auxílio alimentação.

setecentos e quarenta e quatro) pedidos de auxílio alimentação, entre os anos de 2018 e 2023, foram atendidos 829 (oitocentos e vinte e nove); e das 2.532 (duas mil, quinhentas e trinta e duas) solicitações de auxílio transporte, 1.343 (um mil, trezentos e quarenta e três) foram deferidas, no período supramencionado.

Considerando os dados exibidos no Quadro 3, duas questões nos chamam a atenção: a primeira diz respeito ao número de solicitações de auxílios a cada ano, o qual, se formos comparar com o quantitativo de alunos/as matriculados/as no nível superior, representa uma demanda baixa. De acordo com a ferramenta “IFCE em números”<sup>50</sup>, existiam, em 2023, 3.009 (três mil e nove) discentes matriculados/as nos cursos de graduação presencial no *campus* de Fortaleza. Desse modo, se fizermos a relação entre o número de solicitações de auxílio transporte no mesmo ano, por exemplo, e o número de matrículas efetivas no nível superior, observamos que há uma demanda reduzida. Ou seja, apenas 18,68% de estudantes realizaram a solicitação do referido benefício, percentual este que, na nossa apreciação, representa apenas uma pequena parte do número de discentes em condições de vulnerabilidade social presentes na instituição aptos a receber, pelo menos, um tipo de auxílio.

O fato é que muitos e muitas discentes com condições econômicas desfavoráveis não realizam a solicitação dos auxílios pecuniários por razões de desconhecimento da existência do Programa de Auxílios Estudantis da instituição e/ou por dificuldades em realizar o cadastro no sistema informatizado, necessário à inscrição nas ofertas disponíveis. Essa questão da divulgação, da informação e do suporte ao/à aluno/a com dificuldades no entendimento dos trâmites dos processos seletivos e no cumprimento de suas exigências é pontuada pelos/as interlocutores/as de nosso estudo, como um dificultador da participação de um considerável número de estudantes com perfil socioeconômico para acessar os auxílios financeiros, sendo algo a ser melhorado, segundo os/as mesmos/as. Conforme um/a dos/as entrevistados/as, “às vezes, a pessoa, não é que seja ignorante, é que, às vezes “tá” lá mal informada que tinha aí esse negócio de auxílio, aí eu acho que a divulgação, às vezes, não é tão ampla” (Interlocutor/a C). Outros/as sugerem, ainda,

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://ifceemnumeros.ifce.edu.br>. Acesso em 06/02/2024.

Facilitar também um pouco o cadastro do auxílio no SISA e proporcionar também que as pessoas idosas, um pouco mais velhas, que não têm contato com a informática, possam se cadastrar também, que pudesse fazer um mutirão mesmo aqui dentro [...], de cadastrar essas pessoas e ajudar elas a se cadastrar pra poder passar por uma análise. Então, muita gente chega aqui, ah, eu não sei me cadastrar, eu não sei que senha é, entendeu? Mas eu acho que seria interessante ter alguém aqui disponível pra ajudar essas pessoas. Que eu também tive dificuldade no início “né”! (Interlocutor/a G).

Eu ainda vejo que a questão em si da divulgação dos auxílios, da maneira como eles dispõem aos outros, é uma coisa muito reclusa. Eu conheço gente que realmente também precisa do auxílio, mas que até pouco tempo não sabia que o Instituto oferecia (Interlocutor/a H).

A demanda posta, nesse caso, remete à facilitação ou desburocratização dos processos para a concessão dos auxílios, fazendo com que mais pessoas possam ser atendidas por esse programa. A segunda observação remete à quantidade de auxílios concedidos por oferta que, assim como os seus respectivos valores, estão condicionados ao montante de recursos orçamentários disponíveis no *campus*, os quais, ao longo dos anos, vêm apresentando tímida evolução ou, em algumas ocasiões, decréscimo na quantia. O Quadro 4, abaixo, nos mostra o panorama da receita destinada à Assistência Estudantil do IFCE ao longo dos anos.

Quadro 4: Orçamento geral da Assistência Estudantil no IFCE - Linha do tempo	
Ano	Valores em R\$
2011	8.075.917,00
2012	11.827.087,00
2013	10.718.518,00
2014	16.443.059,79
2015	18.138.454,00
2016	20.635.632,00
2017	19.041.721,00
2018	23.232.997,00
2019	24.244.548,00
2020	23.433.940,00
2021	23.238.974,00
2022	21.643.664,00
2023	22.456.246,00

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de informações oriundas da Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE) do IFCE.

De acordo com o Quadro 4, se acompanharmos o panorama do orçamento destinado à assistência estudantil do IFCE ano a ano, observamos uma pequena evolução, ocorrendo, em alguns anos, uma regressão nos valores, conseqüente de sucessivos cortes e contingenciamentos dos recursos para a educação, praticados pelo governo central.

De outro modo, se fizermos a comparação do valor dispensado em 2011 com o montante prestado em 2023, notamos que o orçamento sofreu um significativo acréscimo, porém temos de levar em consideração, também, que nesse período houve o crescimento do número de unidades de ensino, com conseqüente elevação do número de matrículas, bem como houve a precarização das condições de vida de muitos discentes, decorrentes do excludente contexto social e econômico gestado pelo modo de produção vigente, que proporcionou o aumento da demanda de estudantes por auxílios pecuniários para poder cobrir as despesas com a educação. Desse modo, temos a falsa sensação de que o investimento em assistência estudantil tem sido uma das áreas priorizadas pelo governo.

Considerando especificamente a realidade do *campus* Fortaleza percebemos uma oscilação dos valores destinados à AE e com tendência à regressão. De acordo com as informações concedidas pela DAE/IFCE, houve um decréscimo no orçamento da AE do *campus* em 2023 em relação ao ano de 2022, caindo de R\$ 4.298.964,85 (quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais, oitenta e cinco centavos) para R\$ 4.045.758,00 (quatro milhões, quarenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e oito reais). Muito embora possamos considerar uma queda mínima dos valores, na prática, isso representa um fator limitante para a instituição no momento de planejamento e de realização das ações de assistência ao/à educando/a.

É válido salientar, ainda, que o orçamento é usado não apenas para o custeio das ações referentes aos auxílios financeiros a estudantes, mas também para o pagamento das despesas de todos os serviços destinados ao público estudantil, como os de saúde e de segurança alimentar.

Além disso, evidenciamos que o mesmo orçamento contempla não apenas as demandas estudantis do nível superior, mas também do nível técnico, já que o IFCE é uma instituição de ensino que possui um caráter híbrido, isto é, oferece tanto cursos de nível médio técnico (integrados, concomitantes e subsequentes), quanto de nível superior (tecnológicos, licenciaturas e

bacharelados). Desse modo, o *campus* de Fortaleza comportou, em 2023, um total de 4.396 (quatro mil, trezentos e noventa e seis) alunos/as matriculados/as no ensino técnico e no ensino superior.

Assim, é evidente que existe uma demanda, cujo atendimento a instituição não alcança, tanto no que remete à quantidade de auxílios financeiros a serem disponibilizados, quanto aos seus respectivos valores<sup>51</sup>, podendo repercutir sobre a questão da frequência, do baixo rendimento acadêmico e da evasão escolar. Isto porque a desfavorável situação socioeconômica em que os/as estudantes demandantes desses auxílios se encontram, os/as impede, muitas vezes, de comparecer às aulas por não terem recursos sequer para pagarem passagens em transportes coletivos para o deslocamento até o *campus* onde estudam ou para se alimentarem durante o período em que estão no espaço institucional.

A despeito de os valores dos auxílios financeiros – alimentação e transporte – serem diminutos, conforme a interpretação dos/as interlocutores/as da pesquisa, eles representam, muitas vezes, a condição sem a qual os/as discentes não conseguiriam permanecer nos seus cursos de formação. Isto porque, em muitos casos, a situação socioeconômica do/a estudante e de sua família se apresenta como um impeditivo para dar continuidade aos estudos.

Dessa maneira, os/as alunos/as entrevistados/as consideram que os auxílios financeiros estudantis contribuem para o acesso ao ensino superior, embora não consigam suprir satisfatoriamente as necessidades básicas apresentadas por eles/as. Vejamos os relatos abaixo:

Eu só posso afirmar que ele dá uma ajudinha, porque tipo, financeiramente, se for calcular onde que a pessoa mora, ou, sei lá, e os custos que a pessoa, sei lá, “tá” fazendo durante o mês, os gastos e aí não dá tanta força, mas dá uma ajuda [...]. E se a pessoa, sei lá, “tá” saindo de casa uma, duas, três, quatro, cinco vezes e pega ônibus três a quatro vezes por dia, então já não ajuda muito, mas o de alimentação, ele também ajuda, dá uma ajuda também, porque vai que a pessoa não compra comida dentro do IF, aí a pessoa investe esse dinheiro para fazer compra do mês e faz, tipo, a marmita e ela vem pra escola, então ajuda, mas não é tanto (Interlocutor/a C).

---

<sup>51</sup> Em 2022 o valor do auxílio alimentação era de R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais) mensais; e em 2023 os valores do auxílio transporte eram de R\$ 80,00 (oitenta reais) para estudantes residentes na capital e de R\$ 95,00 (noventa e cinco reais) para residentes na região metropolitana de Fortaleza, mensalmente repassados.

É, a partir do momento que eu descobri o auxílio aqui no Instituto Federal, ele foi um diferencial na minha vida né. Mesmo eu não tendo mais acesso, não ser mais disponibilizado o auxílio alimentação<sup>52</sup>, o transporte, ele ajuda bastante, porque eu sou morador da região metropolitana, [...] e acaba contribuindo (Interlocutor/a D).

Segundo os discursos, os auxílios transporte e alimentação apresentam grande relevância, pois, conforme constatamos, inúmeros/as estudantes não possuem condições financeiras para, sequer, pagar o transporte coletivo para estar presente nas aulas. De modo semelhante, muitos/as deles/as não tem o suporte alimentar básico, essencial para realizar suas atividades acadêmicas com qualidade, alcançando um melhor aproveitamento. Sobre essa especificidade, consideramos que propostas referentes à segurança alimentar de discentes são fundamentais, sendo necessário, portanto, o investimento não somente em auxílios financeiros destinados à alimentação, mas, principalmente, em ações universais, a exemplo dos restaurantes universitários. Assim sendo, a alimentação é uma das demandas mais importantes elencadas pelos/as entrevistados/as, conforme os relatos abaixo:

Acredito que o auxílio ajuda aí, ajuda a pessoa a ter, pelo menos, o mínimo possível de comida, certo. O que o auxílio me ajudou foi isso, a gente realmente comprava alimentos, que eram o arroz, feijão, macarrão, esses alimentos assim, e, no dia a dia, a gente ia juntando dinheiro pra comprar a mistura (Interlocutor/a G).

Então assim, eu tinha que vir pra cá, quando eu comecei a receber o alimentação, eu tinha aula à tarde e tinha aula à noite. Então eu tinha que “tá” aqui às quatro horas [da tarde], tinha aula de quatro às seis horas, seis e meia eu já pegava outra aula e ficava até às dez horas [da noite]. Então, o alimentação me serviu bastante, porque eu saía de casa só naquela base do almoço mesmo, aí pra chegar aqui, ainda ter que ter dinheiro pra poder lanchar alguma coisa, antes de sair poder comer alguma coisa que reforçasse, já que eu ia chegar em casa tão tarde, foi uma coisa que foi bastante útil pra mim (Interlocutor/a H).

Os depoimentos mostram que os valores dos auxílios são insuficientes para suprir as demandas estudantis, porém se configuram como um apoio bastante significativo para aqueles/as que vivenciam uma realidade de carência econômica. No caso do auxílio transporte, o valor é calculado com base no gasto diário com meia-passagem de ônibus, considerando o trajeto residência-*campus*-residência e número de dias letivos no mês. Nessa situação, os/as discentes enfatizam que o

---

<sup>52</sup> Conforme informado anteriormente, em 2023 não houve oferta de auxílio alimentação no IFCE *campus* Fortaleza.

valor do auxílio é razoável, todavia não cobre despesas de deslocamento para a participação em atividades extras, como sábados letivos, e outras complementares à formação acadêmica, como eventos científicos, visitas institucionais a espaços culturais, atividades de pesquisa e extensão. De acordo com o/a participante da nossa pesquisa:

Então, o auxílio transporte até que dá, mas para o meu curso, que é Turismo e Hotelaria, a gente tinha muitas aulas técnicas, e essas aulas técnicas a gente tinha que ir de ônibus, então a gente usava muito mais as passagens do que vinha do auxílio. É que o nosso curso é técnico, é passeio, aulas técnicas em locais no centro de Fortaleza e, na época, não tinha aquela história de duas horas, que você pega o ônibus e faz a integração, né, depois que veio surgir, mas mesmo surgindo isso, ainda tinha a dificuldade, porque não tinha a passagem no momento (Interlocutor/a K).

No que diz respeito ao auxílio alimentação, este aparenta ter maior relevância entre os/as estudantes, como destacamos linhas atrás, isto porque as necessidades alimentares se sobrepõem às demais e os custos referentes a elas estão cada dia mais elevados, segundo os/as entrevistados/as. Dessa maneira, os valores dispensados, por meio desse auxílio, ainda se mostram aquém das necessidades apontadas, contudo os/as estudantes ratificam que o auxílio repercute nas despesas com alimentação, não apenas de maneira individual, pois, em muitos casos, contribui para as demandas alimentares de suas famílias.

Chama-nos a atenção o discurso recorrente entre os/as estudantes de que os auxílios financeiros contribuem também para subsidiar as despesas familiares, muitas vezes sendo destinados para outros fins, que não os determinados para esses tipos de auxílios, como por exemplo, a utilização dos valores para compra de medicamentos e pagamento de serviços de *Internet*. O fato é que o contexto socioeconômico que os/as envolve se apresenta tão desfavorável, que o auxílio financeiro estudantil aparece como um elemento de suporte para as despesas domésticas. Assim sendo, a realidade de precariedade que abrange esses/as discentes é gritante, fazendo com que o auxílio financeiro estudantil represente uma espécie de fonte de “renda” que as famílias têm acesso para poder adquirir os mínimos necessários à sobrevivência.

Dado o exposto, ponderamos ser importante, nesse momento, apresentarmos o perfil socioeconômico dos/as discentes contemplados/as com os

auxílios alimentação e transporte, a fim de conhecermos quem são, quantos são e qual o cenário social que os cerca. Reafirmamos a opção por ancorar nossa investigação nesses dois tipos de auxílios, por serem os mais requisitados pelo/as discentes na instituição onde realizamos a pesquisa.

#### **4.3 Assistência Estudantil para quem? Caracterização do perfil socioeconômico dos/as discentes contemplados/as com os auxílios financeiros de alimentação e de transporte do IFCE *campus* Fortaleza**

O Sistema Informatizado de Assistência Estudantil (SISAE) é uma ferramenta informacional desenvolvida pelo IFCE para a realização do cadastro e da seleção de estudantes para receberem os auxílios de vulnerabilidade social disponibilizados pela instituição, dentre eles o de alimentação e o de transporte. Para além de um instrumento que viabiliza a operacionalização dos processos seletivos realizados pelos/as assistentes sociais dos *campi*, o SISAE se apresenta como uma importante base de dados acerca das condições socioeconômicas a que os/as estudantes estão submetidos/as, contendo informações prestadas por eles/as mesmos/as que permitem traçar uma caracterização do seu perfil, essenciais para subsidiar as análises dos/as profissionais e seus respectivos pareceres. Dessa maneira, por meio desse instrumento, lançamos mão dessas informações para elaborarmos o perfil do público atendido pelos auxílios alimentação (ano de 2022) e transporte (ano de 2023) do IFCE *campus* Fortaleza.

Para tanto, elegemos os dados referentes a: sexo, idade, estado civil, local de procedência, etnia, habitação, condições de deslocamento para o *campus*, curso de formação, tipo de escola onde concluiu o ensino médio, renda familiar bruta e *per capita*, quantidade de filhos, família inscrita no Cadastro Único do governo federal, família beneficiária do Programa Bolsa Família, pessoa com deficiência e exercício de atividade remunerada. Optamos por apresentar os dados separadamente por se tratar de auxílios diferentes, cujas ofertas ocorreram em processos seletivos em anos distintos.

No que remete ao auxílio alimentação, ofertado em 2022, constatamos que 229 (duzentos e vinte e nove) alunos/as foram contemplados/as, sendo 122 (cento e vinte e dois) do sexo masculino e 107 (cento e sete) do sexo feminino. Do total, 82,97% estão na faixa etária entre 18 (dezoito) e 30 (trinta) anos, 12,66% entre

31 (trinta e um) e 40 (quarenta) anos, 2,62% entre 41 (quarenta e um) e 50 (cinquenta) anos e 1,75% têm idade acima de 50 (cinquenta) anos. Além disso, 220 (duzentos e vinte) estudantes se registraram como solteiros/as, 5 (cinco) casados/as e 4 (quatro) declararam outro tipo de estado civil. Sobre o local de procedência, 138 (cento e trinta e oito) discentes confirmaram ser oriundos/as da capital Fortaleza, 50 (cinquenta) afirmaram ser residentes na região metropolitana, 33 (trinta e três) oriundos/as do interior do estado do Ceará, 3 (três) vindos/as de outros estados do País e 5 (cinco) são originários/as de outros países, um/a de Angola, um/a de Guiné Bissau, um/a de Gana, um/a do Gabão e um/a do Haiti. Desses/as 229 (duzentos e vinte e nove) beneficiários/as, 58 (cinquenta e oito) se declararam brancos/as, 46 (quarenta e seis) pretos/as, 120 (cento e vinte) pardos/as, 2 (dois) amarelos/as e 3 (três) indígenas.

Sobre as condições de habitação, mais da metade dos/as beneficiários/as, ou seja, 51,09%, afirmaram residir em imóvel próprio, seguido pelo percentual de domiciliados em imóveis alugados (21,39%), cedidos (18,78%) e financiados (4,37%), e 4,37% não declarou a situação de habitação. Ademais, 93,01% dos/as estudantes declararam utilizar transporte coletivo para o deslocamento até o *campus* de Fortaleza e uma pequena parcela afirmou o uso de outros meios de deslocamento como bicicleta, carona, ônibus estudantil e, até mesmo, a pé.

O SISAE nos mostra, ainda, que alunos/as pertencentes a todos os cursos superiores foram contemplados/as, com ênfase nos cursos de Bacharelado em Engenharia Civil e de Licenciatura em Teatro, representando, respectivamente, 12,23% e 10,04% das concessões<sup>53</sup>. Sobre a questão do tipo de instituição escolar onde concluíram o ensino médio, 203 (duzentos e três) discentes, isto é, 88,65% afirmaram conclusão em escola pública, enquanto 11,35% completaram os estudos de nível médio em escola particular. Dos/as selecionados/as para receberem o auxílio alimentação, apenas 4 (quatro) se identificaram como pessoa com

---

<sup>53</sup> Percentuais de estudantes contemplados/as com auxílio alimentação em 2022, por curso: Tecnologia em Estradas (4,37%); Tecnologia em Gestão Ambiental (5,68%); Tecnologia em Gestão Desportiva e de Lazer (3,93%); Tecnologia em Hotelaria (4,37%); Tecnologia em Mecatrônica Industrial (0,87%); Tecnologia em Processos Químicos (3,93%); Tecnologia em Saneamento Ambiental (5,24%); Tecnologia em Telemática (1,31%); Bacharelado em Engenharia Civil (12,23%); Bacharelado em Engenharia de Computação (6,99%); Bacharelado em Engenharia de Mecatrônica (8,73%); Bacharelado em Engenharia de Telecomunicações (9,17%); Bacharelado em Turismo (7,86%); Licenciatura em Artes Visuais (6,55%); Licenciatura em Física (3,49%); Licenciatura em Matemática (5,24%); Licenciatura em Teatro (10,04%).

deficiência, sendo 2 (dois/duas) com deficiência física e 2 (dois/duas) com auditiva. No que diz respeito às informações sobre o grupo familiar, 194 (cento e noventa e quatro) estudantes declararam morar com a família e outros/as 35 afirmaram viver sozinhos/as. Em relação às informações sobre quantidade de filhos/as, a imensa maioria revela não os/as possuir, isto é, 93,01%, porém o percentual de estudantes que revelam ter até 3 (três) filhos/as é de 6,12% e de 0,87% os que têm mais de três filhos/as.

Acerca da situação de trabalho e renda verificamos que 47 (quarenta e sete) discentes, ou seja, 20,52% exercem atividade remunerada, porém, destes, apenas 12 (doze) têm trabalho com carteira assinada, o restante atua no mercado informal. No que se refere à renda familiar, observamos que 10,92% dos/as estudantes declararam não possuir renda. Os dados relativos à renda familiar bruta se configuram da seguinte forma: 46,73% dos/das estudantes confirmaram renda bruta inferior a um salário-mínimo<sup>54</sup> (SM); 22,27% se colocaram na faixa entre um e um e meio SM; 10,04% estão no intervalo acima de um e meio SM a dois SM; 6,55% se encontram entre dois SM e dois e meio SM; 2,18% permeiam a faixa acima de dois e meio SM e abaixo de três SM; e 1,31% afirmaram renda familiar bruta acima de três SM.

No que diz respeito à renda familiar *per capita*, as informações são as subsequentes: 3,06% dos/as discentes apresentaram renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 (cem reais) e 48,47% se encontram no intervalo entre R\$ 101,00 (cento e um reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais), isto é, podemos observar que 51,53%, mais da metade dos/as discentes apresentam renda familiar *per capita* que não atinge, sequer, a 40% do valor do SM que adotamos como referência. Outros 31,88% estão na faixa acima de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 1.000,00 (um mil reais), ou seja, aproximadamente entre 40% e 75% do SM; 3,93% possuem renda *per capita* entre R\$ 1.001,00 (um mil e um reais) e R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), correspondendo ao intervalo entre 75% e 113% do SM; 1,31% estão na faixa de R\$ 1.501,00 (um mil, quinhentos e um reais) a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), ficando na faixa um pouco acima de um e 1/2 (um e meio) SM; e 0,43% apresentaram renda *per capita* acima desse último valor.

---

<sup>54</sup> Consideramos o valor do salário-mínimo no Brasil em 2023, R\$ 1.320,00 (um mil, trezentos e vinte reais).

Paralelo às informações sobre trabalho e renda, trazemos aquelas nas quais se referem ao Cadastro Único para programas sociais do governo federal e ao Programa Bolsa Família. Assim, constatamos que 155 (cento e cinquenta e cinco) alunos/as confirmaram pertencer a famílias inscritas no CadÚnico, sendo que, destas, 62 (sessenta e duas) são beneficiárias do Programa Bolsa Família, isto é, um percentual de 40% das que estão cadastradas.

Trazendo, então, os dados do auxílio transporte ofertado no ano de 2023, verificamos que um total de 294 (duzentos e noventa e quatro) estudantes foram atendidos/as, sendo 141 (cento e quarenta e um) do sexo masculino e 153 (cento e cinquenta e três) do feminino. Do quantitativo, 244 (duzentos e quarenta e quatro), 83%, têm idade entre 18 (dezoito) e 30 (trinta) anos; 39 (trinta e nove), 13,26%, estão na faixa etária entre 31 (trinta e um) e 40 (quarenta) anos; 7 (sete), 2,38%, entre 41 (quarenta e um) e 50 (cinquenta) anos; e 4 (quatro) estudantes, 1,36%, confirmaram idade acima de 50 (cinquenta) anos. Sobre a informação acerca do estado civil, 283 (duzentos e oitenta e três) afirmaram ser solteiros/as, 9 (nove) casados/as, 1 (uma) união estável e 1 (um/a) declarou outro tipo de situação. Além disso, do total de estudantes, cujo auxílio foi concedido, 172 (cento e setenta e dois) afirmaram ser procedentes da capital do estado do Ceará; 69 (sessenta e nove) confirmaram ser oriundos/as da região metropolitana de Fortaleza; 43 (quarenta e três) possuem origem do interior do estado do Ceará; 5 (cinco) afirmaram procedência de outro estado do País; e 5 (cinco) são originários/as de outros países: dois/duas de Angola, um/a da Colômbia, um/a de Gana e um/a do Haiti. No que diz respeito ao aspecto da cor/etnia, 84 (oitenta e quatro) discentes se declararam brancos/as, 49 (quarenta e nove) pretos/as, 157 (cento e cinquenta e sete) pardos/as, 3 (três) amarelos/as e um/a indígena.

Acerca das condições de habitação, as informações contidas no Sistema nos revelam que 46,94% dos/as discentes atendidos/as possuem residência própria, 25,85% habitam imóveis alugados, 4,76% são domiciliados/as em imóveis financiados, 17,01% estão em habitações cedidas e, em situações diferentes e não declaradas somam 5,44%. Semelhante aos dados do auxílio alimentação, sobre as condições de deslocamento para o *campus* Fortaleza, a grande maioria dos/as estudantes utiliza o transporte coletivo (96,26%), seguido da utilização de ônibus estudantil (2,38%) e de alternativas como bicicleta, moto, a pé etc., que atingem um percentual de 1,36% quando somados.

Também de maneira similar ao auxílio alimentação, alunos e alunas de todos os cursos superiores do IFCE *campus* Fortaleza foram contemplados/as com o auxílio transporte, com destaque para a quantidade dos/as pertencentes aos cursos de Bacharelado em Engenharia Civil (11,22% do total de contemplados/as) e Bacharelado em Engenharia de Mecatrônica (9,52%)<sup>55</sup>.

Sobre as informações acerca do ensino médio, 81,97% dos/as estudantes manifestaram sua conclusão em instituição de ensino pública, e 18,03% comunicaram a conclusão dos estudos de nível médio em escola particular. Dos/as discentes atendidos/as com o auxílio transporte em 2023, 11 (onze) se identificaram como pessoa com deficiência: 4 (quatro) com deficiência física, 2 (dois/duas) com auditiva, 2 (dois/duas) com deficiência visual, um/a intelectual, um/a mental e um/a com Transtorno do Espectro Autista (TEA). No que remete ao grupo familiar, 246 (duzentos e quarenta e seis) estudantes afirmaram residir com suas famílias, e 48 (quarenta e oito) declararam viver sozinhos/as. Além disso, a grande maioria, isto é, 94,9% não possuem filhos/as, 4,76% têm de um a três e somente 0,34% acima de 3 (três) filhos/as.

No que concerne aos aspectos de trabalho e renda, os dados se assemelham aos do auxílio alimentação. Do total de estudantes beneficiados/as com o auxílio transporte em 2023, 74 (setenta e quatro) exercem atividade remunerada, o que equivale a 25,17%. Destes, 51 (cinquenta e um) a exercem com carteira de trabalho assinada. Em relação à renda familiar, 12,93% dos/as discentes declararam não possuir renda. Referente à renda familiar bruta, 37,41% confirmaram renda bruta inferior a um SM; 22,8% indicaram esse tipo de renda entre um e um e meio SM; 13,6% estão na faixa acima de um e meio até dois SM; 4,76% se encontram no intervalo acima de dois SM até dois e meio SM; 2,04% têm renda bruta entre dois e meio SM e três SM; e, 6,46% informaram renda familiar bruta acima de três SM.

Já os dados referentes à renda familiar *per capita* são os subsequentes: 1,7% apresentou renda *per capita* inferior a R\$ 100,00 (cem reais); 38,44% das

---

<sup>55</sup> Percentuais de estudantes contemplados/as com auxílio transporte em 2023, por curso: Tecnologia em Estradas (1,36%); Tecnologia em Gestão Ambiental (6,12%); Tecnologia em Gestão Desportiva e de Lazer (4,42%); Tecnologia em Hotelaria (5,8%); Tecnologia em Mecatrônica Industrial (1,36%); Tecnologia em Processos Químicos (6,46%); Tecnologia em Saneamento Ambiental (3,4%); Tecnologia em Telemática (2,04%); Bacharelado em Engenharia Civil (11,22%); Bacharelado em Engenharia de Computação (7,14%); Bacharelado em Engenharia de Mecatrônica (9,52%); Bacharelado em Engenharia de Telecomunicações (8,5%); Bacharelado em Turismo (8,16%); Licenciatura em Artes Visuais (8,16%); Licenciatura em Física (4,08%); Licenciatura em Matemática (4,08%); Licenciatura em Teatro (8,16%).

famílias dos/as estudantes estão na faixa que vai de R\$ 101,00 (cento e um reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais), ou seja, considerando essas duas primeiras faixas de renda, observamos que 40,14% das famílias declaram uma renda *per capita* inferior a 40% do SM; 32,31% possuem esse tipo de renda entre R\$ 501,00 (quinhentos e um reais) e R\$ 1.000,00 (um mil reais), isto é, entre 40% e 75% do SM; 11,56% estão entre R\$ 1.001,00 (um mil e um reais) a R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), aproximadamente entre 75% e 113% do SM; e, 3,06% possuem renda *per capita* de R\$ 1.501,00 (um mil, quinhentos e um reais) até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), ou seja, um pouco acima de um SM. Do mesmo modo, consideramos importante exibir logo em seguida aos dados sobre renda familiar bruta e *per capita*, as informações acerca do número de famílias inscritas no Cadastro Único para programas do governo federal e das beneficiadas com o Programa Bolsa Família. Dessa maneira, temos que 177 (cento e setenta e sete) famílias fazem parte do CadÚnico e, destas cadastradas, 48,02%, isto é, 85 (oitenta e cinco) são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Após apresentação dos dados quantitativos coletados a partir das informações declaradas pelos/as discentes e registradas no SISAE, podemos traçar o perfil do/a estudante atendido/a com os auxílios financeiros estudantis de alimentação e de transporte no IFCE *campus* Fortaleza. Dessa forma, podemos inferir que o público assistido é formado por jovens e adultos jovens de ambos os sexos, pertencentes a todos os cursos superiores existentes na instituição, majoritariamente solteiros, sem filhos e que residem com suas famílias, grande parte em imóveis próprios. Esse público é composto, na maior parte, por discentes que concluíram o ensino médio na rede pública.

A maioria é proveniente da capital Fortaleza e de sua região metropolitana e utilizam transporte coletivo como meio de deslocamento para o *campus* onde estudam. Todavia, observamos estudantes oriundos de municípios do interior do estado do Ceará e de outros estados do País, bem como pessoas vindas de outros países, as quais, pensamos, demandam maior apoio institucional, em diferentes dimensões (financeira e psíquico-emocional), em razão dos custos de manutenção e das dificuldades relativas à sobrevivência longe de suas famílias e dos locais de origem. Esse é o caso de um/uma dos/as entrevistados/as em nossa pesquisa de campo, ao ser indagado/a sobre os valores dos auxílios:

Eu sou estrangeiro né [haitiano], e aí eu “tô” morando fora do meu país e também eu “tô” morando sozinho. Na verdade não “tô” sozinho, tem meu primo, mas assim, pra uma pessoa brasileira que “tá” morando aqui no Brasil ajuda, porque se a pessoa não “tá” pagando casa e não “tá” fazendo grandes gastos, “tá” morando com os pais, aí esse auxílio compensa pra pessoa “né”, mas no nosso caso não, porque a gente, além de pagar as coisas, contas e aí isso depende os recursos, então o valor não é o suficiente pra ajudar (Interlocutor/a C).

Além disso, constatamos que o público atendido por essas duas modalidades de auxílios é predominantemente negro (pretos/as e pardos/as) e, a imensa maioria, declara-se sem deficiência. Acerca dessas informações, destacamos duas observações: a primeira, diz respeito à inclusão de pessoas negras no ensino superior no Brasil, em que, segundo o Censo da educação superior de 2019 (Brasil, 2021), a maior parcela de matrículas é de pessoas que se declararam brancas (42,6%), seguida da cor parda (31,1%) e preta (7,1%)<sup>56</sup>. Amarelos/as e indígenas representam uma parcela ainda mais ínfima da população que acessa o nível superior no País, correspondendo, respectivamente, aos percentuais de 1,7% e 0,7%. Isso nos leva à reflexão de que a população negra é aquela, cujo acesso ao ensino superior no Brasil ainda é limitado e, quando consegue ingressar, encontra diversas dificuldades para permanecer nas instituições de ensino, necessitando, inclusive, de subsídios financeiros para suas demandas educacionais, dentre outras questões importantes para garantir a permanência e o êxito na formação profissional. Notemos que, conforme nos revelam os dados do Sistema no IFCE *campus* Fortaleza, em relação a cor/etnia, o público estudantil negro apresenta maior demanda por suporte financeiro em virtude da situação vulnerabilidade econômica, na qual se encontra. Isso nos mostra que a população negra é aquela que ainda enfrenta maiores obstáculos para acessar bens, serviços e direitos no Brasil, dentre estes, a educação.

Não podemos desconsiderar, entretanto, que a existência de políticas afirmativas, tardiamente adotadas no País, como a política de cotas étnico-raciais (Lei nº 12.711/2012), tem contribuído para a oportunizar o ingresso de pessoas negras no ensino superior, porém, garantir o ingresso não significa, necessariamente, assegurar a permanência e a conclusão da trajetória acadêmica. Desse modo, o desenvolvimento de ações de suporte estudantil é imprescindível

---

<sup>56</sup> Dados referentes ao número total de matrículas no ensino superior no Brasil, considerando as IES públicas e privadas.

para viabilizar o acesso da população negra ao ensino superior para além do ingresso, mas também a permanência e a qualidade na formação.

A discussão acerca da ampliação do acesso de pessoas negras ao ensino superior no Brasil requer estudos aprofundados, os quais não temos condições de contemplar em nossa investigação e, além disso, não se configura como objeto de nossa pesquisa, contudo não podemos ignorar a existência do debate em torno da questão racial no Brasil, a qual molda as práticas individuais, coletivas e institucionais ao longo dos anos. Sendo assim, é necessário levar em consideração toda uma herança de preconceito e discriminação contra o povo negro, deixada por séculos de escravidão, que o estigmatizou como sendo um segmento inferior, marginal e descartável. Para além disso, nossa intenção é, também, a de evitar passar despercebida a discussão em torno do mito da democracia racial brasileira, em que há a ideia de que as relações de raça são harmoniosas e que todos/as são tratados de forma igualitária (Ferreira, 2020). Mito que comunga com o ideário neoliberal de que as oportunidades estão disponíveis a todos/as, cabendo a cada um/a saber aproveitá-las, não sendo necessário considerar as diferenças, já que todos/as são iguais.

A segunda observação se refere ao aspecto da inserção de pessoas com deficiência (PCD) na educação de nível superior. De acordo com as informações do Sistema, uma pequena parcela de estudantes com deficiência foi contemplada com os auxílios estudantis em questão. Tal fato nos leva à reflexão sobre a inclusão educacional de pessoas com deficiência no Brasil. De fato, a presença de pessoas com deficiência no ensino superior ainda se apresenta de maneira tímida, correspondendo a 0,6% do total de matrículas na graduação, conforme o Censo da educação superior de 2019 (Brasil, 2021). Isto é, das 8.603.824 (oito milhões, seiscentas e três mil, oitocentas e vinte e quatro) matrículas de graduação existentes no País em 2019, apenas 50.683 (cinquenta mil, seiscentas e oitenta e três) são de pessoas com registro de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação. Isso implica a urgência de políticas que viabilizem a ampliação de oportunidades para o ingresso e a permanência de pessoas com deficiência na educação superior, as quais promovam acessibilidade<sup>57</sup> tanto nas

---

<sup>57</sup> De acordo com a Lei nº 10.098/2000, acessibilidade é definida como “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias,

estruturas físicas, quanto nas formas como os serviços educacionais são planejados e desenvolvidos, visando atender às múltiplas necessidades desse grupo.

É válido ressaltar que o interesse e os investimentos do governo para a elevação da escolaridade de pessoas com deficiência vêm se ampliando no Brasil, sobretudo nas últimas duas décadas, com a implantação de políticas afirmativas, como a reserva de vagas nas IES e os planos para adaptação dos sistemas de ensino às especificidades apresentadas pelo público PCD (Martins; Leite; Lacerda, 2015). Todavia, a presença desse público no ensino superior ainda se mostra inexpressiva, cujas causas necessitam ser investigadas, segundo Martins, Leite e Lacerda (2015), os quais destacam que,

[...] o acesso, a permanência e a conclusão de cursos por parte de estudantes com deficiência no ensino superior brasileiro ainda carece de estudos, visando a transposição de barreiras atitudinais, metodológicas, programáticas e/ou instrumentais, além de investimentos na formação de recursos humanos no atendimento às necessidades educacionais especiais por vezes apresentadas por esses estudantes.

Da mesma forma, não nos é possível aprofundar a discussão sobre temática do acesso de pessoas com deficiência à educação de nível superior em nosso estudo, mas não podemos negligenciar essa importante questão, visto que são sujeitos que ainda enfrentam desafios inerentes às suas condições específicas de saúde, para além da vulnerabilidade econômica, recorrente em muitos casos.

No que tange ao aspecto de trabalho e renda temos que os/as educandos/as atendidos/as pelos auxílios financeiros são, em sua maior parte não trabalhadores/as e, entre aqueles/as que exercem algum tipo de atividade remunerada, uma considerável parcela integra o mercado informal de trabalho. Ademais, os/as estudantes contemplados/as são, na maior parte, pertencentes a famílias de baixa renda e desassistidas pelo programa de transferência de renda do governo federal Bolsa Família. Desse modo, podemos afirmar que são estudantes vinculados a famílias em situação de vulnerabilidade social, principalmente em decorrência da pobreza, e com amparo restrito do sistema de proteção social gerido pelo Estado. Tal circunstância remete ao que foi discutido no segundo capítulo desta pesquisa, quando debatemos as transformações engendradas pelo sistema

---

bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida" (Brasil, 2000).

capitalista no contexto neoliberal, que acirram a desigualdade social, ao mesmo tempo em que forçam o afastamento do Estado das suas responsabilidades perante o desenvolvimento de políticas públicas.

Convém, nesse momento, tecermos uma discussão em torno do acirramento da desigualdade social no contexto nacional, resultado da intensificação da exploração exercida pelo sistema do capital, que corrói as relações sociais, principalmente no que diz respeito aos aspectos garantidores dos mínimos necessários à sobrevivência dos indivíduos. Desigualdade essa que atinge o público estudantil de uma maneira tal que define, em muitos casos, quem terá a trajetória acadêmica concluída ou interrompida.

#### **4.4 “De fora para dentro”: refrações da pobreza e da desigualdade social projetadas nas paredes internas da instituição de ensino**

As informações contidas no SISAIE explicitam a realidade de vulnerabilidade socioeconômica das famílias dos/as estudantes assistidos/as pelos auxílios alimentação e transporte do IFCE *campus* Fortaleza, decorrente, principalmente, da baixa renda familiar. Vejamos que os maiores percentuais relativos à renda bruta são de famílias que recebem até um e meio salário-mínimo, assim como o maior percentual é composto por famílias cuja renda *per capita* varia entre R\$ 101,00 (cento e um reais) e R\$ 500,00 (quinhentos reais), como anteriormente exposto. Esse recorte reflete o contexto da desigualdade social no País que tende a se acirrar à medida que o sistema do capital avança, ao mesmo tempo em que os direitos e as condições de subsistência são subtraídos.

Muito embora o *site* da agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>58</sup> tenha sinalizado que o percentual de pessoas em situação de pobreza no Brasil caiu de 36,7% em 2021 para 31,6% em 2022, conforme a Síntese de Indicadores Sociais, ainda assim, existem 67,8 milhões de pessoas vivendo na pobreza (pessoas que vivem com até R\$ 637,00 por mês) e 12,7 milhões na extrema pobreza (pessoas que vivem com menos de R\$ 200,00 por mês). Evidentemente, a redução dos índices de pobreza deve ser comemorada,

---

<sup>58</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=Em%202022%2C%20havia%2067%2C8,5%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas%2C%20respectivamente. Acesso em:26/02/2024.>

contudo a necessidade de investimentos em políticas de trabalho e renda para refrear esses números são urgentes.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais<sup>59</sup>, editada em 2023, no que remete à Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho, o rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por pessoas de 14 (quatorze) anos ou mais de idade em 2022, foi de R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais), para trabalhadores/as com carteira de trabalho assinada, e de R\$ 1.809,00 (um mil, oitocentos e nove reais) para trabalhadores/as sem carteira de trabalho assinada. Isto é, são valores que não alcançam sequer dois salários-mínimos, considerando o valor vigente no ano de 2024, destinados a uma massa de trabalhadores/as para o seu sustento e de suas famílias.

A Nota Técnica (NT) nº 102, publicada em dezembro de 2022 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), organizada por Souza, Hecksher e Osório (2022) e fundamentada nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2021, fornece um estudo acerca da evolução da pobreza no Brasil, considerando a série histórica de 2012 a 2021. A NT mostra que houve uma redução da pobreza entre os anos de 2012 e 2014, porém essa diminuição foi desfeita pela crise econômica ocorrida entre 2014 e 2016. Além disso, mesmo com a lenta recuperação da economia entre 2016 e 2019, as taxas de pobreza permaneceram estagnadas ou pioraram nesse mesmo período. Já em 2020, a pobreza apresentou um recuo, propiciado pela expansão emergencial de transferências monetárias (Souza; Hecksher; Osório, 2022).

O estudo expõe, entretanto, que em 2021 o nível de pobreza no Brasil foi o pior da década, provocado pelo prolongamento da pandemia de Covid-19 e pela diminuição do volume das transferências monetárias, como o Auxílio Emergencial e o Programa Auxílio Brasil, aumentando os índices de pobreza entre 1,8 p.p. e 4,7 p.p. Segundo a NT “[...] a redução das transferências em 2021 foi muito maior do que quaisquer melhoras no mercado de trabalho, e a pobreza voltou a subir, dando seu maior salto anual desde 1990” (Souza; Hecksher; Osório, 2022, p. 13).

O documento conclui que as transferências monetárias assistenciais contribuem bastante para o enfrentamento da pobreza no País, haja vista os efeitos

---

<sup>59</sup>Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em 26/02/2024.

positivos vistos no período pandêmico de 2020 após a liberação dos benefícios, quando foi observada uma queda da taxa de pobreza. Ao mesmo tempo, os autores indicam que o aumento da pobreza na última década foi resultado, majoritariamente, de mudanças na distribuição de renda.

Com certeza, os programas assistenciais de transferência de renda são essenciais para garantir os mínimos necessários para a subsistência de inúmeras famílias pobres no Brasil e podem contribuir para a redução das taxas de pobreza, todavia, é preciso evidenciar que são ações paliativas que amenizam os efeitos da desigualdade social gerada pelo sistema capitalista, no seu afã de acumular riqueza a todo custo.

Obviamente, as transferências monetárias são importantes e necessárias, haja vista o volume de pessoas alijadas do mercado de trabalho e sem condições de prover a própria sobrevivência, porém não resolvem o problema da pobreza num País em que há uma elevada concentração de renda nas mãos de uma minoria, a não ser que tais ações sejam combinadas com outras políticas, como de trabalho e renda, que possam retirar as famílias empobrecidas da relação de dependência com os programas assistenciais.

Silva (2010), considera que a pobreza no Brasil é decorrente de um quadro de profunda desigualdade, cujas raízes estão fincadas no processo de formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira, que propiciou o desenvolvimento de um sistema concentrador da riqueza socialmente produzida. Contexto que impõe rendimentos ínfimos a uma massa de trabalhadores e trabalhadoras, expondo-os/as, ao mesmo tempo, a condições precárias de vida e à ausência de proteção social. Para Silva (2010, p. 157),

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política.

A pobreza é, verdadeiramente, a expressão mais fiel da realidade de expropriações resultantes do processo de consolidação do sistema capitalista.

Expropriações estas que, no tempo contemporâneo, apresentam-se de forma atualizada e ressignificada, mas que guardam a essência da acepção designada por Marx (2013), quando do período da acumulação primitiva<sup>60</sup>. Isto é, na contemporaneidade, as expropriações são expressas por meio da retração dos direitos, do aviltamento das condições de trabalho e de subsistência, bem como do desmantelamento do sistema de proteção social mantido pelo Estado, que colocam os indivíduos em posição de subordinação às determinações e toda ordem de explorações emanadas pelo sistema do capital.

Boschetti (2018, p. 154) argumenta que,

os processos que suprimem as condições de subsistência asseguradas pelos direitos conquistados e ampliados no capitalismo tardio pelo Estado Social, e que subtraem as condições materiais que possibilitam à classe trabalhadora deixar de vender sua força de trabalho em situações determinadas (como é o caso das aposentadorias, seguro-desemprego, seguro-saúde), ou que a obrigam a vendê-la por meio de contratos diretos com o capitalista, sem a mediação de Estado (a exemplo do trabalho sem regulação), constituem processos contemporâneos de expropriação social. Os processos de alienação dos bens públicos transformando-os em mercadorias, a exemplo das privatizações da saúde e educação, também podem ser entendidos como processos de expropriação, já que constituem renovadas formas de garantia da acumulação de capital.

De modo semelhante, Mota (2018) identifica o caráter atualizado das expropriações, indicando que quando os direitos à educação, à renda na inatividade e à saúde são transpostos para a esfera privada e mercantil, configuram-se como manifestações das modernas formas de expropriação que afetam a vida material e social das pessoas. Como resultado, temos a agudização do conjunto das desigualdades, representadas pelas diversas expressões da questão social no cenário brasileiro, que se projetam nos diferentes espaços, inclusive no ambiente das instituições de educação.

De fato, podemos identificar as diferentes expressões da questão social reproduzidas pelos/as discentes nas instituições de ensino, como a violência doméstica, a violência de gênero, o racismo, os preconceitos, o desemprego, as questões de saúde etc., porém a pobreza se apresenta como a faceta da questão

---

<sup>60</sup> De acordo com Marx (2013, p. 786), “A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde”. Desse modo, o processo de expropriação nada mais é do que a usurpação súbita e violenta da terra e dos meios de produção e de subsistência do produtor rural, do camponês, iniciado no final do século XV e início do XVI.

social que mais repercute no contexto institucional, provocando situações que dificultam a permanência de inúmeros/as estudantes, comprometendo, por conseguinte, a conclusão de suas trajetórias educacionais. Em nossa investigação, esse aspecto foi evidenciado pelos/as alunos/as como um dos fatores preponderantes para a continuidade da formação profissional.

Tanto nas entrevistas, como nas observações registradas pelos/as discentes no campo destinado a informações adicionais no SISAIE, os relatos sobre as dificuldades financeiras, decorrentes do desemprego, do trabalho informal e/ou da baixa remuneração são frequentes, aparecendo como principal impeditivo para a satisfação das suas necessidades básicas e de suas famílias, como alimentação e moradia. Por consequência, as restrições de recursos financeiros, tornam-se, também, razões limitantes do acesso à educação, conforme expressam os/as entrevistados/as:

Se for falar das dificuldades e aí eu posso afirmar uns pontos: tipo, morar fora do país já é uma dificuldade muito grande, pra você ir atrás de uma casa, e aí, às vezes, a pessoa não vai te alugar essa casa, ela vai dizer, você não tem uma renda fixa, e aí tudo isso é um problema. Imagina uma pessoa que não tem uma renda, como que vai alugar uma casa? Aí vai dividir com alguém e como que vai ter recurso pra pagar a casa? Então tem que ir atrás de um auxílio e também, às vezes, esse auxílio não ajuda muito (Interlocutor/a C).

Atualmente, como eu "tô" só estudando e a gente tem pouco recurso é... a gente "tá" tendo uma má alimentação, digamos assim, sabe! Não é uma alimentação que seria massa, né? Então eu acredito que uma má alimentação é a principal dificuldade nos meus estudos, né? A dificuldade mesmo é na alimentação. Se tiver uma boa alimentação, eu vou tirar uma boa nota em cálculo, eu vou tirar uma boa nota em termodinâmica, em mecânica, em qualquer matéria que colocar, mas sem essa boa alimentação é... esses estudos, eles vão acontecer, mas eles não vão acontecer assim de forma ótima, perfeita. A pessoa pobre de periferia, ela tem uma má alimentação, e isso, eu acredito que seja um dos pilares, assim, pra se propagar uma má educação. Ou seja, deixar a população com fome não vai existir educação (Interlocutor/a G).

Algumas narrativas revelam que a renda proveniente do Programa Bolsa Família é a única existente para prover a subsistência dos/as estudantes e suas famílias; em outros casos, as despesas domésticas são supridas por meio da ajuda de parentes e/ou vizinhos.

Observamos, dessa maneira, que, em muitos casos, a satisfação das necessidades fundamentais se sobrepõe aos projetos de conclusão de uma graduação por parte dos/as estudantes, fazendo com que muitos/as abandonem ou

adiem seus planos para ir em busca de meios garantidores das condições materiais de sobrevivência. Nessa perspectiva, ou interrompem o percurso formativo para ir à procura de trabalho/emprego, ou tentam conciliar estudo e trabalho para evitar a suspensão do processo formativo, situação que pode gerar sobrecarga no/a estudante, afetando, por consequência, o rendimento acadêmico. Percebemos assim, mediante os depoimentos dos/as interlocutores/as da pesquisa, que a situação econômica desses sujeitos e de suas famílias não favorece a satisfação das demandas estudantis, levando-os/as, de forma constante, a pensar em desistir da graduação tão desejada.

Quase tive que sair da faculdade por conta disso. No começo eu não recebia o auxílio transporte, não foi deferido, aí eu também não “tava” trabalhando. Eu entrei na faculdade tinha acabado de sair do ensino médio, então como eu saí do ensino médio técnico, eu já tinha me formado técnico e eu tinha um dinheiro guardado, e eu fui gastando esse dinheiro pra vir pro IF. Teve uma hora que o dinheiro acabou, aí eu não tinha como vir, e a minha mãe também “tava” sem trabalhar, só quem trabalhava lá em casa era meu padrasto, e meu irmão mais velho também não. Então a gente não tinha condições (Interlocutor/a B).

No começo do semestre, não desse, mas de 2022.2, eu não tinha dinheiro pra lanche, [...] a minha família só podia me dar o dinheiro da passagem. Então era muito apertado nesse momento e, tipo, se algum lanche no IF eu não pudesse comer, porque eu sou intolerante à lactose, eu ia ficar com fome, porque eu não teria o dinheiro pra comprar e também não poderia comer o lanche da instituição (Interlocutor/a I).

A realidade experimentada por esses/as discentes é permeada por diversas dificuldades, conforme os depoimentos. Diante disso, observamos que os esforços para continuar a trajetória escolar são intensos, porém, muitas vezes, as condições objetivas concorrem para a interrupção desse processo, sabotando os projetos de profissionalização. As falas abaixo expressam a dimensão que os problemas de ordem financeira, principalmente, podem interferir no andamento da formação acadêmica, acarretando a suspensão ou, até mesmo, o abandono.

Eu “tô” cursando Turismo né, antes de cursar Turismo eu entrei aqui no Instituto em Edificações. Eu cheguei a cursar não foi nem um ano de curso e precisei realmente trancar o curso, porque a gente não tinha aquela condição de “tá” bancando minha alimentação e passagem todo dia. Na época, minha mãe não “tava” trabalhando de forma nenhuma, “tava” machucada da perna, então era só meu pai pra manter uma casa com 5 (cinco) pessoas, aí toda a questão do gasto, de ter que vir pra cá muito cedo, voltar pra lá muito tarde e alimentação, não “tava” cabendo no bolso dele (Interlocutor/a H).

Sim, quando eu “tô” doente aí eu penso [em desistir], porque a doença implica mais custos e aí o que é que eu faço? Minha nossa, ou eu compro remédio ou eu vou pro Instituto. Aí, às vezes, fica naquela do dinheiro dos auxílios: ah, será que eu vou hoje pro *campus*? Ou eu ajudo em casa e ajudo a comprar alguma coisa? Acaba que o dinheiro que eu ganho dos auxílios, eu tenho que fazer uma mescla de ajudar em casa, comprar um remédio pra mim, comprar outras coisas de necessidade maior. (Interlocutor/a K).

Realmente, a situação de vulnerabilidade social em que se encontram os/as discentes assistidos/as pelos auxílios financeiros, exhibe a face perversa da questão social no Brasil, a qual reduz as possibilidades de garantia da sobrevivência das pessoas, ao mesmo tempo em que suprime o exercício dos direitos conquistados. Desse modo, a sombra da desigualdade social se projeta no interior da instituição de ensino, atravessando abruptamente a trajetória de muitos/as estudantes, impondo diversas dificuldades à continuidade da formação superior e definindo, muitas vezes, quem vai ou não ter o seu processo educativo interrompido.

O relato de um/a dos/as interlocutores/as da nossa pesquisa que, rotineiramente, utiliza a bicicleta em vez do transporte coletivo para se deslocar até o *campus* Fortaleza, porque faz uso, muitas vezes, do recurso do auxílio transporte para suprir outras demandas familiares, exprime bem os efeitos da desigualdade social sobre a educação:

É muito mais difícil pra pessoa de periferia, um homem pobre de periferia conseguir uma graduação do que um rapaz de classe média. Um rapaz de classe média, ele vai ter uma boa alimentação, na maioria das vezes a mãe ou o pai vem deixar ele até a instituição de ensino, certo? Então eu acredito que com pouco recurso eu posso até conseguir, mas vai ser uma entre mil pessoas conseguir uma graduação com poucos recursos financeiros [...]. Eu “tô” vindo de uma comunidade carente chamada Rosalina, ela fica a cerca de 9 (nove) quilômetros de distância daqui do Instituto Federal, e, de lá pra cá, nesse horário, o trânsito é caótico, então você vem escapando da morte várias vezes durante o trajeto no trânsito né! Então eu acho que você tem que ter muita força de vontade de querer viver, de querer mudar a sociedade de alguma forma, e eu acredito que qualquer um pode conseguir, mesmo sem recurso, com muita força de vontade. E sem esses recursos, poucas pessoas vão conseguir, muito difícil uma pessoa conseguir uma graduação, se manter na universidade, né?

O depoimento acima expressa a dimensão da educação na vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Para elas, é a possibilidade de tecer uma mudança na própria condição social e na de sua família, para a qual todo esforço é válido. Porém, dentro de uma realidade de desproteção social, de condições precárias de sobrevivência, o interesse e o empenho pessoal,

unicamente, não são suficientes para viabilizar o acesso à educação superior, exigindo do poder público, estratégias que possibilitem esse acesso de forma universal. Visto que, como discutimos linhas atrás, a universalização do ensino superior não diz respeito apenas à ampliação do número de vagas e de ingressos, remete, principalmente, à oferta de condições para a permanência com qualidade, pressuposto para a obtenção de êxito na formação acadêmica.

Isto posto, consideramos que os auxílios pecuniários, tanto o transporte, como o alimentação e outros da mesma natureza (moradia e óculos, por exemplo), parte integrante do conjunto de ações de assistência estudantil, são essenciais para viabilizar o acesso ao ensino superior público. Não obstante seus valores ainda sejam muito reduzidos e não atendam as demandas estudantis a contento, são fundamentais para favorecer a permanência de discentes em situação de vulnerabilidade social no ensino superior, cujas condições materiais de existência são usurpadas pelo processo de expropriação, na sua forma atualizada, perpetrada pelo sistema capitalista em perene expansão.

De fato, os auxílios financeiros oferecem o mínimo para a manutenção dos estudantes no seu percurso acadêmico, contudo, não podemos negar sua repercussão sobre a questão da permanência, contribuindo, por consequência, para a redução da retenção e da evasão escolar. Assim sendo, a existência dos auxílios financeiros aos/às estudantes do ensino superior é essencial, considerando a realidade brasileira, marcada por profunda desigualdade, que inibe as possibilidades de acesso aos direitos sociais, como a educação.

Outrossim, reconhecemos que a assistência estudantil, como Programa de incremento ao ensino superior que integra a política de educação no Brasil, carece de investimentos, apresentando-se, como uma prática residual, isto é, centrada em ações pontuais, focalizada em indivíduos ou grupo de pessoas vulneráveis, definidas por meio de um corte de renda, e que, em algum momento, pode ser descontinuada. Além disso, observamos que os recursos destinados a ela não são suficientes, porque parece não estar no rol de prioridades dos governos. Isso reflete muito a proposta de investimento sobre as políticas sociais como um todo, sob jugo do Estado reduzido, que oferta formas precárias de atendimento e de proteção aos sujeitos em condições econômicas desfavoráveis, barrando o acesso aos serviços e aos benefícios que lhes são de direito.

As discussões empreendidas neste capítulo acerca do processo de estruturação da assistência estudantil brasileira e do caráter assumido ao longo do tempo, do perfil do público atendido pelos auxílios pecuniários na instituição pesquisada e do contexto de expropriações produzidas pela sociabilidade capitalista contemporânea – bem como todo o debate construído por toda a extensão de nossa investigação, permitimo-nos dizer, responde às perguntas de partida da nossa pesquisa e atende aos objetivos, inicialmente expostos. Isto é, os dados consolidados nos revelam que os auxílios financeiros destinados a estudantes economicamente vulneráveis contribuem para a permanência no ensino superior, porém de forma limitada, tendo em vista que os valores ainda se mostram insuficientes para suprir as demandas estudantis, as quais estão relacionadas à vivência na realidade de desigualdades produzidas pelo sistema do capital. Além disso, o estudo aqui desenvolvido mostra que as ações de AE são um recurso necessário para oportunizar o acesso – para além do ingresso, a permanência com qualidade – à educação superior no Brasil, mas que precisa de maiores investimentos por parte do governo. Por fim, consideramos ter elementos suficientes para confirmar nossa tese de que a ação referente aos auxílios financeiros estudantis, desenvolvida no IFCE *campus* Fortaleza, apresenta-se como uma estratégia restrita de viabilização do acesso ao ensino superior, em virtude do seu alcance limitado, em termos de quantidade e de valores, porém, salientamos, apresenta-se como um importante instrumento que contribui para a redução dos índices de retenção, evasão escolar e, por conseguinte, da exclusão educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui desenvolvida apresenta os resultados do estudo acerca do papel do auxílio financeiro estudantil realizado no IFCE *campus* de Fortaleza, como uma das estratégias de assistência estudantil que tem por objetivo viabilizar o acesso, no sentido ampliado, de estudantes ao ensino superior público no Brasil. Nossas aproximações nos permitiram apreender e interpretar o objeto de nossa investigação nos seus diferentes aspectos, entendendo-o como parte de um complexo, articulado a processos e a determinações sócio-históricas, portanto, dotado de movimento. Sua mutabilidade, faz dele um objeto inesgotável, permitindo-nos capturar apenas uma pequena dimensão do que realmente é, fazendo com que nossas conclusões sejam provisórias.

Sabendo disso, iniciamos nossa pesquisa situando nosso objeto no contexto econômico, social e político contemporâneo, regido pelo sistema capitalista neoliberal em plena expansão, o qual dita as normas e comportamentos a serem adotados nas esferas individual, coletiva, pública e privada. Um cenário que projeta uma nova racionalidade, com tendência a pautar todas as relações e manifestações sociais no princípio da concorrência, reduzindo-as a relações mercantis, cuja finalidade é a ampliação do lucro e a acumulação de riqueza. Como consequência, as formas de exploração e expropriação dos segmentos sociais pauperizados são exacerbadas, sequestrando destes, os meios de reprodução da sua sobrevivência e as garantias que lhes são de direito.

Essa nova lógica provoca, por um lado, o acirramento da questão social, em suas diferentes facetas, e, por outro, o ajuste das ações estatais ao projeto neoliberal em consolidação, que passa a reduzir a atuação do Estado em relação ao desenvolvimento de políticas sociais públicas de reação ao aprofundamento das desigualdades sociais. Dessa maneira, nossas percepções nos levam a interpretar que essa conjuntura produz uma massa de pessoas pauperizadas, com dificuldades para acessar bens e serviços básicos, seja pela via mercantil, seja por meio de políticas públicas cada vez mais restritivas. Nesse sentido, observamos, em nossa pesquisa, que essa massa empobrecida, resultante do contexto social, econômico e político contemporâneo é a que mais encontra impedimentos para ingressar e permanecer na educação superior, justamente por não possuir os meios materiais necessários para sua manutenção durante a trajetória acadêmica, apresentando

diversas demandas, principalmente no que concerne a ausência de recursos financeiros.

Percebemos, ainda, que o ensino superior foi se constituindo, ao longo do tempo, como um lugar não pertencente a indivíduos oriundos das classes mais baixas, mas que passou a ser, tanto em razão das reivindicações por ampliação do acesso, quanto por necessidade de formação de uma mão de obra mais bem qualificada para atender às exigências do capitalismo em ascensão. Dessa forma, por mais que o espaço da educação superior tenha se ampliado para a inserção de pessoas não pertencentes à elite econômica da sociedade brasileira, não podemos dizer que tenha ocorrido um processo de democratização do ensino superior, pois não se trata apenas de expandir o número de ingressantes, mas também de oferecer condições para que essas pessoas possam ter uma permanência com qualidade durante todo o percurso acadêmico.

Além disso, a partir de nossa análise sócio-histórica, consideramos que a educação superior pública carece de investimentos do Estado, o qual tende a intensificar o fomento à iniciativa privada nesse âmbito. Muito embora tenhamos presenciado o incremento da educação superior pública no País a partir dos anos 2000, compreendemos que o investimento governamental ainda está aquém das necessidades existentes, principalmente no que diz respeito a políticas de permanência estudantil, para além da expansão do número de vagas e de instituições de ensino superior. Evidentemente, o processo de expansão do ensino superior público no Brasil, inclusive por meio da interiorização das IES, foi de grande importância para oportunizar o ingresso de pessoas em circunstâncias econômicas insuficientes, porém trouxe consigo a demanda por ações que forneçam as condições de permanência do público estudantil.

Em nossa pesquisa, observamos que as ações voltadas para viabilizar o acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade social na educação de nível superior datam do mesmo período de organização do ensino universitário no Brasil, e se configuraram como respostas às reivindicações dessa parcela de discentes por condições essenciais à continuidade da formação acadêmica. Todavia, constituíram-se sob o perfil da ajuda e não do direito, marca que persiste até os dias atuais no entendimento de parte do público assistido pelas ações de apoio a educandos/as. Certamente, a implementação do PNAES em 2010, fruto do empenho e da luta dos segmentos comprometidos com a ampliação do acesso à educação superior,

representou um avanço na política de apoio estudantil, tanto no que diz respeito à mudança de concepção, em que a AE passou a ser apreendida na perspectiva do direito, quanto no que está relacionado à amplificação do elenco de ações destinadas ao atendimento das requisições do corpo discente. Não obstante essas ações tenham se complexificado ao longo do tempo para tentar abarcar as diversas demandas apresentadas pelos/as estudantes, conforme designa o PNAES/2010, observamos que o caráter imediatista, seletivo e focalista ainda persevera na elaboração e execução dos planos voltados para o atendimento das necessidades estudantis. Obviamente, esse caráter está relacionado à postura do Estado perante o enfrentamento da questão social, isto é, por meio da elaboração de políticas públicas paliativas e residuais.

Em nosso estudo realizado junto aos/às estudantes do IFCE *campus* Fortaleza, contemplados com os auxílios financeiros de alimentação e de transporte, ficou nítido que a assistência estudantil é essencial para viabilizar o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade social ao ensino superior, as quais vêm ocupando, progressivamente, os espaços universitários, antes predominantemente frequentados por indivíduos pertencentes à elite econômica da sociedade. Ademais, por meio de seus depoimentos, percebemos que as ações referentes aos auxílios financeiros – sem desprezo das demais ações – são fundamentais, pois contribuem para responder às demandas materiais mais urgentes, que dificultam a continuidade do processo de formação acadêmica. Apesar de os valores dispensados por meio dos auxílios financeiros serem baixos, representam um importante suporte material para quem vivencia uma realidade repleta de privações. Evidentemente, a AE tem muitos desafios para enfrentar, principalmente no que concerne ao financiamento estatal necessário para a ampliação dos recursos financeiros e, por conseguinte, das ações viabilizadoras do acesso ao ensino superior. Para além deste, outros desafios são também de grande relevância para se desenvolver uma assistência estudantil consistente, como a necessidade da existência de diferentes profissionais, e em maior número, para poder atender as inúmeras demandas apresentadas pelos/as discentes no cotidiano institucional.

Páginas atrás, quando apresentamos nossa hipótese, consideramos que o auxílio financeiro estudantil significava uma estratégia limitada de viabilização do acesso ao ensino superior, em razão de sua estreita abrangência, mostrando-se como um instrumento frágil, insuficiente para garantir a permanência e a conclusão

da formação acadêmica dos/as discentes por ele atendidos/as. De fato, os valores e as quantidades concedidas são tímidos, conforme a pesquisa mostra, porém contribuem, em uma rasa medida, para a manutenção dos/as estudantes na instituição de ensino. Até mesmo porque a realidade de vulnerabilidades que os/as envolve é tão severa que o mínimo que é ofertado representa um importante suporte para a continuidade da formação acadêmica. Do contrário, observamos que a inexistência do auxílio financeiro estudantil pode tornar o ensino superior inacessível aos/às discentes em situação socioeconômica precárias.

Isto posto, de acordo com o estudo desenvolvido acerca do objeto delimitado, interpretamos que, enquanto perdurar uma sociedade com profunda desigualdade de classes, severamente atingidas pelas refrações da questão social, sobretudo a pobreza, a AE será necessária para oportunizar o acesso de pessoas em condições socioeconômicas degradantes ao ensino universitário. Consideramos ainda, que a AE necessita de maiores investimentos do governo federal, em termos de recursos financeiros e humanos, para responder às demandas estudantis de forma satisfatória. Além disso, observamos que a ação referente ao auxílio financeiro estudantil, muito embora seja limitada, cumpre um importante papel na questão da permanência e da conclusão da trajetória acadêmica, porém outras ações de caráter universalista são também essenciais e que poderiam estar numa posição de prioridade, sendo complementadas pelas ações de cunho focalista. Observamos, ainda, que a complexificação das demandas estudantis, decorrentes da também complexificação das relações sociais, requer um maior comprometimento do Estado perante as ações de AE, com vistas a sua ampliação e aperfeiçoamento. Se, antes, a reivindicação era pela transformação do PNAES numa política de Estado, no presente momento, com a criação da Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024), a reivindicação é por investimento em recursos financeiros consistentes que possam assegurar o desenvolvimento e a exequibilidade dos programas e benefícios que compõem a recente Política instituída, como possibilidade concreta de democratização do ensino superior no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3. n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.esforce.org.br>. Acesso em: 07 ago. 2023.

ALMEIDA, Silvio. **O que é neoliberalismo?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sjG5JgpnzaA>. Acesso em: 08 jun. 2022.

ALVES, Giovanni. A esfinge do neodesenvolvimentismo e a miséria do trabalho no Brasil (2003-2013). *In*: MACÁRIO, Epitácio; VALE, Erlênia Sobral do; JÚNIOR, Natan Rodrigues (org.). **Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão social**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p.101-125.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. Tradução: Alexandre Barbosa de Souza [et al.]. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra; SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos; CAVAINAC, Mônica Duarte (org.) **Educação em debate: reflexões sobre ensino superior, educação profissional e assistência estudantil**. Fortaleza: Eduece, Imprece, 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16.ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. *In*: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11781/1/gentili.pdf>. Acesso em 11/06/2024.

ARAÚJO, Liana Brito de C. A questão do método em Marx e Lukács: o desafio da reprodução ideal de um processo real. *In*: MENEZES, Ana Maria Dorta; FIGUEIREDO, Fábio Fonseca (org.). **Trabalho, sociabilidade e educação: uma crítica à ordem do capital**. Fortaleza: UFC, 2003. p. 259-274.

BARRETO, R. G.; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 39, p. 423-436, set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/sVbjJcPxbb7Cj7czgXBwKBn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. O Estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEZERRA, Teresa Cristina Esmeraldo. A querela metodológica quantitativo *versus* qualitativo: aproximações à hermenêutica controlada em Bardin e à hermenêutica de profundidade em Thompson. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (org.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013. p. 51-69.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (Org.) **Expropriação de direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BOULOS, Guilherme; GUIMARÃES, Vítor. Resistir ao golpe, reinventar os caminhos da esquerda. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 139-144.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 mar. 2024.

BRASIL. Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de jul. 2010. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 de nov. 1968. Seção 1, p. 10369.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da

educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de jun. 2014. Seção 1 - Edição Extra, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dez. 2000. Seção 1, p. 2.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Atos do Congresso Nacional, Brasília, DF, 16 de dez. 2016. 241. ed. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da educação superior 2004**: resumo técnico. Versão preliminar. Brasília, DF: MEC, INEP, 2005. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo\\_tecnico-Censo\\_2004.pdf](https://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf). Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da educação superior 2009**: resumo técnico. Brasília, DF: MEC, INEP, 2010. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo\\_tecnico\\_2009.pdf](https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico_2009.pdf). Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da educação superior 2019**: resumo técnico. Brasília, DF: MEC, INEP, 2021. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf). Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 de jul. 2024. Seção 1, p. 5.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 51-75, 2003. Editora UFPR. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/2174>. Acesso em 25 abr. 2023.

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

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

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Crise e golpe de Estado: o que está acontecendo com o Brasil? Movimento ético-político e social em defesa do SUAS**. Fortaleza, ago. 2016. Disponível em: <https://maissuas.org/2016/08/16/crise-e-golpe-de-estado-o-que-esta-acontecendo-com-o-brasil/>. Acesso em: 26 dez. 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/63KjnRwHdxVTTxKwdSmbvbw/?format=pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

DUTRA, Norivan Lustosa Lisboa; BRISOLLA, Lívia Santos. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 7, 2020. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 12 mai. 2023.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo (org.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Ed. Da FURG, 2019. p. 83-120.

EVANS, Trevor. Cinco explicações para a crise financeira internacional. **Revista Tempo do Mundo**. v. 3, n. 1, p. 9-30, abril. 2011. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6248/1/RTM\\_v3\\_n1\\_Cinco.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6248/1/RTM_v3_n1_Cinco.pdf). Acesso: em 08 jul. 2022.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RKsKcwfYc6QVFBHy4nvJzHt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2023.

FERREIRA, Nara Torrecilha. Desigualdade racial e educação: uma análise estatística das políticas afirmativas no ensino superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, e227734, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edur/a/cKtfPwXVvs4VvBgTw3FvWTL/#>. Acesso em 20 fev. 2024.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca (org.). **Trabalho, sociabilidade e educação: uma crítica à ordem do capital**. Fortaleza: UFC, 2003.

FIERA, L.; EVANGELISTA, O.; FLORES, R. Chantagem como estratégia para assegurar o “direito de aprendizagem” aos “vulneráveis”. *In*: Soares et al. **Coronavírus, educação e luta de classes no Brasil**. Brasil: Editora Terra sem Amos, 2020. p. 21-28.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. Tradução: Lígia Filgueiras. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 185 p.

GENTIL, D.; HERMANN, J.. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 3, p. 793–816, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/hTt6P75FccxwCBJGnr3VLF/#> Acesso em: 13 jun. 2024.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 45-59.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008a.

HARVEY, David. **Política anticapitalista em tempos de coronavírus**. Blog da Boitempo, 2020. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/24/david-harvey-politica-anticapitalista-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

IANNI, Octavio. O cidadão do mundo. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 27-34.

IANNI, Octavio. O cidadão do mundo. Neoliberalismo. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 1, p. 91-106, 1998. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/8af076b01481e8f59993fc8b5573ffe5/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1936339>. Acesso em: 11 jun. 2024.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2021**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. IBGE, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101963>. Acesso em: 07 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Evolução do ensino superior: 1980-1998**. Brasília: O Instituto, 1999. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao\\_1980-1998.pdf](https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf). Acesso em: 09 set. 2023.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio, 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOPNIN, P. V. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Tradução de Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 77-104, 2018. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2018.138082. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/138082>. Acesso em: 24 out. 2022.

KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223441>. Epub 09 Dez 2019. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223441>. Acesso em: 24 out. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 61-67.

MACÁRIO, Eptácio; JÚNIOR, Natan Rodrigues; SILVA, Reginaldo de Aguiar. Trabalho e questão social no Brasil contemporâneo: para uma crítica ao neodesenvolvimentismo. *In*: MACÁRIO, Eptácio; VALE, Erlênia Sobral do; JÚNIOR, Natan Rodrigues (org.). **Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão social**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. cap. 5, p. 127-153.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J.R. A reforma universitária no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações. **Universidade e Sociedade**, DF, Ano XIV, n. 33, p. 32-47, jun. 2004.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 23 fev. 2023.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/75VNGFj5PH5gy3VsPNp3L6t/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2022.

MARTINS, Diléia Aparecida; LEITE, Lúcia Pereira; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. Políticas públicas para acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior brasileiro: uma análise de indicadores educacionais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 984-1014, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/kthK5F8TxS7Q49BpLnJLFvp/?lang=pt&format=html#>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MICHELOTTO, R. M.; COELHO, R. H.; ZAINKO, M. A. S. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar em Revista**, n. 28, p. 179–198, jul. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/5x6wXqvNm3PsY5NKNQs5nBR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MOCELIN, Cassia Engres. Assistência estudantil como política de proteção social: uma possibilidade de seguridade social ampliada e intersetorial. **O Social em Questão**, ano XXII, n. 45, p. 239-260, set./dez. 2019. Disponível em: [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_45\\_art\\_11.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_45_art_11.pdf). Acesso em: 08 mar. 2024.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Expropriações contemporâneas: hipóteses e reflexões. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (org.) **Expropriação de direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 167-186.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. *In*: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFFESS/ABEPSS, 2009. p. 667-700.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OSTERNE, Maria do Socorro F.; BRASIL, Glaucíria Mota; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. A produção do conhecimento nas Ciências Sociais e a provisoriedade da realidade material e simbólica. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 113, p. 152-170, jan./mar. 2013.

OLIVEIRA, Eliana de; ENS, Romilda Teodora; ANDRADE, Daniela B. S. Freire; MUSSIS, Carlo Ralph de. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 9, p. 11-27, maio/ago. 2003. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/6479>. Acesso em: 12 jan. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

PEREIRA, J. M. M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2187–2196, jul. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pkYXTJMMYGzKx5cSCDWyqdg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: Universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Eptácio. Fundo público em disputa: gastos orçamentários do governo central com a dívida pública, as universidades federais e a ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 33, 2022.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos; MUSSE, Ricardo; CATANI, Afrânio Mendes. Desconstruindo a educação superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. **Rev. Elet. Educ.**, São Carlos, v. 14, e4563135, jan. 2020. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-71992020000100105&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-71992020000100105&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2024.

SAVIANI, Demerval. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 13-24.

SAVIANI, Demerval. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 fev. 2023.

SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e educação: análise dos impactos assimétricos. **Boletim de Conjuntura**, ano II, v. 2, n. 5, pp. 128-136. Boa Vista, 2020. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/boca/article/view/Covid-19Educacao.10.5281/zenodo.3828085>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SERPA, Moema Amélia; ARAÚJO, Wagner; BARBOSA, Heloísa; SOUTO MAIOR, Nívea Maria Santos. Os impactos contrarreformistas no mercado de trabalho da saúde e assistência social na prefeitura de Campina Grande (PB). **O Social em Questão**, ano XXIII, n. 47, mai a ago, 2020, p. 195-220. Disponível em: [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_47\\_art\\_9.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_47_art_9.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Maria das Graças Martins da; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Acesso nas políticas da educação superior: dimensões e indicadores em questão. **Avaliação**, Campinas, SP, v.18, n.3, p. 727-747, nov. 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

TONET, Ivo. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013, 136 p.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 34, n. 3 (136), pp. 433-450, julho-setembro. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/GdfhKN8wg96K6BjKhPdTGQr/?format=pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

VARGAS, N. C.; MARQUES, R. M. Educação em Mises, Hayek e Rothbard: fundamentos para uma privatização extrema. **Pro-Posições**, v. 33, p. e20200121, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pp/a/dKdQjt9ycVtGvy8Yc6rrhJv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2024.

VASCONCELOS, Natalia Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino em Re-Vista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361>. Acesso em: 13 mar. 2024.

XIMENES, S. B. et al. Reafirmar a defesa do sistema de ciência, tecnologia e ensino superior público brasileiro. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. e0230375, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7vjyx8KvfNszP4BSMw6d8xP/?lang=pt#>. Acesso em: 17 jun. 2024.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA A ESTUDANTES DO IFCE *CAMPUS* FORTALEZA CONTEMPLADOS COM AUXÍLIOS ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE EM 2022 E 2023**

1. Em que medida o auxílio financeiro estudantil (alimentação e transporte) tem contribuído para você permanecer no seu curso de graduação?
2. Na sua opinião, o valor do recurso concedido por meio do auxílio estudantil é suficiente para atender às suas necessidades e para suprir as suas despesas com a educação? Por quê?
3. Quais as principais dificuldades que você enfrenta para manter os estudos?
4. A sua situação socioeconômica e de sua família lhe oferece condições para atender às suas demandas estudantis de forma satisfatória? Comente sua resposta.
5. Em que dimensão as suas condições financeiras e as de sua família influenciaram na continuidade da sua formação acadêmica? Você já pensou em desistir em algum momento?
6. No período da pandemia da Covid-19, quais situações mais impactaram na sua vida acadêmica?
7. Qual o seu entendimento sobre Assistência Estudantil?
8. Além dos auxílios financeiros, quais outras ações de Assistência Estudantil você conhece e que são desenvolvidas no *campus* onde você estuda?
9. No seu entendimento, qual a importância da Assistência Estudantil para possibilitar o acesso e a permanência na educação superior no Brasil?
10. Na sua concepção, o que poderia ser melhorado ou acrescentado à Assistência Estudantil no *campus* onde você estuda?
11. Qual a sua opinião sobre a atenção e o investimento do governo na política de educação superior brasileira?

## **APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

O (A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa cujo tema é **“A assistência estudantil como política de acesso ao ensino superior no Brasil em tempos neoliberais: um estudo sobre o papel do auxílio financeiro estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) *campus* Fortaleza”**, que tem como objetivo investigar a efetividade do auxílio financeiro estudantil, como uma ação viabilizadora do acesso ao ensino superior para estudantes em situação de vulnerabilidade social, matriculados(as) na referida instituição de ensino. Para tanto, será utilizada a entrevista semiestruturada como técnica de coleta de dados, que poderá ser gravada se o(a) Sr.(a) concordar.

Dessa forma, pedimos sua colaboração, com a garantia de que a pesquisa não trará nenhuma forma de prejuízo, dano ou transtorno para aqueles(as) que participarem. Todas as informações obtidas neste estudo serão mantidas em sigilo e sua identidade não será revelada. Vale ressaltar que sua participação é voluntária e o (a) Sr.(a) poderá a qualquer momento deixar de participar, sem qualquer prejuízo ou danos. Comprometemo-nos a utilizar os dados coletados somente para pesquisa e os resultados poderão ser veiculados através de artigos científicos e revistas especializadas e/ou encontros científicos e congressos, sempre resguardando sua identificação.

Todos(as) os(as) participantes poderão receber quaisquer esclarecimentos acerca da pesquisa e, ressaltando novamente, terão liberdade para não participarem quando assim acharem mais conveniente.

Ressaltamos que este estudo é vinculado ao doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC), localizado na rua Waldery Uchoa, 1 – Benfica, CEP 60020-110, Fortaleza-CE, fone: (85) 33667679/33667680.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido terá duas vias, uma delas ficará com a pesquisadora e a outra com o(a) Sr(a), participante. Caso necessite de esclarecimentos ou tenha dúvidas sobre este estudo, você poderá entrar em contato com as responsáveis: Renata Maria Paiva da Costa, fone: (85) 996198964/ E-mail: [renatampc5@gmail.com](mailto:renatampc5@gmail.com) e Clarice Zientarski, E-mail: [clarice.zientarski@ufc.br](mailto:clarice.zientarski@ufc.br).

Eu, \_\_\_\_\_,  
portador(a) do RG \_\_\_\_\_, confirmo que Renata Maria Paiva da  
Costa explicou-me os objetivos desta pesquisa, bem como, a forma de participação.  
Declaro estar ciente do exposto neste Termo de Consentimento e concordo em  
colaborar como voluntário(a) desta pesquisa.

Fortaleza, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Assinatura do(a) participante

---

Assinatura da pesquisadora