

A LÓGICA DO “EMPODERAMENTO” E A “DEMOCRATIZAÇÃO” NO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES): EXPRESSÕES E PROBLEMATIZAÇÕES NÃO APARENTES

“EMPOWERMENT” AND “DEMOCRATIZATION” LOGIC IN THE NATIONAL STUDENT ASSISTANCE PROGRAM (PNAES): UNAPPARENT EXPRESSIONS AND PROBLEMATIZATIONS

LA LÓGICA DEL “EMPODERAMIENTO” Y LA “DEMOCRATIZACIÓN” EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA AL ESTUDIANTE (PNAES): EXPRESIONES Y PROBLEMATIZACIONES NO APARENTES

Glauco Braga¹

Resumo

Este artigo problematiza elementos político-econômicos e ideológicos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), apresentados nos objetivos estabelecidos no decreto que dispõe sobre o programa em âmbito nacional. Por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo, calcados na perspectiva do método histórico-materialista, no contexto conjuntural do programa, verificaram-se expressões não aparentes na legislação: a lógica do empoderamento proposto pelo Banco Mundial e a problemática da democratização como meio para alcançar outra estrutura societária. O desvelamento das determinações econômicas, políticas e sociais camufladas em terminologias é fundamental para apreensão crítica da realidade social e da educação. A compreensão da conjuntura mediante problematizações proporciona aos sujeitos sociais, incluindo profissionais trabalhadores vinculados a programas e serviços, no campo das políticas sociais, conscientizar-se dos ideários presentes em legislações sociais para não reproduzi-los acriticamente no cotidiano profissional.

Palavras-chave: PNAES; política social; empoderamento; democratização.

Abstract

This paper discusses National Student Assistance Program (PNAES) political-economic and ideological elements, presented in the objectives established in the decree provided for the program nationwide. Through document research and content analysis, based on the historical-materialist method, in the program's context, unapparent expressions in the legislation were verified: empowerment's logic proposed by the World Bank and the democratization's problematic as a means of achieving another societal structure. The economic, political and social determinants unveiling camouflaged in terminology is fundamental for a social and educational reality critical apprehension. Understanding political conjuncture through problematizations allows social subjects, including professional workers linked to programs and services in the field of social policies, became aware of the ideals present in social legislation in order not to reproduce them uncritically in their professional daily lives.

Keywords: PNAES; social policy; empowerment; democratization.

Resumen

Este artículo problematiza elementos político-económicos e ideológicos del Programa Nacional de Asistencia al Estudiante (PNAES), presentados en los objetivos establecidos en el decreto que regula el programa en el ámbito nacional. Por medio de investigación documental y análisis de contenido, apoyados en la perspectiva del método histórico-materialista, en el contexto coyuntural del programa, se constatan expresiones no aparentes en la legislación: la lógica del empoderamiento propuesto por el Banco Mundial y la problemática de la democratización como medio para lograr otra estructura societaria. El develamiento de las determinaciones económicas, políticas y sociales ocultas detrás de terminologías es fundamental para una aprensión crítica de la realidad social y de la educación. La comprensión de la coyuntura mediante problematizaciones permite a los

¹ Mestrado no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFSC - PPGSS/UFSC (2019).

sujetos sociales, incluidos profesionales vinculados a programas y servicios en el campo de las políticas sociales, tener conciencia de los idearios presentes en legislaciones sociales para que no los reproduzcan acríticamente en el ejercicio profesional.

Palabras-clave: PNAES; política social; empoderamiento; democratización.

1 Introdução

As legislações que visam ordenar direitos sociais se conformam através de lutas históricas da classe trabalhadora por conta das contradições da conjuntura histórico-social, de modo que expressam ideologias e projetos político-econômicos. Sendo assim, as terminologias e palavras utilizadas nas legislações, como “participação”, “progresso”, “democratização” e “inclusão” manifestam projetos e carregam sentidos políticos. A princípio, tais termos se referem a ideias que ninguém julgaria negativas e indesejáveis. Considerar a inclusão parece razoável e defensável para a maioria das pessoas quando se discute, por exemplo, ampliação da capacidade de atendimento de determinada política. Porém, é necessário problematizar os termos utilizados para estabelecer diretrizes e princípios para políticas sociais, pois, a depender do paradigma utilizado na concepção, podem denotar distintos projetos societários e sentidos teóricos, acarretando consequências práticas ao processo de operacionalização dos direitos.

Esses termos são objetivo de legislações sociais, programas e projetos constantemente notados em discursos políticos, empresariais, bem como manifestados nas relações sociais cotidianas permeadas pela conjuntura da contrarreforma neoliberal evidenciada no Brasil.

Em face disso, coloca-se na “ordem do dia, à luz da perspectiva de totalidade” a necessidade de “revelar as determinações econômicas, políticas e sociais camufladas em terminologias” (CARVALHO, 2014, p. 145) presentes de forma não aparente no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), através dos objetivos estabelecidos na sua regulamentação pelo Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010).

O artigo problematiza a lógica, não aparente, do “empoderamento” observado no PNAES como expressão político-econômica e ideológica em relação ao acesso aos programas institucionais de assistência estudantil, bem como para reforçar a proposta de “democratização” estabelecida nos objetivos do programa, fruto de revisão da dissertação do autor (BRAGA, 2019). Metodologicamente, o texto parte de pesquisa documental, em documentos de primeira mão, como o Decreto n.º 7.234/2010, que dispõe contemporaneamente parâmetros gerais à assistência estudantil brasileira. O artigo se desenvolve através de análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

Considerando a atual conjuntura, que demarca a instauração de uma nova fase da assistência estudantil brasileira, mediante a dinâmica societária e conjuntural do país, formaliza-se uma concepção de *assistência estudantil limitada* (BRAGA; DAL PRÁ, 2021). Essa concepção, em fase de acirramento nos âmbitos nacional e local nas IFES, imbrica-se no movimento da contrarreforma da educação brasileira, por concessões político-econômicas internas, coesão com as propostas de organismos financeiros mundiais, de modo que se dilacera pelo ideário neoliberal que, através dos serviços e programas vinculados à assistência estudantil, direcionam ações seletivas, focalizadas e imediatas (BRAGA, 2019).

O Programa, em termos legais, caracteriza-se como política de educação superior com a finalidade de contribuir para a permanência dos discentes na sua trajetória acadêmica em cursos de graduação presencial, direcionada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Conforme o Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o programa, intenta-se “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010, [n.p.]).

O documento propõe dez áreas de ações de assistência estudantil a serem desenvolvidas no âmbito local IFES: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico bem como acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Entre os objetivos propostos estão o de 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.

Importante salientar que a política de assistência estudantil é marcada “pela concessão de bolsas financeiras [...] em detrimento a oferta de serviços” (ANGELIM, 2010, p. 2). Na atual conjuntura da assistência estudantil brasileira através de um projeto político-econômico neoliberal que se espraia também na concepção de educação e no PNAES, com a presença do acesso à assistência estudantil por um recorte de renda calcado na análise da renda familiar, observa-se a tendência de estabelecer programas de transferência monetária em detrimento da construção de equipamentos sociais de permanência. Conforme aponta Nascimento (2014, p. 97):

A lógica do atendimento a um maior número de estudantes em um tempo menor e com orçamento reduzido intensifica, na realidade das IFES, as tendências de bolsificação da assistência estudantil em detrimento à criação de equipamentos

sociais (Casas de Estudantes, Restaurantes Universitários) – sob o argumento da necessidade de atendimento emergencial aos estudantes; a abertura de novos editais desconsiderando as demandas reprimidas da política – na tentativa de garantir a rotatividade dos estudantes; e, sobretudo, a intensificação das exigências de contrapartidas dos seus usuários.

É fundamental, antes de tudo, compreender que, para a congruência da manutenção da acumulação do capital é essencial estabelecer a lógica da individualização, do investimento em si, do empoderamento, da liberdade individual, do mercado, do empreendedorismo, da manutenção do pauperismo, entre outros aspectos. Nesse sentido, por meio dos serviços sociais, entre outros, como mídia, redes sociais, sistemas educacionais, permite-se implementar princípios ideológicos e concretos de manutenção da vida do trabalhador, no local de trabalho e de viver.

Por meio das políticas sociais, pretende-se capacitar famílias, indivíduos e a sociedade civil para efetivar a sua parcela de responsabilidade suprindo as “despesas extras do capital” (MARX, 2012, p.748). Não à toa, o Banco Mundial utiliza nos seus relatórios o termo “empoderamento”, cuja expressão se materializa em políticas sociais por meio de ações que visam “inclusão social” para proporcionar meios à pessoa sair da condição de pobreza, reforçando que a condição socio-histórica do sujeito se encontra nesse status por sua vontade. Sendo assim, as políticas sociais carregam expressões ideológicas e projetos econômicos que tensionam suas proposições e diretrizes. De acordo com Behring (2008, p. 157),

[...] a política social estaria focada nos que estão em desvantagem de capacidades – os pobres – transformando-se numa estratégia política para lidar com os que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho, e moldando o comportamento político, econômico e civil do exército industrial de reserva.

Nesse sentido, a análise de conteúdo, baseada na pesquisa documental, fundamenta-se a partir da perspectiva do método histórico-dialético sobre a lógica do “empoderamento” e da “democratização” identificada pelo movimento do objeto em que perpassa a dinâmica da sociedade capitalista expressa no decreto que dispõe nacionalmente o PNAES por meio dos objetivos do programa. Torna-se fundamental para a produção do conhecimento desvelar determinações econômicas, políticas e sociais camufladas em terminologias, de maneira que se elabore uma apreensão crítica da realidade social e da educação como campo de estudo. Neste sentido, pretende-se alcançar o objetivo proposto pelo trabalho de problematizar elementos político-econômicos e ideológicos do Programa Nacional de Assistência Estudantil manifestados de forma não aparente na legislação, quais sejam: a lógica do empoderamento

proposto pelo Banco Mundial e a problemática da democratização como meio para alcançar outra estrutura societária.

2 O empoderamento e a democratização: elementos não aparentes no PNAES

Inicialmente, destacam-se três objetivos propostos pelo decreto que dispõe sobre o PNAES: a) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; b) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais através da permanência na e conclusão da educação superior; c) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010). Em uma leitura aproximativa, podem-se destacar as palavras: democratizar, minimizar (desigualdades sociais) e inclusão. Essas expressões, ou “posturas ideológicas” (DE MARTINO, 2014), somando-se à cidadania², vulnerabilidade e risco social, se não apreendidas criticamente, incorre-se em um direcionamento baseado em uma lógica estritamente neoliberal, a mesma que permeia o atualíssimo jargão do “empoderamento” que pretende “[...] se revelar objetivamente enquanto um projeto de cunho internacional” materializado enquanto proposta do Banco Mundial (CARVALHO, 2014, p. 146).

[...] en tiempos donde las categorías o pseudocategorías como *riesgo*, *vulnerabilidad*, *mirada desde los derechos*, *ciudadanía*, emanan en todo discurso destinado a familias e infancias, vale la pena detenerse ante la obstinada rigurosidad de aquel joven intelectual y luchador social llamado Karl Marx. Especialmente cuando tales categorías o —¿por qué no?— posturas ideológicas, subsumen las necesidades vitales (bases de las políticas sociales propias del Estado de Bienestar) em la nueva mirada sobre los derechos, considerados como abstractos y universales (bases de los nuevos formatos de políticas sociales). Conformándose así una nueva legitimidad para las políticas sociales que descarna carencias y necesidades colocando en su lugar el dulce fluido del discurso de derechos. (DE MARTINO, 2014, p. 51).

A partir do processo analítico documental podemos elencar inúmeros termos associados diretamente ao PNAES, como “vulnerabilidade social” — utilizado na maioria dos editais que regulamentam os programas de assistência estudantil das universidades da região sul do Brasil — inclusão social e cidadania, os quais, contraditoriamente, dotam-se da mesma perspectiva do “empoderamento” como projeto do Banco Mundial (BRAGA, 2019).

O empoderamento, segundo o Banco Mundial, é o “processo de aumentar os meios e capacidades dos indivíduos ou grupo para fazer escolhas intencionais e transformar essas

² “A cidadania é uma forma específica de convivência contraditória das classes, pela qual a classe dominante e/ou hegemônica é capaz de absorver a sociedade, total ou parcialmente, assimilando-a ao seu nível cultural; ou seja, é uma forma da ampliação do campo da classe. Podemos então, aqui e agora, entender seu sentido e alcance. Ela é mais uma aparência necessária: é uma ideologia constituidora do real” (DIAS, 1997, p. 51).

escolhas nas ações e nos resultados pretendidos” (CARVALHO, 2014, p. 148). Na proposta desse organismo internacional, o empoderamento se caracteriza como termo que “pode ser usado para caracterizar as relações dentro das famílias ou entre pessoas e outros atores a nível global” (BANCO MUNDIAL, 2002 apud CARVALHO, 2014, p. 150).

O empoderamento, na perspectiva problematizada, consolida-se como elemento que reforça a responsabilização da família e as tendências do familismo, manifestado no direcionamento da proteção social proposta concreta e ideologicamente na e pela assistência estudantil contemporânea (BRAGA, 2019).

O PNAES se constitui dispositivo de enfrentamento da pobreza no mesmo sentido que Carvalho (2014, p. 146) pontua que o empoderamento torna-se aspecto de combate à pobreza. Elencam-se três aspectos que reforçam esse direcionamento: I) a inserção legal da mensuração de pobreza e seletividade por recorte de renda, as quais expressam materialmente essa perspectiva, II) o objetivo de minimizar as desigualdades sociais, bem como III) a financeirização marcante dos programas de assistência estudantil.

Amartya Sen (2000), conforme cita Carvalho (2014, p.155), “associa a pobreza, a fome e a miséria não apenas à desigualdade de renda, mas também às privações de capacidades”. Neste sentido, o PNAES cumpriria o papel de possibilitar capacidades, principalmente, para o discente, através da educação, obter as capacitações necessárias para sair de sua condição social e econômica, por meio da permanência e conclusão da educação superior formal. Nos termos da legislação do programa, pretende-se garantir a inclusão social por meio da educação.

Uma das grandes consequências da associação entre pobreza e áreas de efetivação da lógica do empoderamento, em que a educação tem papel fundamental na reprodução ideológica do “empowerment” do Banco Mundial, é o escamoteamento da perspectiva de classes.

Apesar de Carvalho (2014) não tratar da temática da educação em seu texto, pode-se apontar que a educação superior se vincula a um projeto atrelado à lógica do “empowerment” do Banco Mundial, principalmente quando analisamos a materialidade do PNAES. Nos termos de Carvalho (2014, p. 155), há obscurecimento das “[...] relações materiais contraditórias de apropriação privada de riqueza socialmente produzida” e adequação da “[...] classe trabalhadora aos interesses do grande capital e os países periféricos aos interesses das potências internacionais”.

A partir dessa concepção das propostas de ações da assistência estudantil que se constituem principalmente por repasse monetário, como o auxílio moradia, efetivando uma

financeirização da política social (BRAGA, 2019), Sen (2009 apud CARVALHO, 2014, p. 156) elucida a afirmativa da vinculação, mesmo contraditória, das propostas do PNAES a um ideário liberal de livre mercado pautado no desenvolvimento:

A pobreza pode ser reduzida mediante a aplicação de benefícios sociais, mas, para garantir isso, é necessário empoderar as pessoas, principalmente as mais afetadas pela miséria, para que bens e serviços sejam aplicados de modo efetivo e as deficiências sejam eliminadas.

De acordo com Carvalho (2014), essa visão de Sen (2009) moraliza a questão social. Dessa forma, no contexto da educação superior, cria-se o fetiche da educação salvadora. Com a ampliação do acesso ao ensino superior para uma parcela da classe trabalhadora e a possibilidade de obtenção de “auxílios” e “bolsas”, bastaria ao discente se esforçar, aproveitar a oportunidade para mudar de condição social. Inclusive, no âmbito do executivo, gastam-se recursos públicos em propaganda a respeito da assistência estudantil. O governo estimulou as pessoas a procurarem a assistência estudantil nas universidades federais com o discurso de haver verba à assistência estudantil, bem como condições de acesso e permanência na universidade pública (EXPANSÃO, 2017).

A pretensão de minimizar as desigualdades sociais através de uma política pública não altera a socialização da riqueza. De certa forma, a política social reforça um reformismo³ quando propõe acesso ao direito por recorte de renda, não universal, que escamoteia a luta de classes. Esse movimento sugere uma apreensão do direito à educação de maneira fragmentada e não como direito social, mas como possibilidade de ascensão social que dependerá apenas dos sujeitos. Posteriormente à conclusão do ensino superior, deparar-se-á o “mercado de trabalho”, a falta de emprego, os baixos salários, a falta de proteção do trabalho, o desemprego estrutural, entre outras expressões da questão social.

Conforme Carvalho (2014, p. 151), o Banco Mundial “aponta que há milhares de exemplos de estratégias de ‘empoderamento’⁴ iniciadas tanto pelas próprias pessoas na condição de pobreza quanto por governos [...]”. Segundo a sistematização do autor, um dos elementos-chave de “empoderamento”, basilares numa reforma institucional, é a responsabilidade (*accountability*⁵).

³ Conforme aponta Welmowicki (2011), uma expressão da via reformista é a transformação do Estado e a aproximação de temas como cidadania e justiça.

⁴ Carvalho (2014, p. 151) expõe que as áreas de aplicação prática do empoderamento, conforme o próprio Banco Mundial expressa, estão concentradas em 1) prestação de serviços básicos; 2) melhoria da governança local; 3) melhoria da governança nacional; 4) desenvolvimento de um mercado pró-pobre; 5) acesso à justiça e à prestação de contas.

⁵ Buscando o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como é traduzido para o português, constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações (Revista Humanidades em Perspectivas, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 46-59, 2022)

A responsabilidade caminha *pari passu* com políticas sociais de caráter focalizado, principalmente as relacionadas a transferências de renda que implicam *pari passu* condicionalidades, mais ou menos intensas, para acesso e manutenção de direitos sociais, como, no caso da assistência social, do Programa Bolsa Família, e, no caso do PNAES, programas institucionais de auxílios financeiros das universidades e dos institutos federais.

A responsabilidade não se traduz apenas na relação com o governo, no *accountability*. Tal elemento promove o viés da culpabilização e *responsabilização* individual dos sujeitos sociais sobre sua condição econômica e social, na expressão do familismo.

As orientações das políticas sociais calcadas no familismo conformam a responsabilização da família pela sua proteção social, requisitando a intervenção do Estado para suprir a falta de condições de as famílias exercerem sua função protetiva ou para incluí-las no movimento do mercado. Conforme Faleiros (1988, p. 13), “[...] A intervenção do Estado na garantia de benefícios e serviços não significa que tenha substituído a família. Apenas articulou as novas condições econômicas e sociais, que mudaram profundamente a vida da família trabalhadora”.

O Estado se protege com a retórica de que proporciona condições mínimas aos sujeitos e, se não alcançam o sucesso desejado, ou seja, caso não concluem a graduação, não cumpram as condicionalidades ou não se mantenham na vida cotidiana na universidade em termos socioeconômicos e subjetivos, a responsabilidade seria dos próprios sujeitos por sua situação social. O conteúdo teórico-ideológico presente nas terminologias problematizadas expressaria uma “oportunidade apartada da estrutura socioeconômica de produção” (CARVALHO, 2014, p. 148).

Com esse direcionamento vinculado à lógica do empoderamento, despolitiza-se e se escamoteia a contradição e uma visão ampliada das relações de produção e reprodução das relações sociais. Com base na análise de Netto (2016), pode-se dizer que nesse contexto a própria produção de conhecimento sobre aspectos do concreto solidifica uma hipertrofia de análises superficiais — a política pela política, o dado pelo dado, o objetivo pelo objetivo — de forma imediatizada, bem como uma atrofia da capacidade de apreensão da conjuntura histórica no viés da totalidade baseada em pressupostos históricos. São caminhos tortuosos

que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. Ao observar as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil nesses 20 anos, constata-se que, embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com a criação de novas instituições e o fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que, no Brasil, o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional. Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. O autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability* (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

para os quais se deve lançar um olhar crítico a fim de compreender a realidade concreta e contraditória das políticas sociais vigentes, no campo do conhecimento, como no caso da assistência estudantil.

Além do empoderamento ideologicamente manifestado por meio dos direcionamentos do PNAES, a democratização do acesso ao ensino superior e da permanência são elementos importantes na discussão do referido programa. Observa-se que a perspectiva do objetivo de “democratizar as condições de permanência na educação superior”, disposto no programa, expressa um conceito ideológico vinculado a um ideário segundo o qual a democracia é um fim, estabelecida como um objetivo. Diante da problematização é fundamental promover discussões para que as ações e práticas profissionais relacionadas ao contexto da educação superior sejam dotadas de intencionalidade por meio de uma perspectiva crítica, ao se depararem com tais expressões e terminologias.

Apesar de não alterar a estrutura econômica, a democratização pela ampliação do acesso à universidade pública através de ações afirmativas e de permanência, embora contraditória, de fato contribui concretamente para o acesso e a permanência de uma parcela da classe trabalhadora, que por meio de lutas sociais tem hoje possibilidade ampliada de acesso à educação superior. Segundo Dias (1997, p. 66)

A democracia, mesmo a mais limitada, interessa mais aos trabalhadores do que a ditadura mais esclarecida do capital. O simples reconhecimento formal dos direitos de associação (ainda que na prática esse direito seja combatido e seja tentada a sua inviabilização) facilita a intervenção dos trabalhadores no seu próprio processo de organização e do questionamento da dominação do capital.

A utilização do termo democracia deve ser localizada nesse viés: mesmo com limitação política, imbrica conquista de direitos no seio da sociedade capitalista e a possibilidade, como um meio, um instrumento estratégico, de alcançar outra estrutura societária. O reconhecimento do direito à educação, a ampliação do acesso à educação superior e a possibilidade, apesar de imediata, de permanência e conclusão do ensino superior se evidenciam como respostas históricas da luta da classe trabalhadora. A seguinte definição de democracia incorpora a presente análise:

A democracia, tal como a compreendemos, é uma construção histórica e concreta, destinada a realizar a tarefa de socializar terra e riqueza, arte e cultura, bens e serviços construídos coletivamente pelo conjunto da sociedade, e não uma coleção de normas formais que se aplicam se – e somente se – servirem para a manutenção da ordem liberal-burguesa. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2012, p. 276).

Por isso a importância de se compreender os projetos por trás de terminologias e objetivos expressos nas legislações sociais, nas relações sociais mais amplas e nas ações profissionais. A democracia como um fim é idealista e imediata, porém, na compreensão de “democracia-método”, constitui-se em condição para uma “democracia condição-social”. Sobre essas duas expressões Netto (1990, p. 84) elucida:

Por democracia-método deve entender-se o conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas (mais ou menos flexíveis), numa dada sociedade, permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais; quanto à democracia-condição social, ela não é um simples conjunto de institutos cívicos, organizados num dado ordenamento político, mas um ordenamento societário em que todos, a par da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais, têm iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social. Esta distinção por mais singela que possa parecer à primeira vista, é de capital importância [...].

A democracia-método se expande ou se retrai conforme o ordenamento societário e a conjuntura político-econômica. Após a Constituição Federal Brasileira de 1988, como democracia-método, apesar de restrições em termos de garantia dessa democracia, ampliaram-se as condições para uma democracia-condição social. Segundo Netto (1990, p. 85), “o pensamento socialista revolucionário situa a democracia-condição social como um objetivo-meio, para cuja colimação a democracia-método é um instrumento privilegiado e insubstituível”. No atual contexto da política brasileira, marcada pelo governo de Jair Bolsonaro, tem-se uma conjuntura de restrições político-econômicas relativas à educação e à retração das condições concretas de ampliação de direitos.

O PNAES como instrumento estratégico, no sentido da democracia-método, compreendido no campo da política social, configura resposta social retraída pelos ditames de organismos internacionais incorporados pelos governos nacionais. Contudo, com enorme capacidade de se transformar em um instrumento estratégico para se garantir o direito à educação e uma condição concreta para uma democracia condição-social, balizada em uma concepção emancipadora de educação.

Por meio desse campo contraditório tem-se o direcionamento da busca de uma radicalização democrática, que na conjuntura histórico-política brasileira se tem notado a ausência dessa radicalidade, ocasionada principalmente pela cultura política do país e por aspectos político-econômicos de dependência periférica. Neste sentido, impõe-se a necessidade de

requerer a geração de mecanismos que sejam capazes de dotar o povo de poder desde os territórios em que estão se organizando os serviços e projetos nos campos

das políticas sociais, fortalecendo a coletivização de demandas e da luta social. Assim, o reconhecimento do potencial político-emancipatório das políticas sociais pretende inaugurar uma dupla processualidade: a politização das reivindicações no âmbito da satisfação das necessidades humanas, sua transformação em demandas e o atendimento irrestrito destas, tendo em vista garantir a concretude dos direitos sociais no país; a possibilidade de adensamento dos processos político-organizativos da grande massa superexplorada, que acessa seus direitos sociais através das políticas que os materializam. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2012, p. 279).

Ao se considerar o “democratizar” um objetivo, aspecto natural e verdadeiro, desconsidera-se a desigualdade social concreta e a luta de classes (DIAS, 1997). “No pensamento socialista revolucionário [...] a questão da democracia aparece sempre diretamente relacionada não só com a liquidação do sistema capitalista como, com igual ênfase, com a transição socialista” (NETTO, 1990, p. 79).

Coloca-se na pauta de discussão a necessidade de uma perspectiva de totalidade na apreensão da realidade, da luta de classes e de uma ação coletiva que não induza lutas sociais seccionadas por políticas sociais. A questão não seria a socialização da riqueza por meio, por exemplo, da política de assistência social, ao menos não exclusivamente, mas por um conjunto de políticas estruturantes e, como também apontam Paiva, Rocha e Carraro (2012, p. 286-287), pela “socialização das estruturas de poder político”, além das estruturas de poder econômicos.

Liquidada a dominação política da burguesia e suprimida a propriedade privada dos meios de produção, o que pode determinar a socialização da economia é a própria socialização da política. Quando esta dupla socialização não se realiza simultaneamente, a transição socialista é bloqueada por uma dramática ‘causação circular’: a restrição da democracia-método a ritualismos impede a socialização da econômica que, por efeito de retorno, obstaculiza as tendências de socialização da política (NETTO, 1990, p. 89).

O potencial emancipatório não seria exclusivo ao campo da política de assistência social, do programa nacional de assistência estudantil, tampouco das políticas sociais, em geral. A política social pode ser considerada uma mediação ou um meio para se alcançar esse potencial, mas não é o espaço para se apostar todas as fichas revolucionárias ou de transformação societária.

De forma imediata, por meio da “democratização” do acesso à universidade, da formalização da assistência estudantil, historicamente localizada, há avanços históricos para os sujeitos sociais relativamente ao acesso e à permanência na universidade pública federal. Porém, há de se considerar a discussão proposta nessa fundamentação teórica para não caminharmos de forma a tomar como natural a tendência financeirizadora das políticas

sociais, as terminologias problematizadas e os *slogans* da educação com frases de forte ideologia neoliberal, atualizadas pelo pacto neodesenvolvimentista brasileiro.

3 Considerações finais

As políticas sociais são fundamentais à classe trabalhadora. Entretanto, considerando seu caráter contraditório, não se pode perder de vista seus fundamentos históricos e uma análise conjuntural crítica das políticas sociais que acirram projetos profissionais e societários críticos, bem como projetos societários de base neoliberal. Compreender a conjuntura permite aos sujeitos sociais, inclusive profissionais trabalhadores/as vinculados a serviços e programas sociais, conscientizar-se dos ideários presentes em expressões e em legislações para não os reproduzir sem uma concepção crítica a respeito.

O campo das políticas sociais é um espaço de conquista de direitos e deve ser redirecionado para se constituir efetivamente em instrumento estratégico e território privilegiado de “transformação e ruptura com os mecanismos que produzem a desigualdade e a exploração [...]” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2012, p. 275). Para tanto, torna-se fundamental conhecer os aspectos político-econômicos e ideológicos que tensionam e direcionam as políticas sociais, seja através das legislações, seja das ações dos profissionais ligados diretamente à operacionalização, ao planejamento e à avaliação de programas sociais.

No caso do PNAES, a democracia se constitui como um objetivo do programa, no sentido de democratizar as condições de permanência na educação superior. A democracia nesse viés é estabelecida em sua maioria pela distribuição de recursos financeiros marcados pela financeirização do direito à educação, por ações de assistência estudantil e por aspectos ideológicos para permitir a capacitação de discentes, selecionados a partir de um recorte de renda, de modo que tenham suas capacidades ampliadas (sejam “empoderados”), mudem a situação socioeconômica ou ascendam socialmente por meio da qualificação profissional formal. Apesar da conjuntura, mesmo nessa perspectiva, democratizar a permanência pode carregar possibilidades estratégicas de potencializar a luta da classe trabalhadora por meio da educação por uma perspectiva emancipadora.

O reconhecimento do direito à educação, a ampliação do acesso à educação superior e a possibilidade, apesar de imediata, de permanência e conclusão do ensino superior se evidenciam como respostas históricas à luta da classe trabalhadora e se constituem como meio estratégico; um objetivo com um direcionamento e uma finalidade societária emancipadora, considerando a totalidade histórica e não o objetivo pelo objetivo, como fim em si, mas

permeado por expressões ideológicas e projetos societários balizados por ideários neoliberais mediante correlação de forças.

A conjuntura socio-histórica que atravessa a formalização do PNAES enseja, na materialização dos programas de assistência estudantil nas instituições federais de ensino, uma vinculação da lógica do empoderamento proposta pelo Banco Mundial como estratégia de individualização e responsabilização, na área da educação, pelo status social do estudante diante das desigualdades marcantes na sociedade brasileira.

Referências

ANGELIM, Isabel Cristina Sampaio. Política de assistência estudantil na universidade pública: desafios para construção de uma concepção de direito de cidadania. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA, 3., 2010, Salvador. **Anais [...]** Salvador: UCSAL, 24-26 nov. 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BEHRING, E. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, E.; ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAGA, G. P. de O.; DAL PRÁ, K. R. Assistência estudantil: delimitações históricas e o novo quadro na conjuntura brasileira. **Cadernos Cajuína**, Teresina, v. 6, n. 3, p. 5-20, 2021. Disponível em: <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/489>. Acesso em: 2 set. 2022.

BRAGA, G. P. de O. **Política social e família**: uma análise a partir das universidades federais do sul do Brasil no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/214830>. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 20 jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 2 set. 2022.

CARVALHO, I. O fetiche do *empoderamento*: do conceito ideológico ao projeto econômico-político. *In*: MONTANO, C. (org.). **O canto da sereia**: crítica a ideologia e aos projetos do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 2014. p. 144-184.

DE MARTINO, M. S. B. La gestión sociopolítica de la infancia y la familia en los albores del siglo XXI. *In*: DE MARTINO BERMÚDEZ, Mónica. **Familias y Estado en Uruguay**: continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde el Trabajo Social. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2014. p. 31-49. Disponível em: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4624>. Acesso em: 2 set. 2022.

A lógica do “empoderamento” e a “democratização” no programa nacional de assistência estudantil (PNAES): expressões e problematizações não aparentes

DIAS, E. F. O conteúdo da cidadania burguesa. Democracia como valor universal ou regra do jogo? Sobre o uso do conceito de sociedade civil. *In: A LIBERDADE (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização*. Campinas: IFCH/Unicamp, 1997. p. 49-68.

EXPANSÃO do Ensino Superior — Universidades Federais. S.i: **Ministério da Educação**, 2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=N_oqZzOfGtY. Acesso em: 15 mai. 2019.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 83 p.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro primeiro: o processo de produção do capital. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

NASCIMENTO, C. M. do. A assistência estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 23, n. 53, p. 88-103, fev. 2014.

NETTO, J. P. Notas sobre democracia e transição socialista. A redefinição da democracia. *In: DEMOCRACIA e transição socialista*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. p. 69-105; p.117-127.

NETTO, J. P. Para uma história nova do Serviço Social no Brasil. *In: SILVA, M. L. de O.* (org.). **Serviço Social no Brasil**: História de Resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016. p. 49-76.

PAIVA, B. A.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos dilemas. *In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O.* (orgs.). **Assistência Social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 271-288. (Coletâneas).

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

WELMOWICKI, J. Cidadania, democracia e a sociedade civil: a volta de Eduard Berstein. **Marxismo Vivo**, São Paulo, n. 4, p. 117-129, dez. 2011.