

CAPÍTULO I

O NEOLIBERALISMO E AS SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: em análise a meta 12 do PNE (2014-2024)*

Marcos Antonio Lima Pereira

Ana Paula Gonçalves Brito

Introdução

A partir da década de 1970 o neoliberalismo se firmou como uma doutrina econômica que se difundiu e tomou corpo na grande maioria dos países. Na atualidade, não se pode discutir a implementação e consecução das políticas públicas educacionais sem levar em consideração os princípios básicos que regem essa corrente. Nesse sentido, procuramos no presente trabalho discutir as implicações advindas da implementação do neoliberalismo no Brasil e suas reverberações nas políticas públicas educacionais do ensino superior, tendo como foco de análise o Plano Nacional de Educação de 2014-2024, em especial, a meta 12.

Interessa-nos, portanto, analisar as principais políticas educacionais implementadas no Brasil a partir da década de 1990, e levando em consideração a aprovação do PNE 2014-2024, discutir a evolução do ensino superior tendo como diretriz as discussões para a elaboração do referido Plano de Educação e o seu monitoramento no que diz respeito à educação superior.

Para as análises, utilizamos como ferramenta a pesquisa bibliográfica, que de acordo com Gil (1999), é desenvolvida a partir de materiais elaborados *a priori*. Suas principais fontes decorrem de livros, artigos científicos, dissertações de mestrado, teses, periódicos científicos, dentre outros. Além disso, lançamos mão também da análise documental, pois na visão de Ludke e André (1986), ela representa uma fonte “natural” de informação e pode tanto complementar as informações obtidas por outras técnicas, quanto desvelar aspectos novos de um tema ou problema.

*DOI – 10.29388/978-65-81417-43-7-0-f.25-44

Para fins de apresentação, o artigo está esquematizado em quatro seções. A primeira traz um panorama sobre o neoliberalismo e a sua abrangência nas políticas públicas educacionais mostrando a força dessa doutrina econômica no delineamento da atuação do Estado. Em seguida, descortinam-se as principais políticas públicas de educação superior no Brasil a partir da década de 1990, principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que tinha como pressuposto um Estado gerencial e avaliador, mas levando em consideração as principais incursões dos governos Lula, Dilma e Temer na expansão do ensino superior. Na terceira seção, denominada “A efetividade da meta 12 do PNE 2014-2024”, analisamos os índices apresentados na referida meta, fazendo uma interface com o monitoramento do PNE. Na última seção, são apresentadas as considerações finais, nas quais são apontadas as fragilidades da participação popular como proponente de políticas públicas, especificamente na educação. Por fim, são apresentados os principais encaminhamentos para as políticas educacionais na perspectiva neoliberal.

Panorama sobre o neoliberalismo e a sua abrangência nas políticas públicas educacionais

Com as crises desencadeadas a partir de 1970, propaga-se uma nova forma de atuação do Estado que favorecia, sobretudo, o capitalismo concorrencial. Harvey (2014) considera Volcker e Thatcher os precursores e divulgadores dessa nova doutrina que foi alcunhada como “neoliberalismo”. Tal doutrina se tornou central tanto no pensamento quanto na administração econômica.

Para Harvey (2014, p. 2), o neoliberalismo

[...] é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Nesse sentido, o Estado tem o papel de “[...] criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro.”

(HARVEY, 2014, p. 2). Além disso, o Estado deve se preocupar com as questões relacionadas principalmente com as estruturas e funções militares, de defesa, da política e da legalidade que são fundamentais para o direito de propriedades individuais, já que para o neoliberalismo o direito à propriedade e à liberdade são pressupostos sagrados. Portanto, o Estado deve lançar mão da força para garantir tais direitos.

Em grande medida, o neoliberalismo prosperou porque os seus defensores elogiavam a volta do protagonismo do mercado e denunciavam o peso excessivo do Estado na economia, e tal mudança de atitude teve o aval “[...] se não da população, ao menos das ‘elites’ que tinham o monopólio da palavra pública, e permitiu que aqueles que ainda ousavam opor-se fossem estigmatizados como ‘arcaico’.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 206). Mas além desses defensores, a mídia teve um papel preponderante dessa propagação do neoliberalismo, tendo em vista que os fundadores do pensamento neoliberal difundiram nessa nova doutrina econômica que a sua base filosófica se fundamentava nos “[...] ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como ‘os valores centrais da civilização’.” (HARVEY, 2014, p. 2). Ou seja, havia um aparelhamento conceitual que envolve o ser humano nas suas dimensões: sensorial, de valores, além de instigar ainda mais o nosso desejo de mudanças e possibilidades no mundo social.

Para os neoliberais, a liberdade deve ser o objetivo principal a ser perseguido pelo Estado para que se ofereça ao mercado. Assim, mesmo a democracia, a igualdade e a justiça social devem ser relegadas a um segundo plano. Em síntese, “[...] o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da ‘liberdade (negativa formal)’ devem ser enfrentados.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 61). Isso significa que para essa corrente econômica, qualquer que seja o tipo de intervenção do Estado na economia, mesmo com o objetivo equalizar a justiça social, dá para o mercado a mensagem de aviltamento à liberdade econômica. Portanto, para os neoliberais o Estado deve “[...] desenvolver uma atividade voltada para o econômico: permitir o ‘livre jogo’ do mercado concorrencial, e outra atividade que trate do social: serviços para quem não tiver acesso ao mercado.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 61). Nessa visão, o Estado se constitui como mero coadjuvante no aspecto econômico, dando apenas condições para que o mercado se

autorregule.

Outros fatores foram decisivos na autoafirmação da hegemonia do neoliberalismo em âmbito mundial. Para Dardot e Laval (2016),

Elas se impuseram a partir do enfraquecimento das doutrinas de esquerda e do desabamento de qualquer alternativa ao capitalismo. Elas se firmaram, sobretudo, num contexto de crise dos antigos modelos de regulação da economia capitalista, no momento em que a economia mundial era afetada pelas crises do petróleo. Isso se explica porque, diferentemente dos anos de 1930, a crise do capitalismo fordista resultou numa saída favorável não a menos capitalismo, mas, sim, a mais capitalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 207)

Há de se levar em consideração também que, a partir da consolidação do neoliberalismo no EUA, o FMI e o Banco Mundial se tornaram propagandistas da implementação de forma radical do livre mercado. Essas duas entidades condicionavam o reestabelecimento das dívidas dos países endividados à implementação da ortodoxia neoliberal. Esses países eram obrigados a promover um “ajuste estrutural” que dentre outras coisas impunha: reformas institucionais como os cortes na área social; flexibilização nas leis trabalhistas e a privatização em massa. A primeira experiência de difusão do neoliberalismo a partir dessa nova modalidade foi no México (HARVEY, 2014).

Em síntese, o neoliberalismo aponta que os Estados devem se guiar pelo que ficou conhecido como Consenso de Washington, que resume a doutrina neoliberal nestas principais recomendações:

1. Garantia de disciplina orçamental e redução do déficit.
2. Redução da despesa pública, particularmente na administração militar e pública.
3. Reforma fiscal, visando a criação de um sistema com uma base alargada e com aplicação efetiva.
4. Liberalização financeira, com taxas de juro determinadas pelo mercado.
5. Taxas de juro competitivas, a fim de sustentarem o crescimento orientado pelas exportações.
6. Liberalização do comércio, acompanhada pela abolição das concessões de importação e pela redução das tarifas.
7. Promoção do investimento direto estrangeiro.
8. Privatização das empresas públicas, que conduz a uma gestão eficiente e a um aumento do desempenho.
9. Desregulação da economia.

10. Proteção dos direitos de propriedade intelectual. (STEGER; ROY, 2010, p. 40-41)

As políticas públicas educacionais se situam no campo das políticas sociais, em um tipo particular de Estado que, segundo Höfling (2001, p. 32), tem como objetivo “[...] a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.”. Assim, o Estado deve pensar as políticas públicas como inerente a sua existência, e ter como parâmetro a sua função de pensar o social para toda a sociedade. Fica evidente que o Estado não existe para tratar de interesses particulares ou estar à mercê dos grupos de pressão que se denominam elegantemente de partidos.

Além do planejamento que se deve levar em consideração no dimensionamento das políticas públicas na área social, em especial na educação¹, a sociedade civil precisa encarar o embate com a visão neoliberal, que preconiza que “[...] as políticas (públicas) sociais – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade.” (HOFLING, 2001, p. 37). Ainda prosseguindo na argumentação do neoliberalismo, Hofling (2001) afirma que para esta vertente econômica, o Estado deve dividir com o setor privado as responsabilidades em relação às orientações e modelos educacionais, e tudo isso com o objetivo de aliviar a parcela da sociedade que contribui com os seus impostos para o sistema público de ensino.

Aqui fica evidente que o Estado deve dividir com o setor privado as responsabilidades com a política educacional, com o discurso de que assim o Estado descentraliza e articula as suas ações, alcançando melhores resultados, além de permitir que cada sujeito se posicione no mercado de trabalho de acordo com seus próprios méritos e possibilidades. Por isso, para Hofling (2001, p. 38), o processo de definição de política públicas “[...] reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade

¹ Entendida como um direito social fundamental; sua efetivação se dá em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos e, portanto, demarcada por posições políticas não apenas diferentes, mas substancialmente contraditórias (DOURADO, 2010, p. 680).

como um todo.”.

Enfim, na visão de Anderson (1995),

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam [...]. (ANDRESON, 1995, p. 23)

É importante salientar que esse processo de definição das políticas públicas perpassa e reflete os vários conflitos de interesses. Para isso, há os acordos que circundam as esferas de poder e que estão imbricados tanto na concepção de Estado quanto de sociedade em geral. Além disso, os planos de Estado sofrem ao longo do tempo as tensões que circundam tanto a política como a economia. Tensões essas que muitas vezes têm sua origem no cenário internacional, ou seja, as pressões e tensões exógenas, sem, contudo, desconsiderar as tensões endógenas.

Principais políticas públicas de Educação Superior no Brasil – 1990 a 2019

Nos anos de 1990, o Brasil passou por uma série de mudanças que tinham como objetivo se adaptar à nova ordem mundial. Essas mudanças estavam relacionadas principalmente com questões referentes ao conceito de Estado e à forma como ele deveria atuar; ou seja, para atender as novas demandas que estavam em voga nesse período, houve uma reforma do Estado. Já no primeiro mandato de FHC, houve iniciativas de colocar em prática o chamado Estado gerencial, com a finalidade de conferir eficiência ao desenvolvimento do Estado e que atendia, sobretudo, às diretrizes neoliberais que estavam sendo implementadas em nível mundial. As ações principais que impulsionavam esse tipo de mudança eram a descentralização administrativa, que tinha como propósito transferir funções burocráticas do governo central para os estados, municípios e as organizações sociais. Para não perder o controle, foram adotadas medidas que permitiam ao Estado o controle das ações e a “governança”

dos entes federados. Entre essas ações estavam a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual limitava os gastos orçamentários.

Para FHC, a reforma do Estado era urgente principalmente porque esse Estado havia perdido a capacidade de investir, interferindo na promoção do desenvolvimento e no bem-estar da sociedade. Além disso, a reforma, na visão de Cardoso (2008, p. 82), tinha o objetivo de trazer de volta “[...] a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentado, a correção das desigualdades sociais e regionais.” Portanto, o núcleo da reforma do Estado proposto pelo governo de FHC tinha como foco a reforma administrativa e fiscal, redefinição das competências federativas, estabelecimento de novas parcerias com o setor privado e um programa reformulado de privatizações (CARDOSO, 2008). Tais propostas foram colocadas em prática nos dois mandatos de FHC.

Segundo Oliveira e Fonseca (2005, p. 58), nesse mesmo período houve a tendência de mudar o entendimento de administração por gestão, que está relacionada com a concepção de governança. Para esses autores, “[...] enquanto a primeira refere-se ao aparato governamental, apoiado na concepção técnica racional e neutra e na hierarquização meritocrática, a segunda possibilita a regulação das demandas e dos conflitos sociais.” Ao alterar essa noção, o Estado pretende “[...] adequar as demandas aos interesses estratégicos da política governamental, por meio do gerenciamento racional dos recursos disponíveis e da redefinição de papéis.” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Com a descentralização das ações, surge então o chamado Estado gerencial, que segundo Ferreira e Fonseca

[...] é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79)

Foi levando em consideração esse Estado gerencial que as reformas educacionais, principalmente nos governos de FHC (1995-2002), foram pautadas. Assim, o discurso que se acentuou no setor educacional era o de modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, além de fomentar o desenvolvimento de competências com o foco em atender as exigências do mercado (OLIVEIRA; FONSECA, 2011). Houve então a descentralização dos programas e ações do governo federal, que era um “[...] meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência e eficácia do ensino [...]”, (OLIVEIRA; FONSECA, 2011, p. 59), cujo intento é “[...] levar as instituições públicas a adotar modelos gerenciais, próprios do setor privado, inclusive no que se refere à organização do trabalho escolar e à busca de fontes alternativas de financiamentos para a escola.” (OLIVEIRA; FONSECA, 2011, p. 59).

No governo Lula, o intervalo entre 2003 a 2010 pode ser dividido em dois períodos bastante distintos. No período de 2003 a 2005, em que está inserido o primeiro mandato do presidente Lula, na perspectiva de Fagnani (2011, p. 4), há “[...] uma ambiguidade entre a mudança e a continuidade.” Assim, houve na primeira metade do primeiro mandato do presidente Lula uma contradição entre a manutenção das regras econômicas do governo FHC e o desenvolvimento social. A grande discussão que veio à tona estava relacionada com a estratégia social que seria adotada pelo novo governo, ou seja, se continuava com a “focalização” ou mudaria os rumos da política social com foco na “universalização”. Essa definição é fundamental, pois implica na concepção de Estado que será adotado; se mínimo (defendido pela doutrina neoliberal com políticas sociais focalizadas) ou Estado máximo (que tem como premissa a defesa das políticas sociais universalizantes).

No período de 2006 a 2010, o cenário foi alterado basicamente por dois fatores que contribuíram para que as tensões presentes no primeiro período fossem arrefecidas. O primeiro fator apontado por Fagnani (2011, p. 3) é que “[...] o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas pú-

blicas abriu espaço para a ampliação do gasto social.” O segundo fator é que “[...] a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do ‘Estado Mínimo’ perdeu força” (FAGNANI, 2011, p. 3).

Já no segundo mandato de Lula (2007-2010), foi desenvolvido um novo “modelo” de políticas econômicas definidas como “novodesenvolvimentistas”² que se tinha sobreposto ao tripé neoliberal³.

No que diz respeito ao ensino superior, foram importantes no governo Lula medidas como a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), o qual concede bolsas integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais, cujo público-alvo são os estudantes que saíram do ensino médio com baixa renda. Outra ação do governo Lula no ensino superior foi a criação de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)⁴, que tinha como objetivo principal a ampliação do acesso e a permanência nas universidades federais. Com esse programa, as universidades federais foram incentivadas a promover a expansão tanto física quanto acadêmica e pedagógica. Gentili e Oliveira (2013, p. 257) asseguram que as iniciativas desse programa “[...] contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas orientadas a diminuir as desigualdades sociais e educacionais no país.”

No período dos governos de Dilma Rousseff, pode ser observada a ampliação de alguns programas criados nos governos Lula. O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um desses exemplos. Criado em 2010⁵, esse sistema foi ampliado em 2012⁶ pela então presidenta Dilma e em 2014 atingiu o recorde de atendimento: mais de nove milhões de alu-

² Variante híbrida do sistema neoliberal. Inspiradas no estruturalismo latino-americano, nas teorias pós-keynesianas e novo-keynesianas, na economia política evolucionária e em outras escolas de pensamento econômico heterodoxo. (FILHO; MORAIS, 2018).

³ Composto de um regime de metas de inflação, taxas de câmbio flutuantes e a busca por superávits primários predeterminados (LACERDA; CONTI; MELLO, 2015).

⁴ Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

⁵ Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010.

⁶ Portaria Normativa nº 21, de 05 de novembro de 2012.

nos se inscreveram para o exame. Segundo Nogueira *et al.* (2017, p. 2-3), o Sisu, supostamente, apresenta três vantagens básicas em relação aos tradicionais vestibulares.

Em primeiro lugar, ele traria um ganho institucional, ao tornar o processo de ocupação das vagas mais barato e mais eficiente. [...] Em segundo lugar, e diretamente relacionado ao ponto anterior, o Sisu teria a vantagem de propiciar maior mobilidade geográfica aos estudantes, ampliando as trocas acadêmicas e culturais e a própria integração do país. [...] Em terceiro lugar, é preciso destacar o possível efeito de inclusão social do Sisu. (NOGUEIRA *et al.* 2017, p. 2-3)

Assim, o ponto de destaque do alcance do Sisu como política pública de inclusão social está no fato de que um dos objetivos do sistema é o de incluir os estudantes das camadas mais pobres da população. É importante destacar a articulação do Sisu com a Lei de Cotas⁷ que destina, pelo menos, cinquenta por cento das vagas oferecidas pelo Sisu para os alunos que fizeram o ensino médio em escolas públicas. E dentro desse percentual, no mínimo vinte e cinco por cento das vagas deve ser destinada a alunos da rede pública com renda familiar *per capita* inferior a um salário mínimo e meio. Além disso, dentro dessas cotas deve ser garantido um percentual de vagas para pretos, pardos e indígenas.

A partir do golpe parlamentar em 2016 que derrubou a presidenta Dilma, toma posse o vice-presidente Michel Temer, e sob o seu governo se reinstala no Brasil o neoliberalismo em sua forma mais dura. Na correria de promover “mudanças”, ou voltar às origens do neoliberalismo da era FHC, Temer promoveu dezenas de emendas à Constituição. Como bem aponta Filho e Morais (2018, p. 244), “[...] a partir do golpe de 2016, seguidas emendas constitucionais foram introduzidas com o objetivo de manietar o Estado.” Dentre essas medidas e uma das mais graves, está a Emenda 95, de 2017, a qual cria o “teto de gastos fiscais” que deve manter por vinte anos o valor real igual ao do ano fiscal de 2016. Tal Emenda irá refletir principalmente na capacidade do governo federal em implementar políticas públicas, sobretudo, na área social.

⁷ Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Uma das políticas públicas mais afetadas pela EC 95 é, sem dúvida, o Plano Nacional de Educação aprovado em 2014. Com as limitações impostas por essa Emenda Constitucional, dificilmente as 20 metas do PNE serão executadas, tendo em vista que a sua execução exige uma elevação substancial do volume de recursos financeiros investidos.

Para que sejam cumpridas todas as ações que estão previstas no PNE, a meta 20 que trata sobre o financiamento das metas determina que, até 2024, a aplicação de recursos públicos seja equivalente a 10% do PIB na educação brasileira. Isso equivale dizer que o MEC precisaria dobrar o volume de recursos financeiros. A questão que se impõe é: o MEC, no contexto do poder executivo, teria prioridade em relação à aplicação desses recursos? Será árdua a atuação da sociedade brasileira no que diz respeito à exigência no cumprimento do que estabelece o PNE 2014-2024. Amaral (2017) chega a afirmar que teremos uma verdadeira luta democrática da sociedade para aplicação desses recursos. No caso específico da educação, Saviani (2017) alerta que as iniciativas tomadas pelo governo Temer se configuram um verdadeiro “açodamento” caracterizado justamente por propostas neoconservadoras.

Em síntese, os princípios neoliberais postulam, no que diz respeito à área educacional, ações do Estado que sejam descentralizadas, em parcerias com a iniciativa privada cujo objetivo é o de que o próprio mercado equalize a oferta e a procura pelos melhores serviços prestados de educação.

A efetividade da meta 12 do PNE 5 anos após a sua aprovação

A concepção de Estado vigente na elaboração do PNE para o decênio de 2001-2010 era na vertente neoliberal, que apesar de não estar no seu auge como no início do governo de FHC na década de 1990, ainda imperava no Brasil (DARDOT; LAVAL, 2016). Em contrapartida, o PNE para o decênio de 2014-2024, apesar de iniciadas as suas discussões em 2010, teve a sua promulgação no governo da presidenta Dilma Rousseff, em cujo momento já estava em ascensão a implementação do novo desenvolvimentismo (FILHO; MORAIS, 2018). Apesar de que, na área econômica, o novo desenvolvimentismo ainda apresenta algumas características do neoliberalismo, particularmente em

relação à preocupação com os mercados financeiros (BRESSER-PEREIRA, 2007).

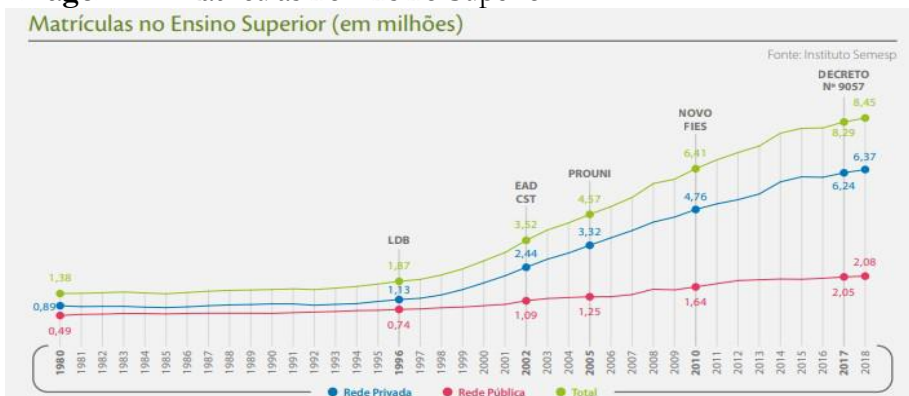
A finalidade da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) diz respeito à expansão com qualidade da educação superior em nível de graduação, tendo três objetivos: 1) a elevação da taxa bruta de matrícula na graduação para 50%; 2) a elevação da taxa líquida para 33%; e 3) a garantia de que pelo menos 40% das novas matrículas ocorram no segmento público (BRASIL, 2020). Nesse sentido, o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, em particular no que diz respeito à Meta 12, afirma que

O acesso ao ensino superior de graduação apresentou crescimento, tanto da população em geral quanto dos jovens de 18 a 24 anos. Em 2019, a taxa bruta de matrículas (TBM) atingiu 37,4%, enquanto a taxa líquida de escolarização (TLE) registrou 25,5%. Entretanto, em ambos os casos, para o alcance da Meta 12 até 2024 (respectivamente, 50% e 33%), será necessário um crescimento maior entre 2019 e 2024 do que o que ocorreu entre 2012 e 2019. Como a participação do segmento público na expansão de matrículas de 2012 a 2018 foi de apenas 12,7% e a meta a ser atingida nesse indicador é de 40% até 2024, um maior esforço de expansão da educação superior deve ser mobilizado a partir do segmento público (BRASIL, 2020, p. 15).

A figura a seguir retrata essa realidade demonstrando o crescimento da taxa bruta de matrícula no Ensino Superior, tomando como base o ano de 2012, mas revela ao mesmo tempo que no setor público praticamente se estagnou essa taxa de crescimento. O mesmo fato é observado na rede privada, que desde 2012 mostrava crescimento constante, mas com o golpe de 2016 houve uma queda e voltou a ficar no mesmo patamar a partir de 2018. Isso se explica em grande medida pela EC 95/2016, que congelou os gastos públicos por vinte anos.

Em relação à participação da rede pública no quantitativo de matrículas no Ensino Superior, o gráfico mostra a discrepância entre o número de matrículas na rede privada e do setor público, fato que aponta que o atingimento da meta 12 no que diz respeito à participação do segmento público está bem distante.

Imagem 1 – Matrículas no Ensino Superior



Fonte: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.

É importante observar que, mesmo com o crescimento da taxa de matrículas na ordem de 6,2 p.p. entre 2012 e 2019, para o alcance da meta de 50% até 2024, conforme preconiza o PNE, será necessário um crescimento de 12,6 p.p., ou seja, um crescimento de 2,5 p.p. ao ano. Tal fato mostra-se muito improvável, levando em consideração os cortes que o orçamento da educação vem sofrendo nos últimos anos, sobretudo, a partir dos governos Temer e Bolsonaro.

O 3º relatório de monitoramento do PNE aponta que,

Sobre a participação do segmento público na expansão de matrículas, verificou-se que o crescimento total das matrículas nos cursos de graduação foi de 1.41 milhão entre 2012 e 2018, mas o crescimento no segmento público nesse período foi de apenas 180.1 mil matrículas, o que representou cerca de 12,7% do crescimento total, distante ainda da meta de 40%. (BRASIL, 2020, p. 276)

A figura a seguir demonstra também que a rede privada detém 75% das matrículas do país em virtude de uma série de políticas públicas voltadas à expansão do acesso ao ensino superior por meio da parceria com o setor privado. Neste sentido, Azevedo (2015) chamam a atenção para o que foi alcunhado como “capitalismo acadêmico” justamente pelo estabelecimento de decisões no campo acadêmico e, portanto, alocação de recursos, levando em consideração as forças de mercado. E no caso específico do suporte do tesouro público federal às universidades

privadas, Azevedo (2015) caracteriza como “capitalismo acadêmico sem riscos”, já que as instituições não correm nenhum risco em receber as mensalidades dos alunos.

Imagem 2 – Participação do segmento público na expansão de matrículas – Brasil – 2012-2018.

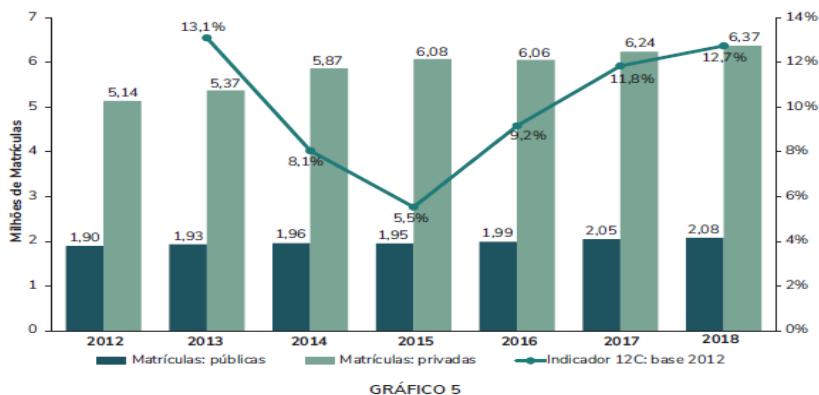


GRÁFICO 5
PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO PÚBLICO NA EXPANSÃO DE MATRÍCULAS – BRASIL – 2012-2018

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Superior/Inep (2012-2018).

Fonte: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.

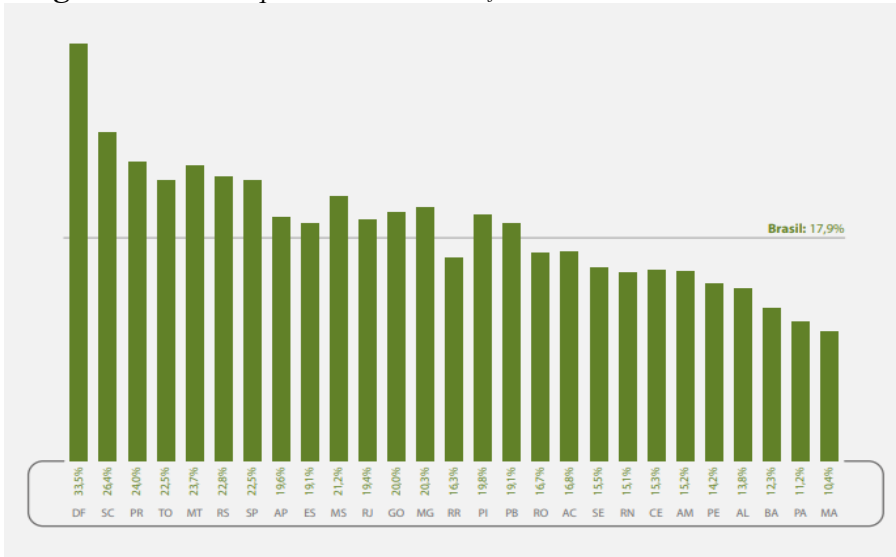
Como já discutido anteriormente, os programas como Prouni e Fies são caracterizados por Azevedo (2015) como exemplos desse “capital acadêmico sem risco”. Ou seja, a partir desses programas, podemos ter

[...] a dimensão da mercadorização, privatização e financeirização em andamento no campo da educação superior no Brasil e o que isto significa para os demonstrativos contábeis dos grupos educacionais privados listados ou não em bolsas de valores no País ou no exterior. (AZEVEDO, 2015, p. 68)

Em relação ao que o Plano Nacional de Educação estabelece na meta 12, uma taxa de escolarização líquida de 33% para 2024, somente o Distrito Federal conseguiu atingir tal percentual. Ou seja, “A taxa líquida de escolarização na educação superior teve crescimento de 5,4 p.p. entre 2012 e 2019, quando atingiu seu valor mais elevado (25,5%). Para o

alcance da meta de 33%, será necessário um crescimento de 7,5 p.p. (1,5 p.p. ao ano).” (BRASIL, 2020, p. 276).

Imagem 3 – Taxa líquida de escolarização



Fonte: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.

A figura acima mostra que, em média, foi alcançado o resultado de 17,9% na taxa de escolarização líquida. Isso demonstra que, na maioria dos casos, os estados não conseguiram atingir nem a metade do índice estabelecido na meta 12 do PNE. Tal fato indica que haverá uma dura batalha para alcançar as estratégias estabelecidas na referida meta, principalmente levando-se em consideração que já se passaram cinco anos com base no último levantamento utilizado neste trabalho. Além disso, as incursões do governo Bolsonaro na educação, consolidam a quase inviabilidade do PNE (2014-2024). Isso se acentua pelos constantes cortes de verbas para as universidades públicas, e coloca o atual PNE como uma carta de intenções, conforme é costume no Brasil em relação às políticas públicas na educação delineadas em seus planos (VALENTE; ROMANO, 2002).

Considerações finais

De forma geral, um Estado que atua na inspiração neoliberal tem como ações e estratégias na área social políticas de viés compensatórias e em programas focalizados, que têm como objetivo atender o indivíduo que não conseguir alcançar determinado patamar de progresso social. Para (HÖFLING, 2001, p. 39), o Estado neoliberal desenvolve ações que “não têm poder – e frequentemente não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade”. Isso se explica pelo fato de que, para esta doutrina econômica, a intervenção do Estado no sentido de alterar a ordem natural das coisas “[...] constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio.” (HÖFLING, 2001, p. 37). Na ideologia neoliberal, o mercado funciona como o equalizador das relações que acontecem entre os indivíduos, e como as oportunidades que o mercado disponibiliza são estruturadas e distribuídas.

Como vimos, a definição do tipo de Estado e a sua forma de atuação refletirá diretamente na implementação das políticas públicas, principalmente na área social, e em particular no que mais nos interessa neste trabalho: a educação. Ficou evidenciado que, quando os governos são guiados por uma política econômica neoliberal, o investimento e a preocupação na área educacional tendem a ser menor e o seu planejamento fica em segundo plano. Com isso, os momentos de discussão das políticas educacionais não são considerados prioritários, o que irá refletir na qualidade da educação que se tem no país.

Enfim, ao analisar as várias dimensões da Educação Superior no Brasil, e a forma como o Plano Nacional de Educação foi abandonado principalmente a partir do governo de Temer, não se pode depreender outro movimento que não seja da mercadorização, privatização e financeirização da educação. Assim, a educação superior passa a ser encarada como aporte que tenha como meta o desenvolvimento econômico do país, a satisfação dos interesses do mercado e a educação caracterizada como serviço.

Referências

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017.

ANDESON, P. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, E.; PABLO, G. (org.). **Pós-neoliberalismo** – As políticas Sociais e o Estado Democrático. 11. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, 202 p.

AZEVEDO, M. L. N. de. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Sorocaba, v. 1, n. 1, p. 56-79, jan./jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acessado em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010**. Disponível em: http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/download/2009i/portaria_sisu_diario.pdf. Acessado em: 03 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 21, de 05 de novembro de 2012**. Disponível em: <https://sisu.furg.br/images/portaria21mec.pdf>. Acessado em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm. Acessado em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. **Revista Nueva Sociedad**, out. 2007.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein da pesquisa social, 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jun./jun. 2011.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011.

FILHO, A. S.; MORAIS, L. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo – SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

LACERDA, Antonio Corrêa de; CONTI, Bruno de; MELLO Guilherme Santos. O tripé macroeconômico e o desenvolvimento às avessas. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, março de 2015. Código ISSN: 2358-0690.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MONTANÕ, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NOGUEIRA, C. M. M. *et al.* Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, n. 02, p. 61-90, 2017.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M. A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 55-65, mai./ago. 2005.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 2017.

STEGER, M.; ROY, R. **Introdução ao neoliberalismo**. Tradução Pedro Elói Duarte. Actual, Coimbra, 2010.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.