JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS ISSN 1981-1969

Volume 18 Seção Artigo e95912 23 de Dezembro de 2024

Neoliberalismo e política de educação superior: uma análise do artigo 170 em Santa Catarina

Neoliberalism and higher education policy: an analysis of article 170 in Santa Catarina state

Neoliberalismo y política de educación superior: un análisis del artículo 170 en Santa Catarina

Daniela Mäder[1]
Rafael Rodrigo Mueller[2]

Citação*:* MÄDER, Daniela; MUELLER, Rafael Rodrigo. Neoliberalismo e política de educação superior: uma análise do artigo 170 em Santa Catarina. *Jornal de Políticas Educacionais.* V. 18, e95912. Dezembro de 2024.

http://10.5380/jpe.v18i1.95912

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a criação da política de recurso financeiro concedido em forma de bolsa de estudos na educação superior instituída pelo artigo 170 da Constituição do Estado de Santa Catarina, sob o aspecto do desenvolvimento da racionalidade neoliberal, por meio dos processos legislativos que lhe deram origem. O estudo relata tais processos, aborda as características e a atuação lógica normativa da racionalidade neoliberal pela perspectiva de Pierre Dardot e Christian Laval (2016) e, por fim, avalia a prática neoliberal nos processos legislativos. Considerando a natureza controversa do campo educacional, se questiona a atuação do Estado na contribuição da mercantilização da educação. O estudo possui abordagem qualitativa e fins descritivos, uma vez que apresenta sistematicamente os processos legislativos da política pública. A razão neoliberal foi reconhecida na política do artigo 170 por meio da intervenção do Estado que estimula a competitividade econômica e propicia a mercantilização da educação.
Palavras-chave: Artigo 170; Educação superior; Processos legislativos; Neoliberalismo.

[1]Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Formação (FORMA). Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Criciúma, SC. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0600-1392 E-mail danielamader@gmail.com

[2] Doutor em Educação. Coordenador do Núcleo de Estudos sobre Formação (FORMA). Professor da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Criciúma, SC. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6637-2948 E-mail rrmueller@unesc.net

Abstract: This article aims to analyze the creation of the financial resource policy granted in the form of scholarships in higher education instituted by article 170 of the Constitution of the State of Santa Catarina, under the aspect of the development of neoliberal rationality, through the legislative processes that gave rise to it. The study reports such processes, addresses the characteristics and the normative logical action of neoliberal rationality from the perspective of Pierre Dardot and Christian Laval (2016), and evaluates neoliberal practice in legislative processes. Considering the controversial nature of the educational field, the state's role in contributing to the commodification of education is questioned. The study has a qualitative approach and descriptive purposes, as it systematically presents the legislative processes of public policy. The neoliberal reason was recognized in the policy of article 170 through state intervention that stimulates economic competitiveness and promotes the commodification of education.
Keywords: Article 170; Higher education; Legislative processes; Neoliberalism.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la creación de la política de recursos financieros otorgados en forma de becas en educación superior establecida por el artículo 170 de la Constitución del Estado de Santa Catarina, desde el aspecto del desarrollo de la racionalidad neoliberal, a través de los procesos legislativos que le dieron origen. El estudio informa tales procesos, aborda las características y el desempeño lógico normativo de la racionalidad neoliberal desde la perspectiva de Pierre Dardot y Christian Laval (2016) y, finalmente, evalúa la práctica neoliberal en los procesos legislativos. Considerando el carácter controvertido del campo educativo, se cuestiona el papel del Estado en la contribución a la comercialización de la educación. El estudio tiene un enfoque cualitativo y propósitos descriptivos, ya que presenta sistemáticamente los procesos legislativos de las políticas públicas. La razón neoliberal fue reconocida en la política del artículo 170 mediante la intervención del Estado que estimula la competitividad económica y promueve la mercantilización de la educación.
Palabras clave: Artículo 170; Educación universitaria; Procesos legislativos; Neoliberalismo.

Introdução

Este estudo trata da criação da política pública de educação superior em Santa Catarina instituída pelo artigo 170 da Constituição Estadual, sob o prisma do desenvolvimento da racionalidade neoliberal que vem transformando as sociedades nas últimas décadas, conforme expõem Dardot e Laval (2016). Tal política pública consiste na concessão de bolsa de estudo e de pesquisa aos alunos economicamente carentes e deficientes físicos matriculados em cursos de graduação em instituições de ensino superior (IES). Num primeiro momento, a assistência financeira foi concedida apenas às fundações de educação superior instituídas pelo poder público municipal. Na sequência, no final da década de 1990, o artigo 170 foi alterado e passou a conceder assistência financeira a todas as IES do estado, inclusive as instituições particulares que têm como premissa a obtenção de lucro.

Santa Catarina possui um peculiar sistema de educação superior quando comparada aos demais estados. Além das IES públicas e privadas, administradas, respectivamente, pelo poder público e pela iniciativa privada, há a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE) que reúne as fundações de educação superior criadas pelo poder público municipal, as quais foram responsáveis pela expansão do

ensino superior no interior do estado e que deram causa à criação da política do artigo 170. O fenômeno da interiorização estava ligado ao modelo econômico de desenvolvimento adotado pelo país a partir da década de 1960, que pretendia, entre outras coisas, qualificar a mão-de-obra para suprir a demanda profissional existente à época.

A partir da década de 1990, ainda sob efeito da transição democrática, o país, que se encontrava num período de baixo crescimento econômico e diante de uma crise fiscal e financeira (GOULARTI FILHO, 2016), passou a ser orientado pela atuação reduzida do Estado. As políticas públicas de educação superior passaram a ter características próprias do neoliberalismo, como o parco investimento nas IES públicas e a expansão da educação pelo setor privado. Em face dessa perspectiva, considerando a natureza complexa e controversa do campo educacional, como espaço de luta hegemônica onde são confrontadas as necessidades humanas e as necessidades da reprodução do capital (FRIGOTTO, 1999), se questiona a atuação do Estado na promoção da mercantilização da educação, contribuindo para acumulação privada de capital.

Este estudo se configura como uma análise documental a partir de uma abordagem qualitativa e fins descritivos, já que explana sistematicamente os processos legislativos de criação do artigo 170. São analisados documentos públicos disponibilizados pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), tais como os Anais da Constituinte de 1989[3] e o Projeto da Emenda Constitucional n. 15, de 16 de junho de 1999.

Na primeira seção, o estudo relata os dois processos legislativos que conceberam o artigo 170, descrevendo seu processo burocrático, possibilitando a visualização das razões que ensejaram a criação da política pública. Na seção seguinte, a racionalidade neoliberal é tratada quanto ao seu desenvolvimento histórico, suas características e sua atuação como lógica normativa global. Por fim, a terceira seção trata do reconhecimento da prática neoliberal nos processos legislativos de criação do artigo 170, a fim de compreender a atuação do estado de Santa Catarina na elaboração dessa política educacional.

[3] Os Anais da Constituinte de 1989 consistem no conjunto das sessões que envolveram a elaboração da atual Constituição de Santa Catarina.

2 A relação entre o Artigo 170 e a racionalidade neoliberal

O artigo 170, como política pública, foi instituído pela Constituição Estadual de Santa Catarina em dois momentos: o da Assembleia Constituinte de 1989 e o da Emenda Constitucional n. 15, de 16 de junho de 1999. Nessas duas oportunidades foram formuladas a delimitação da política de assistência financeira da educação superior que, na primeira ocasião, foi direcionada às fundações municipais e, posteriormente, foi ampliada aos alunos economicamente carente de todas IES do estado.

Na Assembleia Constituinte de 1989 sobreveio a preparação do Projeto de Constituição elaborado por comissões constitucionais de diversas temáticas, entre elas a Comissão de Ordem Econômica e Financeira e da Ordem Social (COEFOS), a qual concebeu o artigo 170. Na sequência, a Comissão de Sistematização atuou na compatibilização de todas as normas propostas pelas comissões temáticas (SANTA CATARINA, 1988). A terceira etapa, por fim, consistiu na discussão e votação do projeto em plenário, com os trabalhos coordenados pela mesa diretora da Assembleia.

Na primeira fase de elaboração, o artigo 170 passou por duas versões até o projeto ser encaminhado para a Comissão de Sistematização. Inicialmente, foram destinados 10% de todos os recursos da educação para o custeio e desenvolvimento do ensino às fundações educacionais municipais. Na segunda e final versão, o percentual foi suprimido do projeto, tornando evidente que a COEFOS optou por assegurar assistência financeira às fundações educacionais sem quantificar a porcentagem a ser destinada à política educacional, postergando a sua definição para as fases seguintes da Constituinte.

Finalizado o trabalho feito pela COEFOS, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Sistematização que apresentou três redações do artigo 170, representadas, respectivamente, pelos artigos 272, 250 e 246. O artigo 272 era tal qual a versão final enviada pela comissão temática, agora pertencente ao Título IX - Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, Cultura e Desporto e Seção II – Do Ensino Superior (SANTA CATARINA, 1989c). O artigo 250 apenas alterou o artigo 272 a fim de proceder uma correção gramatical, sem modificar o preceito ordenado pela norma. E a terceira versão passou a especificar novamente a assistência financeira de 10% às fundações educacionais dispondo sobre a distribuição dos recursos. Durante sua atuação, a

Comissão de Sistematização foi convocada a ouvir a emenda popular n. 09[4] proposta pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), a qual solicitava assistência financeira, de pelo menos 10% da quantia destinada à educação superior, às fundações municipais (SANTA CATARINA, 1989d).

Após a sistematização dos preceitos da Constituinte, o projeto foi encaminhado à mesa diretora da Assembleia para discussão e votação em plenário. Em sessão ordinária, foi anunciado um acordo previamente elaborado entre deputados e lideranças sobre a redação do artigo 246[5] e do seu artigo correspondente nas disposições transitórias (SANTA CATARINA, 1989b), os quais passaram a prever assistência financeira de 5% às fundações educacionais e a dispor sobre a forma da distribuição dos recursos.

> Art. 246. O Estado prestará, anualmente, assistência financeira às fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal.
> Parágrafo único – Os recursos relativos à assistência financeira:
> I - não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino;
> II – serão distribuídos entre as fundações de acordo com os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.
> Disposição Transitória
> Art. No exercício financeiro de 1990, a distribuição dos recursos mencionados no art. 246, desta Constituição, far-se-á de acordo com os seguintes critérios:
> I – 25% serão repartidos em partes iguais entre as fundações.
> II – 75% serão repartidos proporcionalmente ao número de alunos de cada fundação. (Santa Catarina, 1989b, p. 12).

Em última votação, a redação final do projeto foi aprovada em dois turnos (SANTA CATARINA, 1989f), nos exatos termos do acordo anunciado. No dia 05 de outubro de 1989 foi promulgada a Constituição Estadual de Santa Catarina, que passou a prever no artigo 170 a assistência financeira de pelo menos 5% às fundações de ensino superior, acompanhada do artigo 40 das disposições transitórias, nos termos do acordo firmado pelos líderes constituintes.

[4] Na 20ª Sessão Ordinária, realizada em 01 de agosto de 1989, foi registrado ofício encaminhado pelo Reitor da Unisul acompanhado de 154 listas de assinaturas em favor da emenda popular, subscrita por 5.400 cidadãos eleitores do sul de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989a).

[5] No Diário da Constituinte n. 30 foi publicado o Projeto de Constituição onde o artigo 246 foi renumerado para 184 e o preceito das Disposições Transitórias passou a estar disposto no artigo 45, nos exatos termos do acordo das Lideranças aprovado (SANTA CATARINA, 1989c).

Decorridos quase dez anos da sua criação, e sem a devida regulamentação legal por lei complementar, a redação do artigo 170 foi modificada pela Emenda Constitucional n. 15/1999. O governador Esperidião Amin e o deputado estadual Pedro Uczai apresentaram, cada um o seu, Proposta de Emenda Constitucional (PEC)- n. 0002.0/1999 e n. 0003.2/1999, respectivamente -, que tramitaram apensados pela numeração do primeiro e que ensejaram a alteração do dispositivo constitucional.

A PEC apresentada pelo governador, exibia duas justificativa ao projeto: 1) o grave quadro de inadimplência dos estudantes das fundações educacionais, que acabava por impedir a conclusão do curso e, ainda, prejudicava as finanças dessas fundações que se mantinham praticamente com os valores advindos das mensalidades; e 2) a meta firmada pelo governador, por intermédio do Plano de Governo 1999-2002, que garantiu apoio aos acadêmicos mediante a "expansão das possibilidades de acesso e a garantia de sua permanência nas instituições de educação superior". (SANTA CATARINA,1999a, p. 03).

Dessa forma, pretendia-se dar nova redação ao artigo 170 e acréscimo do artigo 46 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

> Art. 170. O Estado prestará, anualmente, na forma da lei, assistência financeira aos alunos economicamente carentes matriculados nas instituições de educação superior.
> Parágrafo único. Os recursos relativos à assistência financeira não serão inferiores a 5% (cinco por cento) do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (SANTA CATARINA, 1999a, p. 6).
> Art. 46. Durante a vigência do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da base de cálculo dos recursos a que se refere o art. 170 da Constituição serão excluídos aqueles relativos ao mínimo que o Estado deve destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a valorização do magistério. (SANTA CATARINA, 1999a, p. 6).

A PEC do chefe do executivo estendeu o benefício da assistência financeira aos estudantes economicamente hipossuficientes de todas as IES, e não mais, unicamente, aos alunos das fundações municipais. Já a PEC do deputado Pedro Uczai sugeriu apenas alteração no que tange à previsão de bolsas de estudo e de pesquisa aos alunos economicamente carentes das fundações educacionais. O deputado manteve os estudantes das fundações municipais como beneficiários exclusivos da assistência e destinou 80% dos recursos a bolsas de estudo e 20% a bolsas de pesquisa. Afirmou que a

elaboração do novo artigo se deu por meio de muito diálogo com vários setores da sociedade, como os estudantes dos diretórios acadêmicos, o presidente da ACAFE, os reitores e os dirigentes de universidades.

> Art. 170 – O Estado prestará, anualmente, assistência financeira às fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal, a fim de custear bolsas de estudo a alunos carentes e programas de pesquisa científica e tecnológica. [...]
> II – serão repartidos entre as fundações de acordo com os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias e destinar-se-ão:
> a) 80% a bolsas de estudo;
> b) 20% aplicados em programas e projetos de pesquisa. (SANTA CATARINA, 1999a, p. 13).

Ambos os projetos foram admitidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis. Durante o trâmite da PEC foi realizada audiência pública e várias reuniões com a comissão responsável, a fim de serem ouvidas as entidades educacionais, autoridades, professores, técnico e estudantes sobre o artigo 170. O relator da PEC apresentou Substitutivo Global ao projeto que foi votado pela comissão, aprovado por maioria e encaminhado ao plenário. Na mesma data foi solicitado ao presidente da ALESC a devolução da PEC à comissão para a elaboração de um novo Substitutivo Global, dessa vez ante a ocorrência de um acordo entre lideranças políticas, reitores e o sistema ACAFE. Na mesma data, o Substitutivo acordado retornou ao plenário e foi votado em primeiro turno.

O texto do Substitutivo levado à votação e aprovado foi idealizado pelo governo estadual com a concordância dos reitores do sistema ACAFE, que cederam à pressão do poder executivo na ampliação da assistência financeira a alunos carentes de todas as IES do estado. Nos discursos políticos ficou demonstrada a pressão que o governo fez para que a política educacional fosse estabelecida ao seu modo.

> O Sr. Deputado Ronaldo Benedet - Se tudo isso não bastasse, durante as eleições este Governo assina um documento com estudantes de todo o Estado comprometendo-se a cumprir o art. 170, passando 100% do contido neles em forma de bolsa de estudo e/ou em forma de crédito educativo. E agora o Governo trouxe, e vai hoje à discussão nesta Assembleia, depois nós vamos nos aprofundar neste assunto (e eu tive a confirmação de um Reitor que me ligou na quinta-feira pedindo para votar)... **Porque o Governo os colocou contra a parede, e eles, com medo de perder o que o Governo estava oferecendo, dele não cumprir nada, se sujeitaram a fazer aquele acordo afamado, que foi assinado entre a Acafe e o Governo e trazido para cá como proposta**

> **alternativa e projeto global, emenda substitutiva, que vai ser votada nesta Casa hoje**. (SANTA CATARINA, 1999b, p. 5, grifos nossos).
>
> A Sra. Deputada Ideli Salvatti - [...] Infelizmente, sofremos uma derrota, e quero dizer que de forma muito amarga, porque foi **alterada a essência do art. 170**, que foi concebido e colocado na Constituição para beneficiar as fundações educacionais criadas por lei municipal. **O art. 170 agora é uma porta aberta, escancarada de recursos públicos para possibilitar a privatização de universidades públicas ou para repassar recursos públicos para a iniciativa privada**. Isso tem que ficar registrado! (Palmas)
>
> Isso não aconteceu de graça. **Só aconteceu porque Reitores do Sistema Acafe traíram o próprio interesse do Sistema, pois sentaram e negociaram, abriram mão, permitiram escancarar; só foi possível acontecer isso porque no dia em que a relação de forças da Comissão de Constituição e Justiça era desfavorável à proposta original do Governo, tivemos episódios lamentáveis, como o de um Deputado sumindo com o projeto embaixo do braço, não vindo para a reunião que ele mesmo convocou.** E tem que ser dado nome do Deputado: Onofre Santo Agostini. Ele convocou a reunião e desapareceu! (SANTA CATARINA, 1999b, p. 12, grifos nossos).

A deputada Ideli Salvatti afirmou que o relator da PEC, o deputado Onofre Santo Agostini, em determinado momento, obstruiu o andamento processual do projeto, o que pode ter facilitado o acordo entre o governo e o sistema ACAFE. O deputado Onofre negou, veementemente, em plenário a acusação da deputada (SANTA CATARINA, 1999a). Assim, expostos os dois processos legislativos da criação da política do artigo 170, a seção seguinte trata do desenvolvimento histórico, das características e da atuação da racionalidade neoliberal como lógica normativa global.

Como corrente teórica advinda do liberalismo dos séculos XVIII e XIX, seria temerário afirmar que o neoliberalismo se constitui em uma simples continuidade daquele, pois são significativas as diferenças entre eles. O liberalismo representa a sociedade moderna que rompeu com a ordem medieval a partir da renúncia ao determinismo social, na qual são tratadas novas concepções de poder político e econômico, as quais delimitam a atuação do Estado em nome da liberdade individual, bem como evidenciam as leis de mercado nas relações de acumulação de capital (BIANCHETTI, 1996). O neoliberalismo que despontou no século XX, para além dessa ideia, pressupõe uma racionalidade governamental por meio de um conjunto de normas, discursos e práticas que determinam um novo modo de governo dos homens, a partir da visão empresarial e da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016), ajustando as ações humanas no domínio do mercado (HARVEY, 2005).

O neoliberalismo abordado não se limita a uma tipagem ideológica ou um modo de política econômica determinado por um sistema normativo que evidencia a lógica do capital. Para além disso, o neoliberalismo aqui estudado é fundamentado pela perspectiva

dos pensadores franceses Pierre Dardot e Christian Laval (2016), que a partir das considerações de Michel Foucault sobre a questão da governamentalidade, o compreendem como uma *racionalidade* que estrutura e organiza não apenas a ação dos governantes, mas também a conduta dos governados.

O arcabouço teórico neoliberal surge no final da década de 1930 como alternativa à própria crise do liberalismo que se passava num período de influente reformismo social alicerçado nas teses keynesianas que fundamentaram a proposta do Estado de bem-estar social, especialmente por intermédio de políticas redistributivas e assistenciais. O neoliberalismo foi fundado em 1938, anteriormente à Segunda Guerra Mundial, no Colóquio Walter Lippmann[6], como a primeira tentativa internacional neoliberal de reconstruir a doutrina clássica do liberalismo e combater o coletivismo fascista e socialista. Com base nesse encontro, surgiram duas correntes neoliberais: (a) a corrente do ordoliberalismo alemão, representada por Walter Eucken e Wilhelm Röpke; e, (b) a corrente austro-americana sustentada por Ludwing von Mises e Friedrich A. Hayek (DARDOT; LAVAL, 2016).

O ordoliberalismo surge a partir dos anos 1930, na Alemanha, como um sistema de transformação social por meio de um Estado de Direito que institui os preceitos jurídicos desse "novo liberalismo", definindo ações políticas de economia e da sociedade. O ordoliberalismo representou o neoliberalismo que evidenciava a "ordem constitucional e procedural" própria de uma sociedade e de uma economia de mercado, ou seja, define a livre concorrência como objeto de escolha política que deve estar positivada na Constituição do Estado (DARDOT; LAVAL, 2016). Essa ordem compreende a criação um quadro institucional da política econômica que pressupõe a intervenção do Estado na regulamentação da economia de mercado e a consequente institucionalização da livre concorrência, impedindo, contudo, a politização da vida econômica e evitando que o Estado decida pelo consumidor, preservando o princípio da livre escolha (Dardot; Laval, 2016).

Ademais, segundo os ordoliberais, ignorar a sociedade foi um erro do liberalismo clássico, uma vez que o sistema concorrencial depende de condições sociais para o seu bom funcionamento. Para além dos preceitos legais, são necessários também

[6] O Colóquio Walter Lippmann foi realizado na cidade de Paris, pelo domínio do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco), e tinha como alguns de seus participantes: Friedrich Hayek, Jacques Rueff, Raymond Aron, Wilhelm Röpke e Alexander von Rüsto (DARDOT; LAVAL, 2016).

determinados costumes, como os valores e maneiras de ser condizentes à economia de mercado (DARDOT; LAVAL, 2016). Daí decorre a política de sociedade que desponta como uma terceira via entre o mercado livre e o controle do Estado.

A corrente austro-americana, diferentemente da corrente do ordoliberalismo alemão, não compartilhava a ideia do intervencionismo liberal, mas sim, como dispunha o liberalismo clássico, limitava a atuação do Estado em benefício do mercado. Consoante Dardot e Laval (2016), Von Mises não acreditava na possibilidade de uma terceira via e julgava prejudicial a interferência do Estado.

Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, foi criada a Sociedade MontPelerin[7], em 1947, que novamente reuniu a corrente alemã e a corrente austro-americana. Somente a partir da década de 1970 o agrupamento obteve prestígio político e acadêmico, especialmente quando Friedrich von Hayek e Milton Friedman conquistaram o prêmio Nobel de Economia em 1974 e 1976, respectivamente (HARVEY, 2005).

A primeira experiência neoliberal ocorreu de fato no Chile após o golpe de Estado, em 1973, sofrido pelo presidente Salvador Allende e comandado por Augusto Pinochet com o apoio da agência de inteligência civil do governo estadunidense e de corporações dos Estados Unidos. Nos anos 1980 foi a vez da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos implantarem o modelo econômico e político neoliberal, nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, justamente no contexto de crise do capitalismo.

No Brasil, o neoliberalismo surge a partir do final da década de 1980, com a observância do Consenso de Washington (1989), conhecido como o receituário neoliberal propagado pelos organismos financeiros internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, que impuseram aos países dependentes de seus créditos, suas regras monetárias e orçamentárias que determinavam a concorrência como a lei maior da economia (DARDOT; LAVAL, 2016). Nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o ajuste neoliberal se concretizou por meio da desregulação e flexibilização das relações de trabalho e a privatização de empresas e serviços, como os de distribuição de energia, transportes e telecomunicações (SGUISSARDI, 2015).

[7]Tal sociedade levava o nome do *spa* suíço no qual, importantes nomes como Friedrich von Hayek, Ludwig von Misses, Milton Friedman e Karl Popper, se reuniram para debater sobre o neoliberalismo como "potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo" (HARVEY, 2005, p. 29).

O Estado, antes injuriado pelos liberais, passa a ser o protagonista junto aos neoliberais, surgindo uma nova lógica normativa que altera as regras do capitalismo até então postas (DARDOT; LAVAL, 2016). Uma nova racionalidade se manifesta globalmente sem ser notada sob estratégias governamentais que controlam a conduta dos indivíduos, bem como propunha Michel Foucault quando dedicou seus estudos ao tema da governamentalidade no final da década de 1970.

A governamentalidade pode ser compreendida como uma conduta do Estado sobre as ações de indivíduos que são livres para escolher. Tal conduta não é coercitiva e não se opõe aos interesses do indivíduo, mas o influencia e o orienta por meio de estratégias disciplinares. A garantia de livre escolha é o fundamento para o domínio na conduta dos indivíduos, uma vez que estimula o sistema de concorrência própria da economia de mercado.

Dardot e Laval (2016) sintetizam três aspectos das disciplinas neoliberais que agem na liberdade de escolha dos indivíduos. Em primeiro, as regras legais, orçamentárias e monetárias fixas que incutem segurança política e econômica à sociedade. Em segundo, a imensa variedade de situações de mercado criadas pelo neoliberalismo com o intuito de transformar a liberdade de escolha garantida em obrigação de escolher, de modo que a condição do mercado livre pareça ser a única regra do jogo. Por fim, o terceiro aspecto é um sistema de controle e avaliação de conduta dos indivíduos assalariados, mediante recompensas e punições, para que sejam cada vez mais eficientes.

A liberdade de escolha entre as múltiplas opções ofertadas pelo livre mercado estimula a concorrência, compreendida como a norma geral da economia neoliberal. Na década de 1950 nos Estados Unidos, Milton Friedman propôs um sistema de concorrência entre os estabelecimentos escolares conhecido como “cheque-educação” em que, ao invés do poder público financiar diretamente as escolas, as famílias recebiam um cheque no valor do custo médio da escolaridade e eram livres para utilizá-lo na escola de sua escolha (DARDOT; LAVAL, 2016).

Neste caso, a participação do financiamento público cria a concorrência em razão da escolha de pais e filhos que decidem a escola que desejam frequentar. A escola, por sua vez, se torna mais eficiente, já que fica mais autônoma em relação à burocracia estatal. No contexto neoliberal, a escolha é determinante para eliminar os defeitos do sistema de

educação advindos de inúmeras decisões individuais tomadas num contexto institucional (LAVAL, 2019).

A educação como mercadoria é afastada da esfera pública e entregue para o mercado. Laval (2019, p. 117), em sua obra *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*, dispõe sobre a lógica da relação privada de consumo do ensino na qual "os consumidores têm efetivamente mais poder que os eleitores na esfera pública simplesmente por poderem escapar do prestador de serviço que não lhes convém e escolher outro, o que leva os proprietários privados a tentar satisfazê-los para manter a clientela".

A racionalidade neoliberal, portanto, não consiste na retirada do Estado ou na sua atuação reduzida na sociedade. Incumbe, sim, na remodelação da forma de intervir, sempre em prol da eficácia e da modernização das empresas e da administração pública. Noções de rentabilidade e eficiência passaram a fazer parte do processo de elaboração de políticas sociais, como ocorre com a administração racional-econômica dos recursos públicos, com a terceirização de serviços para a iniciativa privada e o foco em políticas sociais (LOUREIRO; RIBEIRO, 2011).

A terceira via, também denominada de público não-estatal, é opção no fornecimento de serviços públicos por meio de parcerias com empresas privadas. O estabelecimento da terceira via é o governo empresarial que assim como uma empresa privada, obedece ao princípio da concorrência, inclusive na gestão de recursos humanos pela avaliação do desempenho e da eficiência (DARDOT; LAVAL, 2016).

O neoliberalismo rompeu com o pacto do Estado social e se abrigou no sistema de normas que estruturam as práticas governamentais e políticas institucionais. A partir dessa normatização, se instaurou a lógica do mercado em todas as esferas, inclusive na atuação do Estado, perpassando pela subjetividade humana quando atinge o modo mais íntimo da vida do sujeito e se torna uma racionalidade. Na seção seguinte será identificada a prática neoliberal nos processos legislativos de criação do artigo 170.

3 Identificando a prática neoliberal no artigo 170

A política da educação superior analisada sob o aspecto da racionalidade neoliberal implica em relacionar a atuação do Estado em benefício do capital, restringindo a oferta de serviços públicos e direcionando a demanda dos mesmos ao setor privado. Há

entendimentos que relacionam o neoliberalismo a um Estado mínimo, de atuação restrita. Contudo, conforme demonstrado, o neoliberalismo se perfaz com a presença ativa do Estado que opera por meio de um sistema normativo de caráter mercantil. A concorrência atua como protagonista nas normas de práticas econômicas que buscam, costumeiramente, a acumulação de capital.

A idealização da política de assistência financeira às fundações municipais desponta nos Anais da Constituinte desde a primeira proposta do anteprojeto pela COEFOS. As fundações educacionais reivindicaram a intervenção do Estado nas suas manutenções econômicas por meio da regulamentação maior que é a Constituição Estadual. Até o final dos anos 1980 essas fundações foram responsáveis pela interiorização do ensino superior em Santa Catarina. A assistência requerida, segundo as fundações, se fazia fundamental para a continuidade da prestação de serviço em todo o Estado, considerada a crise econômica que assolava todo o país.

A redação do artigo 170 foi fruto de um acordo constituído em reunião de lideranças dos partidos políticos, ocorrida em paralelo com a sessão ordinária que votaria as emendas populares. Houve uma conciliação sobre a redação do artigo, por intermédio de uma reunião isolada, da qual não há registro de ata nos Anais da Constituinte. A UNISUL, autora da emenda popular n. 09, consentiu com o acordo realizado e retirou a emenda da votação.

Em votação final, duas emendas foram apresentadas por dois deputados estaduais, que, a pedido insistente de seus colegas parlamentares, as retiraram de votação. A seguir, os diálogos que antecederam a votação do artigo 170, inicialmente com o questionamento de um dos deputados proponentes de uma das emendas.

> O Sr. Deputado Martinho Ghizzo -Senhor Presidente, o problema da maioria da população catarinense é a luta pelo ensino fundamental, pelo ensino básico. Nós aprovamos, Senhores Deputados, no que se refere à saúde, um determinado artigo ou parágrafo que determina que o Estado não repassará auxílio ou subvenções para a iniciativa privada, no campo dos estabelecimentos de saúde. **Nós achamos que o Estado pode, ocasionalmente, ajudar as fundações privadas existentes; mas achamos também que colocar dentro da Constituição este auxílio, quando nosso ensino básico está tão carente, não é de bom alvitre.** Acho, inclusive, que estaremos contrariando os nossos objetivos maiores, porque **temos quem assegurar primeiro as conquistas públicas**. **Nada temos contra a iniciativa privada, mas devemos terminar com o velho vício que ela tem de ser sempre tratada como cabide do Estado, ainda mais colocando o auxílio como preceito constitucional.** Vamos tratar de repassar recursos quando eles

> sobrarem, quando o ensino público estiver totalmente atendido! **O Estado comprará serviços das fundações, através de bolsas. Sendo assim e se ninguém se convencer do contrário, eu acho que este tipo de disposição não pode constar do texto constitucional**. (SANTA CATARINA, 1989e, p. 49, grifos nossos).
>
> O Sr. Deputado Julio Garcia - O Deputado Martinho Ghizzo comete um erro gravíssimo quando trata as fundações educacionais como iniciativa privada, pois, na realidade, elas são criadas pelos Municípios, não têm fins lucrativos (o que é muito importante) e prestam relevantes serviços à sociedade catarinense. Trata-se, Senhores Deputados Constituintes, de um modelo único em todo o País! E para que serve a Constituição Estadual? Exatamente para fazer as adaptações às peculiaridades de cada Estado. Na área da Educação, Santa Catarina tem esta peculiaridade e felizmente para a educação do nosso Estado, isso é um privilégio. **E nós não podemos deixar, no momento em que estamos fazendo uma nova Constituição, de contemplar e garantir recursos para manter as fundações**. E são recursos tão pequenos, que não vão onerar o Estado tanto assim. Portanto, eu acho que o momento é oportuno e nós não devemos aqui gastar o tempo discutindo e defendendo tudo aquilo que já foi feito no I Turno. **Então, eu faço um apelo àqueles que participaram de um acordo, que foi muito custoso, muito demorado e muito difícil, que mantenham, e coerentemente votem, a exemplo do que já fizeram no I Turno, a favor deste dispositivo.** (SANTA CATARINA, 1989e, p. 49, grifos nossos).
>
> O Sr. Deputado Ivan Ranzolin - Senhor Presidente, eu até agora não fiz nenhum apelo para nenhum Deputado retirar a sua emenda, porque acho que é um direito que lhes assiste. Mas, pela primeira vez, quero fazer esse apelo ao Deputado Martinho Ghizzo, porque isto aqui que está inserido no artigo 184, especialmente no seu inciso I, foi fruto de um grande debate e de um entendimento nesta Casa. **Nós sabemos que as fundações educacionais, no ensino superior, instituídas por lei municipal, foram a única forma que tivemos de levar a educação de nível superior para o interior de nosso Estado**. E em muitos lugares, até como aconteceu em minha terra, a Prefeitura, numa determinada época, acabou retirando todos os recursos e o Estado teve que injetar. Então, por que que nós, nesta época que estamos alterando a instituição jurídica, através desta Constituição, vamos deixar passar isto em brancas nuvens? **Eu faço um apelo aqui, ao Deputado Martinho Ghizzo, que retire a sua emenda. E que demos esta quantia, que é de 5%, da aplicação, para manutenção do desenvolvimento do ensino do Estado.** (SANTA CATARINA, 1989e, p. 49, grifos nossos).

O deputado Martinho Ghizzo manifestou sua contrariedade à assistência financeira destinada às fundações de ensino superior, apontando a necessidade primeira de se investir na educação pública, especialmente na educação fundamental. Também se opôs à constitucionalidade de tal auxílio e criticou a atuação do Estado que, recorrentemente, custeia a iniciativa privada. Nesse discurso do deputado constituinte é latente sua denúncia contra um Estado predisposto à razão neoliberal. Muito se assemelha ao ordoliberalismo que contribuiu na reconstituição da Europa no pós-guerra,

por intermédio da economia social de mercado que priorizou a concorrência quando a institucionalizou por meio da lei maior do Estado que a tornou permanente e duradoura.

Os deputados Julio Garcia e Ivan Ranzolin defendiam a garantia constitucional de assistência financeira à educação superior. O primeiro destacou o caráter fundacional das IES beneficiadas, ou seja, o seu caráter público, uma vez que criadas pelos municípios, ao contrário do que alegava o deputado Martinho Ghizzo, que as comparou à iniciativa privada. O segundo justificou a utilização do sistema fundacional das IES como a única forma de interiorizar a educação superior em Santa Catarina.

A interiorização da educação superior em Santa Catarina ocorreu no fim da década de 1960 em consequência do nacional-desenvolvimentismo que acelerou o crescimento econômico e a industrialização do país. Santa Catarina deixava de ter sua economia baseada no agrocomércio de matérias-primas e passava a concentrá-la na agroindústria, o que tornou significativa a demanda por trabalhadores qualificados para compor a sua expansão industrial. Os municípios não desejavam constituir estabelecimentos de ensino superior na forma de autarquias, a fim de não assumirem sozinhos as responsabilidades de manutenção das IES, razão pela qual foi estabelecido um regime de parceria entre os poderes públicos e a iniciativa privada, com a divisão de responsabilidades, sob a forma de fundação (THOMÉ, 2003, AGUIAR, 2011).

Os parlamentares que eram a favor da inclusão da política educacional na Constituição Estadual argumentavam, unicamente, que se tratava de assistência financeira aos alunos das fundações criadas pelo poder público, sem fins lucrativos e com a finalidade de efetivar o ensino superior nas cidades do interior do estado catarinense. Na alteração do artigo 170, decorridos dez anos da sua criação, o benefício foi estendido a todos os estudantes de graduação, deixando de restringir a assistência financeira somente aos alunos das fundações educacionais, conforme motivado no momento da sua criação. Os indícios de natureza neoliberal são evidentes, a começar pela própria ampliação do direito à assistência que incluiu os alunos das demais IES de Santa Catarina, potencializando a concorrência entre todas as instituições do estado, com ou sem fins lucrativos, prevalecendo, assim, a lógica de mercado.

Uma vez mais foram conciliados os interesses do governo, dos representantes da ACAFE e dos líderes políticos que desconsideraram a vontade da população acadêmica que participou de audiências públicas. O processo democrático participativo foi atingido

pelo acordo de lideranças políticas que sequer deram conhecimento prévio ao setor acadêmico.

Além do esgotamento da democracia, o neoliberalismo da terceira via também se mostrou presente quando a própria ACAFE apresentou nos autos da PEC um documento em que relatava um breve histórico da associação, e nele afirmava ser vantajoso para o estado custear a política pública do artigo 170 às fundações, ao invés de organizar um sistema estatal para promover abertura de novas vagas e cursos (SANTA CATARINA, 1999a). É a lógica do governo empresarial que predispõe a redução do seu tamanho, a descentralização e uma suposta maior qualidade dos serviços prestados por um baixo custo.

O entendimento da educação como mercadoria e o Estado como uma grande empresa, característicos da razão neoliberal, estão presentes nos discursos políticos dos deputados estaduais em plenário. Na primeira situação, um deputado destacou o caráter empresarial de algumas fundações municipais que obtiveram lucro com o investimento público. Na circunstância seguinte, resta explícita a racionalidade neoliberal quando o Estado normatiza a *mercadorização* da educação superior e passa a financiar também às instituições não fundacionais, corrompendo, dessa forma, os motivos da criação do artigo 170 quando da Constituinte em 1989.

> O Sr. Deputado Jaime Duarte - [...] Estudei numa fundação educacional, a Univille, fui da UCE, ajudei a reconstruir esta entidade neste Estado, mas como está, não dá! Há três anos e meio, os recursos eram para as direções investirem nos prédios principalmente, nas viagens para o exterior. **E não tenho medo de dizer aqui que dentre as cinco empresas com maior lucratividade neste Estado, duas fundações educacionais estavam no seu rol: a Unisul e a Univali. E onde está o dinheiro público investido desta forma?! [...]** (SANTA CATARINA, 1999b, p. 5, grifo nosso).
>
> O Sr. Deputado Pedro Uczai - [...] **As críticas que eu tenho ao projeto - e o princípio dele é extremamente neoliberal, universaliza um recurso que era das instituições de origem municipal, abre uma brecha para mercantilizar a educação**, concedendo auxílio financeiro pela proposta do PFL em crédito educativo estadual e também abre a possibilidade, para as universidades particulares, de um artigo historicamente conquistado como espaço público...[...] (SANTA CATARINA, 1999c, p. 30, grifo nosso).

Os discursos apontam categoricamente o Estado como uma empresa do ponto de vista contábil, dispondo sobre a sua atividade empresarial e despolitizando as relações públicas entre o próprio Estado e a sociedade, bem como a ideia de *mercadorização* da

educação. A racionalidade neoliberal é revelada quando construída subjetivamente nos deputados estaduais, por meio dos mecanismos normativos do próprio Estado.

A partir desses fragmentos selecionados e analisados, foi possível conceber o desenvolvimento da racionalidade neoliberal na política educacional do artigo 170, sobretudo quando da alteração do artigo que ampliou o benefício aos alunos de todas as IES do estado catarinense. Os atributos neoliberais foram identificados nos discursos políticos e nos demais elementos que compuseram os processos legislativos de alteração do dispositivo constitucional.

Considerações finais

A racionalidade neoliberal é delimitadora do atual capitalismo e impera por meio da atuação do Estado, o qual constrói um quadro normativo que preconiza a universalização da concorrência como norma geral. Há, portanto, a produção de um conjunto de dispositivos discursivos, institucionais, políticos, jurídicos e econômicos que modelam a subjetividade dos indivíduos, impondo a competividade entre si mesmos e com o outro, típico dos mecanismos empresariais. Em sua obra *A Educação para além do capital*, o filósofo húngaro István Mészáros, (2008) critica a sociedade do capital que subordina o desenvolvimento da educação à sua dinâmica, não apenas quando a trata como simples mercadoria, mas quando dispõe a educação como reprodutora da estrutura de valores que preservam uma noção de mundo baseada na prática mercantil, a qual, não raras vezes, impede a realização do intuito maior da educação, qual seja a emancipação humana.

Quando o artigo 170 foi elaborado pela Constituinte Estadual em 1989, o sistema ACAFE reivindicou junto ao estado uma ajuda financeira para manutenção dos estabelecimentos educacionais, os quais figuravam como principais responsáveis pela educação superior do estado, no que se referia à sua abrangência. O estado de Santa Catarina, ciente da insuficiência econômica recorrente das fundações, encaminhou a questão para as comissões responsáveis pela elaboração da Constituinte de 1989. Fundamentada no público não-estatal, o estado pactuou a política pública do artigo 170, delimitando assistência financeira às fundações de educação superior do estado no seu regramento máximo.

Transcorridos dez anos sem regulamentação própria, o preceito constitucional foi alterado e o destino do benefício passou aos estudantes de graduação de todas as IES do estado. A racionalidade neoliberal restou explícita na composição da política educacional. O estado retificou um preceito, anteriormente criado para atender às fundações educacionais, e incluiu também os estudantes de IES particulares que intencionam obter lucro com a educação.

O caráter mercadológico ficou evidente quando o estado transferiu às IES privadas benefício público para auferir vantagem econômica e promover a concorrência entre todos os estabelecimentos que prestam serviço educacional superior. Além disso, o estado catarinense, por meio de um acordo às portas fechadas, esvaziou a democracia participativa quando não considerou a atuação dos estudantes nas audiências públicas. Dessa forma, a razão neoliberal, presente na criação da política pública do artigo 170, se difundiu pela intervenção do Estado que, ao financiar parte do investimento do aluno de graduação que atua como um consumidor ao escolher a instituição de ensino que melhor lhe serve, estimula a competitividade econômica entre as IES estaduais, fundacionais e privadas, quando da prestação do ensino.

Referências

AGUIAR, Letícia C. Educação superior catarinense na década de 1960: fatores que impulsionaram o processo de interiorização. In: **Jornada do HISTEDBR**, 10, 2011, Vitória da Conquista. Anais eletrônicos... Vitória da Conquista: UESB, 2011. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada10/trabalhos.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BIANCHETTI, Roberto G. **O modelo neoliberal e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Chistian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina.** 3. ed. rev. Florianópolis: EdUFSC, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa:** o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução de: L'école n'est pas une entreprise. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LOUREIRO, Bráulio R. de C.; RIBEIRO, Danielle C. Política social neoliberal: expressão da necessária relação Estado/Capital em tempos de crise estrutural do capital. **Mediações – Revista de Ciências Sociais,** Londrina, v. 16, n. 1, p. 292-308, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.5433/2176-6665.2011v16n1p292 . Acesso em: 22 de abr. 2022.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** Tradução de Isa Tavares. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SANTA CATARINA. Atos da Mesa Diretora. **Diário da Constituinte**, de 28 dez. 1988, n.02.

SANTA CATARINA. Ata da 20ª Sessão Ordinária da Assembleia Estadual Constituinte de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, de 02 ago. 1989a, n.15.

SANTA CATARINA. Ata da 27ª Sessão Ordinária da Assembleia Estadual Constituinte de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, de 14 set.1989b, n.25.

SANTA CATARINA. Projeto de Constituição. **Diário da Constituinte**, de 22 set. 1989c, n.30.

SANTA CATARINA. Reunião da Comissão de Sistematização em 21 ago. 1989 da Assembleia Estadual Constituinte de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, de 29 set.1989d, n.35.

SANTA CATARINA. Ata da 30ª Sessão Ordinária da Assembleia Estadual Constituinte de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, de 04 out.1989e, n.38.

SANTA CATARINA. Ata da 22ª Sessão Extraordinária da Assembleia Estadual Constituinte de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, de 04 out.1989f, n.38.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Projeto de Emenda Constitucional** PEC n.º 0002.0/1999. Dá nova redação ao artigo 170 da Constituição do Estado, que dispõe sobre assistência financeira às fundações educacionais de ensino superior e acrescenta artigo ao ato das disposições constitucionais transitórias. Florianópolis, 09 mar. 1999a.

SANTA CATARINA. Ata da 50ª Sessão Ordinária da Assembleia Estadual Legislativa. **Diário da Assembleia**, de 10 jun.1999b, n. 4.633.

SANTA CATARINA. Ata da 57ª Sessão Ordinária da Assembleia Estadual Legislativa. **Diário da Assembleia**, de 24 jun.1999c, n. 4.638.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302015000400867&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18fev. 2018.

THOMÉ, Nilson. Gênese da educação superior na Região do Contestado (SC). **Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v.4, n. 2, p. 1-16, jun. 2003. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/143770732.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

Recebido em Junho 2024
Aprovado em Outubro 2024
Publicado em Dezembro 2024