

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E DESIGUALDADES (1964 – 2019): ENTRE CONSTRUÇÕES E REFORMAS

*Ana Luíza Matos de Oliveira**

Resumo: O Brasil tem um histórico de desigualdades de renda, de gênero, de cor/raça e regional, que se refletem também no acesso à Educação Superior (ES). A Constituição Federal de 1988 (CF 88, a “Constituição Cidadã”), inspirada nos moldes do chamado Estado de Bem Estar Social, estabeleceu direitos em prol da inclusão social e redução das desigualdades, em frontal oposição ao modelo que havia sido adotado na ditadura militar (1964-1985). Neste sentido, o artigo visa realizar um panorama de como o marco legal e as políticas públicas adotadas no Brasil afetam as desigualdades de acesso à desde 1964, passando pela Reforma de 1968, a CF 88 e a Emenda Constitucional 95/2016, relacionando tais períodos e as políticas adotadas à história e à política econômica da época. Argumenta-se que a sociedade brasileira tentou romper sua história de exclusão a partir da CF 88, ampliando a participação social, os direitos e o financiamento para a questão social, em especial para a ES, mas tal trajetória é interrompida nos anos recentes.

Palavras-chave: Educação superior; História do Brasil; Desigualdades socioeducacionais; Políticas públicas.

HIGHER EDUCATION IN BRAZIL AND INEQUALITIES (1964 – 2019): BETWEEN CONSTRUCTIONS AND REFORMS

Abstract: Brazil has a history of income, gender, color/race and regional inequalities, which are also reflected in access to Higher Education (ES). The Federal Constitution of 1988 (CF 88, the “Citizen Constitution”), inspired by the so-called Welfare State, established rights in favor of social inclusion and reduction of inequalities, in direct opposition to the model that had been adopted during the military dictatorship (1964-1985). In this sense, the article aims to provide an overview of how the legal framework and public policies adopted in Brazil affect inequalities in access to higher education since 1964, going through the 1968 Reform, CF 88 and Constitutional Amendment 95/2016, relating these periods and the policies adopted to the history and economic policy of the time. It is argued that Brazilian society tried to break its history of exclusion as of FC 88, expanding social participation, rights and financing for the social issue, especially for higher education, but this trajectory has been interrupted in recent years.

* Professora visitante da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO). Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, com estágio de pesquisa na Jawaharlal Nehru University e período sanduíche na Freie Universität Berlin. Mestra em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, com estágio sanduíche na Université de Genève. Possui diploma superior em Pensamento Social Latinoamericano e Caribenho (CLACSO). Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com intercâmbio à Universitat Autònoma de Barcelona. Co-editora do WEA Commentaries e integra o membership committee da IAFFE (2020-2021). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9623-3305>. Contato: analubh87@gmail.com

Keywords: Higher education; Brazilian history; Socioeducational inequalities; Public policies.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL Y DESIGUALDADES (1964 - 2019): ENTRE CONSTRUCCIONES Y REFORMAS

Resumen: Brasil tiene un historial de desigualdades de ingresos, género, color/raza y regional, que también se reflejan en el acceso a la educación superior (ES). La Constitución Federal de 1988 (CF 88, la “Constitución Ciudadana”), inspirada en el llamado Estado del Bienestar, estableció derechos a favor de la inclusión social y la reducción de las desigualdades, en oposición directa al modelo adoptado durante la dictadura militar (1964-1985). En este sentido, el artículo tiene como objetivo brindar una visión general de cómo el marco legal y las políticas públicas adoptadas en Brasil afectan las desigualdades en el acceso a la educación superior desde 1964, incluyendo la Reforma de 1968, el CF 88 y la Enmienda Constitucional 95/2016, relacionando estos períodos y las políticas adoptadas con la historia y política económica de la época. Se argumenta que la sociedad brasileña intentó romper su historia de exclusión después de la CF 88, ampliando la participación social, los derechos y el financiamiento para el tema social, especialmente para la educación superior, pero esta trayectoria se ha interrumpido en los últimos años.

Palabras clave: Educación superior; Historia de Brasil; Desigualdades socioeducativas; Políticas públicas.

1 Introdução

O Brasil é um país marcado pelas desigualdades de renda, de gênero, de cor/raça e regional. Tais desigualdades se refletem também no acesso aos direitos sociais, como a educação e especificamente a Educação Superior (ES), que no caso é um direito social chave por também reproduzir (ou romper) o ciclo cumulativo das desigualdades.

Em frontal oposição ao modelo que havia sido adotado na ditadura militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988¹ (CF 88, a “Constituição Cidadã”) estabeleceu direitos² em prol da inclusão social e redução das desigualdades. A partir dela foi criado um marco regulatório para a educação, em especial para Educação Superior (ES)³. No entanto, nos anos 1990, a crise de financiamento e o combate à inflação organizaram os esforços do

¹ BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Acesso em: 22/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/kB3NGH>

² Art. 6: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. *Idem*.

³ Educação Superior é definida como nível de ensino não compulsório após o ensino médio, realizado em Instituições Superiores de Ensino (IES), não incluindo o ensino técnico. A maioria dos dados deste artigo, salvo explicitado, se referem a cursos de graduação. Há alguns dados referentes à pós-graduação *stricto sensu*, porém claramente indicados quando for o caso.

Estado, o que impediu em parte a concretização da garantia de direitos⁴. Já no início do século XXI, melhorias no mercado de trabalho e novas políticas públicas reduziram a desigualdade no acesso aos direitos sociais, em especial à ES⁵.

Este artigo analisa como o marco legal e as políticas públicas adotadas no Brasil afetam as desigualdades de acesso à ES. Analisa-se o marco legal da ES no Brasil desde 1964, passando pela Reforma de 1968, a CF 88 e a Emenda Constitucional 95/2016, relacionando tais períodos e as políticas adotadas à história e à política econômica da época. A hipótese do artigo é de que a sociedade brasileira tentou romper sua história de exclusão a partir da CF 88, ampliando a participação social, os direitos e o financiamento para a questão social, em especial para a ES, mas tal trajetória é interrompida a partir de 2015.

O artigo se inicia com uma breve seção sobre a ES no Brasil a partir da invasão portuguesa, segue com uma análise da reforma de 1968 sob a ditadura militar, uma análise sobre o direito à ES na CF 88 e a institucionalidade criada a partir da carta magna, seguida de dados sobre o financiamento da ES e ameaças recentes aos marcos estabelecidos pela CF 88.

2 Breve história e contexto da educação superior brasileira

O Brasil tem particularidades na ES em relação aos seus vizinhos: enquanto em muitos dos vizinhos latino-americanos foram instaladas universidades nos períodos iniciais da colônia, no Brasil, as primeiras Instituições de Ensino Superior (IES) somente surgiram com a vinda da Família Real Portuguesa. Em 22 de janeiro de 1808, em Salvador, na Bahia, foi oficialmente criado o primeiro curso superior de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia. Alguns anos depois, em 11 de agosto de 1827, foram criadas duas Faculdades de Direito: uma na cidade de Olinda (Faculdade de Direito de Olinda), no estado de Pernambuco; e outra, na cidade de São Paulo (Faculdade de Direito de São Paulo)⁶.

Até a Proclamação da República, o crescimento deste nível de ensino foi muito lento. Mesmo assim, sempre foi crescente e decisiva a presença do setor privado:

⁴ FORNAZIER, Armando; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos. In: *Oikos*, Rio de Janeiro, Volume 12, número 1. 2013. Acesso em: 21/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/XwYZKj>

⁵ OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2019 (Tese, Doutorado em Economia).

⁶ ANDRIOLA, Wagner. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), 111 – 112. In: *aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 107-126, jan./mar. 2011 Acesso em: 20/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/pzWCST>

O limitado sistema de ensino que se restringia às escolas de elite – das profissões liberais – não permitia uma dinamização suficiente para a expansão da rede de ensino como um todo. Com a Constituição da República de 1891, no entanto, essa “imobilidade” seria quebrada com a abertura de uma brecha para a criação e expansão das instituições privadas, em geral de iniciativa confessional católica ou das elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Apenas nos anos 20, 86 novas instituições foram criadas, o que ilustra esse processo⁷.

Minto⁸ destaca que em dois períodos especialmente a tendência privatista da ES brasileira se destaca: o primeiro, de 1933 a 1965, e o segundo, de 1965 a 1980. Já Moraes⁹ destaca o período da Ditadura Militar e os anos 90 como períodos de crescimento do setor privado.

2.1 A ES e as desigualdades na ditadura militar

O modelo econômico adotado pela ditadura militar (1964-1985) se baseou no crescimento econômico com aumento da desigualdade e contenção das demandas por direitos sociais¹⁰. A evolução da economia brasileira por volta dos anos 70 tem marcantes características excludentes, como baixos níveis salariais e a marginalização de grande parcela da força de trabalho. A ditadura militar promoveu a abertura do leque salarial, com a redução do salário mínimo e a manutenção do salário médio¹¹. Já Langoni¹² defende que o aumento da desigualdade no Brasil nos anos 70 ocorre devido às mudanças (para melhor) no nível de educação e pelas melhorias no mercado de trabalho: este seria na verdade um “bom” problema, pois creditado ao aumento da escolaridade de parte da população.

Um exemplo da consolidação das desigualdades na ditadura militar na ES é a “Lei do Boi” (Lei 5.465, de 3 de Julho de 1968), que garantia “cotas” para filhos de fazendeiros em cursos de áreas voltadas para o campo, com efeito concentrador, em especial no campo. Na lei se lê que:

Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência, de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores

⁷ MINTO, Lalo. *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90*, 86-87. Campinas: Unicamp, Faculdade de Educação, 2005 (Dissertação, Mestrado em Educação). Acesso em: 06/01/2020 Disponível em: shorturl.at/IJKOZ

⁸ *Idem*.

⁹ MORAES, Reginaldo. Higher education: development of underdevelopment or a tool to overcome it? In: CHADAREVIAN, P. (ed.). *The Political Economy of Lula's Brazil*. Routledge, 2018.

¹⁰ ÁVILA, Rober. *Ódio ao PT?*. 2015. Acesso em: 04/09/2017 Disponível em: <https://goo.gl/6B3Uut>

¹¹ SOUZA, Paulo Renato. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas/SP: Unicamp/IE, Coleção Teses, 1999.

¹² LANGONI, Carlos. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura. 1973.

ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio¹³.

A lei reservava vagas nos cursos de agricultura e veterinária para agricultores e seus filhos, o que na prática beneficiou os filhos dos grandes proprietários. A lei manteve e aprofundou privilégios e mostra que “o legislador já editou leis e outros tipos normativos que reconhecem o direito à diferença de tratamento legal”¹⁴. Só foi extinta em 1985, coincidindo com a redemocratização do país.

Neste período, é importante o embate dos interesses que se expressa na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961: A LDB de 1961 consagrou a possibilidade de práticas que se tornariam muito comuns na educação brasileira, reveladoras da relação entre as políticas educacionais e a utilização de recursos públicos para benefício do setor privado. “A LDB constituiu-se numa espécie de “abertura de portas” para o processo de privatização que se seguiria na educação superior brasileira com o Regime Militar”¹⁵ e seria forte neste nível educacional desde então. A atual estrutura da ES brasileira foi fundada com a Reforma Universitária realizada em 1968 (Lei 5.540/1968)¹⁶, durante a ditadura militar¹⁷.

A Reforma Universitária buscou ajustar a situação educacional à nova orientação política e econômica vigente a partir de 1964¹⁸, abrindo mão da orientação política nacional-desenvolvimentista que havia prevalecido até o golpe de 1964 para articular mais estreitamente a educação às necessidades do mercado de trabalho. A reforma interrompe um processo de discussões sobre o papel da Universidade:

As décadas de 1950-60 constituem-se como períodos muito ricos na História do Brasil, de grande efervescência política e cultural, de grandes formulações e propostas para a universidade brasileira e, em geral, para a educação superior. Desenvolvia-se um intenso debate sobre os rumos da universidade, amparados cada qual em perspectivas distintas e em experiências históricas diferenciadas, de onde nasceram também projetos de universidade. Da “universidade crítica”, que reproduzia o modelo francês e se inspirava na revolução de maio de 1968, ao modelo que provinha do trabalho de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, do qual

¹³ BRASIL. *Lei 5.465/1968*. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Acesso em: 19/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/tto1mK>

¹⁴ SILVA, Luiz Fernando. Políticas de ação afirmativas para negros no Brasil: Considerações sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional e internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, V.8, n. 82, p. 68. 2007. Acesso em: 19/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/iq5Hv7>

¹⁵ MINTO, *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro*, cit., p. 102.

¹⁶ BRASIL. *Lei 5.540/1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Acesso em: 25/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/Xfrq1y>

¹⁷ MINTO, *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro*, cit.

¹⁸ SAVIANI, Demerval. A nova LDB: Entrevista com Demerval Saviani. In: *Revista Pró-Posições*. V.1, N.1. 1997. Acesso em: 23/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/68vmHi>

resultou a Universidade de Brasília (UnB), inspirada na experiência norte-americana¹⁹.

Moraes²⁰ assinala que a Reforma deste período leva à expansão do sistema através da multiplicação de faculdades privadas isoladas e mostra um dado bastante significativo: em 1968, as matrículas na ES somavam cem mil, sendo 75% em IES públicas. Ao final de 1980, as matrículas somavam 1,5 milhão, sendo somente 35% em IES públicas. Minto²¹ afirma que era demanda do setor privado a criação de um arcabouço legal que permitisse sua expansão, aproveitando-se da escassez de vagas para promover um ensino barato, rápido e muito lucrativo, com transferências de recursos públicos, sem os quais não poderiam viabilizar seus empreendimentos. A consequência foi a redução progressiva do financiamento público às universidades públicas, dos anos 70 para os anos 80. Ao fim dos anos 80, se forma um arco de alianças para defender a ES privada.

Minto²² também esclarece que a repressão às universidades (aos docentes e ao movimento estudantil) serviu para “modernizar-privatizar” as universidades e fazer avançar o setor privado, em três lógicas que se repetem na história brasileira, quais sejam, a de que é necessário apoiar-se no setor privado para a expansão da ES, pois o setor público não dá conta de suprir a demanda; a ideia de que se gasta muito com ES no Brasil; e que seria necessário instituir algum tipo de pagamento pelos estudos nas IES públicas:

Ancorada no falso argumento de que os gastos do governo com o ensino superior eram muito maiores do que com a educação básica, a ideologia privatista que formatou, no período, as políticas para este nível de ensino, fez com que as universidades públicas fossem as mais prejudicadas, perdendo não só em termos do financiamento para custeio de suas atividades, como também das verbas para a pesquisa, cujo fomento passou a ser direcionado, sobretudo, para as fontes de financiamento privadas²³.

A Reforma ocorre sob os moldes da influência dos EUA, com vários convênios de cooperação sendo firmados, como entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)²⁴.

Com o fim da ditadura militar, em meados dos anos 80, inicia-se o primeiro processo significativo de reformas no sentido da descentralização das políticas sociais. O “ponto de partida” era criticar o padrão de proteção social estabelecido na ditadura,

¹⁹ MINTO, *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro*, cit., p. 86-87.

²⁰ MORAES, *Higher education*, cit.

²¹ MINTO, *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro*, cit.

²² *Idem.*

²³ *Ibidem*, p. 131.

²⁴ *Ibidem.*

fortemente centralizado, fechado, fragmentado e ampliador das desigualdades²⁵. No entanto, influências do modelo criado com a reforma de 1968 se fazem sentir na ES até hoje.

2.2 O marco da CF 88

Um marco do novo padrão de política social é a Constituição Federal de 1988 (CF 88), tida como uma redefinição do arranjo federativo brasileiro com um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios²⁶. Inspirada no Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) e na social-democracia europeia, a CF 88 foi chamada de “Constituição Cidadã” por garantir, pela primeira vez na história brasileira, muitos direitos. A CF 88 e a LDB²⁷, que viria anos depois, são diretrizes fundamentais para a ES, mas é importante apontar que coincidem temporalmente com a aplicação das políticas do Consenso de Washington no Brasil²⁸.

A redemocratização, com a CF 88, é um marco no combate às desigualdades e contrasta com os períodos anteriores. Almeida (2010)²⁹, sobre a institucionalidade da ES entre 1824 e 1988, mostra que:

a partir do novo ordenamento normativo marcado pela Carta Constitucional de 1988 e também de um maior movimento de procura pela educação superior não percebi, pelo ao menos na legislação pertinente, nenhum dispositivo que concedesse algum tipo de privilégio para acesso à educação superior³⁰.

Na CF 88 aparece pela primeira vez a **educação como direito**:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho³¹.

No artigo 206, a Constituição enumera os princípios guias para o ensino, em todos os níveis, garantindo, por exemplo, a liberdade, o pluralismo, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a valorização dos profissionais, a gestão democrática e a

²⁵ BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. In: *Novos Estudos*, 87, Julho 2010.

²⁶ *Ibidem*, p. 116-117.

²⁷ BRASIL. *Lei 9.394/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em: 12/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/BdEJnN>

²⁸ FORNAZIER; OLIVEIRA, O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos, *cit*.

²⁹ ALMEIDA, Sílvia. Acesso à educação superior no Brasil: direito ou privilégio?. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, n.38, p. 169-185, 2010. Acesso em: 19/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/G88UCK>

³⁰ *Idem*.

³¹ BRASIL. Constituição Federal 1988. Acesso em: 22/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/kB3NGH>

qualidade. Os artigos 205 e 206 garantem que a educação é direito de todos e com padrão de qualidade.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal³².

Já o artigo 207 trata da autonomia universitária. É de se assinalar que o país estava saindo de uma ditadura civil-militar no período em que a Constituição é elaborada, e que naquele período as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) perderam sua autonomia. A Constituição pretende assim se afastar do modelo de gestão das IFES adotado na ditadura.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão³³.

No artigo 208 percebe-se que, se a educação em geral se torna um direito com a CF 88, **a ES também é vista pelo texto constitucional como um direito**: apesar de somente a educação básica ser obrigatória no Brasil, como se lê no artigo 208, também se lê sobre o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Faz parte do dever do Estado, segundo a CF 88, garantir este acesso também.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um³⁴;

No artigo 209, é importante assinalar também que a Constituição Federal de 1988 abre espaço para o setor privado no âmbito da educação, desde que cumprindo as normas gerais e as regras de autorização e avaliação.

Pelo pacto federativo, no artigo 211 ficam estabelecidos os âmbitos prioritários de cada um dos entes (União, Estados/Distrito Federal e Municípios):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular³⁵.

No artigo 212, fica estabelecido que a União nunca aplicaria menos de 18% de sua Receita Líquida de Impostos (RLI) em educação, com vinculações também das receitas dos outros entes federativos. Essa vinculação, no entanto, apesar de estar ainda contida na Constituição formalmente (e repetida na LDB), foi na prática anulada pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016³⁶, pois congelada aos valores de 2017 por 20 exercícios³⁷.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino³⁸.

Por último, a Constituição estabelece, no artigo 214, a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), a fim de garantir as finalidades apontadas no texto.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ BRASIL. *Emenda Constitucional 95/2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Acesso em: 09/01/2019. Disponível em: <https://goo.gl/krEA9g>

³⁷ ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flavio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 40, 2019, e0223456. Acesso em: 06/01/2019 Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019223456>

³⁸ BRASIL. Constituição Federal 1988, *cit.*

Em todo o seu capítulo social, mas em especial no capítulo III sobre a educação, a CF 88 é bastante avançada para a época, considerando um país que saía de uma ditadura que represou as demandas sociais com a força.

Apesar da desorganização realizada pela Desvinculação das Receitas da União (DRU)³⁹ no orçamento social, o patamar dos gastos sociais no Brasil vem sendo significativamente alterado, em especial a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição Federal de 1988 – SUS, Lei Orgânica da Assistência Social, Previdência Rural entre outras⁴⁰. No período de 1997 a 2017⁴¹, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB⁴², refletindo a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF 88.

Mas estes direitos nunca foram nem totalmente aceitos e nem totalmente implementados por problemas financeiros e barreiras institucionais. Se por um lado a CF 88 garantiu muitos direitos, por outro a ela se seguiu uma década de implementação do modelo neoliberal no Brasil, o que em parte minou os esforços dos movimentos sociais em colocar na CF 88 a garantia de direitos sociais, pois se tornou a prioridade máxima do Estado sanar a questão fiscal e controlar a inflação: na década de 1980, a chamada década perdida, o país sofreu uma forte restrição pela crise da dívida e altas taxas de inflação. Nos anos 90 as ideias do neoliberalismo se espalham e se tornam mais fortes em toda a América Latina, afetando a capacidade de os países realizarem políticas públicas⁴³: nos anos 90, ocorre uma inserção externa passiva na América Latina, uma abertura comercial com poucas restrições e uma falta de política industrial ativa, combinada a altos juros, o que minou a capacidade do Estado de realizar políticas públicas inclusivas (e por outro lado fez crescer a pressão para a adoção de políticas focalizadas⁴⁴, mais baratas e condizentes com os objetivos de ajuste fiscal).

³⁹ A DRU é originária do Fundo Social de Emergência, criado em 1994, e permitia desvincular, à época, 20% do orçamento de diversas contribuições sociais, para uso dos recursos em outros fins. Em 2016, a DRU passa a poder desvincular até 30% dos recursos.

⁴⁰ CASTRO, Jorge. Política social e desenvolvimento no Brasil In: *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, dez. 2012 [especial] Acesso em: 21/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/NySV56>, p. 1023.

⁴¹ ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flavio. Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. *Análise Número 33*, Friedrich Ebert Stiftung, 2017 Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/FSHbif>

⁴² Mas, com a implementação da Emenda Constitucional 95/2016, “nos próximos 20 anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2 pontos percentuais ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 14% do PIB. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos, o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil” (ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES, Austeridade e impactos no Brasil, *cit.*, p. 10-11).

⁴³ FORNAZIER; OLIVEIRA, O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos, *cit.*

⁴⁴ As restrições orçamentárias fazem com que mais ênfase seja dada a programas **focalizados** (voltadas para um grupo com vulnerabilidades específicas, como transferências de renda), pois mais baratos e mais

Neste quadro de demandas sociais represadas e restrição fiscal, ocorre nos anos 90⁴⁵ o segundo momento da ampliação da privatização na ES superior brasileira da história recente brasileira (a primeira sendo a já explicada a partir da reforma universitária de 1968). Segundo o autor, em 1995 o governo brasileiro negociou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) um financiamento que permitiu construir instalações e equipamentos e fez com que, cinco anos depois, o setor privado oferecesse o dobro de vagas de graduação.

Neste contexto, se por um lado no Brasil a Constituição Cidadã não pode ser totalmente implementada pela crise fiscal e pela mudança de paradigma, por outro lado também pode ser vista como uma espécie de barreira que conteve o avassalamento da aplicação do neoliberalismo. De qualquer forma, a Constituição parece ser um ponto fora da curva na história brasileira, por garantir direitos e propor um projeto de cidadania e inclusão social que contrasta com os últimos 500 anos de exclusão da história brasileira.

A partir da CF 88, outro marco importante da área da educação foram as Conferências Nacionais de Educação (CONAE). As duas CONAEs objetivaram discutir propostas para o Plano Nacional de Educação vigente a partir de 2014⁴⁶.

Em 2010, o governo convocou a população brasileira a participar da primeira Conferência Nacional de Educação, com a temática “Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação”, suas diretrizes e estratégias de ação. Vale destacar a importância desta conferência no que diz respeito a discutir e elaborar o PNE que entraria em vigor no próximo decênio. O

compatíveis com os objetivos de ajuste, em um contexto de restrição fiscal. Assim, o liberalismo, que antes negava a importância da política social, vai paulatinamente incorporando-a, em especial através da defesa das políticas focalizadas e da defesa, por vezes, de algumas políticas universais específicas. Políticas **universais** (decorrentes da afirmação e reconhecimento do direito do cidadão de acesso universal aos bens e serviços, como o sistema público de seguridade social), além de serem mais dispendiosas, passam a ser vistas em alguns contextos como ineficientes, por terem um escopo muito amplo. Ambos os tipos de política (focalizadas ou universais) têm vantagens e desvantagens, mas é interessante entender o contexto em que prevalecem mais ora um tipo ora outro: a escolha por determinado tipo de política social não é acidental ou meramente “técnica”. No caso da Europa, podemos dizer que nos chamados “anos dourados” do capitalismo (1945-1975), período de crescimento econômico e redução das desigualdades, houve uma “gestão regulada das desigualdades” que o capitalismo gera por seus próprios mecanismos. Nesse período na Europa, para essa gestão regulada das desigualdades, foi muito importante a política social universal, com enfoque nos sistemas de saúde, na previdência, na educação pública etc, com grande papel do Estado em estimular mais igualdade também no acesso ao direito social. No entanto, a partir dos anos 1970/1980, ocorre a crise do modelo adotado até então e, com a ascensão do neoliberalismo (nas universidades, na política, nos meios de comunicação etc), se fortalecem também as políticas focalizadas. Essa mudança influenciou também o ciclo de políticas públicas de países fora deste escopo, como o Brasil dos anos 90 (FORNAZIER; OLIVEIRA, O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos, *cit.*).

⁴⁵ MORAES, Higher education, *cit.*

⁴⁶ BRASIL. *Lei 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/bpMrXi>

documento final com a proposta do PNE foi enviado ao Congresso Nacional para ter a sua aprovação na forma de lei⁴⁷.

Chama atenção no documento final da primeira CONAE o Eixo VI, que colocou em pauta justiça social, educação e trabalho, inclusão, diversidade e igualdade. Segundo Rossi (2016), no documento a valorização da diversidade cultural é reafirmada como um fator imprescindível para assegurar a qualidade da educação, como reflexo da democratização do país e, conseqüentemente, da construção de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Já a CONAE seguinte (2014) tinha como tema central “O Plano Nacional de Educação na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Assim como a anterior, foi precedida por etapas preparatórias. Os documentos que serviram de base para a discussão nas duas edições da Conferência Nacional de Educação pressupõem que as questões da diversidade merecem atenção para a construção de um Sistema Nacional de Educação articulado e deveriam constar no Plano Nacional de Educação⁴⁸. As CONAEs são um exemplo de como, no início do século XXI, o Brasil passou por uma grande democratização do pensar as diretrizes para a educação e para a política pública, que resultou na proposição de várias medidas voltadas à inclusão e diversidade, tanto para sua inclusão nos currículos quanto a respeito do perfil dos alunos.

É importante também mencionar aqui o Plano Nacional de Educação (PNE), tanto o primeiro (2001–2011), quanto o segundo (2014–2024). A Lei nº 13.005/2014⁴⁹, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), para vigor de 25 de junho de 2014 a 24 de junho de 2024, é composta de 14 artigos, 20 metas e 243 estratégias.

A EC 59/2009⁵⁰ mudou a condição do PNE, que passou de uma disposição transitória da LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que

⁴⁷ ROSSI, Alexandre. *As políticas de diversidade na educação: uma análise dos documentos finais das CONAEs, DCNs e PNE*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016 (Tese, Doutorado em Educação), p. 131-132. Acesso em: 24/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/Dexfn5>

⁴⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁴⁹ BRASIL. *Lei 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/bpMrXi>

⁵⁰ BRASIL. *Emenda constitucional 59*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a

significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. Ele passa a ser articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE). Metas do PNE que envolvem a ES são:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal⁵¹.

As metas do PNE para a ES são ousadas e, a fim de cumpri-las, exigem financiamento. Castro et ali (2011)⁵² defendiam, à época, que a capacidade de financiamento da educação não seria suficiente para colocar em prática o plano, o qual demandaria a ampliação de recursos para a educação, que poderia vir de fontes tributárias, rendas do Pré-Sal (com o Fundo Social do Pré-Sal, criado em 2010, com direcionamento para Saúde, Educação e Previdência Social), folga fiscal, outras fontes não tributárias e melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos. No entanto, a partir de 2015 e de forma constitucional a partir da EC 95/2016, o país passa a reduzir o orçamento para a educação em termos absolutos, como discutiremos mais à frente.

inserção neste dispositivo de inciso VI. Acesso em: 30/12/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

⁵¹ BRASIL. Lei 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/bpMrXi>

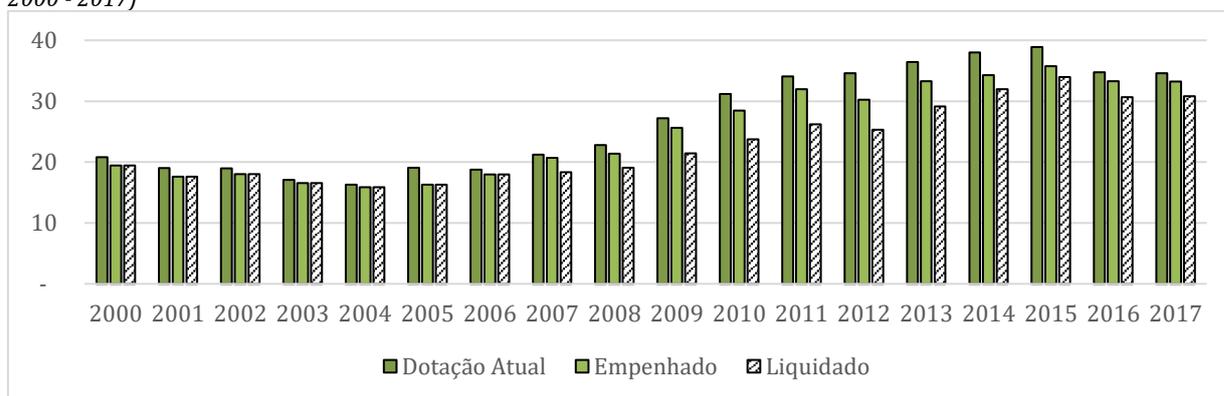
⁵² CASTRO, Jorge; VALENTE, José; MOSTAFA, Joana; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André; CONRADO, Regina. Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades. *Comunicados do IPEA*, Número 124, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

3 Financiamento para a educação superior no início do século XXI

Os gastos computados na função educação a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)⁵³ são uma forma de visualizar os gastos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União⁵⁴. Neles estão contidos tanto os gastos diretos do governo federal em educação quanto as transferências governamentais por repartição de receita. Nos anos recentes, os gastos da função Educação estão concentrados no Ministério da Educação e no Tesouro Nacional, que é responsável pelas Operações Oficiais de Crédito.

Segundo dados do SIOP de 2000 a 2018⁵⁵, da dotação atual da função Educação, de aproximadamente R\$1,04 trilhão, cerca de um terço⁵⁶ foi alocado na subfunção Educação Superior, o maior peso em termos de valor de dotação para uma subfunção da função Educação. No início do século XXI houve constante expansão da função Educação em termos reais, mas com queda de 2015 a 2016. Da mesma forma, a subfunção Educação Superior teve um crescimento real acentuado no início do século XXI, segundo os dados do Gráfico 1, o que mostra a priorização orçamentária para a área neste período, mas, de 2015 a 2017 houve queda real da dotação, valor empenhado, liquidado e pago. Infelizmente no SIOP não temos disponíveis dados anteriores a 2000 para esta função.

Gráfico 1 - Valores de Dotação Atual, Empenhado e Liquidado para a Subfunção Educação Superior (Em R\$ bilhões, 2000 - 2017)



⁵³ SIOP. Acesso em 30/12/2021. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>

⁵⁴ ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES, Austeridade e impactos no Brasil, *cit.*

⁵⁵ Consulta realizada ao SIOP em 05/04/2018.

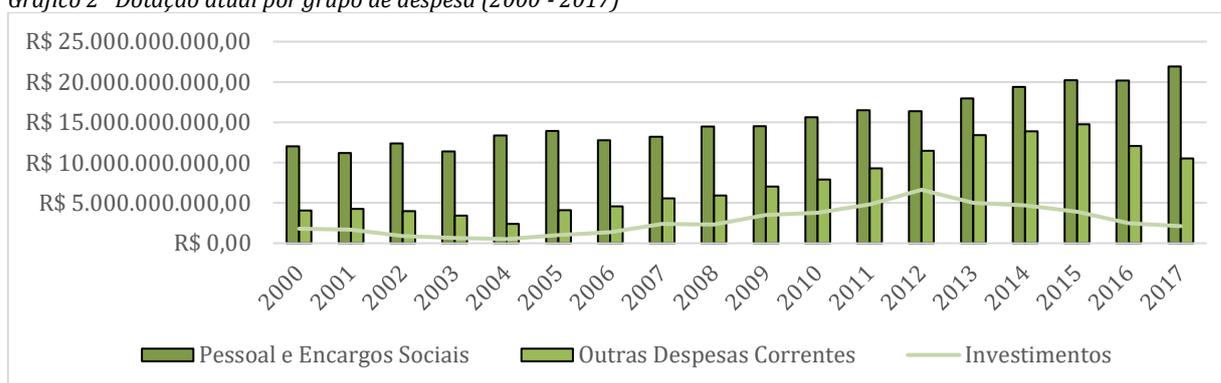
⁵⁶ No entanto, como relembra Ávila (2018), a princípio, os municípios focam no ensino fundamental, os estados no ensino médio e a união no ensino superior. Assim, o orçamento do Ministério da Educação é uma informação parcial sobre o gasto com educação no Brasil e não deve ser utilizada para conclusões sobre o total do gasto, já que a União foca seu gasto no ensino superior. Segundo o autor, o Brasil gastou em 2014 cerca de 6% do PIB em educação, sendo 4,9% em educação básica e 1,2% na educação superior. Além disso, de 2000 a 2014 caiu a desigualdade do valor gasto entre um estudante da educação básica e um estudante da educação superior.

Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Nota: Valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (30/06/2017).

Sobre a repartição da Dotação Atual da Subfunção Educação Superior ano a ano em Investimentos, Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, os Investimentos chegaram ao seu ápice em 2012 como percentual da Dotação Atual (19,17%) e, de 2007 a 2015 mantiveram seu percentual na casa dos dois dígitos. Em termos absolutos, como mostra o Gráfico 2, os valores crescem de 2004 a 2012, condizendo com a priorização do orçamento para este programa e com a implantação do Reuni, e a partir desse ponto, caem.

Gráfico 2 Dotação atual por grupo de despesa (2000 - 2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (30/06/2017).

Hoje, para além da defesa do discurso da austeridade, como o faz o Ministro da Economia Paulo Guedes quando afirma que “o Brasil vai enterrar o modelo social-democrata”⁵⁷, há um ataque às políticas públicas em si e aos objetivos de inclusão social. É emblemática, nesse sentido, a fala do ex-Ministro da Educação, Ricardo Vélez Rodríguez, em novembro de 2018, em que afirmou que

o aluno tem que sair do segundo grau pronto para o mercado de trabalho. Nem todo mundo quer fazer uma universidade. **É bobagem pensar na democratização da universidade, nem todo mundo gosta.** (...) O segundo grau teria como finalidade mostrar ao aluno que ele pode colocar em prática os conhecimentos e ganhar dinheiro com isso. Como os youtubers, ganham dinheiro sem enfrentar uma universidade⁵⁸.

⁵⁷ ISTOÉ. “Brasil vai enterrar modelo econômico social-democrata, diz Paulo Guedes”. 2018. Acesso em: 09/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/3bwfUK>

⁵⁸ REVISTA FÓRUM. É bobagem pensar na democratização da universidade, diz ministro da educação de Bolsonaro. 2018. Acesso em: 28/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/r9YGt>, p. 1.

É importante também citar o movimento “Escola sem partido” (ESP) neste contexto, que se coloca contra a “ideologização” da educação básica e superior no Brasil⁵⁹. Catelli Jr. (2016)⁶⁰ afirma que o ESP trata também de um embate por recursos públicos⁶¹. Com frequência, o ESP usa o marco dos últimos 30 anos para destacar o avanço da “estratégia gramsciana” do “marxismo cultural”, que coincidentemente é o mesmo tempo de vigência da CF 88 e da democracia no Brasil. Neste sentido, o ESP converge com a fala de Paulo Guedes contra a social democracia, com o ataque à CF 88; com outra fala emblemática de Onyx Lorenzoni, ministro-chefe da Casa Civil, de que seria necessário “dar um basta nas ideias socialistas e comunistas que, por 30 anos, nos levaram a esse caos”; e mais uma de Véliz Rodríguez em que afirma que os militares foram chamados, entre 1964 a 1985, a “corrigir” os rumos enviesados da nação⁶². Como consequência, além de enfrentar baixos salários e condições adversas de trabalho, os professores e professoras brasileiros agora tem mais uma fonte de desvalorização: o ESP, que os trata como inimigos da educação. Nesta toada, será difícil recrutar docentes

capazes de exercer seu ofício com criatividade e paixão, elementos essenciais nessa profissão. Isso seria desastroso, pois cerca da metade dos professores da educação básica vai se aposentar até o início da próxima década, gerando uma enorme oportunidade para atrairmos jovens talentosos para lecionar⁶³.

O movimento já inspirou diversas iniciativas locais Brasil afora e tem incentivado processos contra professores e atentado contra a liberdade de cátedra nas escolas e IES. Segundo Frigotto (2017)⁶⁴, o ESP tem teor fortemente “persecutório, repressor e violento”: por isso, o autor se refere ao movimento como Escola “sem” partido.

Assim, para além das ameaças da austeridade – defendida pelas equipes econômicas desde 2015, agora com ainda mais veemência –, agora enfrenta-se ameaças à ideia de

⁵⁹ PENNA, Fernando de Araujo. O escola sem partido como chave de leitura do fenômeno educacional. FRIGOTTO, G. (org). *ESCOLA “SEM” PARTIDO*: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017. 144 pág.

⁶⁰ CATELLI JR., Roberto. "A Criminalização Ideológica dos Livros Didáticos: A Quem Serve?" In: AÇÃO EDUCATIVA (org.). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016. Acesso em: 14/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/M8uRd7>

⁶¹ BRAIT, Daniele. "Os protagonistas do ESP" In: AÇÃO EDUCATIVA (org.). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016. Acesso em: 14/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/M8uRd7>

⁶² ESTADO DE SÃO PAULO. Militares assumiram para 'corrigir' rumos na ditadura, diz ministro da educação. 2019. Acesso em: 25/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/MJfFGd>

⁶³ ABRUCIO, Fernando. Escola sem sentido. In: AÇÃO EDUCATIVA (org.) (2016). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*, cit., p. 61.

⁶⁴ FRIGOTTO, Gaudêncio (org). *ESCOLA “SEM” PARTIDO*: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017. 144 pág.

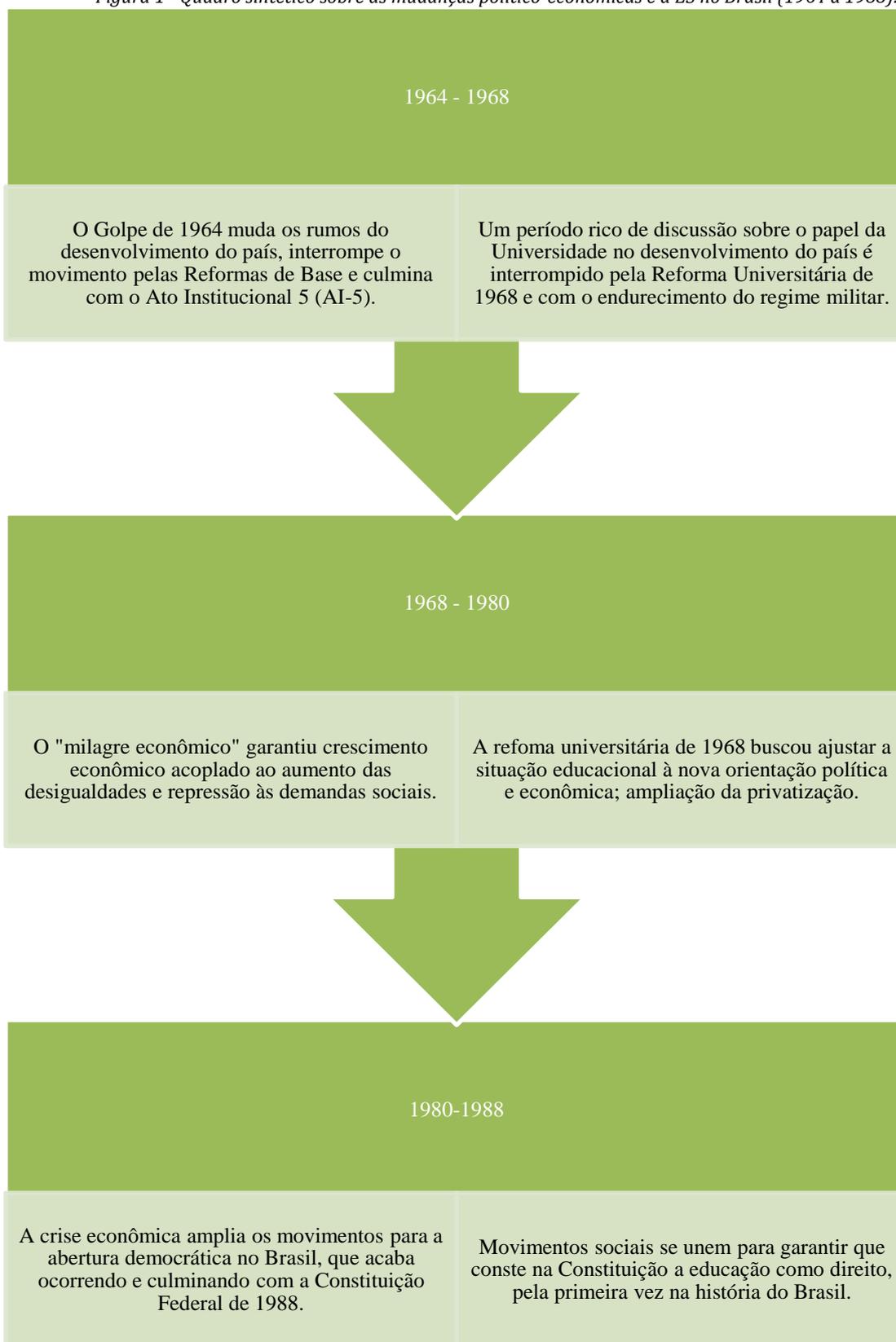
inclusão social e ao livre pensar nas IES. Se a CF 88 buscou garantir a autonomia universitária e se afastar do modelo da ditadura militar de ingerência nestas instituições federais, o governo Jair Bolsonaro efetuou diversas medidas que foram de encontro à autonomia universitária. Por exemplo, é - ou era - de praxe que fossem nomeados reitores os eleitos pela comunidade universitária em seus processos internos de escolha, mas desde 2019 as eleições internas de diversas IFES não foram respeitadas. Houve até o caso da UFGD, em que o reitor nomeado sequer constava na lista tríplice.

Também, em 2019, Reitores de Universidades Federais e Institutos Federais perderam prerrogativa de nomear pró-reitores, de acordo com o Decreto 9.794/2019⁶⁵. O referido decreto havia sido lançado em maio de 2019 e determina que "fica delegada competência ao ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República para nomear e exonerar os ocupantes de cargos em comissão e designar e dispensar os ocupantes de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional", nos cargos de, por exemplo "nível equivalente a 5 e 6 do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS)", que é o caso dos pró-reitores.

Realizado este panorama desde a ditadura militar, montamos a seguir as Figuras 1 e 2 com fases da política econômica e a história do Brasil de um lado e de outro os principais marcos ou tendências para a ES em cada um dos períodos discutidos neste artigo.

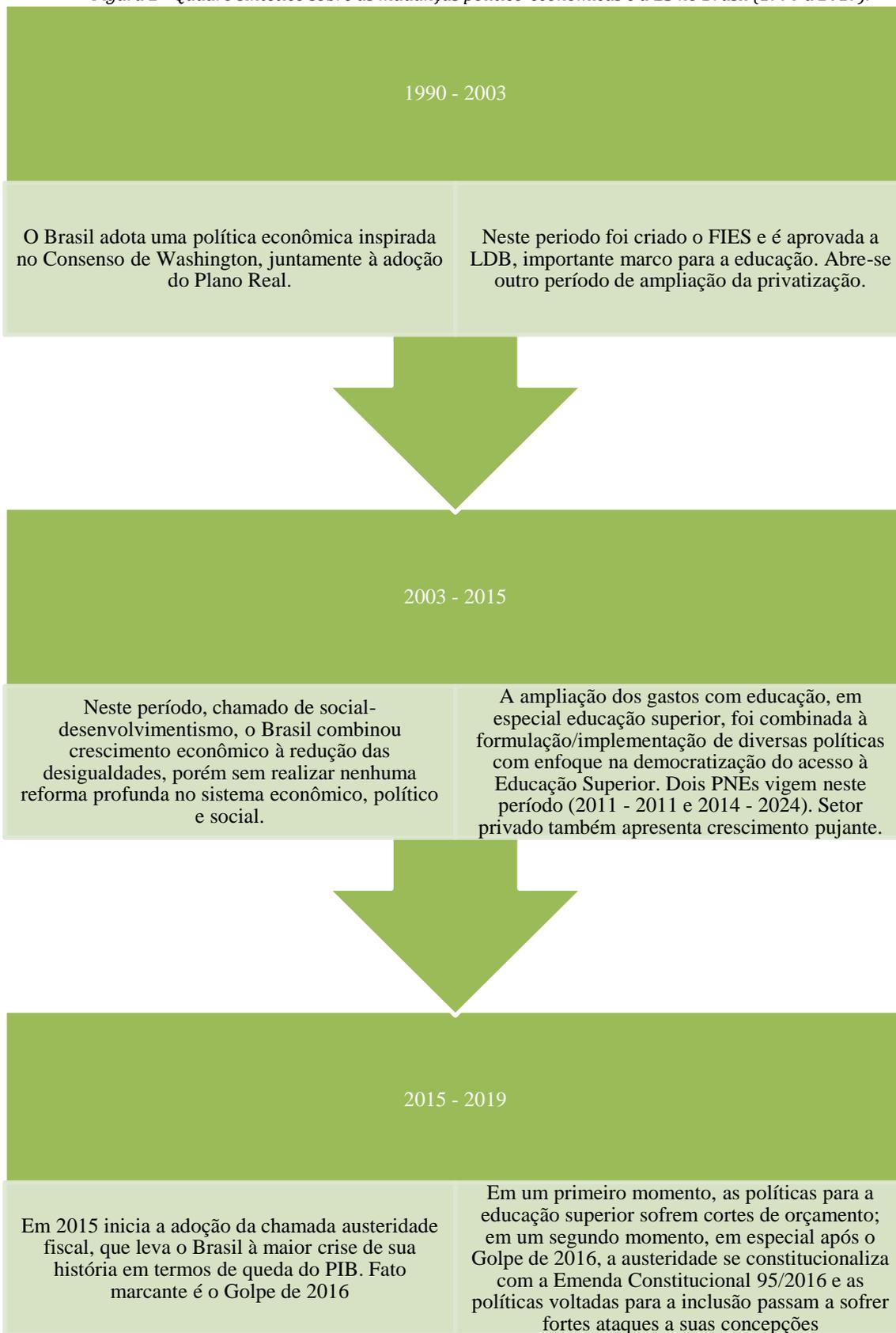
⁶⁵ BRASIL. *Decreto Nº 9.794/2019*. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal. Acesso em: 07/01/2019 Disponível em: shorturl.at/gklmT

Figura 1 - Quadro sintético sobre as mudanças político-econômicas e a ES no Brasil (1964 a 1988).



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2 - Quadro sintético sobre as mudanças político-econômicas e a ES no Brasil (1990 a 2019).



Fonte: Elaboração própria

4 Conclusões

Neste artigo, analisamos como o marco legal e as políticas públicas adotadas no Brasil afetam as desigualdades de acesso à ES desde 1964, passando pela Reforma de 1968 e a Lei do Boi, a CF 88 e a EC 95/2016, relacionando tais períodos e as políticas adotadas à história e à política econômica da época e as tensões relativas à privatização. O artigo articula os momentos históricos recentes e suas políticas econômicas aos caminhos da ES. Percebe-se que a sociedade brasileira tentou romper sua história de exclusão a partir da CF 88, ampliando a participação social, os direitos e o financiamento para a questão social, em especial para a ES, mas tal trajetória é interrompida a partir de 2015. Hoje, para além da defesa do discurso da austeridade, há um ataque às políticas públicas em si e aos objetivos de inclusão social, como discutimos brevemente neste artigo.

O Brasil é um país marcado pelas desigualdades de renda, de gênero, de cor/raça e regional. Tais desigualdades se refletem também no acesso aos direitos sociais, como a educação. Durante toda a história brasileira, a institucionalidade da ES foi construída de forma a ampliar tais desigualdades e manter privilégios. Isto ocorre inclusive em períodos de crescimento econômico, como nos anos 70, que condizem também com o crescimento das desigualdades. Mas a CF 88, ao garantir direitos e criar um marco legal e institucional que permitiria que a educação fosse, pela primeira vez, direito de todos, passa a abrir espaço para alterar essa realidade. Na CF 88 também se garante a autonomia universitária.

A CF 88 abre a possibilidade de romper com as desigualdades de acesso aos direitos sociais, entre eles o acesso à ES. Porém, a sua promulgação é seguida por uma década (os anos 90) de crise de financiamento e adoção do neoliberalismo, o que atrasa a adoção de políticas públicas que possam efetivamente cumprir com esses objetivos na ES.

O panorama muda no início do século XXI, com as melhorias no mercado de trabalho que afetam a capacidade de gasto das famílias e com políticas públicas aplicadas com enfoque na redução das desigualdades de acesso à ES. No entanto, este período de crescimento do financiamento para a política pública na ES foi interrompido a partir de 2015 com a adoção da austeridade fiscal, e constitucionalizado em 2016 com a EC 95/2016⁶⁶ a partir do rompimento da vinculação constitucional do orçamento para a educação contida no Art. 212 da CF 88. Este rompimento da vinculação e redução do financiamento também é um ataque frontal ao PNE. Neste cenário de corte de financiamento, assiste-se mais

⁶⁶ OLIVEIRA, *Educação Superior brasileira no início do século XXI*, cit.

recentemente a ataques ao ideal de inclusão social em si, à CF 88, à autonomia universitária e ao livre pensar dentro da ES. Ou seja, para além dos ataques à ampliação da diversidade do corpo docente dentro da universidade, possibilitado pelas políticas públicas no início do século XXI e pelas melhorias no mercado de trabalho até 2014, pelo menos, assiste-se a uma tentativa de realizar outra profunda reforma na ES brasileira.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. Escola sem sentido. In: AÇÃO EDUCATIVA (org.) (2016). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*. São Paulo: Ação Educativa, 2016.
- ALMEIDA, Sílvia. Acesso à educação superior no Brasil: direito ou privilégio? *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.38, p. 169-185, jun.2010.
- ANDRIOLA, Wagner. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). In: *aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 107-126, jan./mar.
- ÁVILA, Rober. Ódio ao PT?. *Brasil Debate*, 2015. Acesso em: 04/09/2017 Disponível em: <https://goo.gl/6B3Uut>
- _____. O Brasil gasta mais no ensino básico que no superior. *Brasil Debate*. 2018. Acesso em: 06/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/6oc4gJ>
- BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. In: *Novos Estudos*, 87, Julho 2010.
- BRAIT, Daniel. "Os protagonistas do ESP" In: AÇÃO EDUCATIVA (org.). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*. São Paulo: Ação Educativa, 2016.
- BRASIL. *Lei 5.540/1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Acesso em: 25/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/Xfrq1y>
- _____. *Lei 5.465/1968*. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Acesso em: 19/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/tto1mK>
- _____. Constituição Federal 1988. Acesso em: 22/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/kB3NGH>
- _____. *Lei 9.394/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em: 12/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/BdEJnN>
- _____. Emenda constitucional 59. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Acesso em: 30/12/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm
- _____. *Lei 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acesso em: 06/05/2018 Disponível em: <https://goo.gl/bpMrXi>
- _____. Emenda Constitucional 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Acesso em: 09/01/2019. Disponível em: <https://goo.gl/krEA9g>
- _____. Decreto Nº 9.794/2019. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal. Acesso em: 07/01/2019 Disponível em: shorturl.at/gklmT
- CASTRO, Jorge. Política social e desenvolvimento no Brasil In: *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, dez. 2012 [especial].
- CASTRO, Jorge; VALENTE, José; MOSTAFA, Joana; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André; CONRADO, Regina. Financiamento da Educação: necessidades e

- possibilidades. *Comunicados do IPEA*, Número 124, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.
- CATELLI JR., Roberto "A Criminalização Ideológica dos Livros Didáticos: A Quem Serve?" In: AÇÃO EDUCATIVA (org.). *A ideologia do movimento Escola Sem Partido*. São Paulo: Ação Educativa, 2016. Acesso em: 14/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/M8uRd7>
- ESTADO DE SÃO PAULO. Militares assumiram para 'corrigir' rumos na ditadura, diz ministro da educação. 2019. Acesso em: 25/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/MJfFGd>
- FORNAZIER, Armando; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos. *Oikos*, Rio de Janeiro, Volume 12, número 1, 2013.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. (org). *ESCOLA "SEM" PARTIDO: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.
- ISTOÉ. "Brasil vai enterrar modelo econômico social-democrata, diz Paulo Guedes" 2018. Acesso em: 09/01/2019 Disponível em: <https://goo.gl/3bwfUK>
- LANGONI, Carlos. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.
- MINTO, Lalo. *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90*, 86-87. Campinas: Unicamp, Faculdade de Educação, 2005 (Dissertação, Mestrado em Educação). Acesso em: 06/01/2020 Disponível em: <shorturl.at/IJKOZ>
- MORAES, Reginaldo Higher education: development of underdevelopment or a tool to overcome it? In: CHADREVIAN, P. (ed.). *The Political Economy of Lula's Brazil*. Routledge, 2018.
- OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2019 (Tese, Doutorado em Economia).
- PENNA, Fernando de Araújo. O escola sem partido como chave de leitura do fenômeno educacional. In: FRIGOTTO, G. (org). *ESCOLA "SEM" PARTIDO: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.
- REVISTA FÓRUM. É bobagem pensar na democratização da universidade, diz ministro da educação de Bolsonaro. 2018. Acesso em: 28/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/rr9YGt>
- ROSSI, Alexandre. *As políticas de diversidade na educação: uma análise dos documentos finais das CONAEs, DCNs e PNE*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016 (Tese, Doutorado em Educação). Acesso em: 24/11/2018 Disponível em: <https://goo.gl/Dexfn5>
- ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flavio. Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. *Análise Número 33/2017*, Friedrich Ebert Stiftung. Acesso em: 11/04/2018 Disponível em: <https://goo.gl/FSHbif>
- ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flavio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 40, 2019.
- SAVIANI, Demerval. A nova LDB: Entrevista com Demerval Saviani. In: *Revista Pró-Posições*. V.1, N.1, 1997.

SILVA, Luiz Fernando. Políticas de ação afirmativas para negros no Brasil: Considerações sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional e internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, V.8, n. 82, 2007.

SIOP. Orçamento. Acesso em 30/12/2021. Disponível em:
<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>

SOUZA, Paulo. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: Unicamp/IE, 1999.

Como citar este artigo: OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Educação superior no Brasil e desigualdades (1964 – 2019): entre construções e reformas. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 1–25, 2022.

Recebido em 07.07.2021

Publicado em 14.02.2022



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional