



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL IMPASSES E PERSPECTIVAS



FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL: IMPASSES E
PERSPECTIVAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa

55ª Legislatura / 2015-2019

Presidência

Presidente: Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente: Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente: André Fufuca

Secretários

1º Secretário: Giacobbo

2ª Secretária: Mariana Carvalho

3º Secretário: JHC

4º Secretário: André de Paula

Suplentes de Secretário

1º Suplente: Dagoberto Nogueira

2º Suplente: César Halum

3º Suplente: Pedro Uczai

4º Suplente: Carlos Manato

Diretor-Geral

Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa



Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e Debates Estratégicos
Consultoria Legislativa

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: IMPASSES E PERSPECTIVAS

Relator

Deputado Alex Canziani (PTB/PR)

Consultores Legislativos

Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador)

Aldenise Ferreira dos Santos

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

Paulo de Sena Martins

Alberto Pinheiro

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Claudio Riyudi Tanno



edições
câmara

Câmara dos Deputados
Centro de Estudos e
Debates Estratégicos

Presidente

Deputado Lúcio Vale

Titulares

Carlos Melles
Cristiane Brasil
Jaime Martins
Luiz Lauro Filho
Osmar Terra
Paulo Teixeira
Remídio Monai
Ronaldo Benedet
Rubens Otoni
Vitor Lippi

Suplentes

Alex Canziani
Caio Nácio
Darcísio Perondi
Evair Vieira de Melo
Félix Mendonça Júnior
JHC
Pedro Uczai
Prof. Dorinha Seabra
Valmir Prascidelli
Vinícius Gurgel

Secretário Executivo

Luiz Fernando Botelho
de Carvalho

Coordenação de Articulação

Institucional

Paulo Motta

Chefe de Secretaria

Juliana Fernandes Camapum

Coordenadoras de Secretaria

Ana Paula R. N. Beltrami
Juliana N. David de Almeida

Câmara dos Deputados

Centro de Estudos e Debates

Estratégicos – Cedes

Sala 9 a 11 – Térreo – Anexo III
Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900
Brasília DF
Tel.: (61) 3215-8626
E-mail: cedes@camara.gov.br
www.camara.leg.br/cedes

Diretoria Legislativa

Diretor: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Consultoria Legislativa

Diretor: Luiz Fernando Carvalho

Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação

Diretora: Adriana Paula Ferreira da Silva

Centro de Documentação e Informação

Diretor: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados

Diretora: Ana Lígia Mendes

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP: 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809

livraria.camara.leg.br

Coordenação executiva: Paulo Motta

Revisão: Seção de Revisão/Edições Câmara

Projeto gráfico e diagramação: Patrícia Weiss

Imagem da capa: Wavebreak Media LTD @ Depositphotos

SÉRIE

Estudos estratégicos

n. 11 papel

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas [recurso eletrônico] / relator Alex Canziani; consultores legislativos Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador); Aldenise Ferreira dos Santos... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 11 e-book)

Estudo elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, com apoio de equipe interdisciplinar da Consultoria Legislativa.

Versão E-book.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-85-402-0712-7

1. Ensino superior, financiamento, Brasil. 2. Ensino superior, financiamento. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. II. Canziani, Alex. III. Martins, Ricardo Chaves de Rezende. IV. Santos, Aldenise Ferreira dos. V. Série.

CDU 378(81)

ISBN 978-85-402-0711-0 (papel)

ISBN 978-85-402-0712-7 (e-book)

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	9
APRESENTAÇÃO	11
PREFÁCIO	13
RESUMO EXECUTIVO	17
RELATÓRIO	21
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: IMPASSES E PERSPECTIVAS	23
CAPÍTULO 1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	27
1.1. Oferta da educação superior no País	27
1.1.1. Número de instituições	27
1.1.2. Número de matrículas nos cursos de graduação	30
1.1.3. Matrículas nos programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	36
1.2. Produtividade do sistema nacional de educação superior	39
1.3. Perfil socioeconômico dos estudantes de graduação	40
CAPÍTULO 2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	43
2.1. Financiamento das instituições públicas federais de educação superior	43
2.1.1. Evolução do orçamento do Ministério da Educação	43

2.2. Agências de apoio à pós-graduação e à pesquisa	58
2.3. Financiamento da educação superior: instituições universitárias públicas nas esferas subnacionais	62
2.4. O financiamento público na rede particular	68
2.4.1. Impacto fiscal do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	68
2.4.2. Outros aspectos tributários do financiamento da educação superior	73
2.5. Despesas diretas das famílias com educação superior particular	79
2.6. Desequilíbrio no financiamento ao estudante de educação superior pela sociedade	79
CAPÍTULO 3	
MODELOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM OUTROS PAÍSES	81
3.1. Modelos de financiamento	81
3.1.1. Estados Unidos	81
3.1.2. Alemanha	86
3.1.3. Austrália	89
3.1.4. Chile	94
3.2. Suficiência do financiamento da educação superior no Brasil: custos da educação superior brasileira, em dimensão comparativa a outros países	103
CAPÍTULO 4	
CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA AGENDA PARA O FUTURO	111
4.1. Impasses do financiamento da educação pela União	112
4.2. Possibilidade de uso integral dos recursos próprios gerados pelas instituições públicas de educação superior	114

4.3. Recuperação de dotações das agências federais de fomento à pós-graduação e à pesquisa	116
4.4. Parceria com instituições estaduais de educação superior	116
4.5. Instituição de fundos patrimoniais	117
4.6. Rediscussão do modelo de financiamento da educação superior no país	117
4.7. Desequilíbrio no financiamento ao estudante de educação superior pela sociedade	118
Referências	119
ANEXO I – ARTIGOS	127
A COBRANÇA DE MENSALIDADES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: UMA FONTE ALTERNATIVA VIÁVEL?	129
Introdução	129
1.1. A quádrupla vinculação de recursos financeiros estabelecida na legislação brasileira	131
1.2. O que analisa o Banco Mundial em novembro de 2017	134
1.3. O que representaria a cobrança de mensalidades nas universidades federais brasileiras?	141
1.4. Considerações finais: se a grande desigualdade brasileira inviabiliza a cobrança de mensalidades, que fontes alternativas utilizar?	144
Referências	150
SUBSÍDIOS PARA UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	155
Introdução	155
1. Evolução do acesso à educação superior no Brasil	156

1.1. Baixa proporção de jovens aptos a ingressar na educação superior	157
1.2. Baixa capacidade financeira dos estudantes	158
1.3. Desigualdades na oferta de vagas	160
2. O papel da educação superior privada: de complementar a preponderante	162
2.1. A reconcentração do setor privado	166
2.2. A retomada da expansão da rede federal	167
3. A relação público-privado em países latino-americanos selecionados	168
4. Considerações finais	172
Referências	173
ANEXO 2 – PROPOSIÇÕES	177
REQUERIMENTO	179
INDICAÇÃO	180
PROJETO DE LEI	183
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	185

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Basa	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FG-Fies	Fundo Garantidor do Fies
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GND	Grupo de Natureza de Despesa
HU	Hospitais Universitários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior

Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Ifet	Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NRF	Novo Regime Fiscal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Proies	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino
Prouni	Programa Universidade para Todos
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TLP	Taxa de Longo Prazo
UO	Unidade Orçamentária

APRESENTAÇÃO

Desde sua criação, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, que acaba de completar quinze anos de existência, tem discutido as principais questões da agenda nacional, contribuindo, por meio da produção de análises amplas e bem documentadas, para o aperfeiçoamento do processo legislativo e para a intensificação do diálogo entre Parlamento e sociedade civil.

A série *Estudos Estratégicos*, criada para dar continuidade à série *Cadernos de Altos Estudos*, entrega agora ao público seu décimo primeiro volume, no qual são analisadas alternativas para o financiamento do ensino superior no país.

Ao projetar luz sobre esse tema, o relator do presente estudo, deputado Alex Canziani, conduz o debate para um dos aspectos considerados essenciais ao desenvolvimento econômico sustentável. Sem educação de qualidade, a cidadania plena será uma quimera e não seremos capazes de nos integrar ao processo de transformações econômicas e tecnológicas em curso no plano internacional.

No texto a seguir o leitor encontrará elementos para visualizar o que há de mais importante no esforço para garantir aos jovens brasileiros um ensino superior com a qualidade e a abrangência que eles esperam. Não é tarefa fácil, mas indispensável se acreditarmos que a capacidade de trabalho e a criatividade dos brasileiros são a base sobre a qual ergueremos uma nação próspera e soberana, consciente de seus desafios e potencialidades.

Nesta publicação o Cedes reitera seu compromisso com a discussão de todos os temas que, como a educação, são indispensáveis para a construção das decisões políticas que moldarão nosso futuro.

Rodrigo Maia
Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

Os debates políticos brasileiros têm como pano de fundo o desejo de que a sociedade alcance padrões de vida próximos ao das nações mais desenvolvidas no cenário internacional. A comparação frequente com níveis mais elevados de renda, estabilidade institucional, segurança e saúde, para citar alguns exemplos, tem produzido um sentimento de frustração que perpassa todos os estratos sociais.

Felizmente, junto com essa percepção crítica da realidade, tem-se formado um diagnóstico já bastante difundido quanto ao fundamento daquele desenvolvimento que se quer alcançar: investimento em educação. É o que demonstra a análise histórica dos países que lograram êxito no progresso material e na consolidação da cidadania que nós brasileiros tanto admiramos.

Se aceitarmos esse diagnóstico, nada mais natural do que o debate, sobretudo em âmbito legislativo, acerca dos caminhos que devem ser trilhados para expandir e aperfeiçoar o ensino, permitindo que os alunos alcancem melhores desempenhos acadêmicos e profissionais.

No que diz respeito ao ensino superior, tema escolhido com muita propriedade pelo relator, deputado Alex Canziani, os desafios são imensos. Precisamos, a um só tempo, ampliar a oferta de vagas, para atingir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), e enfrentar crescentes restrições orçamentárias impostas pelo encolhimento da arrecadação tributária e pela PEC nº 95, de 2016, que definiu um teto de gastos para o governo.

Se tomarmos como referência padrões internacionais, o alcance do ensino superior no Brasil – 17% da população entre 18 e 24 anos – está abaixo do desejável. A resposta a essa condição precária deve ser, de acordo com o PNE, o esforço para ampliar a participação desses jovens no ensino superior para 33%, até 2024. Além disso, projeta-se que a rede pública de ensino deva participar com pelo menos 40% dessa ampliação.

Tais objetivos contêm o pressuposto de que a educação, além de ser pedra angular do desenvolvimento econômico, é instrumento indispensável para avançarmos em busca de uma maior justiça social.

Num momento em que o Brasil tanto anseia por crescimento com estabilidade e busca, para tanto, aumentar a eficiência global de sua economia, desponta a percepção de que a legitimidade de uma organização produtiva mais eficiente e baseada na meritocracia passa por um maior equilíbrio de oportunidades, e sabemos que a base de oportunidades iguais é a educação.

Nesse sentido, a radiografia do ensino superior brasileiro espelha uma injustiça que precisa ser corrigida tanto pela ampliação de acesso quanto pela melhor distribuição de custos. Não é razoável um sistema que, em números de 2016, ofereceu ensino gratuito para 1,9 milhão de alunos, na rede pública, e teve 4,7 milhões de matrículas na rede privada, das quais 2,7 milhões contaram com algum tipo de apoio, sendo que, dessas, apenas 530 mil foram contempladas com bolsas integrais – as demais tiveram que financiar seus próprios estudos.

Quando sabemos que tanto na rede pública quanto na rede privada de ensino superior 50% dos alunos provêm de classes sociais menos favorecidas, confirmamos o desequilíbrio que deve ser enfrentado.

No entanto, as ações que buscam uma maior justiça social nesse campo são obrigadas a lidar com a difícil barreira da restrição orçamentária. O crescimento constante das despesas obrigatórias tem forçado as universidades a promover cortes cada vez mais drásticos nas rubricas de custeio e investimento. A persistir a dinâmica estabelecida pela PEC nº 95, o próprio funcionamento das universidades estará ameaçado.

Diante desse cenário, o relator deste estudo apresenta uma proposta de emenda constitucional que retira do teto de gastos as receitas próprias obtidas pelas universidades, descortinando um horizonte de sobrevivência para os próximos anos. A medida é bastante razoável, pois oferece uma alternativa conciliatória que, mesmo reconhecendo a necessidade de ajustar as contas nacionais, mantém viva, nas políticas públicas voltadas ao ensino superior, a chama de um projeto de nação que identifica prosperidade e justiça social como objetivos igualmente necessários.

Outra proposta, apresentada sob a forma de projeto de lei, determina que a União, sempre que for do interesse público, participará do financiamento de instituições estaduais, distritais e municipais de ensino superior, visando à expansão da oferta de vagas. Objetiva-se, com isso, estimular a cooperação entre os entes federados e a União, evitando-se sobreposição de iniciativas em mesma área geográfica e otimização de recursos escassos.

Não poderia também ser mais oportuna a sugestão, feita ao Executivo, sob a forma de indicação, para ampliação do debate acerca do ensino superior. A leitura do presente estudo não deixa qualquer dúvida sobre a necessidade urgente de debatermos essa questão com a sociedade, de forma a transformar em recursos concretos a prioridade que decidimos dar à educação.

Esperamos que a definição de critérios eficientes e socialmente justos para o financiamento do ensino superior parta de uma análise que tenha como foco o aluno, suas necessidades e condições socioeconômicas. Se tiver contribuído para o amadurecimento dessa questão, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados terá, mais uma vez, cumprido sua missão de destacar os temas mais importantes da agenda nacional e oferecer alternativas para o desenvolvimento harmônico e sustentável que todos desejamos.

Deputado Lúcio Vale
Presidente do Centro de Estudos e Debates Estratégicos

RESUMO EXECUTIVO

Deputado Alex Canziani

O presente estudo sobre financiamento da educação superior tem os seguintes objetivos:

1. Apresentar um diagnóstico do financiamento da educação superior e sua evolução ao longo do tempo, articulado com a evolução do sistema de educação superior no Brasil, considerando os segmentos público e particular.
2. Comparar o modelo brasileiro com o de outros países, indicando as respectivas vantagens e desvantagens.
3. Avaliar a suficiência do modelo brasileiro de financiamento tendo em vista as necessidades de atendimento à demanda por educação superior no país, à luz das metas do Plano Nacional de Educação.
4. Apresentar propostas para assegurar a sustentabilidade do financiamento da educação superior no país.

O texto inicia-se por uma análise da organização e evolução do sistema de educação superior no Brasil no período de 1997 a 2016, contemplando os segmentos público e particular. Os dados trabalhados referem-se principalmente ao número de instituições por organização acadêmica, de matrículas de graduação e pós-graduação, de matrículas por modalidade (presencial e à distância), e ao perfil socioeconômico dos estudantes de graduação.

A seguir, discutem-se o modelo e a evolução do financiamento da educação superior no Brasil, sempre observados os segmentos público e particular. Para o primeiro, no âmbito federal, contemplam-se: as dotações orçamentárias; as despesas com pessoal e com outros custeios e capital; os recursos para investimento; as receitas próprias; a execução orçamentária; o aporte de recursos federais para as instituições dos entes subnacionais; os programas de bolsas de estudos das agências de fomento; e, quando possível, o financiamento de projetos. No âmbito subnacional, são apresentados dados relativos à evolução orçamentária das universidades estaduais.

Para o segmento particular, abordam-se: a geração de receitas próprias; o aporte de recursos por programas públicos, como o Crédito Educativo; o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); o Programa Universidade para Todos (Prouni); o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); os programas de bolsas de estudos das agências de fomento; e, também quando possível, o financiamento de projetos.

O terceiro capítulo deste estudo versa sobre modelos de financiamento da educação superior em outros países, visando à comparação com o brasileiro. Fazem-se a descrição e a análise de casos selecionados (Estados Unidos, Austrália, Alemanha e Chile) e comentam-se as vantagens e desvantagens em relação ao modelo brasileiro. Contemplam-se, especialmente, os custos da educação superior nesses países e no Brasil.

Nesses capítulos, busca-se promover uma análise da suficiência dos recursos disponíveis face à expansão da oferta (nos segmentos público e privado), das metas do Plano Nacional de Educação e da diversificação de necessidades de investimentos e de manutenção, e, em especial, das derivadas da inclusão de estudantes oriundos das camadas menos favorecidas da sociedade. Nessa direção, são também abordados temas relevantes, como a questão da gratuidade no setor público, parceria com o segmento particular, e novas fontes de financiamento.

Finalmente, entre os problemas centrais no financiamento e gestão das instituições de educação superior, aborda-se a autonomia para gestão dos recursos e captação de recursos adicionais, em especial, as parcerias com o setor produtivo e os fundos patrimoniais. Apresentam-se, assim, no quarto e último capítulo, algumas propostas para aprimoramento do modelo de financiamento da educação superior no Brasil.

Durante o processo de realização do estudo, foram realizadas diversas reuniões para discussão do tema, com representantes das seguintes entidades:

- a) Ministério da Educação (MEC): Secretaria da Educação Superior (Sesu); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
- b) Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC): Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep);
- c) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- d) Associações universitárias: Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem); Associação Brasileira de Universidades

Comunitárias (Abruc); Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes).

- e) Instituições de educação superior: Universidade de São Paulo (USP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal do Amazonas (Ufam); Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

Foram também ouvidos os seguintes especialistas:

- a) Nelson Cardoso do Amaral, professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).
- b) Paulo Corbucci, pesquisador do Ipea.
- c) Cristina Helena Almeida de Carvalho, professora da Universidade de Brasília (UnB).

Dois desses especialistas, Nelson Amaral e Paulo Corbucci, enriquecem o presente trabalho com artigos especialmente escritos para a oportunidade. Em seu trabalho, Amaral discute a viabilidade da cobrança de mensalidades como alternativa de financiamento para as instituições federais, questionando sua eficácia e levantando a possibilidade de mobilizar outras fontes de recursos. Corbucci analisa a relevância de ação do Estado no financiamento da educação superior, especialmente sob o ângulo da redução das desigualdades sociais, que determinam condições diferenciadas de acesso a esse nível de formação.

As evidências reunidas no estudo indicam que o financiamento da educação superior no Brasil enfrenta dilemas que tendem a se agravar, caso não sejam adotadas medidas de políticas adequadas.

Entre esses dilemas encontram-se:

- a) No âmbito federal, a limitação ao crescimento real dos orçamentos das instituições federais de educação superior, acentuada pela elevação progressiva das respectivas despesas obrigatórias (em especial, pessoal e encargos sociais), tende a comprometer, em breve prazo, o funcionamento dessas instituições, reduzindo sua capacidade de investimento e até mesmo de realização de despesas de custeio.
- b) Dentro desse contexto, ressaltam-se particularmente os impedimentos para que as instituições se apropriem e utilizem recursos próprios, gerados por meio da prestação de serviços, convênios, receitas de capital, etc. Há uma clara contradição na política da educação superior: de um lado, estimulam-se as instituições a se articularem com os demais segmentos da sociedade, a transbordarem suas fronteiras e, ao mesmo tempo em que contribuem com sua competência científica e tecnológica, a gerarem recursos que ampliam sua autonomia financeira; de outro lado, as práticas orçamentárias limitam o uso desses recursos, quando não geram substituição de recursos livres (dotações ordinárias, com

- recursos do Tesouro e outras fontes) por recursos resultantes do esforço de desbordamento das instituições.
- c) Não é tradição da sociedade brasileira, diferentemente do que ocorre em outros países, o aporte de recursos, a título de doação, de pessoas físicas e jurídicas às instituições de educação superior. Existem, no país, algumas experiências de fundos patrimoniais, que são pontuais e não de origem propriamente institucional, mas de iniciativa de grupos de docentes e pesquisadores. A definição de um marco legal que autorize e regule a criação de fundos patrimoniais articulados com as instituições pode constituir importante estímulo para mudar esse quadro e estabelecer uma via alternativa de captação de recursos em benefício das instituições.
 - d) A cooperação entre os Poderes Públicos da União e dos entes federados subnacionais, na oferta e financiamento da educação superior, é residual. O planejamento da expansão das diversas redes nem sempre obedece a critérios de complementaridade para promover o mais adequado atendimento à demanda por esse nível de ensino, com uso mais eficiente dos recursos públicos das diferentes instâncias da federação.
 - e) Será necessário o enfrentamento das ambiguidades existentes na política de financiamento ao estudante de educação superior. A destinação de recursos públicos para promover o acesso a esse nível educacional é desigual, considerando-se o perfil socioeconômico dos estudantes que ingressam nas instituições públicas e particulares. Para os que se matriculam nas instituições públicas, o ensino é gratuito, custeado por toda a sociedade, independentemente de sua carência econômica. Para os que se matriculam nas instituições particulares (75% dos estudantes de graduação), cujo perfil socioeconômico é muito semelhante ao observado nos alunos das públicas, há gratuidade com bolsas para uma minoria (Prouni e Cebas) e empréstimo (Fies). Por outro lado, o volume de recursos públicos destinado à rede pública é quase seis vezes maior que aquele destinado a apoiar o financiamento de estudantes na rede particular. E o número de estudantes de graduação beneficiados não é muito diverso: 1,8 milhão nas públicas e 2 milhões nas particulares.

Essas são algumas das questões abordadas no presente estudo, apresentado à sociedade brasileira como contribuição propositiva com vistas à formulação de políticas públicas consistentes e socialmente justas para a educação superior no país.

RELATÓRIO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: IMPASSES E PERSPECTIVAS

Relator: Deputado Alex Canziani

A educação superior é um nível de formação estratégico para o desenvolvimento científico e tecnológico do país e, conseqüentemente, para seu desenvolvimento econômico e social.

Não é por outra razão que, nesse nível de ensino, encontra-se forte atuação do Poder Público, que historicamente mantém, no âmbito federal, uma significativa rede de instituições públicas de educação superior, à qual se agregam aquelas mantidas pelos estados e municípios.

Não obstante essa atuação relevante, o atendimento progressivo da demanda por educação superior, ao longo do tempo, tem sido, desde os anos 70 do século passado, largamente realizado pela rede privada.

Esse contexto delinea desafios específicos relativos ao financiamento desse nível de ensino, sob duas vertentes fundamentais. De um lado, a sustentabilidade das próprias instituições públicas, com recursos públicos, oriundos de toda a sociedade e particulares, com recursos das famílias e algum aporte de recursos públicos. De outro lado, o acesso e permanência dos estudantes na educação superior, especialmente os originários das camadas economicamente mais carentes, que necessitam de apoio financeiro da sociedade para prosseguir em seus estudos, tanto na rede pública quanto na rede particular.

Essas duas vertentes se entrecruzam. Nas instituições públicas, a prática do princípio da gratuidade do ensino público implica o aporte direto de recursos para sua manutenção. Mas não se trata apenas de assegurar a sustentação do ensino. Essas instituições, na sua ampla maioria universidades, desenvolvem pesquisa e extensão, e requerem recursos compatíveis com essas atividades. Além disso, se, no passado, o acesso às instituições públicas constituía privilégio das elites do país, a realidade atual é diversa. Significativa parcela

de seu corpo discente provém de estratos menos favorecidos, que necessitam do apoio do Poder Público para sua permanência nos estudos.

Nas instituições particulares, financiadas basicamente por recursos privados das famílias, há um significativo contingente de estudantes que, não tendo acesso às instituições públicas gratuitas, também necessitam do apoio do Poder Público para prosseguir estudando. Evidências desse imperativo encontram-se na existência de programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Há, portanto, uma dimensão institucional e uma dimensão individual (a do estudante) que são básicas para a discussão das políticas de financiamento da educação superior no Brasil.

Essas políticas têm assegurado a sustentação do sistema nacional de educação superior? O quadro atual de financiamento projeta a estabilidade e o desenvolvimento desse sistema? Onde se encontram os principais obstáculos? Que alternativas podem ser levantadas para sua superação?

Essas são algumas das indagações que o presente estudo busca responder, perseguindo os seguintes objetivos:

1. Apresentar um diagnóstico do financiamento da educação superior e sua evolução ao longo do tempo, articulado com a evolução do sistema de educação superior no Brasil, considerando os segmentos público e particular.
2. Comparar o modelo brasileiro com o de outros países, indicando as respectivas vantagens e desvantagens.
3. Avaliar a suficiência do modelo brasileiro de financiamento, tendo em vista as necessidades de atendimento à demanda por educação superior no país, à luz das metas do Plano Nacional de Educação.
4. Apresentar propostas para assegurar a sustentabilidade do financiamento da educação superior no país.

Para tanto, o texto que se segue está dividido em quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma descrição do desenvolvimento da educação superior no país, no período de 1997 a 2016, contemplando-se a evolução do número de instituições e matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) e em programas de pós-graduação (mestrado e doutorado), e comparando-se, quando oportuno, o perfil das redes pública e particular.

O segundo capítulo enfoca os principais dados relativos ao financiamento da educação superior. Está dedicado, em sua maior parte, à rede federal, analisando com detalhe as despesas, de acordo com seus diversos desdobramentos, o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos) e as restrições existentes para utilização de recursos próprios, gerados pelas próprias instituições federais. Discute-se, a seguir, a evolução dos recursos

alocados pelas agências federais de fomento à pós-graduação e à pesquisa. Seguindo com as instituições públicas, examinam-se dados sobre a alocação global de recursos dos estados às universidades por eles mantidas. O capítulo continua com a discussão do financiamento público na rede particular, abordando programas específicos (como Prouni e Fies) e outras formas de renúncia ou incentivo fiscal. Encerra-se o capítulo com dados sobre as despesas diretas das famílias com educação superior particular e com reflexão sobre o desequilíbrio nas políticas de financiamento desse nível de ensino, sob a perspectiva do estudante.

O terceiro capítulo apresenta uma visão comparativa do financiamento da educação superior em quatro países: Estados Unidos, Alemanha, Austrália e Chile. Esses modelos foram escolhidos em função da diversidade de características que apresentam entre si e da possibilidade de realização de contraste analítico significativo com o modelo brasileiro. O capítulo discute ainda a suficiência do financiamento desse nível de ensino no Brasil, sob a ótica de seus custos, comparados aos observados em outros países.

O último capítulo do estudo oferece alternativas consideradas oportunas para resolução dos impasses levantados nos capítulos anteriores.

CAPÍTULO 1

EVOLUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O presente capítulo apresenta a evolução da oferta de educação superior no período 1997-2016, com objetivo de delinear o cenário mais amplo com que se depara a política pública de financiamento desse nível de ensino no país, nas perspectivas institucional e do estudante. São discutidos dados relativos ao número de instituições, de matrículas (em cursos presenciais e a distância) e ao perfil dos estudantes inseridos nas redes pública e particular.

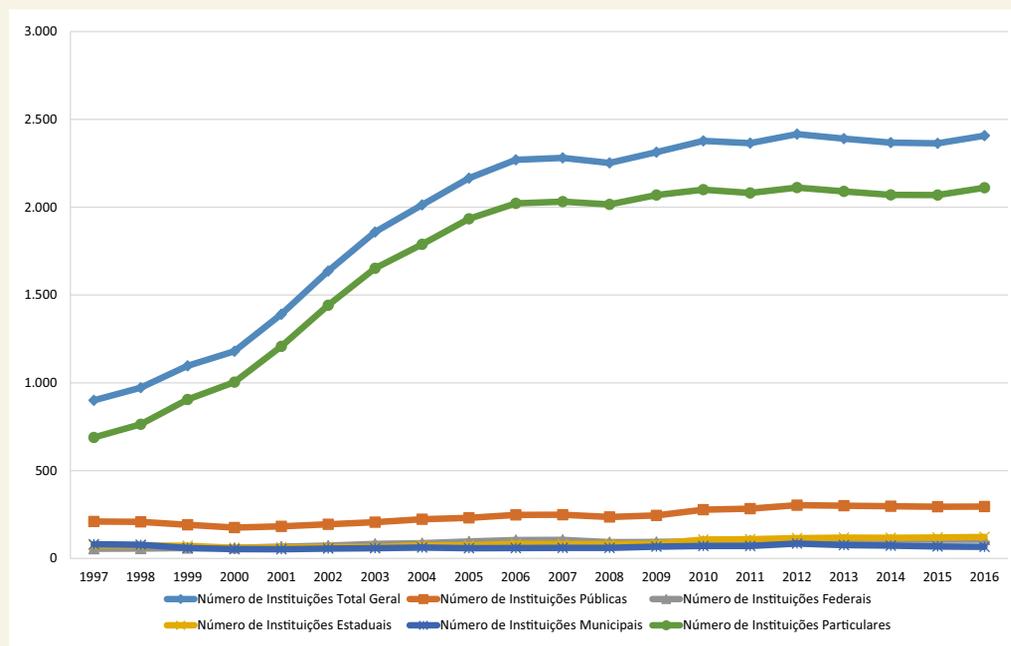
1.1. OFERTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PAÍS

1.1.1. Número de instituições

No período 1997-2016, o sistema nacional de educação superior apresentou evolução considerável. O número de instituições cresceu 167%, porém em taxas diferenciadas de acordo com a dependência administrativa. A expansão das instituições públicas foi da ordem de 40%. O crescimento da rede particular chegou a 206%. A taxa das públicas, contudo, foi largamente influenciada pela redução de 19% no número de instituições municipais. Consideradas separadamente, a rede de instituições federais se ampliou em 91% e a das estaduais, em 66%.

Essa trajetória evidencia uma tendência de longa data observada na educação superior brasileira: a preponderância da oferta por parte de instituições particulares. Em 1997, estas representavam 77% do total de instituições; em 2015, passaram a ser 88% do total.

Essa evolução está demonstrada no Gráfico 1.1.

Gráfico 1.1 Evolução do número de instituições de educação superior – 1997-2016

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

É preciso, porém, caracterizar melhor essa trajetória, identificando, dentro de cada rede, que tipo de instituição marcou essa evolução. A quantidade de universidades cresceu relativamente pouco (27%), concentrando-se na rede pública: 62% entre as federais, 30% entre as estaduais e 100% entre as municipais, cabendo, no caso dessas últimas, destacar sua pouca expressão numérica (aumentou de 3 para 6 instituições). O conjunto das universidades privadas expandiu-se apenas em 9%. Esses números evidenciam a organização acadêmica preferencial de cada rede: o setor público mais voltado para universidades e o setor particular, para faculdades e centros universitários, como se verá a seguir.

De fato, no conjunto das instituições, as universidades, que, em 1997, constituíam 14% das instituições, passaram a representar apenas 9%, em 2016. Por outro lado, essa forma de organização acadêmica é bem mais frequente entre as instituições públicas: 37% constituídas como universidades, ao lado de 47% como faculdades (estas predominantemente estaduais e municipais) e 14% como institutos federais. Os centros universitários públicos são residuais (10), quase todos municipais. A evolução do perfil das instituições, de acordo com sua organização acadêmica, encontra-se na Tabela 1.1.

Tabela 1.1 Número de instituições de educação superior por organização acadêmica e dependência administrativa – nos anos de 1997 e 2016

	1997					2016					
	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Ifet/ Cefet ¹	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Ifet/ Cefet	
Total Geral	900	150	91	654	5	2.407	197	166	2.004	40	
Públicas	Total	211	77	1	128	5	296	108	10	138	40
	Federais	56	39	-	12	5	107	63	-	4	40
	Estaduais	74	30	-	44	-	123	39	1	83	-
	Municipais	81	8	1	72	-	66	6	9	51	-
Particulares	689	73	90	526	-	2.111	89	156	1.866	-	

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior, 1997 e 2016.

Nota: 1 Na Sinopse Estatística do ano de 1997, os Cefet estavam contados entre as faculdades (ou estabelecimentos isolados). Para estabelecer paralelo com o ano de 2016, os cinco Cefet existentes naquele ano, na presente tabela, foram inseridos na categoria “Ifet/Cefet”.

Como se pode observar, o modelo institucional de faculdade é dominante no país, acentuando-se sua participação ao longo do tempo. Em 1997, correspondiam a 73% das instituições; em 2016, representavam 83%. Entre estas, sempre predominou a presença das instituições particulares: 80%, em 1997, passando a 93%, em 2016. Ao lado da existência de instituições universitárias *multicampi*, há certa relação entre essa forma de expansão das instituições de educação superior, por meio de estabelecimentos isolados, e a ampliação territorial de atendimento à demanda por esse nível de ensino, dentro de cada estado. De fato, relacionando-se o quantitativo de faculdades e o de municípios em cada estado, encontra-se, para o ano de 2016, um coeficiente de correlação linear igual a 0,78. É um resultado bastante significativo. Os dados que permitem esse cálculo encontram-se na Tabela 1.2, a seguir.

Tabela 1.2 Número de municípios e de faculdades, por unidade da Federação – 2016

Estado	Municípios	Faculdades	Estado	Municípios	Faculdades
AC	22	9	PE	185	90
AL	102	21	PI	224	37
AM	62	12	PR	399	162
AP	16	13	RJ	92	100
BA	417	106	RN	167	21

Estado	Municípios	Faculdades	Estado	Municípios	Faculdades
CE	184	53	RO	52	28
ES	78	74	RR	15	3
GO	246	78	RS	497	92
MA	217	34	SC	295	69
MG	853	251	SE	75	15
MS	79	26	SP	645	516
MT	141	53	TO	139	19
PA	144	38	DF	1	49
PB	223	35			

Fonte: Censo da Educação Superior – 2016.

Duas outras ocorrências são dignas de destaque no período: o crescimento da quantidade de centros universitários (legalmente instituídos a partir de 1997), que passou de 91, em 1997, para 166, em 2016, quase todos privados (99%, no primeiro ano, e 94%, no último); e o surgimento, a partir de 2008, dos institutos federais que reuniram escolas técnicas e agrotécnicas e passaram também a ofertar educação superior.

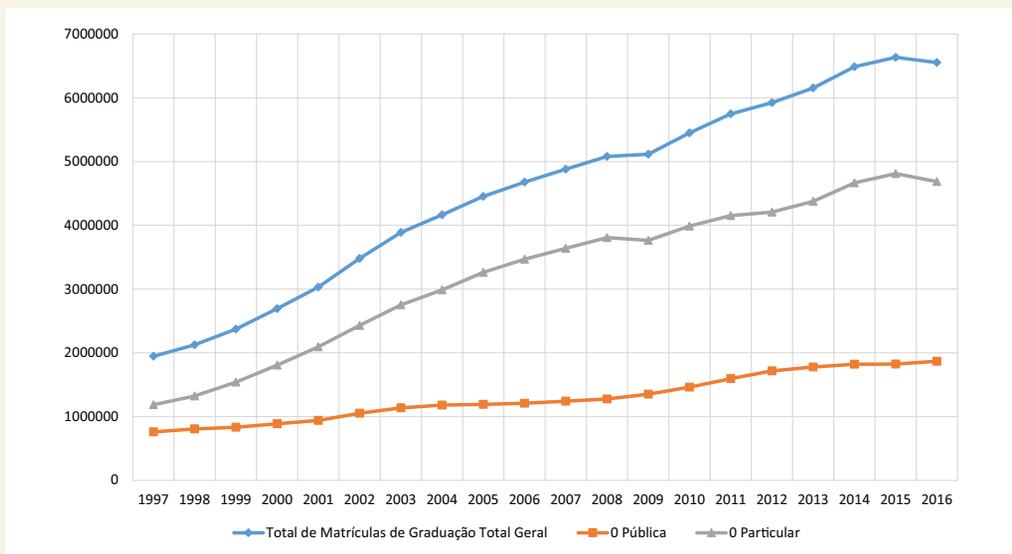
1.1.2. Número de matrículas nos cursos de graduação

1.1.2.1. Número de matrículas nos cursos presenciais

De 1997 a 2016, o número de matrículas nos cursos presenciais de graduação aumentou em 237%, passando de 1,95 milhão para 6,6 milhões. A maior expansão ocorreu no setor privado: 295%. O setor público cresceu 195%. Como se pode observar no Gráfico 1.2, os ritmos de ampliação nos dois setores foram bem distintos, ao longo do tempo.

Partindo de 1997, o segmento público só dobrou a quantidade de matrículas em 2011, quando chegaram a 1,6 milhão, um período de 14 anos. A partir de 2011, o crescimento foi residual, da ordem de 17%. Já na rede privada, o número de matrículas dobrou em 2002, correspondendo a 2,4 milhões. Para quase dobrar novamente, foi preciso chegar ao ano de 2016. Observe-se que, no ano de 2016, a quantidade de alunos matriculados nas instituições públicas (1,9 milhão) é praticamente equivalente à dos que já estudavam nas instituições particulares no ano de 2000 (1,8 milhão).

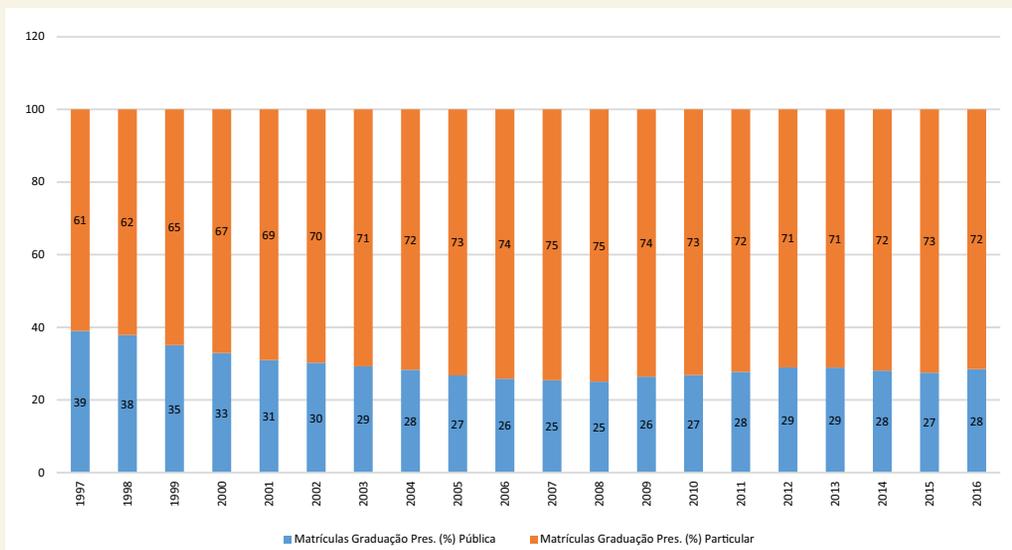
Gráfico 1.2 Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais – 1997-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Uma das consequências dessa tendência é o fato de que o segmento particular passou a ser responsável por parcela proporcionalmente maior da oferta de educação superior no país. Em 1997, esse segmento respondia por 61% das matrículas. Em 2016, esse percentual havia aumentado para 72%, tendo mesmo alcançado 75% nos anos de 2007 e 2008, como evidencia o Gráfico 1.3.

Gráfico 1.3 Matrículas em cursos de graduação presenciais, por dependência administrativa – 1997-2016 (em %)

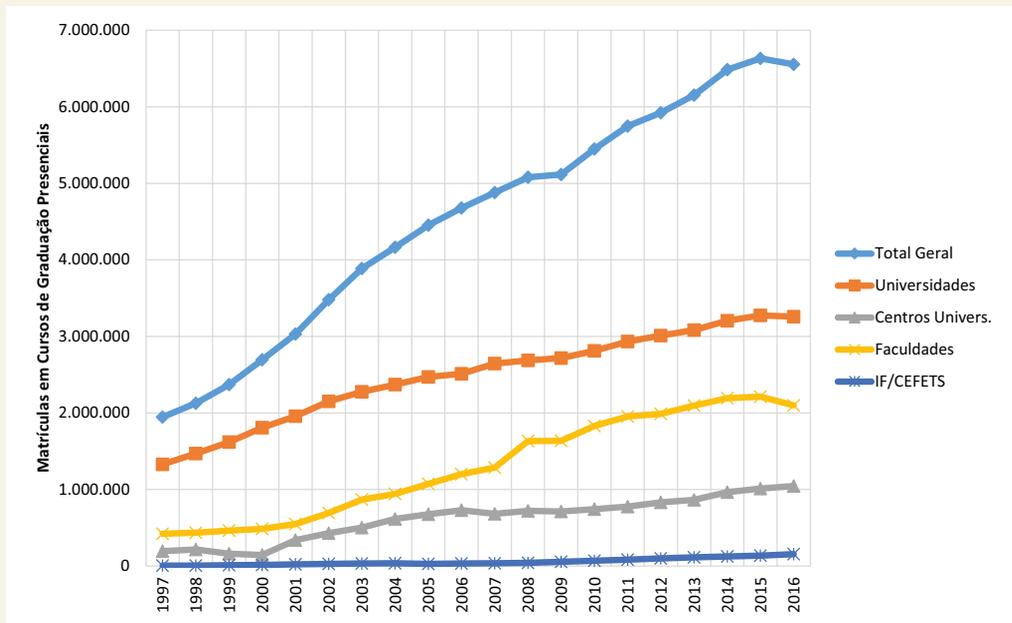


Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Dentro do segmento público, a grande responsável pela oferta de educação superior é a União. Sua rede, em 2016, atendia a 63% dos estudantes matriculados em instituições públicas. Os estados e o DF respondiam por 31% das matrículas, e os municípios, por 6%. Em relação ao ano de 1997, ampliou-se a participação da União (era igual a 52%) e reduziu-se a dos entes federados subnacionais, levemente entre os estados (cuja participação era de 33%) e mais significativamente entre os municípios (14%, em 1997).

A distribuição das matrículas de acordo com a organização acadêmica das instituições se encontra apresentada no Gráfico 1.4.

Gráfico 1.4 Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais por organização acadêmica – 1997-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Embora ainda se observe larga participação dos estudantes em universidades (50% das 6,6 milhões de matrículas de graduação presencial, em 2016), a trajetória, ao longo do tempo, um avanço sistemático das outras formas de organização acadêmica institucional. As matrículas nos centros universitários passaram de 10%, em 1997, para 16%, em 2016, e nas faculdades, de 22%, no primeiro ano da série, para 32%, no último. As matrículas nos Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica, embora tenham apresentado extraordinário crescimento no período, passando de pouco menos de 6 mil, em 1997, para quase 156 mil, em 2016, representam parcela reduzida do total de estudantes (2%, em 2016). Esse perfil demonstra que o modelo universitário ou quase universitário, considerando-se as universidades, os centros universitários, os institutos federais e os Cefet, é o predominante em termos de matrículas, representando 68% destas. No entanto,

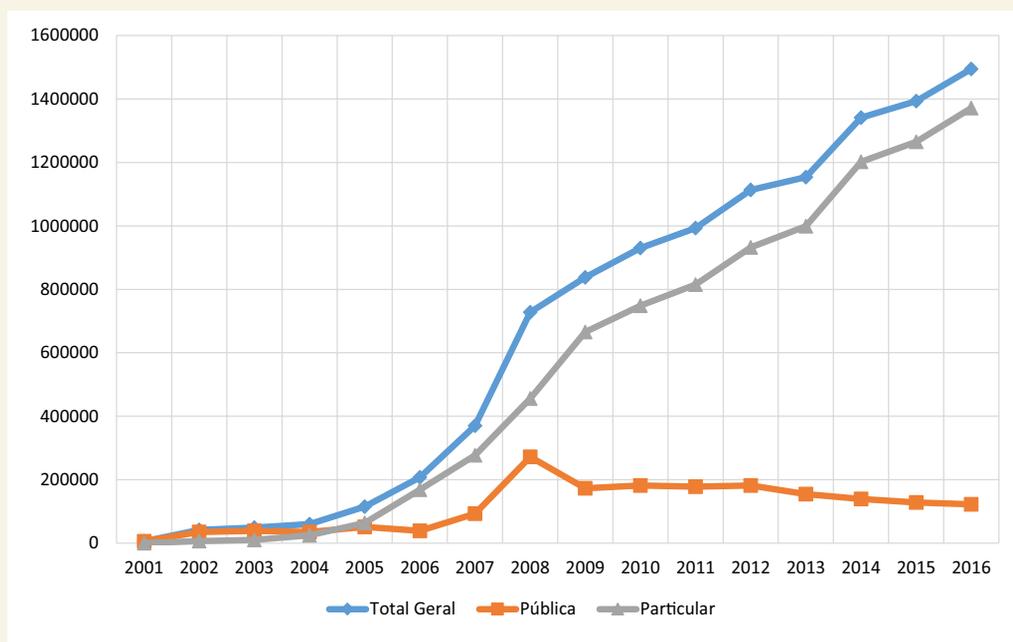
já foi mais expressivo (78%, em 1997). O número de matrículas nas universidades, de 1997 a 2016, expandiu-se a taxas mais modestas do que em outros tipos institucionais: 145%, contra 442% nos centros universitários e 399% nas faculdades.

1.1.2.2. Número de matrículas nos cursos a distância

De acordo com dados disponíveis nos Censos da Educação Superior realizados pelo Inep, do Ministério da Educação, o registro da oferta de cursos de graduação a distância se inicia em 2001, com número de matrículas bastante residual, da ordem de 5,3 mil, concentradas em instituições públicas. A partir de 2002, informa-se a entrada da oferta pelas instituições particulares, bem mais modesta que a observada nas públicas: 6,4 mil em relação a 35 mil. No entanto, já a partir de 2005, a oferta privada suplantou a pública e apresentou, desde então, crescimento exponencial, chegando a 1,4 milhão, em 2016, enquanto as públicas chegaram a 122,6 mil. Estas últimas, por sinal, têm apresentado tendência decrescente, desde 2008, com alguma oscilação ascendente entre 2009 e 2012.

Em quinze anos, verificou-se extraordinário crescimento das matrículas, com predomínio atual da rede particular, como demonstra o Gráfico 1.5.

Gráfico 1.5 Matrículas em cursos de graduação a distância, por dependência administrativa – 1997-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

As matrículas em cursos a distância ainda representam parcela diminuta, em relação às matrículas nos cursos presenciais. Agregando-se os dois valores, a quantidade de estudantes

em cursos presenciais correspondia, em 2016, a 81% do total. De todo modo, não deixa de ser expressivo que, em 2016, as matrículas em cursos a distância já correspondiam praticamente a 1/5 do corpo discente de graduação no país, com sinalização consistentemente ascendente no setor particular.

1.1.2.3. Proporção de jovens que estão na educação superior

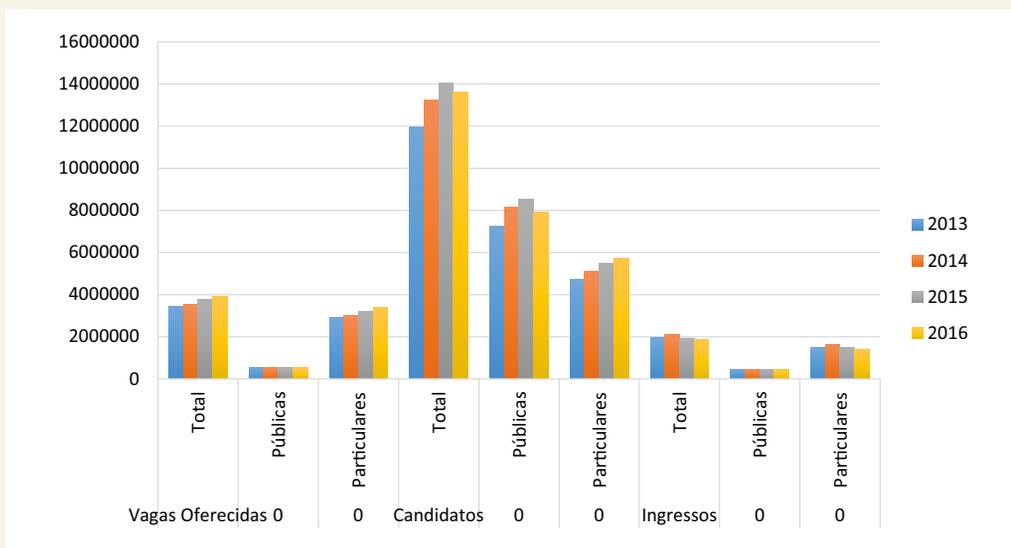
É inegável o expressivo crescimento das matrículas em cursos de graduação, no período de 1997 a 2016. Em vinte anos, o número de estudantes aumentou em 314%, passando de 1,9 milhão para 8,1 milhões. No entanto, o país ainda está muito distante de oferecer oportunidades de educação superior em quantidade adequadamente proporcional à sua população jovem, inclusive pelo fato de que muitos sequer chegam a concluir a educação básica.

De fato, em 1997, a taxa líquida de escolarização, no nível superior, da população com idade entre 18 e 24 anos era da ordem de 6,3%. Em 2016, essa taxa se situava em torno de 17%. Houve, portanto, uma inserção considerável de jovens na faixa etária própria para educação superior. No entanto, a taxa verificada em 2016 ainda correspondia praticamente à metade da meta almejada pelo Plano Nacional de Educação para 2024: 33%.

Se, em vinte anos, foi possível quase triplicar essa taxa, dobrá-la em oito anos (até 2024) não parece, ao menos em termos estatísticos, uma barreira intransponível. Há, porém, obstáculos que dificultam essa trajetória. Em primeiro lugar, as quantidades, em números absolutos, passam a ser bem maiores. Passar de 1,2 milhão de estudantes, em 1997, para 4,1 milhões, em 2016, representa certo grau de esforço. No entanto, passar de 4,1 milhões, em 2016, para 7,9 milhões, em 2024, requer um esforço diferenciado. Além disso, há indicadores que preocupam pelo lado da demanda.

Como se pode observar no Gráfico 1.6, nos últimos quatro anos, a quantidade de vagas oferecidas para cursos presenciais de graduação cresceu no setor privado e ficou praticamente estável entre as instituições públicas; o número de candidatos aumentou até 2015 e diminuiu em 2016 (no total e no segmento público); e a quantidade de ingressos vem decrescendo desde 2014 (estável entre as públicas e reduzindo entre as particulares).

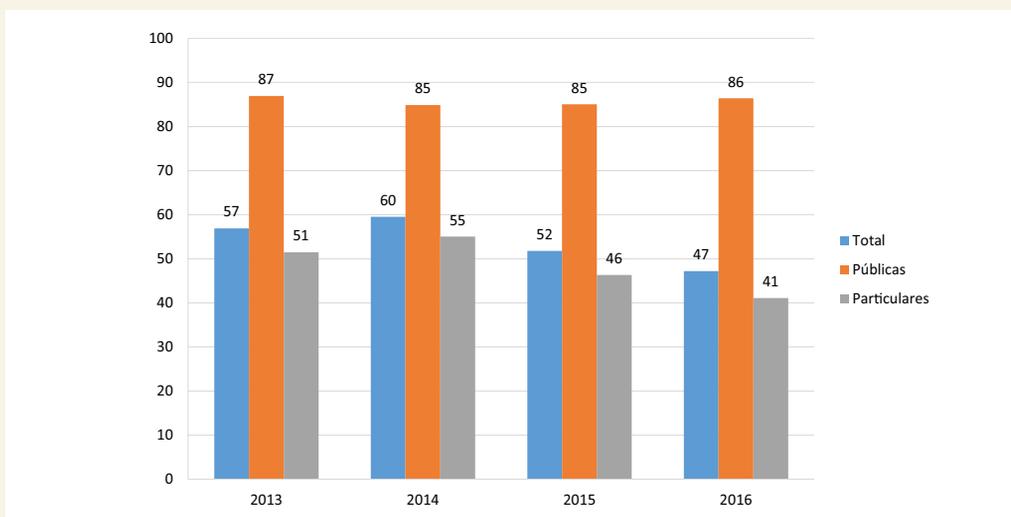
Gráfico 1.6 Graduação presencial: número de vagas, candidatos e ingressos, por dependência administrativa – 2013-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Além disso, a taxa de ocupação das vagas oferecidas tem apresentado tendência declinante no segmento particular, afetando de modo significativo a taxa global da educação superior no país, em função do peso específico do segmento na oferta desse nível de ensino. O Gráfico 1.7 evidencia esse cenário. Enquanto a taxa de ocupação, entre as instituições públicas, manteve-se relativamente estável, entre 85% e 87%, esse indicador reduziu-se significativamente, entre as instituições privadas, de 51% para 41%. No geral, o índice caiu de 57% para 47%.

Gráfico 1.7 Graduação presencial: taxa de ocupação das vagas oferecidas, por dependência administrativa – 2013-2016 (em %)

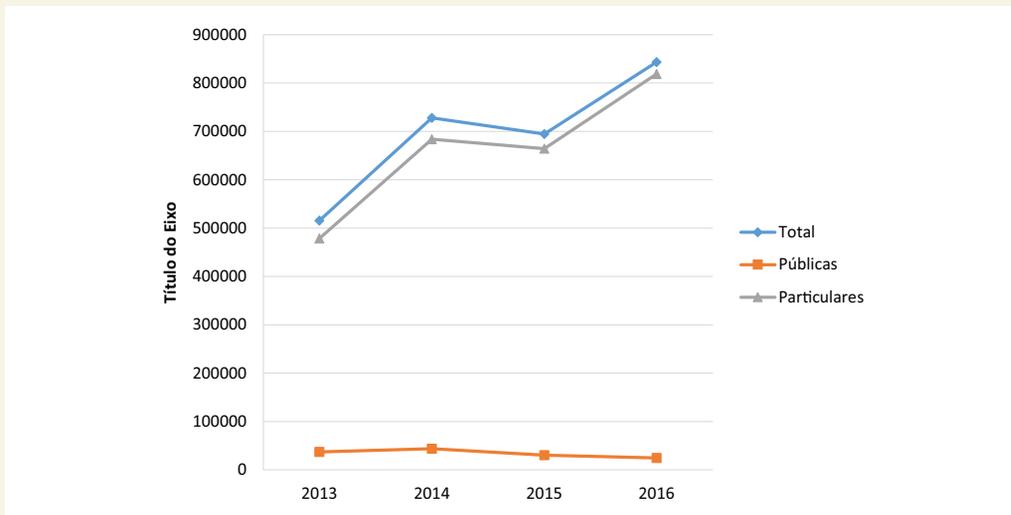


Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Essa redução na demanda efetiva (isto é, a que se concretiza em ingresso na educação superior) certamente guarda relação com crise econômica e redução de poder aquisitivo dos indivíduos e suas famílias. Aqui se coloca, portanto, de modo claro uma questão central das políticas públicas voltadas para a educação superior: o financiamento ao estudante economicamente carente.

É preciso observar se, ao longo do tempo, essa tendência na graduação presencial oferecida pelo setor particular não será gradativamente compensada pela oferta de cursos a distância. É o que sugerem os dados apresentados no Gráfico 1.8.

Gráfico 1.8 Graduação a distância: ingressos por dependência administrativa – 2013-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

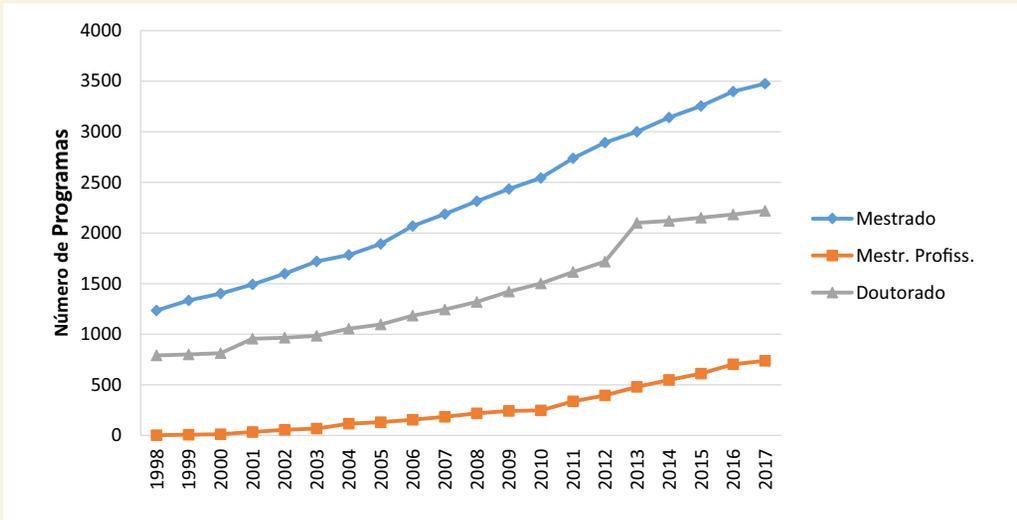
O gráfico mostra tendência declinante no segmento público e expressiva distância entre este e o número de estudantes admitidos pelas instituições particulares, que apresenta acentuada elevação nos quatro anos considerados. Aqui se encontra outra importante dimensão a ser considerada em relação ao financiamento da educação superior: o custo, para o estudante, de um curso não gratuito a distância é bem inferior ao de um curso presencial.

1.1.3. Matrículas nos programas de pós-graduação *stricto sensu*

O Brasil conta com o mais amplo e diversificado sistema de programas de mestrado e doutorado da América Latina, em trajetória contínua de expansão.

De fato, o número de cursos existentes no país tem crescido sistematicamente, como demonstra o Gráfico 1.9

Gráfico 1.9 Número de programas de pós-graduação *stricto sensu* – 1998-2017

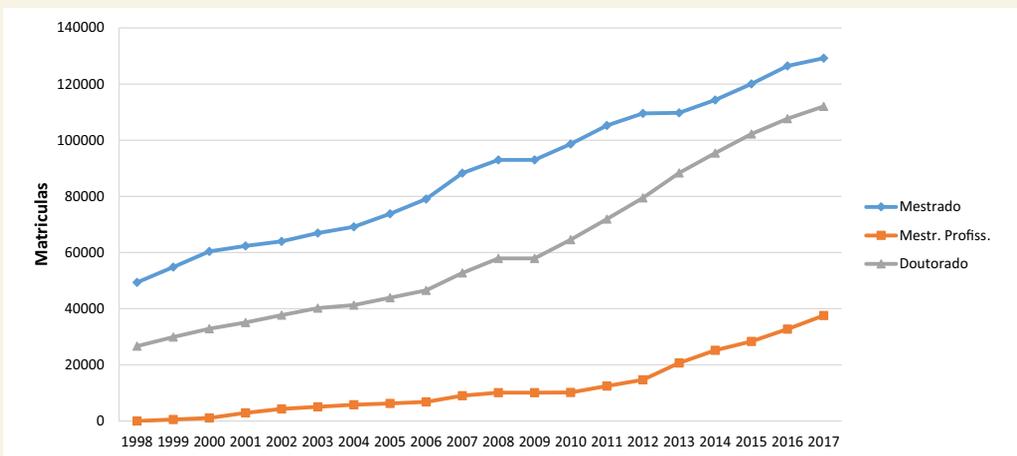


Fonte: Geocapes.

Em um período de vinte anos, o número de programas de mestrado, agregando-se os acadêmicos e os profissionais, e a de programas de doutorado multiplicaram-se por três.

O quantitativo de matrículas, como pode ser observado no Gráfico 1.10, teve evolução ainda mais elevada. No nível de mestrado, ampliou-se em 237%, e no nível de doutorado, em 320%.

Gráfico 1.10 Número de matrículas em programas de pós-graduação *stricto sensu* – 1998-2017

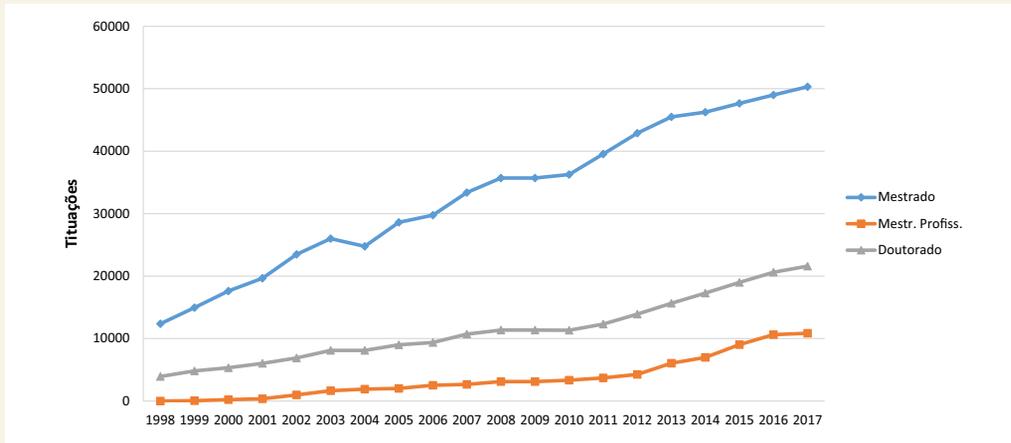


Fonte: Geocapes.

A quantidade de titulações, no nível de mestrado, já ultrapassou, em 2017, a meta fixada pelo Plano Nacional de Educação para 2024 (60 mil titulações anuais). Naquele ano,

titularam-se 61.147 mestres. Para os programas de doutorado, as titulações ainda não alcançaram a meta (25 mil anuais), mas não estão distante. Em 2017, foram titulados 21.591 doutores. O crescimento do número de titulados sugere a elevada probabilidade de que a meta seja alcançada, se não ultrapassada. É o que evidencia o Gráfico 1.11.

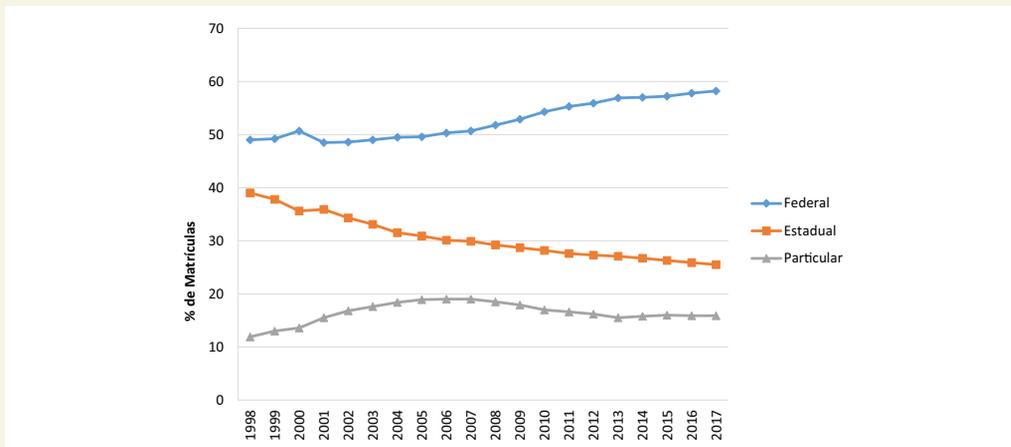
Gráfico 1.11 Número de titulações em programas de pós-graduação *stricto sensu* – 1998-2017



Fonte: Geocapes.

Ao contrário do que ocorre nos cursos de graduação, a oferta de pós-graduação *stricto sensu*, no país, se dá preponderantemente no âmbito das redes públicas de educação superior, a federal e as estaduais. Historicamente, essas redes têm sido responsáveis por 80% ou mais das matrículas. A distribuição proporcional dessa oferta, por dependência administrativa, está apresentada no Gráfico 1.12.

Gráfico 1.12 Número de matrículas em programas de pós-graduação *stricto sensu*, por dependência administrativa – 1998-2017 (em %)



Fonte: Geocapes.

É possível observar que a participação proporcional da rede particular é relativamente estável ao longo do período e que, no âmbito do setor público, a presença da rede federal tem-se tornado mais significativa. Esse quadro ressalta ainda mais a importância da discussão dos dilemas do financiamento da educação superior pública, pois sobre esta repousa diretamente a responsabilidade de formação dos quadros de mais alto nível, indispensáveis ao desenvolvimento científico e tecnológico do país e à manutenção da qualidade da educação superior como um todo.

1.2. PRODUTIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

A grande expansão da educação superior nos últimos vinte anos também produziu, como seria natural, o crescimento da quantidade de profissionais formados. O número de concluintes dos cursos de graduação elevou-se de 324,7 mil, em 2000, e 352,3 mil, em 2001 (considerando-se a duração média de curso de 4 ou 5 anos, para aqueles que ingressaram em 1997), para 1,2 milhão, em 2016, uma progressão da ordem de 260%, na primeira hipótese, e de 231%, na segunda. São números consideráveis, inferiores, porém, à ampliação da matrícula, ocorrida entre 1997 e 2012 ou 2013 (considerando-se que estes concluintes estariam, em média, terminando seus cursos em 2016): de 275% e 261%, respectivamente. O maior crescimento da matrícula em relação ao número esperado de concluintes sugere que à ampliação do atendimento não correspondeu aumento ou mesmo manutenção de sua produtividade. É o que demonstra a Tabela 1.3.

Tabela 1.3 Relação entre número de concluintes e de ingressantes nos cursos de graduação, para as hipóteses de duração média dos cursos de 4 e de 5 anos – 1997-2004 e 2010-2016

Conclusão/Ingresso	Duração Média 4 anos	Conclusão/Ingresso	Duração Média 5 anos
2000/1997	0,57	2001/1997	0,61
2001/1998	0,50	2002/1998	0,66
2002/1999	0,54	2003/1999	0,61
2003/2000	0,59	2004/2000	0,70
2013/2010	0,45	2013/2009	0,48
2014/2011	0,44	2014/2010	0,47
2015/2012	0,42	2015/2011	0,49
2016/2013	0,43	2016/2012	0,43

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Nos anos iniciais do período considerado neste estudo (de 1997 a 2004), as taxas de conclusão foram sempre mais elevadas do que as observadas nos anos finais (2009 a 2016). Ainda assim, já naqueles primeiros anos, a retenção ou abandono já correspondia a algo entre 30% e 43% dos ingressantes. Ao final do período, essas perdas se elevaram significativamente, situando-se entre 51% e 58%. Há, pois, uma relevante questão a ser examinada quanto ao funcionamento do sistema de educação superior no país. Além de não absorver o contingente necessário para gerar quantidade de profissionais indispensáveis à sociedade, não chega a completar a formação de boa parte daqueles que logram ingressar no sistema.

1.3. PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO

Quando se discute o financiamento da educação superior, é indispensável levar em conta o perfil socioeconômico dos estudantes desse nível de ensino. Afinal, um critério fundamental para a política de financiamento é a definição do papel do Estado em compensar a carência das famílias para assegurar o prosseguimento de estudos. A Tabela 1.4 apresenta dados que evidenciam a evolução desse perfil no período de 2005 a 2015.

Tabela 1.4 Distribuição de estudantes de ensino superior, por dependência administrativa, segundo quintos do rendimento mensal domiciliar *per capita* – nos anos de 2005 e 2015 (em %)

Quinto de Renda	Dependência Administrativa			
	Pública		Particular	
	2005	2015	2005	2015
1º Quinto	1,9	8,3	0,8	4,0
2º Quinto	6,2	14,0	2,1	10,8
3º Quinto	13,0	16,9	8,1	16,9
4º Quinto	26,8	25,2	23,2	29,9
5º Quinto	52,1	35,7	65,8	38,3

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais, 2016.

Os dados da tabela demonstram tendência inclusiva de estudantes originários das camadas da base da pirâmide social. A proporção de estudantes situados nos quintos mais elevados (4º e 5º) de renda, embora predomine nas duas redes de ensino, apresentou redução, de 2005 para 2015, de 18 pontos percentuais, na rede pública, e de 21,3 pontos percentuais, na rede particular. Entre as instituições públicas, houve diminuição em

ambos os quintos. Entre as particulares, ao lado de diminuição significativa no 5º quinto, houve aumento no 4º quinto.

Em ambas as redes, registrou-se crescimento proporcional expressivo nos dois quintos inferiores, de 8,1% para 22,3%, na pública, e de 2,9% para 14,8%, na particular. No 3º quinto, a ampliação do atendimento na rede particular foi mais significativa, de 8,1% para 16,9%, enquanto na pública variou pouco, de 13% a 16,9%.

É fato que o conjunto de estudantes da educação superior ainda é majoritariamente originário das camadas de renda mais elevadas da sociedade (agregando-se o 4º e o 5º quintos superiores de renda, aí se encontram 60,9% dos alunos da rede pública e 68,2% da particular). Houve, porém, nos últimos anos, significativo movimento de inclusão de estudantes das demais camadas socioeconômicas, cuja proporção se ampliou de 19,1% para 29,2%, nas instituições públicas, e de 11% para 31,7%, nas particulares.

Esses números relativos, contudo, precisam ser traduzidos em quantidades reais de estudantes. Os números absolutos de matrículas na educação superior indicam que é a rede particular a grande porta de acesso para amplos contingentes de estudantes originários das camadas mais pobres da população. Essa realidade pode ser observada por meio dos dados da Tabela 1.5.

Tabela 1.5 Distribuição dos estudantes em cursos de graduação, segundo quintos de renda familiar bruta mensal *per capita*, por dependência administrativa – nos anos de 2005 e 2015

Quinto de Renda	Dependência Administrativa					
	Pública			Particular		
	2005	2015	Δ	2005	2015	Δ
1º Quinto	22.652	162.028	139.376	26.088	243.006	216.918
2º Quinto	73.916	273.300	199.385	68.480	656.116	587.636
3º Quinto	154.985	329.913	174.928	264.138	1.026.701	762.562
4º Quinto	319.507	491.941	172.434	756.544	1.816.470	1.059.926
5º Quinto	621.130	696.916	75.785	2.145.716	2.326.783	181.067
Total	1.192.189	1.954.097	761.908	3.260.967	6.069.077	2.808.110

Fontes: Síntese de Indicadores Sociais, 2015; Sinopse Estatística da Educação Superior, 2015.

A expansão do número de estudantes dos dois primeiros quintos de renda, nas instituições públicas, equivaleu, no período, a um acréscimo de 338,8 mil matrículas. Na rede privada, esse crescimento chegou a 804,6 mil matrículas. Se considerados os alunos do terceiro quinto, a diferença entre os números é ainda mais expressiva: 513,7 mil nas instituições públicas e 1.567,1 mil nas particulares.

Esses dados sugerem a relevância de promover a articulação entre o Poder Público e a iniciativa privada, as instituições de educação superior e as famílias dos estudantes, na busca de alternativas sustentáveis de financiamento dos estudos superiores daqueles originários das camadas menos favorecidas da sociedade. Essa questão estará presente nas análises apresentadas nos capítulos a seguir.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Este capítulo aborda o financiamento da educação superior, no segmento público e particular. No segmento público, discute-se, no âmbito da União, a evolução do orçamento do Ministério da Educação e das instituições de educação superior da rede federal, detalhando-se, quando necessário, a análise das despesas por categorias selecionadas da classificação orçamentária. Discutem-se também o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 e as restrições impostas às instituições federais de ensino na utilização de recursos próprios. No âmbito dos entes federados subnacionais, analisa-se a evolução orçamentária do conjunto das universidades estaduais.

No segmento particular, discutem-se questões referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e as alternativas de financiamento público mediante renúncia fiscal: o desconto no Imposto de Renda, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e as gratuidades nas instituições detentoras de certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas). Examinam-se também dados relativos a estimativas das despesas das famílias com educação superior particular, que constituem uma aproximação para as receitas próprias das instituições desse segmento com o pagamento de encargos educacionais (anuidades/mensalidades).

2.1. FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

2.1.1. Evolução do orçamento do Ministério da Educação

Para melhor compreensão acerca do financiamento da educação superior, faz-se necessário verificar quais despesas estão associadas à execução de suas políticas, bem como

analisar as despesas na área educacional de forma mais abrangente. Será apresentada a evolução do orçamento, no período 2001-2017, do Ministério da Educação.

Os valores referem-se à despesa realizada segundo o critério do valor empenhado ao final de cada exercício, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA, referenciados a 2017), de modo a preservar a competência das respectivas leis orçamentárias¹. Como critério de observação são utilizados classificadores de despesa constantes das leis orçamentárias na definição de suas programações: subfunção, unidade orçamentária, grupo de natureza de despesa e fonte de recursos.

Dentre as ações orçamentárias destinadas à educação, não integram o orçamento do MEC aquelas destinadas ao financiamento estudantil, que estão vinculadas ao órgão Operações Oficiais de Crédito, e as destinadas aos entes subnacionais por obrigação constitucional, integrantes do órgão Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.²

2.1.1.1. Ministério da Educação: despesas por subfunção

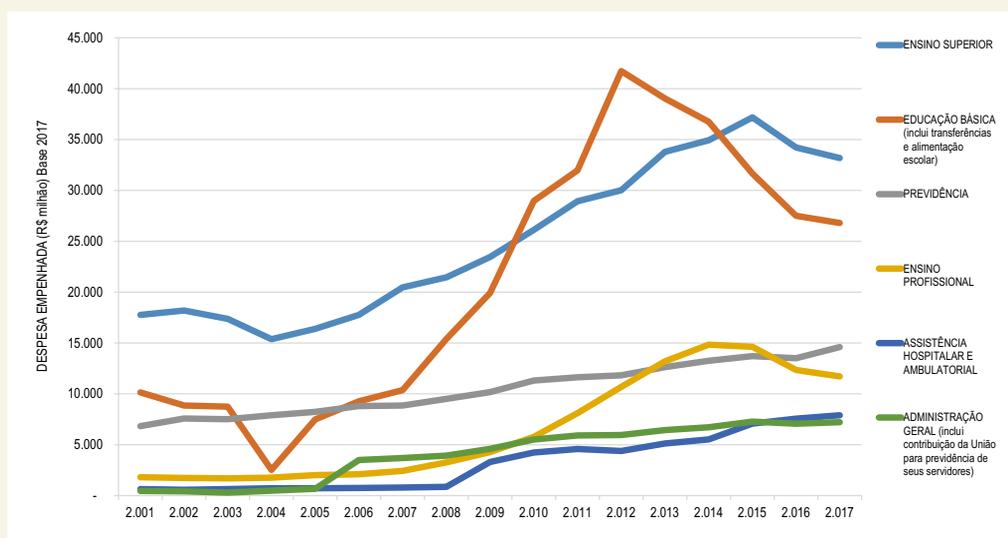
A classificação da despesa por subfunção permite evidenciar a atuação governamental, distinguindo-se as ações finalísticas, que proporcionam bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade, das não finalísticas. Dentre as subfunções finalísticas destacam-se aquelas voltadas para o ensino superior, a educação básica,³ o ensino profissional (que atinge educação básica e superior) e a assistência hospitalar e ambulatorial. Previdência e administração geral, por seu turno, são subfunções não finalísticas.

1 Pagamentos relativos a determinado exercício fiscal podem ser processados em exercícios seguintes com inscrição em restos a pagar (despesas legalmente empenhadas e não pagas).

2 A complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é considerada despesa da União e integra o orçamento do Ministério da Educação.

3 Neste estudo foram agrupadas as subfunções: educação básica, alimentação e nutrição, educação infantil, educação de jovens e adultos e transferências para educação básica.

Gráfico 2.1 Ministério da Educação: despesa realizada por subfunção – 2001-2017



Fonte: Siafi.

A educação básica teve seu ápice de aplicações em 2012, com cerca de R\$ 41,7 bilhões corrigidos. Desde então os valores mostram-se em declínio, vindo a ser superada em 2015 pelo ensino superior. Tal tendência não foi afetada mesmo com o advento do Plano Nacional de Educação em 2014, que atribuiu à União maior responsabilização no exercício da sua função constitucional redistributiva e supletiva, em especial quanto à implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), mecanismo de financiamento voltado para a educação básica. As aplicações na educação básica em 2017 (R\$ 26,8 bilhões) representaram apenas 64,2% das aplicações de 2012.

As subfunções vinculadas ao ensino superior e ensino profissional tiveram semelhante evolução. Enquanto o ensino superior expandiu suas aplicações em 242%, no período 2004-2015, o ensino profissional teve acréscimo de 842% no período 2003-2014. Foram implantadas 13 universidades federais e transformados e criados 39 institutos federais, além da manutenção de outros dois centros federais de educação profissional e tecnológica. A partir de 2016, com a regra imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, sobre teto de gastos, vislumbra-se apenas a manutenção das despesas de natureza obrigatória (pessoal e encargos sociais) em detrimento das despesas de custeio e as de investimentos, o que vem reduzindo, a partir de 2016, as aplicações totais nessas duas subfunções.

A subfunção assistência hospitalar e ambulatorial, vinculada às aplicações destinadas ao ensino nos hospitais universitários, mostra-se em contínuo crescimento, especialmente a partir de 2009, sobretudo pelo impacto das despesas de pessoal nessa subfunção, que representam cerca de 90% das aplicações totais. Essas aplicações foram incrementadas com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), em 2011,

empresa pública responsável pelo gerenciamento dos hospitais universitários. Em 2017, as despesas da EBSEH representaram 41,7% das aplicações na subfunção assistência hospitalar e ambulatorial.

As principais subfunções não finalísticas, previdência e administração geral, são impactadas pelas despesas obrigatórias. À subfunção previdência vincula-se o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos. Na subfunção administração geral, além do pagamento de pessoal ativo da área administrativa, são despendidos recursos para a contribuição da União, de suas autarquias e fundações, para custeio do regime de previdência dos servidores públicos do Ministério da Educação (contribuição patronal).

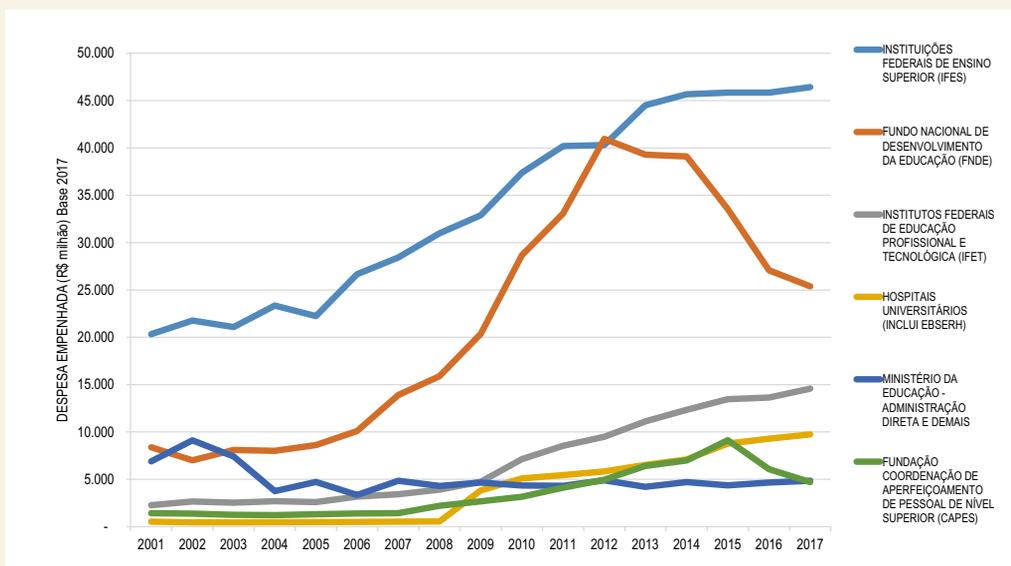
2.1.1.2. Ministério da Educação: despesas por grupos de unidades orçamentárias

As unidades orçamentárias (UO) refletem a estrutura organizacional e administrativa do Ministério da Educação. Nelas são consignadas as dotações orçamentárias, sendo responsáveis pela execução das correspondentes categorias de programação. O MEC possui 148 unidades orçamentárias. Os maiores orçamentos são de unidades responsáveis pela gestão e implantação das políticas educacionais (FNDE, Capes e EBSEH). As Universidades Federais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, dentre as finalísticas, possuem os maiores orçamentos.

Os grupos de unidades orçamentárias consolidam os orçamentos conforme suas atribuições e estruturas. Os orçamentos de 63 instituições federais de ensino superior (Ifes), de 40 institutos federais de educação profissional e tecnológica (Ifet) e de 36 Hospitais Universitários (HU) com a EBSEH podem ser analisados em conjunto. Para fins comparativos, agrupamos os orçamentos da administração direta do MEC e das demais unidades.⁴ As unidades orçamentárias, uma vez correspondentes à estrutura administrativa do ministério, realizam despesas relativas a diversas subfunções, mesmo as não finalísticas, a exemplo da administração geral e previdência do regime estatutário.

4 Ver lista de unidades orçamentárias em anexo a este estudo. Foram classificadas como Ifes as UO que executam precipuamente ações destinadas ao ensino superior, e como Ifet, as destinadas ao ensino profissional, segundo classificação pela subfunção.

Gráfico 2.2 Ministério da Educação: despesa realizada por grupos de unidades orçamentárias – 2001-2017



Fonte: Siafi.

Os grupos de unidades orçamentárias vinculados às instituições federais de ensino superior, aos hospitais universitários e aos institutos federais de educação profissional e tecnológica, devido à maior participação relativa de despesas de pessoal e encargos sociais (ativos e inativos), no período 2005-2017, apresentam crescimento contínuo ao longo da série histórica apresentada. As despesas realizadas pelas Ifes e pelos Ifet tiveram, no período em questão, acréscimos, respectivamente, de 109% e 462%. Para os HU, no período 2009-2017, o acréscimo foi de 154% (Gráfico 2.2).

Por se tratar de despesas de natureza obrigatória, sujeitas a maiores demandas diretas por parte de categorias organizadas, bem como em decorrência do crescimento vegetativo da folha de pagamento, as despesas de pessoal têm comprimido as demais, em especial nos últimos exercícios de reduzido espaço fiscal. Esse cenário justifica, no período 2012-2017, a redução no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (-38%) e, no período 2015-2017, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (-48%), unidades orçamentárias de gestão e execução de políticas educacionais com reduzida participação relativa de despesas de pessoal em relação a seus orçamentos.

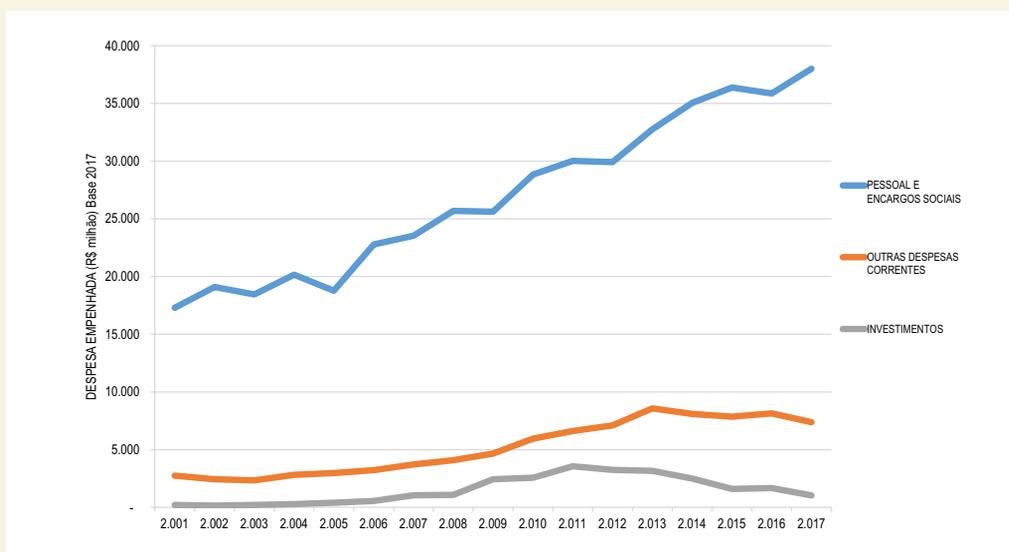
A execução dos orçamentos da administração direta do MEC em conjunto com as demais unidades orçamentárias mostrou-se estabilizada a partir de 2004.

2.1.1.3. Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesas por grupo de natureza de despesa

O grupo de natureza da despesa (GND) é um agregador de elemento de despesa, que tem como finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para consecução de seus fins (MTO, 2017).

Nos orçamentos são discriminados seis grupos de natureza de despesas: 1) pessoal e encargos sociais; 2) juros e encargos da dívida; 3) outras despesas correntes; 4) investimentos; 5) inversões financeiras; e 6) amortização da dívida. As instituições federais de ensino superior e os institutos federais de educação profissional e tecnológica realizam despesas quase exclusivamente em três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes (custeio); e investimentos.

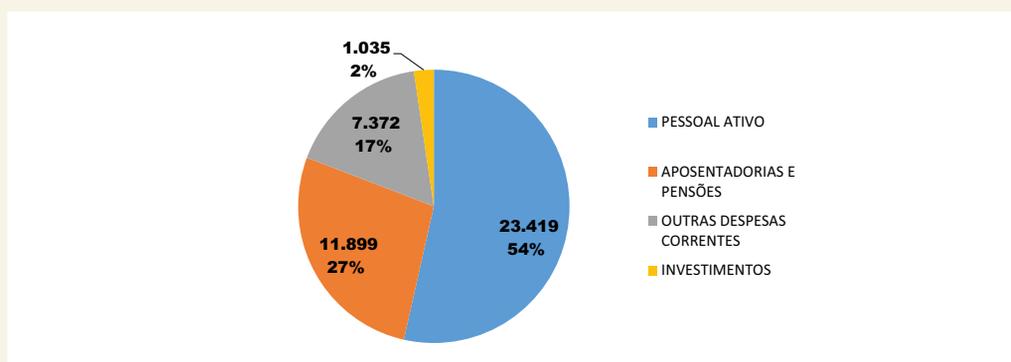
Gráfico 2.3 Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada por grupo de natureza de despesa – 2001-2017



Fonte: Siafi.

As instituições federais de ensino superior, a partir de 2005, apresentam contínuo crescimento nas despesas de pessoal (103%). O grupo de outras despesas correntes, a partir de 2013, teve declínio de 14%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2011 (-71%) (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.4 Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada em 2017 por grupo de natureza de despesa (em R\$ milhões e em %)

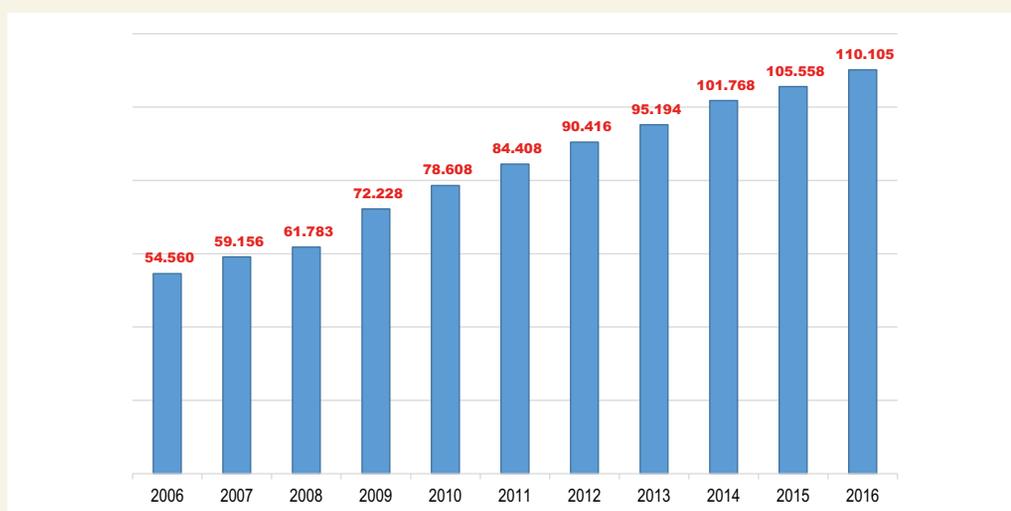


Fonte: Siafi.

Verifica-se a expansão das despesas de pessoal, que comprime despesas de custeio e investimentos. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, as despesas com pessoal e encargos sociais representaram 80,8% do orçamento das Ifes. Restaram apenas 2,4% destinados a investimentos (Gráfico 2.4).

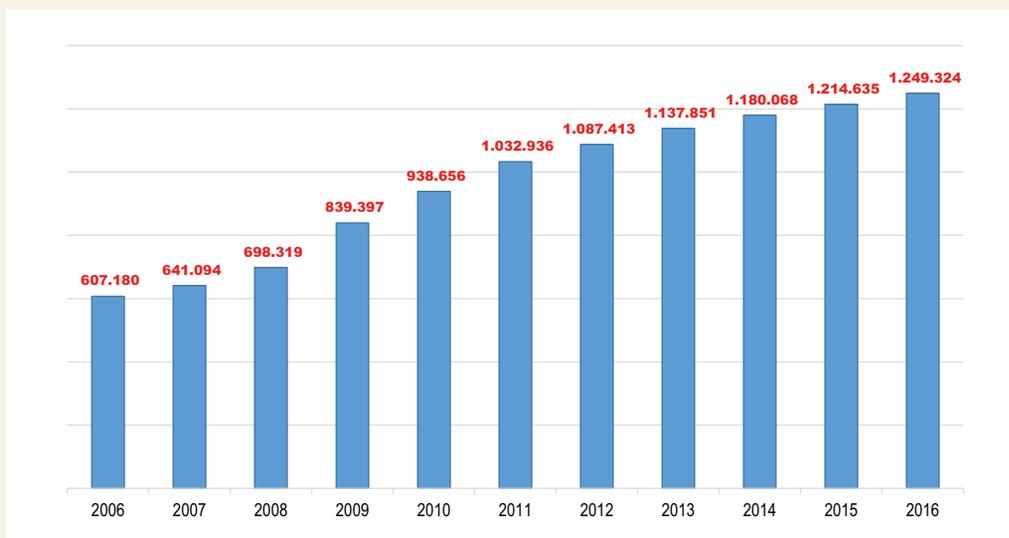
Dados do Censo da Educação Superior divulgado pelo Inep demonstram que, comparativamente às despesas de pessoal, houve o correspondente acréscimo no número total de docentes em exercício e de matrículas em cursos de graduação na educação superior em estabelecimentos federais de ensino (majoritariamente nas Ifes). No período 2006-2016 a quantidade de docentes cresceu 102% (Gráfico 2.5) e o de matrículas na graduação, 106% (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.5 Estabelecimentos federais de ensino: número de docentes em exercício – 2006-2016



Fonte: Inep – Censo da Educação Superior – 2016.

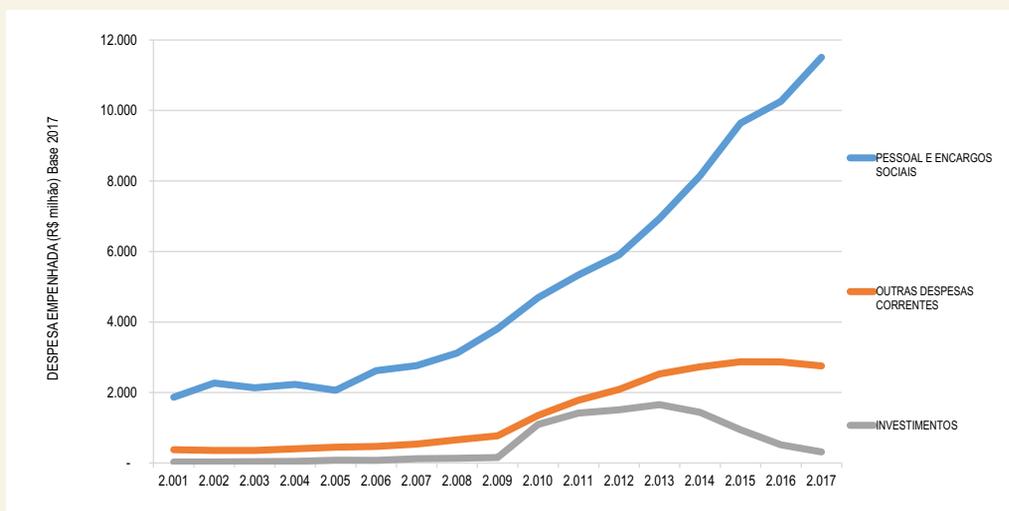
Gráfico 2.6 Estabelecimentos federais de ensino: número de matrículas em cursos de graduação



Fonte: Censo da Educação Superior, 2016.

Os institutos federais de educação profissional e tecnológica oferecem formação nos níveis básico e superior, identificados no orçamento por meio da subfunção ensino profissional, porém sem distinção, quando da execução orçamentária, por nível de ensino. Este estudo apresenta a série histórica de despesas pela totalidade das unidades orçamentárias dedicadas precipuamente ao ensino profissional, conforme lista constante de anexo.

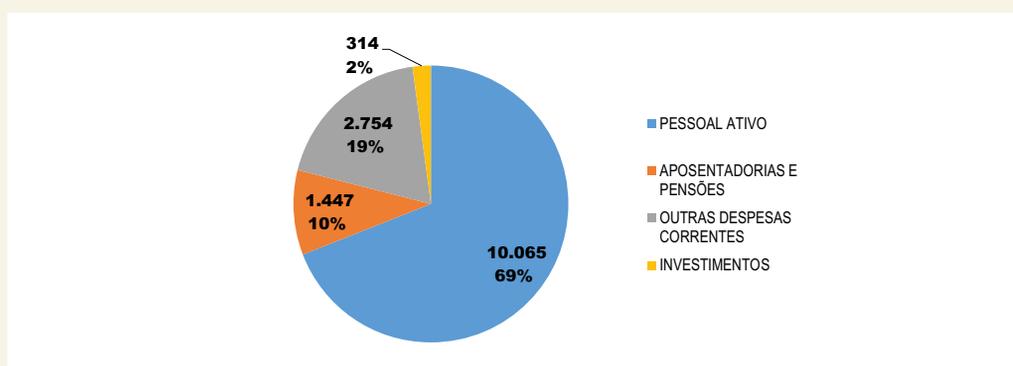
Gráfico 2.7 Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesa realizada por grupo de natureza de despesa – 2001-2017



Fonte: Siafi.

Os Ifet, a partir de 2005, apresentam, de forma mais acentuada do que as Ifes, contínuo crescimento nas despesas de pessoal (458%). O grupo outras despesas correntes, a partir de 2015, teve declínio de 4%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2013 (-81%). Como resultado da forte expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, as despesas totais tiveram contínuo crescimento no período 2005-2017 de 462% (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.8 Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesa realizada em 2017 por grupo de natureza de despesa (em milhões R\$ e em %)



Fonte: Siafi.

Como ocorre com as Ifes, a expansão das despesas de pessoal comprime despesas de custeio e investimentos de modo similar. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, as despesas com pessoal e encargos sociais representaram 79,0% do orçamento das Ifet. Somente 2,2% dos recursos foram aplicados em investimentos (Gráfico 2.8).

2.1.1.4. Emenda Constitucional nº 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Cada limite equivalerá, em cada exercício, a partir de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Para a administração pública como um todo, a evolução dos gastos no período 1997-2016 demonstra que os agregados de despesas obrigatórias crescem em termos reais, em especial as previdenciárias e assistenciais, o que vem provocando redução acentuada das demais

despesas primárias de natureza discricionária. Ainda que sejam implementadas correções necessárias para contenção das despesas obrigatórias, os efeitos advindos somente serão observados no médio e no longo prazos, o que nos faz inferir grande dificuldade em se recuperarem os níveis de gastos em educação nos próximos exercícios, estabelecido um limite para despesa primária total. As despesas obrigatórias deverão comprimir demasiadamente um conjunto de despesas relevantes ao funcionamento do Estado, atingindo necessariamente as despesas discricionárias, dentre elas as destinadas ao custeio das unidades administrativas e programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços à sociedade, em especial os investimentos públicos. Essa trajetória de gastos mostra-se acentuada para universidades e institutos federais, que enfrentam redução em sua capacidade de operação.

Ocorre que o atual paradigma das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação. Tal realidade decorre de política de Estado estabelecida pela Constituição que assegura a educação como direito social, dever do Estado, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita, com vistas à universalização do ensino básico com qualidade. Como consequência dos investimentos realizados na área educacional, são inegáveis os avanços observados nas últimas décadas com vistas à erradicação do analfabetismo, da universalização do ensino fundamental, do acesso à educação infantil, ao ensino médio, profissional e superior. Apesar dos avanços, dada sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, a área educacional carece ainda de elevados incrementos de recursos com vistas ao acesso e à garantia do padrão de qualidade em todos os níveis de ensino.

Nesse contexto de necessidade de maiores investimentos em educação e, nos termos do art. 214 da Constituição, a Lei nº 13.005/2014 estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que definiu meta de ampliação dos investimentos públicos em educação em 7% do PIB até o quinto ano de sua vigência e em 10% do PIB até o final do decênio em referência. Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para cumprimento das demais 19 metas prescritas no Plano, voltadas à universalização da educação básica, ao acesso à educação profissional e ao ensino superior, ao aprendizado adequado, ao aumento da escolaridade e da qualificação profissional da população, à erradicação do analfabetismo, à formação e valorização dos profissionais da educação e à gestão democrática. Para a educação superior, destaca-se a meta de expansão de matrículas, a ser atingida até 2024:

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.

Considerada a redução da população de 18 a 24 anos até 2024, a expansão das matrículas na educação superior deve atingir, a partir de 2014, segundo a meta de elevação da taxa bruta, um total de cerca de 10,6 milhões de vagas, acréscimo de 2,8 milhões até 2024, dos quais 1,1 milhão (40%) de vagas a serem ofertadas pelo segmento público. Nesse segmento, a União respondia, em 2014, por 1.180.068 (60,2%) de um total de 1.961.002 matrículas. Considerada a proporção de matrículas por dependência administrativa, a partir da edição do Plano Nacional de Educação, projeta-se a necessidade de expansão aproximada de 667 mil novas matrículas nos estabelecimentos federais de ensino superior até 2024 (acrécimo de 56,5%) (Tabela 2.1).

Tabela 2.1 Projeção de matrículas no ensino superior para cumprimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação

Dependência administrativa	2004	2014	2024	Variação (2014-2024)	
PÚBLICAS	1.214.317	1.961.002	3.069.906	1.108.904	56,5%
Federal	592.705	1.180.068	1.847.371	667.303	56,5%
Estadual	489.529	615.849	964.098	348.249	56,5%
Municipal	132.083	165.085	258.437	93.352	56,5%
PRIVADAS	3.009.027	5.867.011	7.530.367	1.663.356	28,4%
TOTAL	4.223.344	7.828.013	10.600.273	2.772.260	35,4%
População de 18 a 24 anos	24.266.526	22.681.790	21.200.546		

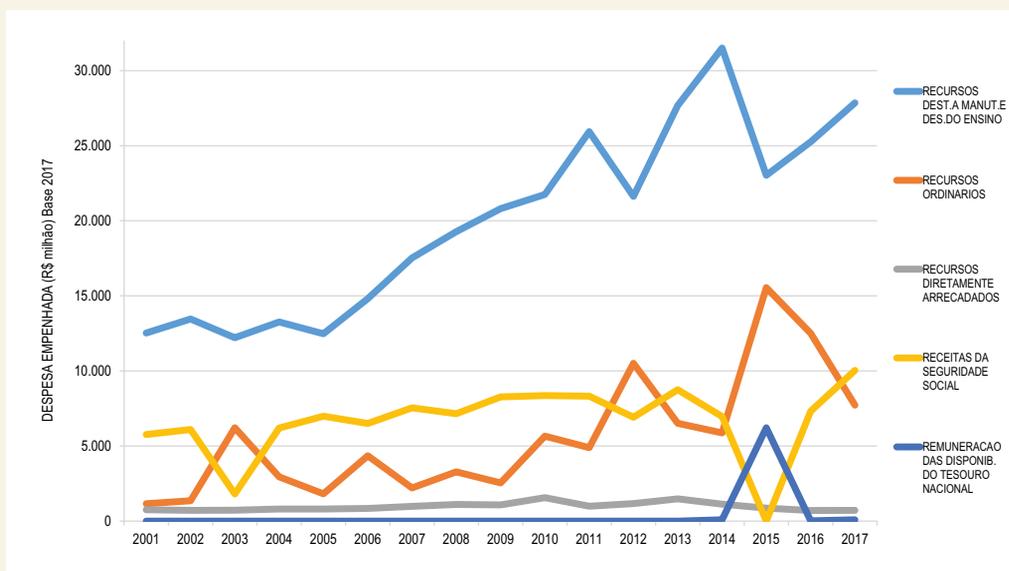
Fonte: Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento do PNE.

Assim, o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 compromete não só as políticas educacionais expansionistas previstas na Constituição e no Plano Nacional de Educação, mas também as inegáveis conquistas verificadas nas últimas décadas, sob risco de retrocesso em matéria educacional. A educação impacta o crescimento econômico. Nos últimos anos, evidenciou-se a necessidade de melhorar a qualificação da força de trabalho do país, sob pena de estagnação de sua capacidade produtiva. Nesse aspecto, o Novo Regime Fiscal cria um paradoxo: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que se prejudiquem a formação e a qualificação da atual população estudantil, que corresponderá à população economicamente ativa das próximas décadas.

2.1.1.5. Instituições Federais de Ensino Superior: despesas por fonte de recursos

A classificação por fonte de recursos foi criada para assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem a consecução desse objetivo. Como mecanismo integrador entre receita e despesa, o código de fonte de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados (MTO, 2017). Trataremos das fontes que financiam o principal grupo de unidades orçamentárias voltadas ao ensino superior, correspondente a 63 universidades federais, objeto precípuo deste estudo (Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9 Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada por fonte de recursos – 2001-2017



Fonte: Siafi.

Dentre os principais recursos vinculados à educação, aqueles destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) representam a principal fonte de recursos das Ifes. Originalmente resultante da vinculação de 18% da receita líquida de imposto, essa fonte, por força da EC nº 95/2016 corresponderá, até 2036, ao valor apurado em 2017 corrigido pelo IPCA, a ser aplicado em educação como um todo nas ações classificadas como de MDE. Os recursos ordinários, fontes de livre utilização, têm complementado, quando da elaboração dos orçamentos, eventuais reduções nas destinações dos recursos vinculados à MDE alocados no ensino superior. Em 2017, as fontes ordinárias e destinadas à MDE representaram 76,6% dos recursos utilizados.

Recursos oriundos do orçamento da seguridade social – contribuição do servidor e contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor público – são aplicados no pagamento de aposentadorias e pensões. Essas fontes, no exercício de 2015, insuficientes para atendimento dos inativos do MEC, foram complementadas por fonte de natureza financeira, a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

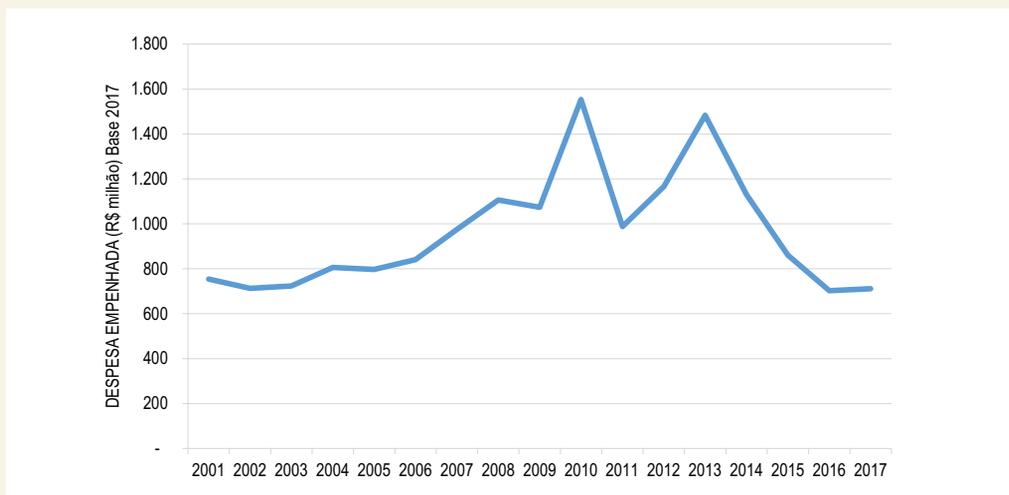
Os recursos diretamente arrecadados no exercício ou em exercícios anteriores, de natureza financeira e não financeira, são aqueles cuja arrecadação tem origem no esforço próprio da universidade nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio, remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos. As fontes oriundas de arrecadação própria não possuem destinação específica, porém pertencem à unidade orçamentária arrecadadora. Com elevado potencial de incremento, esse grupo de fontes representou apenas 1,5% das receitas totais das Ifes em 2017.

2.1.1.6. Instituições Federais de Ensino Superior: restrições para utilização de recursos próprios

Decorrentes do esforço próprio das universidades, os recursos diretamente arrecadados constituem-se em alternativa de financiamento para a educação superior, inclusive com eventual alteração constitucional que permita a cobrança de mensalidades observada a capacidade contributiva de seus estudantes. Alternativa menos polêmica e de elevado potencial de execução e de retorno econômico refere-se ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e inovação em parceria com a iniciativa privada.

A série histórica de utilização de recursos próprios como fonte de receitas indica que em 2010 essa utilização foi máxima, tendo representado 4,2% (R\$ 1,6 bilhão) das despesas totais das universidades federais. Porém, a partir de 2013 mostra-se em declínio, tendo estabilizado no biênio 2016-2017 em torno de R\$ 700 milhões para o conjunto das Ifes (Gráfico 2.10).

Gráfico 2.10 Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada com recursos próprios – 2001-2017



Fonte: Siafi.

Apesar de pertencerem à unidade orçamentária arrecadadora, os recursos próprios arrecadados pelas universidades não são revertidos integralmente para seus orçamentos. Essa situação decorre inicialmente da interpretação legal de que a vinculação de fontes assegura a destinação, caso utilizada, a determinada finalidade ou unidade orçamentária, mas não a sua efetiva execução. A ausência de aplicação origina, sob uma ótica de restrição fiscal, uma desejada economia orçamentária ou um resultado primário positivo no conjunto das contas públicas.

Caso haja previsão de sua arrecadação quando da elaboração de seus orçamentos, as fontes próprias também não asseguram acréscimo de recursos para as Ifes, uma vez que eventual incremento em sua estimativa poderá ser compensado com redução de fontes livres – recursos ordinários ou destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – remanejadas para aplicações distintas do ensino superior. Essa situação coloca-se em evidência ante a vigência da EC nº 95/2016, que limita a expansão das despesas públicas em favor da obtenção da meta de resultado primário.

O Novo Regime Fiscal criou outra situação singular: caso não previsto em seus orçamentos, o excesso de arrecadação de receitas próprias, auferido pelas universidades nos exercícios financeiros em curso, está indisponível para uso: esses recursos passam a integrar o resultado primário do Governo Central ou, quando disponibilizados, retiram recursos livres para utilização em outras áreas. Isso decorre do art. 107, § 5º, do novo texto do ADCT que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. Ou seja, os limites orçamentários autorizados não podem ser ampliados, ainda que por excesso de arrecadação,

qualquer que seja sua natureza.⁵ Todo acréscimo de receita ao longo do exercício financeiro em curso deverá ser revertido para a melhora do resultado primário, mesmo que se ultrapasse a meta prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou destinado a suprir fontes frustradas em outras dotações, ainda que de outros ministérios.

A utilização de recursos próprios por excesso de arrecadação somente dar-se-ia por meio da abertura de créditos extraordinários, dentre as exceções contidas no § 6º do referido artigo,⁶ admitidos nas hipóteses de relevância e urgência, nos termos do art. 167, § 3º, c/c art. 62, da Constituição.

Assim, o teto de gastos constitui empecilho para ampliação de fontes de recursos das universidades com uso de recursos diretamente arrecadados, situação que vem a desestimular as Ifes na busca por receitas dessa natureza. Diante do entrave fiscal imposto pelo Novo Regime Fiscal, somente por meio de nova proposta de emenda à Constituição será possível excluir as aplicações financiadas por recursos próprios de Ifes dos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016.

Nessa hipótese, cria-se exceção a despesas de natureza discricionária a ser incluída no art. 107, § 6º, do ADCT. Situação similar à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), de que trata o art. 60, V, do ADCT, quando superior ao mínimo estabelecido.⁷

Porém tal alteração implicaria somente autorização constitucional, atualmente não existente, de ampliar recursos das universidades por meio de arrecadação própria, e não a obrigatoriedade de sua utilização, o que ficaria ainda condicionado ao processo ordinário de autorização de despesas a serem incluídas no orçamento de cada instituição. Assim,

5 ADCT, art. 107, § 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

6 ADCT, art. 107, § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

7 ADCT art. 60:
II – os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas *a* e *b* do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [...]
V – a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; [...]
VII – a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo: [...] 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos.

alterações infraconstitucionais tendentes à obrigatoriedade de utilização de recursos dessa natureza são ineficientes, a exemplo da recente modificação procedida no art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996:

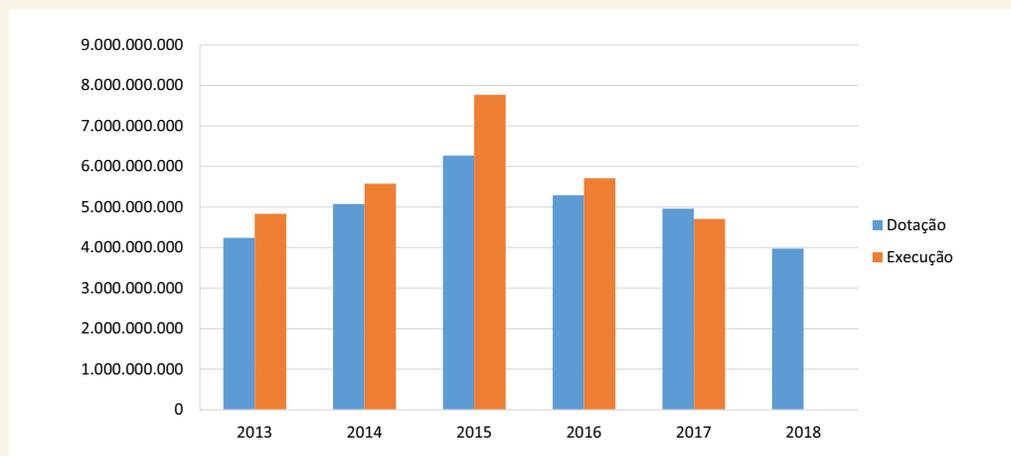
§ 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas. (Incluído pela Lei nº 13.490/2017)

A alteração constitucional requerida, assim como no caso da complementação da União ao Fundeb, abriria a possibilidade de se incentivarem e se incrementarem recursos para educação, caso haja sua efetiva priorização em um cenário de restrição fiscal.

2.2. AGÊNCIAS DE APOIO À PÓS-GRADUAÇÃO E À PESQUISA

As agências federais de fomento à pós-graduação e à pesquisa são importantes fontes de financiamento complementar da rede pública de educação superior. Entre essas agências, ressalta-se o papel da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Embora a execução orçamentária da Capes já tenha sido brevemente comentada anteriormente, é importante destacar especificamente o que vem acontecendo com o orçamento e a execução orçamentária dessas duas agências, nos últimos anos, sinalizando um cenário de significativa contração na disponibilidade de recursos públicos para as instituições públicas de educação superior. O Gráfico 2.11 apresenta os dados relativos à Capes.

Gráfico 2.11 Capes: dotação e execução orçamentárias – 2013-2018



Fonte: leis orçamentárias da União.

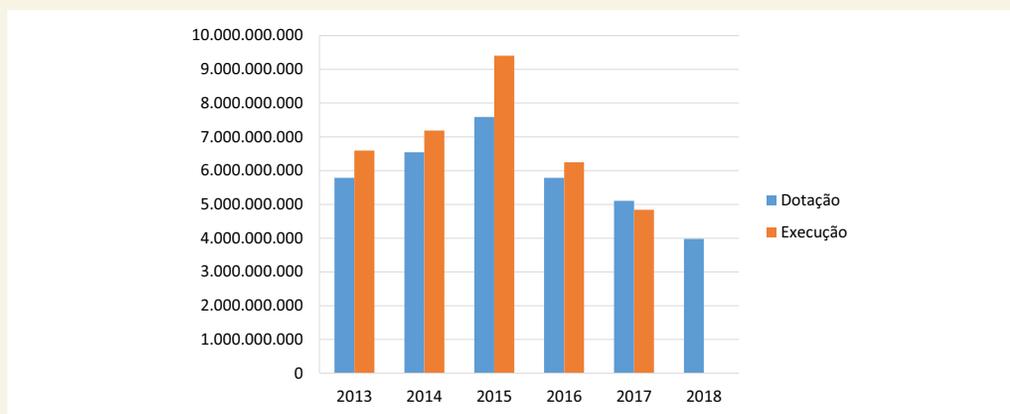
Obs.: a) dotação orçamentária inicial, conforme a lei orçamentária anual sancionada;

b) execução orçamentária correspondente à despesa empenhada.

Observa-se que, de 2013 a 2015, as dotações orçamentárias da Capes cresceram e a execução orçamentária, ainda mais. Esta última, em 2016, ainda foi superior à dotação orçamentária do ano, mas ambas já evidenciaram substancial decréscimo em relação a 2015. Em 2017, a tendência declinante permaneceu, inclusive com execução inferior à dotação inicial. Para 2018, a dotação orçamentária, em valores correntes, é inferior à observada em 2013. É claramente um cenário contracionista.

Apresentando esses dados em valores atualizados pelo IPCA para 2017, o quadro oferece configuração mais drástica (Gráfico 2.12). A dotação orçamentária para 2018 corresponde, em valores reais, a apenas 69% daquela observada em 2013 e a 78% da destinada em 2017.

Gráfico 2.12 Capes: dotação e execução orçamentárias – 2013-2018 (R\$ atualizados pelo IPCA 2017)

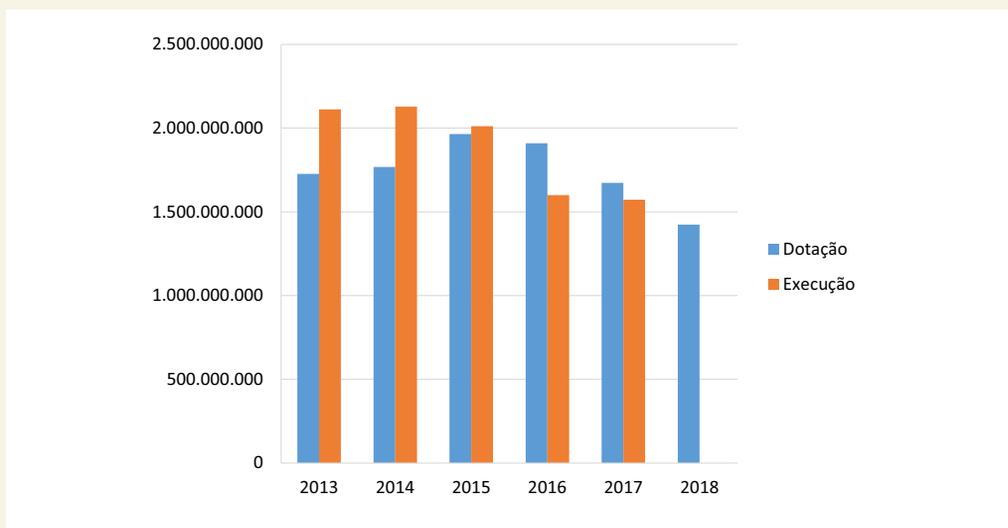


Fonte: leis orçamentárias da União.

Observações: a) dotação orçamentária inicial, conforme a lei orçamentária anual sancionada;

b) execução orçamentária correspondente à despesa empenhada.

Passando para o CNPq, o cenário encontrado não é diferente, como demonstra o Gráfico 2.13.

Gráfico 2.13 CNPq: dotação e execução orçamentárias – 2013-2018

Fonte: leis orçamentárias da União.

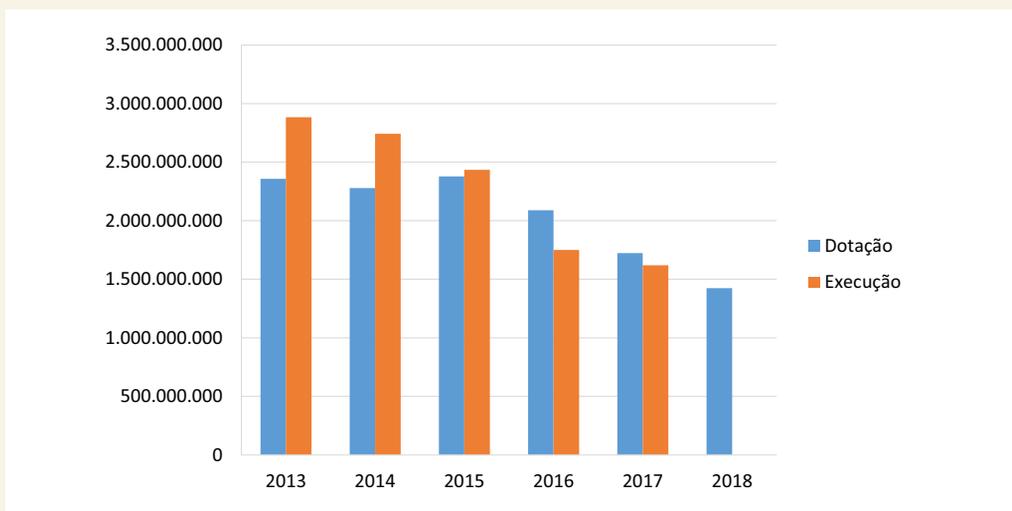
Obs.: a) dotação orçamentária inicial, conforme a lei orçamentária anual sancionada;

b) execução orçamentária correspondente à despesa empenhada.

Observa-se elevação da dotação orçamentária, com execução ainda maior, de 2013 a 2015, embora nesse último ano a execução já tenha sido inferior à de 2014. A partir de 2016, a dotação decresce continuamente e a execução ainda mais. Em valores correntes, a dotação orçamentária de 2018 corresponde a 82% daquela consignada em 2013 e é também inferior à execução realizada em 2017.

Quando se trabalha com os valores atualizados pelo IPCA para 2017, observa-se que a execução orçamentária do CNPq vem apresentando tendência decrescente desde 2013, ainda que nos três primeiros anos da série essa execução tenha sido superior à dotação orçamentária inicial (Gráfico 2.14). O fato é que, em 2017, a execução correspondeu, em valores reais, a 56% da verificada em 2013.

Gráfico 2.14 CNPq: dotação e execução orçamentárias – 2013-2018 (R\$ atualizados pelo IPCA 2017)



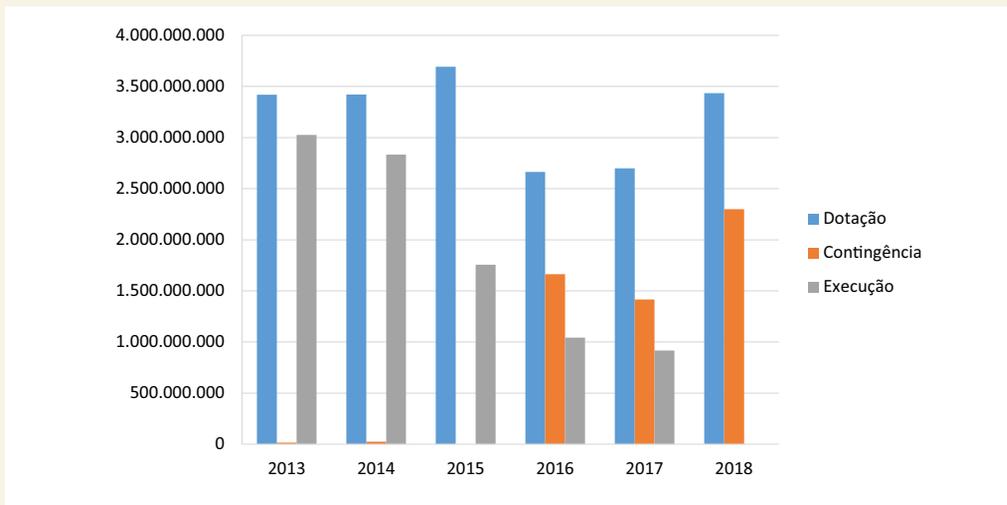
Fonte: leis orçamentárias da União.

Observações: a) dotação orçamentária inicial, conforme a lei orçamentária anual sancionada;

b) execução orçamentária correspondente à despesa empenhada.

Outra importante fonte de apoio de recursos advém do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), e operado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Embora não se limite a financiar iniciativas relacionadas às instituições de educação superior, é uma fonte de recursos complementares para pesquisa e desenvolvimento nessas instituições e em parcerias destas com entidades do setor produtivo. Também os recursos desse fundo têm apresentado tendência decrescente em sua execução, como demonstra o Gráfico 2.15.

Gráfico 2.15 FNDCT: dotação, contingenciamento e execução orçamentária – 2013-2018



Fonte: leis orçamentárias da União.

Observações: a) dotação orçamentária inicial, conforme a lei orçamentária anual sancionada;

b) execução orçamentária correspondente à despesa empenhada.

Os dados evidenciam uma tendência contínua de decréscimo na execução orçamentária. Em valores correntes, a despesa em 2017 correspondeu a 30% da realizada em 2013. Ressalta-se o fato de que os recursos do FNDCT destinados a reserva de contingência aumentaram extraordinariamente a partir de 2016. Observa-se que, se, em 2018, a dotação orçamentária aumentou, os recursos inseridos na reserva de contingência também aumentaram significativamente, deixando livre para efetiva aplicação apenas 1/3 da dotação.

2.3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS PÚBLICAS NAS ESFERAS SUBNACIONAIS

Assim como as universidades federais, as instituições públicas de educação superior estaduais têm como principal fonte de recursos aqueles definidos no âmbito do governo estadual, segundo as disponibilidades do respectivo tesouro.

A Constituição Federal estabelece (art. 212) a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino – no caso de estados, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, são vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como nota Carvalho (2014), a maioria dos estados brasileiros definiu o percentual mínimo estabelecido pela Constituição Federal. Alguns fixaram patamares superiores, como Amapá e Goiás (28% e 28,25%, respectivamente). Os estados de São Paulo, Paraná,

Acre e Piauí ampliaram a vinculação para 30%, e Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso chegaram a 35% da receita de impostos próprios e transferências ao MDE. (CARVALHO, 2014).

Em alguns estados há subvinculação específica de recursos nas constituições estaduais para educação superior, nos termos indicados no Quadro 2.1 do texto que reproduzimos abaixo, de lavra da referida autora.

Quadro 2.1 Subvinculação constitucional à educação superior estadual

Estados da federação	Artigo	CONTEÚDO
Amazonas	Art. 200, § 10	O Estado destinará, anualmente, ao ensino público estadual de terceiro grau uma dotação orçamentária, em percentual nunca inferior a cinco por cento do limite mínimo fixado pela Constituição da República para aplicação em educação pelos Estados e Municípios.
Ceará	Art. 224	O Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição.
Goiás	EC nº 43/2009, Art. 158	Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 28,25% (vinte e oito e vinte cinco centésimos por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinando pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, e na educação profissional e, os 3,25% (três e vinte e cinco centésimos por cento) restantes, na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual, distribuídos conforme os seguintes critérios: I – 2% (dois por cento), na Universidade Estadual de Goiás – UEG;
Mato Grosso	Art. 246	O Estado aplicará, anualmente, um por cento, no mínimo , da receita resultante de impostos, inclusive transferências constitucionais obrigatórias, na manutenção e desenvolvimento do ensino público superior estadual.
Minas Gerais	Art. 199, § 1º	O Estado destinará dotações e recursos à operacionalização e à manutenção das atividades necessárias à total implantação e desenvolvimento da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES – , no valor de, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos do total, no mesmo exercício.
Piauí	Art. 224	O Estado distribuirá os recursos remanescentes do artigo anterior do seguinte modo: II – cinco por cento das receitas destinados a instituições de ensino superior mantidas pelo Estado.
Rio de Janeiro	Art. 314	Art. 314 – O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%).* Eficácia suspensa pelo STF na ADIN 780.7/1993.

Estados da federação	Artigo	CONTEÚDO
Rio Grande do Sul	EC nº 66/2012, Art. 201, § 3º	O Estado aplicará 0,5% (meio por cento) da receita líquida de impostos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino superior público e, através de crédito educativo e de bolsa de estudos, integral ou parcial, no ensino superior comunitário, cabendo à lei complementar regular a alocação e fiscalização deste recurso.
Santa Catarina	Art. 170	O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina. Parágrafo único. Os recursos relativos à assistência financeira 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.

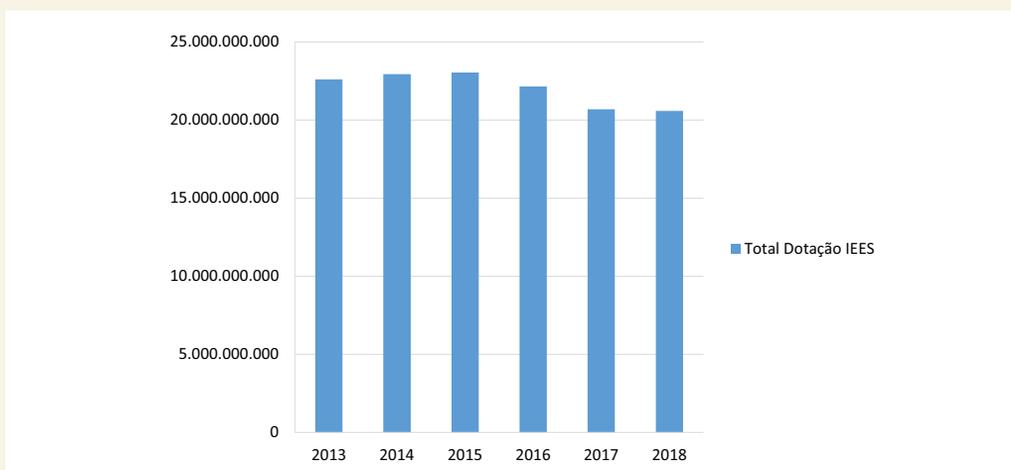
Fontes: constituições estaduais (CARVALHO, 2014).

No caso do estado de São Paulo, a vinculação às três universidades estaduais é definida anualmente pela lei de diretrizes orçamentárias do estado, que destina percentual do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Em 2018 foi estabelecido o percentual global de 9,57% da arrecadação do ICMS-Quota-Parte do estado, no mês de referência (art. 5º Lei nº 16.511/2017 – LDO/SP 2018). O referido diploma prevê, ainda, que serão adicionados os seguintes recursos:

1. 9,57% das transferências correntes da União, decorrentes da compensação financeira pela desoneração do ICMS das exportações efetivamente realizadas, da energia elétrica e dos bens de ativos fixos, conforme dispõe a Lei Complementar Federal nº 87/1996; e
2. o valor correspondente à participação das universidades estaduais no produto da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural na proporção de suas respectivas insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, de acordo com o que estabelece a Lei Estadual nº 16.004/2015.

O volume de recursos alocados pelos estados e pelo Distrito Federal às instituições de educação superior por eles mantidas é significativo. Apenas considerando-se as dotações orçamentárias destinadas às universidades estaduais, chega-se a um montante de R\$ 20,6 bilhões, em 2018. Esse valor, porém, em termos reais, é inferior em R\$ 2 bilhões àquele alocado em 2013, da ordem de R\$ 22,6 bilhões, que cresceu até 2015 para, a partir de então, declinar progressivamente, como demonstra o Gráfico 2.16. Os estados em que esse decréscimo ocorreu de forma mais expressiva foram São Paulo, Amazonas, Ceará, Goiás, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Gráfico 2.16 Total da dotação orçamentária das universidades estaduais – 2013-2018 (R\$ atualizados pelo IPCA 2017)



Fonte: leis orçamentárias dos estados.

Obs.: soma das dotações iniciais, conforme as leis orçamentárias anuais dos estados e do DF sancionadas.

O fato de alguns estados terem assumido a responsabilidade também pela educação superior, como estratégia de seu desenvolvimento local, fez com que, no estabelecimento das normas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os recursos a serem subvinculados para o fundo não esgotassem os 25% previstos na Constituição Federal, mas se dessem sobre o patamar de 20% dos principais impostos, de forma a deixar margem de 5% para que os estados pudessem aplicar no ensino superior e na educação tecnológica. E, em relação à complementação da União, o art. 60, VIII, do ADCT dispõe:

Art. 60. [...]

*VIII – a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, **no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União**, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo.*

O objetivo desse dispositivo é deixar espaço para que a União, ao realizar sua função própria, prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, e que inclui o financiamento das instituições públicas federais, possa acessar sua fonte típica – a MDE. Além disso, o inciso VIII do art. 60 do ADCT induz a procura de mais fontes para o Fundeb.

Também são importantes os recursos aportados pelo CNPq, pela Finep, pela Capes e por fundações estaduais de amparo à pesquisa (CORBUCCI, 2003).

Há, ainda, os recursos próprios. As instituições públicas de ensino superior, federais ou estaduais e municipais, podem buscar a captação de recursos próprios, arrecadados por meio de prestação de serviços, assessorias, consultorias, cursos, aplicação no mercado financeiro, retorno de patentes etc.

Conforme Velloso e Marques (2005)

No cenário da educação superior pública no país, a Fundação Universidade de Brasília (UnB) destaca-se no que diz respeito ao autofinanciamento. No conjunto das universidades públicas, e também das Ifes, é a UnB quem possui, com relação ao total de suas despesas, a maior proporção de gastos com recursos diretamente arrecadados.

[...] assinala-se que em 2003 esses recursos corresponderam a aproximadamente 25% das despesas totais da universidade (incluindo recursos do MEC e próprios). (VELLOSO e MARQUES, 2005).

Os autores acentuam que, ao contrário do que ocorre nas Ifes, na UnB as principais fontes arrecadoras não são as conhecidas fundações de apoio.⁸

Em audiência pública realizada pela Comissão de Educação, da Câmara dos Deputados, em 13/7/2017, o representante da Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), Rogério Mazola, afirmou que, para reverter o quadro atual de escassez de recursos, muitas universidades “estão procurando gerar recursos próprios, mas que estes estão sendo entendidos pelo Ministério do Planejamento como parte do orçamento original e não um suplemento a este”.

A Secretaria de Educação Superior, do MEC, teria encaminhado a algumas universidades orientação segundo a qual “A metodologia adotada pelo planejamento para distribuição dos recursos para a LOA, de conhecimento prévio de todos os reitores das universidades, consiste em reduzir o compromisso do Tesouro Nacional na provisão de recursos, em função da previsão de receitas próprias”.

Em 2017, a imprensa paranaense noticiava que o governo estadual procedia a contingenciamento em três instituições de ensino superior, a Universidade Estadual de Londrina (UEL), que teve R\$ 6 milhões de recursos próprios bloqueados, a Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

8 A principal fonte é o Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe), que celebra contratos e convênios com entidades públicas e privadas, tendo em vista realizar um variado conjunto de atividades, sobretudo a aplicação de provas de concursos públicos e de vestibulares em todo o país. Ocorre que de 85% a 90% dessas receitas eram gastos nas próprias atividades que as geravam.

A UnB conta, também, com recursos da administração dos aluguéis do patrimônio imobiliário da FUB, que correspondiam, em 2005 a menos de 7% do total das receitas próprias da UnB. A Editora UnB respondia por cerca de 6% das receitas próprias, geralmente investidas em suas atividades (VELLOSO e MARQUES, 2005).

Essa situação leva ao desestímulo pela busca de recursos próprios ou configura punição às instituições que fizeram esforço de arrecadação própria. É de se indagar, ainda, se estaria em desacordo com a previsão expressa na Constituição Federal, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, consagrada em seu art. 207.

Assim, parece fundamental que as instituições públicas de educação superior possam gerir livremente os recursos próprios por elas gerados, sem retenção por parte do respectivo Poder Executivo e sem compensação ou subtração nos recursos ordinários do orçamento.

A *Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI: visão e ação*, aprovada pela conferência mundial sobre educação superior, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), estabeleceu:

[...]

Artigo 14. O financiamento da educação superior como serviço público

O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado conserva uma função essencial nesse financiamento.

a) A diversificação das fontes de financiamento reflete o apoio que a sociedade presta a esta última e se deveria seguir reforçando a fim de garantir o desenvolvimento deste tipo de ensino, o aumento de sua eficácia e a manutenção de sua qualidade e pertinência. O apoio público à educação superior e à pesquisa segue sendo fundamental para assegurar que as missões educativas e sociais se levem a cabo de maneira equilibrada.

b) A sociedade em seu conjunto deveria apoiar a educação de todos os níveis, incluída a educação superior dado o papel que esta desempenha no fomento de um desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização com este fim depende da sensibilização e da participação do público, dos setores público e privado da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, dos estudantes e dos estabelecimentos, das famílias e de todos os agentes sociais que intervenham na educação superior. [...]

Da estimativa de investimento público total, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de 2014, eram aplicados 6% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 1,2% no ensino superior. Considerado o investimento direto, o valor é de 5%, dos quais a educação superior consome 0,8%, menos de 1/5.

Assim, não procede informação errônea, mas frequentemente disseminada, de que o ensino superior teria prioridade em relação à educação básica e que receberia mais recursos. É verdade que, no caso da União há um aporte significativo, decorrente das responsabilidades federativas previstas na Constituição Federal.

Há uma situação de endividamento das universidades estaduais. Para atendê-las em relação à regularização fiscal, foi proposto, pela deputada Laura Carneiro, o PL nº 9.217/2017, que, já aprovado pela Comissão de Educação, aguarda parecer da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

Essas as condições gerais sob as quais tem sido realizado o financiamento da educação superior no Brasil. É oportuno comparar como se dá esse financiamento em alguns países escolhidos, tema do próximo capítulo.

2.4. O FINANCIAMENTO PÚBLICO NA REDE PARTICULAR

2.4.1. Impacto fiscal do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

O financiamento estudantil a instituições de ensino superior não gratuitas é realizado por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pela Lei nº 10.260/2001, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação e operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na lei orçamentária são consignadas dotações, classificadas como inversões financeiras, destinadas à concessão de financiamento a estudantes e empresas, para pagamento dos encargos educacionais cobrados.

Após período de carência, ou antecipadamente a pedido, terá início a fase de amortização do saldo devedor do financiamento concedido, momento em que os recursos arrecadados pela União são contabilizados como receita pública. O benefício creditício configura-se com a diferença entre o custo de captação do Governo Federal e a taxa de juros com que o programa oficial de crédito é operacionalizado.

Assim, nos programas de financiamento estudantil, ocorre a concessão do crédito e a posterior amortização (operações de natureza financeira). Não há realização de despesa primária e direta, razão pela qual ao benefício creditício é associado um gasto denominado subsídio implícito. O valor previsto desse subsídio consta das leis orçamentárias e é estimado pela Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, conforme determinação do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

Dessa forma, o principal indicador do impacto fiscal da concessão de financiamento estudantil, que pressupõe a posterior amortização dos empréstimos concedidos, seria o subsídio implícito concedido. Porém, segundo avaliação do atual Governo,⁹ em que pese a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas para ampliação do acesso ao ensino superior, observa-se, nos últimos anos, que o modelo do Fies adotado,

⁹ Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00037/2017-MEC/MF/MI/MP, de 6 de julho de 2017.

além de não ter sido eficaz na ampliação do acesso ao ensino superior, tem suscitado diversas críticas quanto à sustentabilidade fiscal, ameaçando a continuidade da política devido a três fatores: risco de crédito, subsídio implícito e governança do programa.

O risco de crédito envolve o risco moral do aluno, decorrente da pouca clareza sobre a natureza do crédito que está recebendo (financiamento tratado como bolsa), a concentração de risco na União, devido à baixa contribuição das IES para o fundo garantidor (FGEDUC), e a baixa inadimplência considerada pelo FGEDUC. Quanto ao subsídio implícito, o alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do Fies gera um benefício creditício elevado, que afeta o custo da dívida líquida. Em relação à governança do programa, observou-se ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas.

A insustentabilidade fiscal do Fies, mesmo quanto à precariedade na contabilização de sua execução, repercutiu na apuração do resultado primário do Governo Central, que utiliza duas metodologias independentes. Enquanto o Banco Central emprega o critério “abaixo da linha” (endividamento), o Tesouro Nacional se vale do critério “acima da linha” (receitas e despesas). As duas metodologias devem convergir para um resultado próximo, porém até 2016 as discrepâncias estatísticas não explicadas foram-se ampliando. Em 2016, atribuiu-se à contabilização do Fies uma discrepância de R\$ 7,0 bilhões.

Pelo critério “acima da linha”, no orçamento da União, as despesas com concessões de financiamentos e receitas de amortizações de financiamentos são classificadas, respectivamente, como despesas financeiras e receitas financeiras. Esse fluxo de saídas e entradas não era incorporado na apuração do resultado primário do Governo Central. Consequentemente, pelo critério “abaixo da linha”, os desembolsos por concessões de financiamento deveriam gerar um ativo financeiro (haveres da União) e os embolsos pelas amortizações, a redução nos ativos contabilizados, cujo efeito final seria neutro para fins de apuração do resultado primário.

Ocorre que os desembolsos pela execução do Fies vinham superando o acréscimo de ativos financeiros, o que repercutia negativamente na apuração pelo Banco Central. Tal fato decorria da alta inadimplência, que reduz o ativo financeiro sem a correspondente receita, e da precariedade na contabilização das operações do programa, que captava apenas entradas e saídas de disponibilidades sem a correspondente contrapartida no registro do ativo financeiro.

Foram promovidas em 2017 correções metodológicas nas duas formas de apuração do resultado primário. No critério “acima da linha”, passou-se a se adotar a abordagem prevista nos manuais de referência internacionais (*net lending*): os financiamentos e as amortizações, sem garantias, impactam diretamente o resultado primário. Para os contratos com risco garantido, passou-se a se aplicar o índice de inadimplência, de atualização

semestral pelo FNDE, sobre os financiamentos concedidos, situação que poderia gerar maiores distorções com a crescente número de financiamentos que atingirão a fase de amortização. Buscando-se a uniformização metodológica, para o critério “abaixo da linha” (índice oficial de apuração), o cálculo dos ativos financeiros decorrentes das operações do Fies levará em consideração a previsão de índices de inadimplências e a existência ou não de garantias.

Dessa forma, o ônus fiscal decorrente da operacionalização do Fies envolve diversos componentes: despesas com concessões de financiamentos,¹⁰ receitas de amortizações, subsídio implícito resultante, além de despesas de natureza primária, administrativas e de integralização de cotas do fundo garantidor (Tabela 2.2).

Tabela 2.2 Ônus fiscal do Fies – 2015-2017

	Valores em R\$ milhão		
RECEITA/DESPESA/GASTO	2015	2016	2017
RECEITAS FINANCEIRAS – Amortização de Financiamentos	-894	-852	-1.025
DESPESAS FINANCEIRAS – Concessão de Financiamentos	14.016	19.263	20.714
DESPESAS PRIMÁRIAS	1.203	1.564	1.222
<i>Integralização de Cotas do FGEDUC</i>	<i>464</i>	<i>564</i>	<i>73</i>
<i>Despesas Administrativas</i>	<i>739</i>	<i>1.000</i>	<i>1.149</i>
SUBSÍDIO IMPLÍCITO	6.655	11.434	8.350
TOTAL	20.980	31.409	29.261
<i>IMPACTO PRIMÁRIO</i>	<i>6.943</i>	<i>8.607</i>	<i>7.371</i>

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Siafi.

A totalização de custos leva a expressivo valor da ordem de R\$ 30 bilhões nos últimos exercícios. Porém, os gastos são de duas naturezas: as despesas primárias impactam a apuração do resultado primário e submetem-se ao limite de gastos imposto pela EC nº 95/2016; e o subsídio implícito contribui para o crescimento da dívida líquida do setor público. Despesas e receitas financeiras, até 2017, impactavam a dívida pública e eram neutras na apuração do resultado primário. Após a alteração metodológica descrita anteriormente, passaram a ter natureza mista, com impacto no resultado primário e no endividamento.

Assim, o ônus fiscal do Fies passível de remanejamento para outras políticas educacionais, em especial para a educação básica, representaria cerca de R\$ 7 bilhões (impacto primário), caso houvesse imediata extinção do programa. Em que pese o significativo efeito na dívida líquida do setor público, os gastos com os financiamentos e o subsídio implícito,

10 Os financiamentos são operacionalizados por meio de emissão de títulos públicos, por solicitação do FNDE à STN, e repassados às entidades mantenedoras, que podem utilizá-los para abatimento de dívidas tributárias ou participar de leilões de recompra dos títulos excedentes.

por serem de natureza financeira ou creditícia, não podem ser substituídos por outras políticas educacionais de natureza primária ou decorrentes de benefícios tributários.

Em termos de quantitativos de contratos, embora as receitas de amortizações tenham pouca representatividade na redução do ônus fiscal do Fies, verifica-se o acréscimo de financiamentos nessa fase de contratação, assim como daqueles que se encontram em fase de carência. Os contratos em utilização, em sentido oposto, representaram, em 2017, 53,4% dos financiamentos (Tabela 2.3).

Tabela 2.3 Quantidade de contratos do Fies por fase de financiamento – 2015-2017

Fase	2015		2016		2017	
Utilização	1.794.605	74,4%	1.743.737	66,1%	1.514.562	53,9%
Suspensão	86.986	3,6%	105.235	4,0%	101.096	3,6%
Encerrado	12.639	0,5%	37.550	1,4%	31.300	1,1%
Carência	196.651	8,2%	302.709	11,5%	558.210	19,9%
Amortização	321.409	13,3%	448.985	17,0%	606.595	21,6%
Total	2.412.290	100,0%	2.638.216	100,0%	2.811.763	100,0%

Fonte: Projeto de lei orçamentária para 2017 e para 2018, informações complementares.

Considerando o elevado custo anual do programa, a Lei nº 13.530/2017¹¹ alterou a legislação pertinente ao Fies, criando a partir de 2018 um novo marco legal na concessão de financiamentos estudantis (Novo Fies). Dentre os efeitos pretendidos, espera-se a redução da inadimplência no cumprimento dos contratos, limitação do risco da União, melhora nas condições de financiamento e racionalização das amortizações. Além disso, cria-se o Fundo Garantidor (FG-Fies) e destinam-se ao financiamento recursos de Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento Regional, além de linhas de crédito do BNDES. Além disso, o Ministério da Educação poderá dispor sobre regras de migração voluntária para os estudantes com financiamentos concedidos anteriormente à data de publicação da Medida Provisória que originou a lei. Pretende-se que haja três modalidades de contratos.

O Fies 1 – Fundo Garantidor, atual Fundo de Financiamento Estudantil, vinculado ao Ministério da Educação, destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até três salários mínimos *per capita*, com previsão de taxa de juros zero e de 100 mil vagas por ano. As receitas dessa modalidade de financiamento são as atualmente utilizadas, com origem no Tesouro Nacional, nos termos da Lei nº 10.260/2001.¹² Fica a União autorizada

¹¹ Originária da Medida Provisória nº 785/2017.

¹² A autorização para a União emitir títulos da dívida pública em favor do Fies, destinados exclusivamente ao pagamento, às mantenedoras de instituições de ensino, dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do Fundo, aplica-se apenas aos financiamentos concedidos anteriormente à edição da nova lei.

a participar, no limite global de até R\$ 3 bilhões, de novo fundo de natureza privada, denominado Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) que tem por função garantir o crédito do programa, de modo que o risco seja compartilhado com as universidades privadas e fixado para a União, e evitar a formação de passivo para o setor público. Para aderir ao Fies, a instituição de ensino deverá comprometer-se em realizar aportes ao FG-Fies por meio da aplicação de percentuais sobre os referidos encargos educacionais, de acordo com a inadimplência dos estudantes que cursaram cada instituição de ensino. Os estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo terão cobertura exclusiva do Fundo Garantidor e os estudantes com renda superior precisarão indicar fiador. Elimina-se a carência para pagamento do financiamento (anteriormente de 18 meses), que será iniciado a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso. O saldo devedor remanescente, após a conclusão do curso, ficará vinculado à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado, por retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao Fies.

Para o Fies 2 e o Fies 3, as condições de concessão do financiamento ao estudante serão definidas entre o agente financeiro, a instituição de ensino superior e o estudante, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. A garantia será definida pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo FG-Fies ou pelo FGEDUC.

O Fies 2 – Regional destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até cinco salários mínimos *per capita*, com previsão de taxa de juros de 3% ao ano e de 150 mil vagas por ano. As receitas dessa modalidade de financiamento, além de outras que lhe forem destinadas, são os recursos advindos dos fundos constitucionais de financiamento, instituídos pela Lei nº 7.827/1989: a) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); b) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e c) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A aplicação de recursos dos fundos constitucionais deverá ser efetuada nas respectivas regiões de atuação. Os agentes financeiros deverão ser os bancos gestores dos fundos: Banco da Amazônia (Basa); Banco do Nordeste (BNB); e Banco do Brasil (BB).

O Fies 3 – Desenvolvimento/Trabalhador destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até cinco salários mínimos *per capita*, com juros regulados pelo mercado e previsão de 60 mil vagas por ano, com possibilidade de mais 20 mil vagas, em estudo do MEC com o Ministério do Trabalho. As receitas dessa modalidade de financiamento, além de outras que lhe forem destinadas, são os recursos advindos dos seguintes fundos: a) Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), instituído pela LC nº 129/2009; b) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), instituído pela MP nº 2.156-5/2001; e c) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), instituído pela MP nº 2.156-5/2001. A aplicação de recursos dos fundos regionais deverá ser efetuada nas respectivas regiões

de atuação. De acordo com o Ministério da Educação, existe ainda a possibilidade de uso de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Fies 3 será operacionalizado por instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que assumirão integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação pela Taxa de Longo Prazo (TLP).

2.4.2. Outros aspectos tributários do financiamento da educação superior

A educação superior no Brasil depende não apenas de financiamento pela via da despesa pública, mas também pela receita pública. É dizer: o sistema tributário brasileiro abrange diversas modalidades de incentivos fiscais que se mostram formas diretas ou indiretas de financiamento do ensino superior.

Nos subitens a seguir, serão descritas as diversas formas de financiamento pela via tributária da educação superior no Brasil.

2.4.2.1. Financiamento do ensino de graduação nas redes particulares (renúncia fiscal)

2.4.2.1.1. Dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda

O art. 8º, inciso II, alínea *b*, item 10, da Lei nº 9.250/1995 autoriza a dedução, da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), de pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo creches e pré-escolas, ao ensino fundamental, ao ensino médio, à educação superior, compreendendo cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização), e à educação profissional, compreendendo ensino técnico e tecnológico, até o limite anual individual de R\$ 3.561,50 (três mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos).

Observa-se que a lei não permite deduções não tipificadas, como aulas particulares, cursos preparatórios para vestibular ou concursos públicos e aulas de idiomas, música ou esportes.

O que chama atenção nessa hipótese de dedutibilidade é que existe, ao contrário das despesas com saúde, um teto quantitativo por contribuinte. Esse teto é alvo de diversas críticas devido à essencialidade da educação na formação do indivíduo, bem como à dificuldade do Estado em fornecer educação pública de qualidade aos cidadãos em geral.

Há literatura, como é o caso de Leonetti (2003), que critica não precisamente o teto legal, mas a não atualização do valor de acordo com a inflação. Assim, o aumento dos preços em razão da inflação acabaria por **corroer** o valor da dedução, permitindo ao Estado tributar valores que não decorrem de aumento patrimonial do contribuinte.

Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (QUEIROZ e SILVA, 2017) estimou uma defasagem de 83% na atualização dos valores das tabelas de incidência do IRPF, acumulada desde 1993.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de entender que o Poder Judiciário não pode modificar os limites legais à dedução com instrução.¹³

No ano-calendário de 2015, as deduções de despesas com instrução representaram R\$ 20,7 bilhões (BRASIL, 2017b, p. 6). Isso diz respeito a 10,7% do total das deduções legais. A concentração das deduções por faixa de renda é a seguinte:

Tabela 2.4 Deduções com instrução por faixa de renda – 2015

Faixa de Salário Mínimo Mensal	Quantidade de Declarantes	Dedução com Instrução (milhões de R\$)	Valor por Contribuinte (R\$)
Até 1/2	2.272.141	101	44,40
De 1/2 a 1	1.154.517	57	48,98
De 1 a 2	1.870.308	121	64,48
De 2 a 3	4.705.037	308	65,51
De 3 a 5	7.612.058	4.352	571,77
De 5 a 7	3.726.368	4.477	1.201,56
De 7 a 10	2.559.696	4.121	1.610,14
De 10 a 15	1.797.987	3.443	1.915,18
De 15 a 20	754.077	1.570	2.082,30
De 20 a 30	631.366	1.296	2.052,36
De 30 a 40	239.421	496	2.073,59
De 40 a 60	138.741	313	2.252,58
De 60 a 80	28.498	62	2.191,43
De 80 a 160	21.112	44	2.102,65
De 160 a 240	3.594	7	2.021,98
De 240 a 320	1.384	3	2.228,30
Mais de 320	2.539	6	2.259,22
Total	27.518.844	20.779	

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda (BRASIL, 2017b).

Vê-se que os contribuintes com maior renda tendem a ter maiores despesas com instrução, tendo, assim, maior benefício decorrente da dedução.

13 RE 603060 AgR, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 8/2/2011, DJe-042 DIVULG 02-03-2011 PUBLIC 03-03-2011 EMENT VOL-02475-02 PP-00476.

Globalmente, o PLOA 2018 prevê renúncia fiscal de R\$ 4,27 bilhões relativa à dedução de despesas com educação.¹⁴

2.4.2.1.2. Programa Universidade para Todos (Prouni) (Lei nº 11.096/2005).

O Programa Universidade para Todos (Prouni) consiste em uma política pública mediante a qual são concedidas a estudantes bolsas integrais e parciais por instituições de ensino privadas. Como contrapartida, as entidades privadas gozam de isenção de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluída a quantidade correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, oferecer uma bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma da Lei nº 11.096/2005 atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni.

O Prouni ainda abrange ação afirmativa em favor de pessoas com deficiência, bem como de estudantes autodeclarados indígenas ou negros.

A Lei nº 12.431/2011 passou a prever que o gozo da isenção será calculado na proporção da ocupação efetiva das bolsas. Essa modificação objetivou tornar proporcional o gozo de isenções fiscais à receita auferida pela instituição de ensino superior. Isso porque a redação original da Lei do Prouni considerava, para fins de isenção fiscal, o quantitativo de bolsas oferecidas e não necessariamente as ocupadas. Assim, a instituição de ensino poderia gozar de ampla isenção com o preenchimento ínfimo da quantidade de bolsas.

Para aferir a ocupação das bolsas oferecidas, a Receita Federal do Brasil, pela Instrução Normativa nº 1.394/2013, criou um coeficiente denominado Proporção de Ocupação

¹⁴ Perceba-se que a renúncia fiscal não corresponde numericamente ao valor das deduções, pois estas incidem sobre a base de cálculo, enquanto aquela corresponde efetivamente ao montante tributário devido.

Efetiva de Bolsas (Poeb), que mensurará o montante de dispensa de tributos que poderá ser gozado pela instituição de ensino.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018, o custo tributário do Prouni representou R\$ 1,37 bilhão, o que corresponde a 0,49% do total de gastos tributários da União. Esse gasto tributário teve a seguinte evolução:

Tabela 2.5 Gasto tributário com o Prouni – 2014-2018

PLOA	Valor (bilhões de R\$)	% do total de gastos tributários da União
2018	1,37	0,49
2017	1,33	0,47
2016	1,28	0,47
2015	0,97	0,34
2014	0,60	0,24

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB.

2.4.2.1.3. Contrapartida das instituições sem fins lucrativos reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social (Lei nº 12.101/2009)

As entidades beneficentes de assistência social com finalidade de prestação de serviços na área da educação têm imunidade à incidência de impostos, nos termos do art. 150, inciso VI, alínea c, da Constituição Federal, e do art. 14 do Código Tributário Nacional. Entretanto, em matéria de contribuições sociais, a Constituição prevê, no art. 195, § 7º,¹⁵ que a imunidade tributária está condicionada à obediência de requisitos previstos em lei.

O diploma regulamentador do dispositivo constitucional é a Lei nº 12.101/2009, que institui o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).¹⁶

No caso de instituições de educação, é requisito para concessão e manutenção do Cebas a concessão anual de no mínimo uma bolsa de estudo integral para cada cinco alunos pagantes. É autorizada a concessão de bolsas parciais para esse fim, desde que haja, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos pagantes e bolsas de estudo parciais de 50%, quando necessário para alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento.

15 Embora o dispositivo trate de “isenção”, por ser norma constitucional, indica a técnica que se trata de “pseudo-isenção”, tendo verdadeira natureza de imunidade tributária.

16 O STF já reconheceu a constitucionalidade do estabelecimento de requisitos ao gozo da imunidade do art. 195, § 7º, por lei ordinária (RE 636941, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 13/2/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO, DJe-067, DIVULG: 3/4/2014; PUBLIC: 4/4/2014).

É ainda facultado à entidade substituir até 25% da quantidade das bolsas de estudo por benefícios concedidos a estudantes cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de 1,5 salário mínimo, tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios, ações e serviços definidos em ato do Ministro de Estado da Educação, ou ainda por projetos e atividades para garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino.

A imunidade de impostos e contribuições sociais para entidades beneficentes de assistência social na área de educação implicou nos seguintes gastos tributários:

Tabela 2.6 Gasto tributário com imunidade de entidades de educação – 2014-2018

PLOA	Valor (bilhões de R\$)	% do total de gastos tributários da União
2018	3,75	1,32
2017	3,6	1,27
2016	3,4	1,29
2015	3,3	1,18
2014	2,7	1,11

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB.

2.4.2.2. Financiamento da pesquisa nas redes particulares: financiamento parcial por incentivos fiscais à inovação tecnológica (Lei nº 11.196/2005)

A Lei nº 11.196/2005 define uma série de benefícios fiscais à inovação tecnológica, sendo denominada Lei do Bem. Essa lei, em síntese, concede benefícios às empresas que incentivem pesquisas que impliquem em inovação tecnológica.

O primeiro benefício é a possibilidade de a pessoa jurídica tributada pelo lucro real deduzir como despesa da base de cálculo de seu Imposto sobre a Renda (IRPJ), para efeito de apuração do lucro líquido, o valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesas operacionais. Essa dedutibilidade também é possível no caso de dispêndios com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica contratados no país com universidade, instituição de pesquisa ou inventor independente.

A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ. Essa exclusão poderá chegar a até

80% dos dispêndios em função da quantidade de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento.

Ainda no âmbito da tributação da renda, é concedida a depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL.

Também é possível a redução de 50% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

Ainda é reduzida a zero a alíquota do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

A Lei do Bem abrange também o incentivo à inovação por microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). A lei prevê que as pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real podem deduzir, como despesas operacionais, as importâncias transferidas a ME e EPP destinadas à execução de pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica de interesse e por conta e ordem da pessoa jurídica que promoveu a transferência, ainda que a pessoa jurídica recebedora dessas importâncias venha a ter participação no resultado econômico do produto resultante.

Por fim, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT), a que se refere o inciso V do *caput* do art. 2º da Lei nº 10.973/2004, ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, conforme regulamento.

A evolução do gasto tributário com inovação tecnológica pode ser resumida na seguinte tabela:

Tabela 2.7 Gasto tributário com inovação tecnológica – 2014-2018

PLOA	Valor (bilhões de R\$)	% do total de gastos tributários da União
2018	2,1	0,75
2017	2,0	0,72
2016	1,9	0,73
2015	1,8	0,67
2014	1,7	0,72

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB.

2.5. DESPESAS DIRETAS DAS FAMÍLIAS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR

O financiamento público para estudantes na educação superior particular constitui parcela relativamente modesta do volume total de recursos movimentado pelo pagamento de anuidades. Não há dados precisos sobre o assunto ou fontes atualizadas, como a Pesquisa de Orçamentos Familiares, a última realizada em 2017 e cujos resultados ainda não foram divulgados.

De todo modo é possível uma aproximação, para 2017, considerando-se os seguintes dados:

- a) Havia, pelo Censo da Educação Superior de 2016, 4,7 milhões de matrículas em cursos de graduação presenciais e 1,4 milhão em cursos de graduação a distância, na rede particular.
- b) Desses estudantes matriculados, 796 mil eram bolsistas pelo Prouni ou pelo Cebas.
- c) A anuidade média de um curso de graduação presencial, estimada pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp), no primeiro semestre de 2017, era de R\$ 10.776,00 (SEMESP, 2017).
- d) A anuidade média de um curso de graduação a distância correspondia a 60% da praticada para curso presencial, ou seja, R\$ 6.466,00.
- e) Os recursos públicos alocados para o Prouni e o Cebas foram da ordem de R\$ 3,8 bilhões.

Esses dados permitem estimar que, em 2017, a rede particular movimentou, aproximadamente, receitas da ordem de R\$ 54,6 bilhões, dos quais R\$ 50,8 bilhões foram diretamente aportados pelas famílias por mensalidades ou por pagamentos via Fies (esse valor pode ser menor, pois não considera gratuidades oferecidas diretamente pelas instituições de educação superior) e R\$ 3,8 bilhões foram aportados mediante renúncia fiscal (Prouni e Cebas). O Fies não foi considerado em separado, pois as instituições recebem os recursos e as famílias pagam o empréstimo. Desse modo, os estudantes com Fies, para efeitos deste cálculo, foram considerados como pagantes.

2.6. DESEQUILÍBRIO NO FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PELA SOCIEDADE

Como evidencia a Tabela 2.8, para o ano de 2017, o dispêndio total com educação superior foi estimado em aproximadamente R\$ 140 bilhões, dos quais R\$ 84,2 bilhões em recursos

públicos e R\$ 55,8 em recursos privados das famílias. Esses dados não incluem as instituições municipais, das quais algumas são inteiramente gratuitas para os estudantes e outras não. De todo modo, essas últimas atendem apenas a 1,5% dos estudantes de graduação, tendo, portanto, pouco impacto no quadro geral que se pretende descrever.

Tabela 2.8 Recursos alocados à educação superior – 2017

Origem/Destinação dos Recursos em 2017	Número de Alunos de Graduação (Presencial e EaD)	Recursos (R\$ milhões)
Recursos públicos	3.895.283	84.217
Setor Público (IES Federais e Estaduais)	1.872.770	71.964
Setor Particular (Fies + Dedução IR + Pronuni + Cebas)	2.022.513	12.253
Recursos das famílias	4.036.111	55.805
Setor privado (anuidades + Fies)		54.600
Pagamento de empréstimo estudantil (Fies)		1.205

Fonte: LOA – 2017; MF/SRF – Demonstrativo de Gastos Tributários – 2017; MEC/Inep – Sinopse Estatística da Educação Superior – 2016.

Obs.: Para cálculo dos recursos destinados às IES públicas, foram computadas as dotações integrais das universidades federais e estaduais e 1/3 das dotações dos institutos federais, essa última parcela correspondente à proporção de matrículas de educação superior no conjunto de estudantes atendidos por esses institutos.

Ainda que os recursos públicos destinados às instituições públicas de educação superior sejam destinados a custear outras atividades além do ensino de graduação, como a pós-graduação, a pesquisa e a extensão, a diferença no volume de recursos é significativa: R\$ 71,9 bilhões, nas instituições públicas, que atendem, com gratuidade, a 1,87 milhão de estudantes, e R\$12,3 bilhões para apoio de financiamento (gratuidade com bolsa e/ou empréstimo) a 2,03 milhões de estudantes nas instituições particulares.

Por outro lado, o dispêndio global das famílias, para custear os estudos de graduação de 4,06 milhões de estudantes, foi estimado em R\$ 55,8 bilhões.

Considerando-se que 75% das matrículas em cursos de graduação se encontram nas instituições particulares e que o perfil socioeconômico dos estudantes que as frequentam é similar ao observado entre as instituições públicas, constata-se desequilíbrio na atuação do Poder Público em prover o financiamento da educação superior dos estudantes que necessitam de algum tipo de apoio financeiro para prosseguimento de seus estudos. Sob o ponto de vista geral da sociedade, parece relevante rediscutir a política pública voltada para esse campo. Nesse sentido, os modelos pesquisados em outros países podem constituir fonte oportuna de inspiração.

CAPÍTULO 3

MODELOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM OUTROS PAÍSES

O estudo comparativo do financiamento da educação superior é, com certeza, fonte relevante para avaliação da adequação e eficácia das práticas adotadas no Brasil. Foram selecionados quatro modelos de financiamento do ensino superior bastante peculiares e mergulhados em panoramas político-econômicos bem distintos: Estados Unidos, em que o ensino superior público e o privado convivem e ambos se submetem à cobrança de anuidades; Alemanha, em que prevalece o ensino superior público e gratuito; Austrália, em que as instituições universitárias, em sua maioria, são públicas, pagas e com uma política de crédito estudantil inclusiva; e Chile, cuja pulsante evolução orienta-se no sentido da efetiva democratização do ensino superior. Trata-se de exemplos que podem servir como paradigma para um novo olhar na construção de políticas públicas que busquem a remodelagem e a efetiva universalização da educação superior brasileira.

3.1. MODELOS DE FINANCIAMENTO

3.1.1. Estados Unidos

Praticamente todas as universidades estadunidenses são pagas, e nas públicas, as anuidades costumam ser menores, comparativamente às instituições privadas. A título exemplificativo, na *Harvard University*, uma das mais renomadas entidades de ensino superior privado dos Estados Unidos, a taxa de matrícula para um ano acadêmico de graduação, correspondente a um estudante em tempo integral, é de US\$ 48.448. A esse valor, acrescentam-se

demais despesas, como taxas, alojamento, seguro de saúde e gastos pessoais com livros, alimentação e traslado, dentre outros (HARVARD, 2018).¹⁷

No Massachusetts Institute of Technology (MIT), conceituada instituição de ensino superior privada dos Estados Unidos, o custo estimado para um ano acadêmico de graduação é de US\$ 67.430. Esse montante inclui despesas com matrícula e taxas, que representam, desse total, o valor de US\$ 49.892.

Em comparação, a taxa de matrícula em curso de graduação na *University of Virginia*, instituição de ensino superior pública estadunidense de elevado conceito acadêmico, varia entre US\$ 12.634 e US\$ 21.420. A esse valor são acrescidas as taxas e outras despesas, listadas como “custos de vida”, correspondentes a moradia, alimentação e livros, dentre outros, cujo montante pode variar conforme as preferências individuais e hábitos de gastos de cada estudante (UNIVERSITY OF VIRGINIA, 2018).

Na *University of California* (UC BERKELEY, 2018), também conceituada instituição de ensino superior pública, os custos com matrícula e taxas anuais para graduação são de US\$ 14.194, de modo que, acrescidos de demais despesas estimadas, incluídas as de caráter pessoal, alcançam o montante de US\$ 30.030.

Há, também, a opção de estudar nos *US community colleges*, que formulam programas de cursos de dois anos de duração, cujos créditos e diplomas podem ser transferidos para cursos em faculdades ou universidades com cursos de quatro anos de duração. Nas chamadas faculdades comunitárias, os requisitos de admissão e horários das aulas são mais flexíveis, e as taxas, inclusive de matrícula, são consideravelmente mais acessíveis, comparativamente aos cursos de graduação tradicionais (ESTADOS UNIDOS-Education USA, 2018).

Essa modalidade de curso atrai estudantes de menor renda, pois a possibilidade de transferir os dois primeiros anos de estudos cursados em instituição comunitária proporciona redução do custo total para obtenção de diploma de bacharelado em um programa universitário de quatro anos. As despesas anuais, por exemplo, na *Orange Coast College*, faculdade comunitária californiana, são estimadas em US\$ 21.052, incluídos matrícula e demais custos (ORANGE COAST COLLEGE, 2018). As faculdades comunitárias oferecem as mais variadas habilitações e são, também, utilizadas como degrau, posto que abarcam, anualmente, mais de 40% dos ingressantes nas universidades regulares de quatro anos.

Nos Estados Unidos prevalece um sistema educacional descentralizado, de modo que as instituições públicas, em sua maioria, submetem-se à esfera de competência administrativa estadual. A regulação das instituições de ensino superior públicas é dirigida pelo departamento de educação de cada estado, de modo que ao departamento de educação

17 Informações referentes ao período acadêmico de 2018-2019. As despesas totais foram estimadas em torno de US\$70.000.

federal compete promover o repasse de verbas e o controle da qualidade da educação no país (VONBUN, 2012, p. 12-13).

Os recursos para financiamento da educação superior pública são, em parte, oriundos de fundos governamentais e de contribuições de ex-alunos para a universidade. Além disso, prestigia-se uma política de concessão de empréstimos públicos (subsidiados ou não) e privados, bem como de bolsas de estudo estaduais, federais e provenientes de outras fontes (instituições privadas e empregadores) (ABDENUR, 2007, p. 39 e 58).

O Federal Student Aid (FSA), vinculado ao Departamento de Educação dos EUA (US Department of Education), é o órgão que administra a maior parte dos financiamentos públicos federais à educação superior nos Estados Unidos. Os auxílios estudantis federais abrangem despesas diversas, como matrícula e taxas, alojamento, livros, suprimentos e transporte, e dividem-se em três modalidades principais: bolsas de estudos; *work-study*; e empréstimos.

Os programas Federal Pell Grant e Federal Supplemental Educational Opportunity Grant (FSEOG) consistem em bolsa destinada a alunos de graduação com maiores dificuldades financeiras, e não precisa ser reembolsada. Os valores variam anualmente, mas, nos períodos acadêmicos de 2017 e 2018, o montante do auxílio concedido foi de até US\$ 5.920 e US\$ 4.000, respectivamente.

Para os estudantes de pós-graduação, há o Teacher Education Assistance for College and Higher Education (Teach) Grant, que também consiste em bolsa. Não se sujeita a reembolso, salvo se o beneficiário descumprir as obrigações vinculadas à sua concessão. Destina-se a alunos de graduação, de pós-graduação e àqueles que, já graduados, estão completando ou planejam completar um curso necessário para iniciar a carreira docente. Como condição para recebê-la, o aluno deve assinar um acordo de subvenção, em que se compromete a cursar os quatro anos de ensino qualificado, dentre outras condicionantes.

Outra modalidade diferenciada de bolsa federal é o Iraq and Afghanistan Service Grant (subsídio de serviço no Iraque e no Afeganistão), para a qual são elegíveis aqueles que estejam em dificuldades financeiras e cujo pai ou responsável tenha falecido como resultado de serviços militares no Iraque ou no Afeganistão após os eventos de 11 de setembro de 2001.

Há, também, o programa *work-study*, por meio do qual os alunos devem prestar serviços, dentro ou fora do *campus* universitário, como contrapartida ao financiamento de parte das despesas da sua educação. O trabalho desenvolvido pelo estudante é, sempre que possível, relacionado ao seu curso. Abarca estudantes de graduação e de pós-graduação.

Os estudantes de graduação participantes do programa *work-study* são remunerados por hora trabalhada; já os de pós-graduação são remunerados por hora ou por salário, a depender do trabalho realizado. A instituição de ensino a que estão vinculados deve efetuar

os pagamentos mensalmente, mediante crédito na conta bancária do estudante ou compensando suas despesas relacionadas a matrícula, taxas administrativas, alojamento e transporte. A remuneração percebida não pode exceder o total estipulado para o programa, de modo que o empregador ou a instituição de ensino levará em conta, para definição da quantidade de horas trabalhadas, o horário de aulas e o progresso acadêmico do estudante.

Os empréstimos públicos ao estudante para financiamento de despesas com educação podem ser subsidiados ou não. Os subsidiados (Direct Subsidized Loan) destinam-se a estudantes de graduação que estejam em dificuldades financeiras. O estudante deve cursar, pelo menos, meio período e a taxa de juros aplicada foi de 3,76% para os empréstimos concedidos no período entre 1º julho de 2016 e 1º de julho de 2017. Podem ser financiados até US\$ 5.500, a depender do caso.

Os empréstimos não subsidiados são direcionados aos estudantes de graduação e de pós-graduação ou profissionais. O estudante deve cursar, pelo menos, meio período e a taxa de juros aplicada foi de 3,76% (graduação) e de 5,31% (pós-graduação ou profissional), referentes aos empréstimos concedidos no período entre 1º julho de 2016 e 1º de julho de 2017. Podem ser financiados até US\$ 20.500, a depender do caso (excluem-se desse montante os empréstimos subsidiados concedidos para o mesmo período).

Outra modalidade de financiamento público federal é o Direct Plus Loan, voltado para pais de estudantes de graduação (estudantes que sejam dependentes dos pais), para graduados e para estudantes profissionais. O aluno deve cursar, pelo menos, meio período. Não é preciso comprovar a necessidade financeira, porém o mutuário não pode ter histórico de crédito desfavorável. A taxa de juros aplicada foi de 6,31% para os empréstimos concedidos no período entre 1º julho de 2016 e 1º de julho de 2017.

Por fim, o Federal Perkins Loan, que consiste em modalidade de empréstimo para estudantes de graduação e de pós-graduação com dificuldades financeiras. A elegibilidade ao crédito depende das condições socioeconômicas do estudante e da disponibilidade de fundos na própria instituição de ensino. A taxa de juros para os empréstimos concedidos entre 1º de julho de 2016 e 1º de julho de 2017 foi de 5% e os valores concedidos podem chegar a até US\$ 5.500 para alunos de graduação e US\$ 8.000 para graduados e estudantes profissionais (ESTADOS UNIDOS, 2016).

Na esfera estadual, também são mantidos programas de financiamento à educação. O governo da Califórnia, por exemplo, mantém o *Cal Grant Program* para concessão de bolsas, que tem por requisitos gerais: ser residente na Califórnia ou não-residente AB 540 elegível;¹⁸ ser cidadão estadunidense ou elegível; ter estudado em escola elegível ao programa e não possuir diploma de bacharel; não estar inadimplente em programa de

18 Estudantes não residentes que cursaram ensino médio na Califórnia e receberam diploma do ensino médio ou seu equivalente.

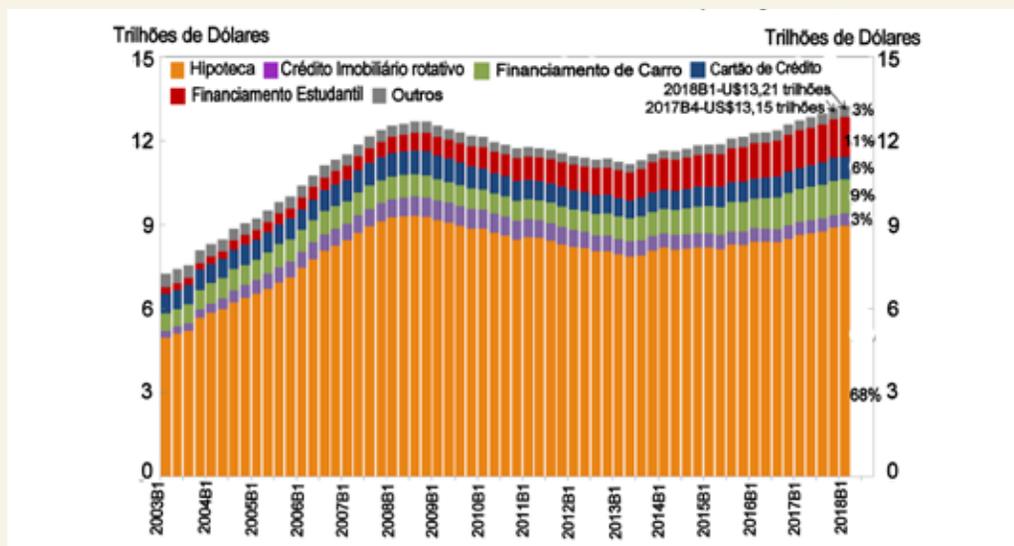
crédito a estudante, nem em fase de reembolso de outros auxílios dessa natureza outrora concedidos; não ser preso; ser estudante de, ao menos, meio período e manter progressos acadêmicos satisfatórios. O programa pode ser usado em qualquer universidade ou faculdade comunitária californiana, bem como nas universidades independentes, de carreira ou escolas técnicas qualificadas na Califórnia.

Os Estados Unidos, de modo geral, prezam por uma política educacional no ensino superior que visa à obtenção de padrões de excelência, dentro de um panorama de elevada competitividade. Nesse contexto, a gestão dos recursos públicos para educação é desenvolvida sob ótica empresarial, em que o auxílio financeiro para a formação universitária não é concedido a esmo, mas encarado como investimento e, na maior parte dos casos, condicionado a reembolso pelo beneficiário (GAMA FILHO, 2007. p. 54).

O contraponto à tradição de excelência no ensino superior e à política de financiamento educacional mantida nos Estados Unidos é o aumento exponencial do nível de endividamento dos estudantes egressos, então beneficiários dos empréstimos estudantis. Se, de um lado, as linhas de crédito instituídas em favor dos estudantes facilitam o acesso ao ensino superior, por outro, traz no bojo um relevante custo social, com assunção, pelos estudantes, de dívidas de longo prazo, cujo inadimplemento gera consequências negativas não só para os mutuários, como também para o estado e para a economia do país como um todo, dentre as quais a retração do próprio consumo (DINAPOLI, 2016).

O Gráfico 3.1, disponível no sítio do Banco Central em Nova Iorque (ESTADOS UNIDOS-New York Fed, 2018), ilustra a curva de evolução das dívidas oriundas de financiamento estudantil, em escala comparativa.

Gráfico 3.1 Saldo da dívida total e sua composição



Fonte: Federal Reserve Bank of New York, Center for Microeconomic Data, 2018.

Vê-se que, no final de 2017, a dívida com financiamento estudantil já correspondia a 10% do balanço total de débitos, o equivalente a, aproximadamente, US\$1.3 trilhão (posicionando-se abaixo, apenas, das dívidas com hipotecas). Isso reflete uma preocupante realidade, tendo em vista que, com o crescente aumento do valor das anuidades, a situação de superendividamento no país tende a se agravar.

Esse é um dos entraves à adoção irrestrita do modelo estadunidense no Brasil. O crescente valor das anuidades cobradas pelas instituições de ensino superior e os altos encargos de reembolso dos financiamentos estudantis, associados a uma situação de desemprego estrutural ou de baixos salários após a graduação, pode traçar uma rota inevitável para a inadimplência.

3.1.2. Alemanha

Em outra direção, ao contrário da maioria dos países, a Alemanha prioriza um sistema educacional público e predominantemente gratuito, desde o ensino primário até o superior. Entre 2015 e 2016, havia 426 instituições de ensino superior no país (ALEMANHA, 2017, p. 53), que é reconhecido como modelo dos mais eficazes do mundo e que se norteia por elevados padrões de excelência.

A formação educacional no país inicia-se com a escola primária, com duração de quatro a seis anos (*Grundschule*). Encerrado o estudo primário, o estudante passa à escola secundária, que compreende três opções: a *Hauptschule*, que consiste em uma formação geral básica, com duração de cinco a seis anos; a *Realschule*, com conteúdo técnico-profissionalizante e duração de seis anos; e o *Gymnasium*, com duração de oito a nove anos, que consiste em uma formação básica mais aprofundada e que habilita o estudante a galgar o ensino superior, após a aprovação no *Abitur* (exame de conclusão do ensino secundário). Alguns estados alemães oferecem, além das opções acima, o *Gesamthochschule*, que congrega as três modalidades de ensino secundário e possibilita, por meio do *Abitur*, o acesso a uma universidade ou escola superior (BRASIL, Embaixada do Brasil em Berlim).¹⁹

Segundo Nunes (2012), antes da massificação do ensino superior (verificada a partir da década de 1960), predominava na Alemanha um modelo de universidade de pesquisa (NUNES, 2012, p. 71-72). O autor ressalta que, como as universidades alemãs são financiadas pelo Estado, “o alto custo das instituições, aliado ao enorme crescimento da educação superior, trouxe grandes problemas para o governo alemão”.

Na década de 1970, a estrutura de ensino terciário alemão foi diversificada, com a implementação de um sistema binário de educação superior, que se baseava na possibilidade de o estudante escolher programas de bacharelado (oferecidos nas universidades) e programas

¹⁹ Embora as universidades sejam as principais instituições de ensino superior na Alemanha, as escolas superiores técnicas também gozam de grande reconhecimento.

de habilitação profissional (oferecidos nas chamadas *Fachhochschulen*, que são institutos de ciências aplicadas). No entanto, trata-se de modelo dual que vem sendo questionado e gradativamente conduzido para retornar ao sistema unitário (NUNES, 2012, p. 71-72).

Até os anos de 1970-71, havia cobrança de anuidades para todos os estudantes do ensino superior na Alemanha, com exceção de alguns casos justificados por razões socioeconômicas. Com a implementação, em 1971, de um sistema de assistência financeira estatal para os estudantes, extinguiu-se a exigência do pagamento de taxas.

Foi uma fase que coincidiu com um período de expansão da educação terciária no país, em que vigorava a ideologia da promoção de igualdade de oportunidades para todos. A outra face desse cenário é que a assistência financeira repercutia sobre as finanças dos estados, que argumentavam ter de arcar com os custos dessa ampliação.

Em 1976, a lei-quadro, que dispõe sobre o ensino superior alemão, incluiu a proibição da exigência de taxas a serem pagas pelos estudantes. Nas décadas seguintes, retomou-se o questionamento acerca da reintrodução das cobranças como forma de equacionar o financiamento das universidades, sobretudo pelos governos estaduais.

Em janeiro de 2005, a Suprema Corte alemã reconheceu, em favor de seis estados do país, a inconstitucionalidade da proibição de cobranças constante da lei-quadro do ensino superior. A decisão serviu de lastro para que sete estados exigissem dos estudantes o pagamento de anuidades, mesmo em meio a protestos populares contra o pagamento obrigatório.

A proibição da lei-quadro foi revogada em 2006, permitindo a cobrança de taxas dos estudantes do ensino superior. Contudo, até o final de 2014, todas as unidades federativas alemãs já haviam abolido a medida, retomando-se a gratuidade na educação terciária no país.

No entanto, a discussão acerca das cobranças ainda não se encerrou. Em setembro de 2017, o estado alemão de *Baden-Württemberg* decidiu efetivar a cobrança de semestralidades para estudantes estrangeiros. Tal iniciativa pode reverberar para outras unidades federativas do país, tendo em vista que os governos estaduais têm autonomia sobre seu sistema de ensino.

De todo modo, prevalece, na Alemanha, um investimento maciço dos governos federal e estaduais na educação pública, mesmo na superior. As instituições privadas, de modo geral, não exercem papel relevante na política de educação estatal e absorvem aproximadamente 3% dos estudantes de ensino superior no país. Moraes (2017) observa, no entanto, que o perfil da educação superior alemã tem-se transformado para um modelo de mercado, “caracterizado pelo uso de financiamento orientado para objetivos com base em parâmetros de desempenho e na introdução de instrumentos de administração de negócios tais como acordos de metas e contabilidade de custos e por atividade”.

Embora o ensino superior seja majoritariamente gratuito, o país adota uma política de financiamento à educação superior alicerçada na prestação de assistência financeira aos

estudantes. A Lei Federal de Assistência à Formação (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*), *BAföG* (ALEMANHA), vigente desde 1º de abril de 2011, prevê um programa de auxílio, consistente em linha de crédito direcionada ao custeio das despesas de formação dos estudantes universitários.

O referido auxílio pode ocorrer por meio de financiamento integral ou parcial, com subsídio não reembolsável. Assim, o estudante subsidiado pela *BAföG* recebe 50% do montante financiado pelo programa e a outra metade consiste em empréstimo, sem juros, que deve ser pago em pequenas parcelas a partir do quinto ano após a graduação. A prestação do auxílio cessa caso o beneficiário extrapole o prazo máximo previsto para permanência no programa, cabendo-lhe, nessa hipótese, aderir a financiamentos concedidos por instituições privadas, passíveis de incidência de juros (VONBUN; MENDONÇA, 2012, p. 25).

Há, também, a possibilidade de se pleitear a concessão de empréstimo com juros, sem parcela subsidiada, condicionada à amortização após um período de carência de seis meses a contar da graduação. Outra opção é o estudante recorrer aos empréstimos estudantis concedidos por intermédio dos escritórios de auxílio financeiro das próprias universidades (MORAES, 2017, p. 80-81).

A *BAföG* pode ser utilizada para financiar estudos em universidades e outras instituições de ensino secundário. Os requisitos de elegibilidade à *BAföG* são, basicamente, possuir cidadania alemã e a condição de residente, ter adequação para o curso escolhido e não exceder o limite de idade previsto para o programa. Alguns estrangeiros são elegíveis à *BAföG* como aqueles já socialmente integrados, que tenham perspectiva de permanecer na Alemanha, nos termos da regulamentação legal.

O auxílio é destinado a estudantes mais carentes e admite que sejam cofinanciados, também, taxas de administração, custos de viagem e despesas no exterior relacionados à formação acadêmica. Os beneficiários fazem jus a outras vantagens atreladas ao programa, a exemplo de isenção de tarifas de radiodifusão e *vouchers* de livros para bolsistas.

Publicação disponibilizada no sítio virtual do Ministério de Educação e Pesquisa alemão (ALEMANHA-BMBF, 2017, p. 5 e 66) aponta que, no ano de 2015, havia 2.758.000 estudantes matriculados no ensino superior. Foram contabilizados 870.455 beneficiados com o auxílio da *BAföG*, dos quais 45,9% contaram com financiamento integral por meio desse programa. O montante financiado foi de quase € 3 bilhões naquele ano, o que equivaleu a uma ajuda financeira média, *per capita*, de € 441 mensais.

Há outras modalidades de auxílio a estudantes do ensino superior. Algumas são mencionadas por Vonbun e Mendonça (2012), a exemplo dos auxílios concedidos por fundações, das bolsas para alunos estrangeiros fornecidas pelo Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico, além de benefícios fiscais às famílias dos jovens estudantes.

De forma geral, a política educacional alemã volta-se à construção de universidades de elite mundialmente reconhecidas pelo ensino de excelência. Como bem observa Nunes (2012), o ensino superior no país “é um excelente caso de constantes mudanças e tentativas de diferenciação institucional”, que se implementa em meio a políticas públicas que se modernizam na busca por atender as demandas da sociedade contemporânea (NUNES, 2012, p. 77-78).

Apesar de também priorizar a universalização no acesso ao ensino, a formatação, no Brasil, de um sistema educacional nos moldes do implantado na Alemanha encontra descompasso nas diferenças entre os panoramas socioeconômicos existentes entre os países. O modelo alemão alicerça-se em um robusto investimento na qualidade da educação, custeada maciçamente pelo Estado, desde as séries iniciais. Além disso, a reduzida participação das instituições privadas no ensino terciário na Alemanha diverge do modelo brasileiro, em que entidades de ensino superior privadas efetivamente participam do sistema nacional de educação²⁰ (CHAVES e AMARAL, 2017, p. 99-118).

3.1.3. Austrália

Na Austrália, o ensino superior público é predominante. Há 43 universidades no país (AUSTRÁLIA, Study in Australia), das quais apenas 3 são não-governamentais (duas de origem estrangeira e uma privada especializada). O setor de serviços educacionais movimenta intensamente a economia e o país ocupa o topo da lista dos destinos mais procurados por estudantes estrangeiros, que representam cerca de 25% das matrículas do segmento universitário.

Dados divulgados no portal sobre assistência governamental para financiamento do estudo terciário destacam a expressividade e a representatividade do ensino superior na indústria de exportação da Austrália. Registrou-se que, entre 2010 e 2015, houve aumento médio de 15% de recursos, por estudante, para o financiamento das universidades (5,5% mais que o aumento do custo de manutenção dos cursos das instituições, computado em 9,5%) (AUSTRÁLIA – Higher Education Reform Package).

O sistema de ensino australiano prioriza a qualificação da educação e da formação, que compõe as diretrizes do Australian Qualification Framework (AQF), política nacional de qualificações regulamentadas e para avaliação dos cursos oferecidos pelos prestadores de serviços educacionais do país. O ensino superior é supervisionado por duas agências

²⁰ Nesse sentido, CHAVES e AMARAL (2017, p. 99-118) destacam o predomínio de instituições privadas de ensino superior no Brasil, aliado a um “movimento de financeirização” na educação superior, desde 2007, verificado em processos de aquisições acionárias realizadas por meio de fundos *private equity* e de abertura de capital de empresas educacionais.

estatais,²¹ que promovem o credenciamento e a fiscalização das diretrizes do AQF (BRASIL, Embaixada do Brasil em Camberra).

De modo geral, a política educacional australiana contempla a concessão de bolsas e de empréstimos para custeio das despesas do estudante com ensino superior. Embora este seja majoritariamente público, submete-se ao pagamento pelos estudantes de anuidades, cujos valores costumam ser diferenciados entre alunos nacionais e estrangeiros. As taxas de matrícula dos cursos de graduação na University of Melbourne, por exemplo, variam entre \$AU 28.928 e \$AU 91.072, para alunos estrangeiros, e entre \$AU 13.600 e \$AU 66.080, para os nacionais (AUSTRALIA-U MELBOURNE, 2018).

Até se formatar nos moldes atuais, o modelo australiano de financiamento da educação superior foi objeto de reformas relevantes, sobretudo entre as décadas de 1970 e 1980. Entre os anos de 1973 e 1986, não havia cobrança de matrículas nem anuidades, cenário que se alterou em 1986, com a instituição de uma contribuição para o ensino superior (Higher Education Administration Charge – HEAC), a ser custeada pelos estudantes, no valor de \$AU 250 (CHAPMAN, 2007, p. 55).

Segundo Chapman (2007), a arrecadação da HEAC não foi tão significativa comparativamente aos custos com educação superior (representou apenas 3% do total). Destaca o autor, no entanto, que a instituição da referida contribuição simbolizou um endosso governamental para a futura implementação de cobranças e, também, a abertura de um panorama para reformas mais radicais. Dentre as modificações mais significativas, destaca-se o chamado empréstimo com amortização contingente à renda (ECR), implantado em 1989 como desdobramento das discussões, iniciadas no final da década de 1980, no sentido da reintrodução da cobrança de anuidades nas universidades (CHAPMAN, 2017).

A sistemática de financiamento à educação terciária australiana encontra-se amparada, em sua maior parte, na Lei de Apoio à Educação (Higher Education Support) de 2003 (AUSTRÁLIA-HESA, 2017). A contrapartida estatal para o respectivo financiamento concentra-se, em grande parte, no sistema de subvenções do Commonwealth Grant Scheme (CGS), que se conjuga à plataforma do Programa de Empréstimo para o Ensino Superior (Higher Education Loan Program – HELP) (AUSTRÁLIA-HELP, 2017).

Trata-se de modelo destinado a financiar despesas estudantis em universidades públicas e em alguns prestadores de ensino superior privados, desde que preenchidos os requisitos de elegibilidade. O país foi pioneiro na implantação do sistema, que se baseia na concessão de linhas de crédito cuja amortização se dá de forma contingente à renda do mutuário.

O Sistema Help contempla várias modalidades de empréstimo. Uma delas consiste no programa HECS-Help, por meio do qual o governo australiano presta assistência financeira a

21 São elas: a Tertiary Education Quality Standards Agency (TEQSA) e a Australian Skills Quality Authority (ASQA).

estudantes elegíveis, “para eliminação das barreiras dos custos para acesso ao ensino superior” (AUSTRÁLIA-HELP). Alguns dos requisitos de elegibilidade para o programa são: estar matriculado em um *commonwealth supported place* (CSP);²² ser cidadão australiano (ou ter visto especial de residência); ter visto humanitário permanente; atender a determinados requisitos de residência (AUSTRÁLIA-HECS-HELP).

Além do HECS-HELP, o governo australiano mantém outros programas de financiamento para estudantes da educação terciária. Um deles é o FEE-HELP, cujo público-alvo são estudantes australianos e destina-se ao custeio integral de suas anuidades. É estipulado um limite para dívida,²³ sobre a qual incide taxa de 25%, acrescida ao saldo devedor, quando se trata de financiamento para estudos de graduação.

Outra modalidade de assistência é o OS-HELP, que se destina a estudantes elegíveis para o *commonwealth supported place* (CSP), com vistas à realização de curso no exterior, e abarca despesas com passagens aéreas e acomodação, dentre outras. Pode ser concedido empréstimo para o período de seis meses de estudos.

Além desse auxílio, há o SA-HELP, modalidade de crédito que se destina a cobrir taxas e despesas dos estudantes elegíveis e que é cumulável com outros tipos de financiamento estudantil. Já o VET Student Loans volta-se a estudantes de determinados cursos superiores destinados à qualificação profissional em áreas vinculadas à indústria e outras, conforme as necessidades do mercado. Sobre o montante financiado, que se submete a certo limite,²⁴ incide taxa de empréstimo de 20%.

No formato de financiamento australiano por meio do HECS-HELP e pelo VET Student Loans, a amortização do empréstimo educacional concedido ocorre apenas quando o egresso tiver rendimento superior ao limite de reembolso obrigatório, que, no período 2016-2017, era de \$AU 54.869. Não há cobrança de juros reais sobre os empréstimos concedidos nessas duas modalidades, apenas correção monetária anual, indexada ao índice de preços ao consumidor, divulgado em março de cada ano.

Entre os anos de 1995 e 2016, havia, para os empréstimos concedidos pelo sistema HECS-HELP, um prêmio pela amortização voluntária, na forma de bônus, calculado em termos percentuais da dívida. Essa forma de desconto deixou de valer a partir de 1º de janeiro de 2017. Atualmente vigora um incentivo, consistente na redução do saldo devedor, para que

22 *Commonwealth supported place* (CSP) é um tipo de vaga que possibilita a percepção de subsídio governamental (não reembolsável) para financiamento de parte dos custos do curso superior. O pagamento da parcela subsidiada é feito diretamente à universidade, ficando o restante das despesas a cargo do próprio estudante. A candidatura a um CSP é avaliada pela própria instituição de ensino, seguindo critérios de mérito.

23 Em 2017, esse limite foi de aproximadamente \$AU 126.101, a depender do curso, e abarcava dívidas oriundas dos programas FEE-HELP, VET FEE-HELP E VET Student Loans.

24 Em 2017, este limite foi de aproximadamente \$AU 100.879 e abarcava dívidas oriundas dos programas FEE-HELP, VET FEE-HELP e VET Student Loans. A taxa de empréstimo de 20% não se computava nesse limite.

graduados de determinados cursos assumam ocupações relacionadas à sua formação ou trabalhem em locais específicos, até o prazo máximo de cinco anos.²⁵

Anteriormente, os mutuários de financiamento na modalidade HELP residentes no exterior e aqueles, para fins tributários, considerados não-residentes na Austrália, eram dispensados do pagamento da sua dívida, independentemente da renda. Essa realidade se alterou a partir de janeiro de 2016, quando passou a ser obrigatória a comunicação, pelo beneficiário do empréstimo, da sua mudança ou permanência no exterior por período igual ou superior a 183 dias, no intervalo de doze meses, com indicação ou atualização de dados de contato e endereço internacionais.

Além disso, os não residentes passaram a ser obrigados a declarar seu rendimento anual, ainda que percebidos no exterior. Assim, caso ultrapassado o limite para pagamento compulsório, cobra-se do mutuário uma taxa equivalente à exigida dos residentes australianos.

No modelo HECS-HELP, as parcelas aumentam de acordo com a evolução dos rendimentos tributáveis e são fixadas em até 8% da renda pessoal pós-formatura do contratante. Como a prestação devida é calculada sobre a remuneração percebida, o sistema, a um só tempo, protege os graduados que recebem menores salários e possibilita reembolso mais rápido por parte daqueles com rendimentos iniciais mais elevados.

Pesquisa disponibilizada pela Graduate Carees Australia (GCA) (AUSTRALIA-GCA, 2016, p. 3 e 6) revela que o salário inicial médio dos egressos do ensino superior, com idade até 25 anos e com atividade profissional em tempo integral era, em 2015, de aproximadamente \$AU 54.000 anuais, e 96,4% dos bacharéis nessa mesma faixa etária encontravam-se empregados. É intuitivo que contribuem para o funcionamento do sistema a elevada empregabilidade no país e o fato de o patamar de renda exigível para incidência das cobranças ser equivalente à média salarial inicial do público mutuário.

Apesar de ser um modelo que, hipoteticamente, equaciona a capacidade de pagamento do graduado à dívida contraída, sua evolução tem sido objeto de severas críticas. Uma delas é a mudança do perfil do sistema. De um formato inicialmente concebido para ser um investimento coletivo em prol do fortalecimento da inovação e do crescimento econômico do país, trasmudou-se para “um esquema de empréstimos baseado na primazia do benefício individual” (BELL, 2017).

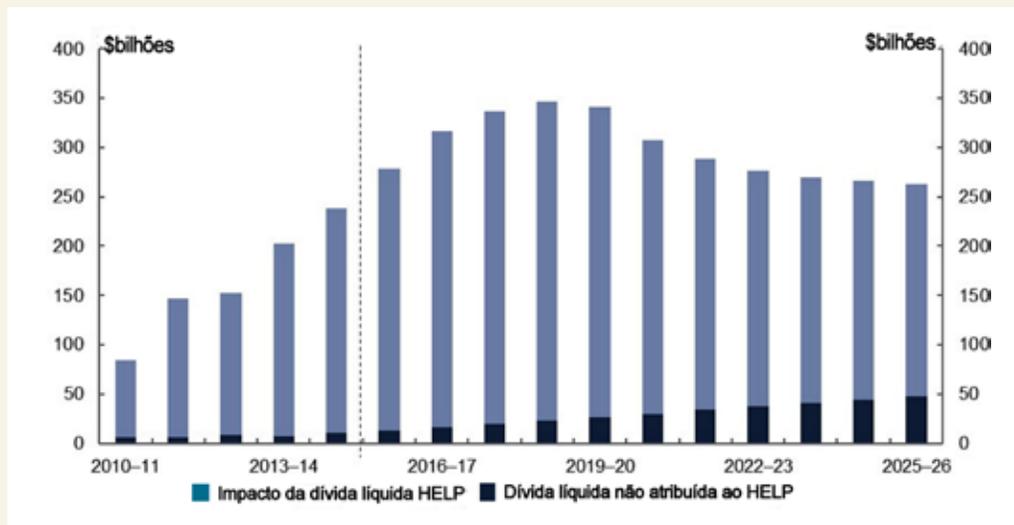
Dados constantes do Relatório de Educação Superior, do Departamento de Educação e Treinamento australiano apontam que a dívida referente ao HELP, acumulada entre os anos 1988-1989 e 2012-2013, cresceu de \$AU 216 milhões para aproximados \$AU 30,3 bilhões (AUSTRALIA, 2014, p. 120). No orçamento de 2017-2018, foi previsto quase \$AU 1,5 bilhão (AUSTRALIA, 2017, p. 44 e 48) para financiamento dos programas

25 Para o período 2016-2017, o incentivo foi de \$AU 1.947,17, destinado a graduados em educação infantil, sob condições específicas.

de empréstimos educacionais contemplados pela Lei de Apoio à Educação de 2003 (Higher Education Support Act 2003), dentre os quais a concessão de crédito na modalidade HELP. Para custeio do sistema de subvenções²⁶ foi assinalada, para o mesmo período, rubrica de quase \$AU 7 bilhões.

Em relatório publicado em 2016 (AUSTRÁLIA, 2016), o parlamento australiano, por meio do seu gabinete de orçamento (Parliamentary Budget Office – PBO), projetou que o custo anual dos empréstimos concedidos na modalidade HELP aumentará para \$AU 11,1 bilhões em 2025-2026. Estima-se que a proporção da dívida líquida total do governo australiano, atribuível a esse portfólio de créditos, siga em trajetória ascendente, de modo a atingir 18,3% da dívida líquida total do governo australiano em 2025-2026. No Gráfico 3.2 reproduzido a seguir, o PBO ilustra essa projeção, em termos comparativos:

Gráfico 3.2 Austrália: impacto líquido do empréstimo Help



Fonte: 2015-16 MYEFO e Parliamentary Budget Office (PBO) analysis.

O custo do programa HELP contempla os chamados débitos duvidosos, consistentes no percentual de novos empréstimos, contraídos a cada ano, que não serão reembolsados aos cofres públicos pelos mutuários. Essa previsão inclui, dentre outros casos, os devedores cujo rendimento tributável situe-se abaixo do limite mínimo contingenciável. A estimativa orçamentária para os anos de 2017-2018 e de 2018-2019 é de que 17% dos novos empréstimos não serão reembolsados.

O orçamento de 2017-2018 estimou também que, em média, a dívida contraída, por pessoa, por meio das linhas de financiamento do programa HELP, é de \$AU 22.000, e o tempo

²⁶ Trata-se do Commonwealth Grant Scheme (CGS), que consiste em subvenções concedidas para cursos superiores de graduação e para alguns de pós-graduação em determinadas instituições de ensino, desde que preenchidos os requisitos de elegibilidade e o estudante seja selecionado para a vaga.

médio para quitação, pelo mutuário, é de 9,1 anos (AUSTRÁLIA, 2017, p. 55). Tais dados justificam a preocupação com o crescente endividamento dos beneficiários de programas de financiamento estudantil, tendo em vista que os estudantes, para se manterem na graduação, têm de suportar outras despesas que incluem moradia, alimentação, vestuário, com conseqüente comprometimento do orçamento pessoal.

Essa realidade se verifica, sobremaneira, na rotina de estudantes com mais idade. Como não contam com suporte financeiro da família para manterem sua subsistência, alguns deles podem ter dependentes, veem-se obrigados a trabalhar durante meio expediente. Nessa situação, além do evidente prejuízo no desempenho acadêmico, terminam por acumular outras dívidas, além daquelas decorrentes do financiamento estudantil, emaranhando-se, cada dia mais, em uma espiral de endividamento.

O formato de financiamento à educação superior australiano, baseado, em sua maior parte, no sistema de empréstimos subsidiados e com amortização contingente à renda (ECR), serviu de inspiração para reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) brasileiro, que atualmente vigora sem incidência de juros reais, em uma das suas modalidades. Trata-se de uma saída bastante salutar no sentido de evitar a situação de superendividamento do mutuário.

Mas, conforme bem observado por Nascimento e Verhine (2017), a implementação de um modelo como esse no Brasil encontra empecilho no provável desinteresse dos bancos comerciais para financiarem, por meio de empréstimos, investimentos em educação e capital humano. Com retorno variável e incerto, trazem embutido um risco de inadimplência que as instituições financeiras podem não pretender assumir. No entanto, Nascimento (2016, p. 44) avalia que, “entre os países em desenvolvimento, o Brasil é um dos que possui melhor estrutura institucional para operacionalizar ECR e arranjos afins para financiamento estudantil”.

3.1.4. Chile

O modelo de educação superior chileno aproxima-se do brasileiro quanto à forma de ingresso nas universidades, que se dá por meio de avaliação nacional, a Prueba de Selección Universitaria (PSU). À semelhança do Sisu, implantado no Brasil, as notas dos candidatos na avaliação são utilizadas para seleção dos cursos, escalonados por ordem de preferência do pleiteante à vaga. A forma de financiamento da educação, no entanto, não só difere bastante do modelo brasileiro, como guarda suas peculiaridades, sobretudo em razão da evolução apresentada nos últimos 45 anos.

A era de privatizações ocorrida durante o governo ditatorial do general Augusto Pinochet (1973-1990) foi um dos marcos na educação superior chilena, com imposição do pagamento de taxas, independentemente de a instituição ser pública ou privada. Até 1980, o

sistema educacional superior chileno contava com apenas oito universidades, dentre as quais seis, muito embora fossem privadas, tinham seu financiamento quase integralmente assumido pelo poder público (OECD e BIRD/BANCO MUNDIAL, 2009, p. 32).

O Decreto com Força de Lei nº 4/1981 concedeu autonomia financeira, administrativa e acadêmica às instituições de ensino superior e, para os estudantes de baixa renda, instituiu dois tipos de financiamento: um aporte fiscal direto (AFD), com previsão orçamentária e condicionado a autorização do Ministério da Fazenda, concedido às instituições de ensino superior que integrassem o Conselho Nacional de Reitores; e um aporte fiscal indireto (AFI), cuja variável de cálculo eram as pontuações dos estudantes na Prueba de Selección Universitaria (FONSECA JR, 2007, p. 25).

Compunham, também, o financiamento público à educação superior chilena, além do AFD e do AFI, as *ayudas estudiantiles* (que incluem aportes estatais a fundos rotativos de crédito, linhas de financiamento subsidiadas e bolsas), programas de formação de docentes e concessão de bolsas específicas, mesmo as destinadas a programas de pesquisa (BERNASCONI e ROJAS, 2003, p. 157-159).

As tabelas a seguir ilustram a distribuição do AFD entre as universidades públicas e privadas chilenas nos anos de 1981 a 2000 (BERNASCONI e ROJAS, 2003, p. 161-167):

Tabela 3.1 Participação das universidades existentes em 1981 nos recursos fiscais distribuídos para educação superior no ano de 1980

Universidades Estatais originárias	%
Universidades Estatais	
Universidade do Chile, com suas sedes	43.1
Universidade Técnica do Estado, com suas sedes	13.11
Total das Universidades Estatais	56.21
Universidades Privadas	
Universidade Católica do Chile	14.18
Universidade Católica de Valparaíso	4.97
Universidade Católica do Norte	6.11
Universidade de Concepción	9.75
Universidade T.F.S.M	3.97
Universidade Austral do Chile	4.81
Total das Universidades Privadas	43.8

Fonte: Bernasconi e Rojas, 2003, p. 161-167.

Tabela 3.2 Participação no total do Aporte Fiscal Direto por instituição – 1989-2000 (ordenada por crescimento relativo)

Instituição	1981	1989	2000	1989-1981 (a)	2000-1989 (a)	Varição relativa 1981-1989	Varição relativa 1989-2000
U. de Talca	1.14%	1.52%	3.94%	0.38	2.42	33.4%	158.9%
U. de Talca Metropolitana	0.38%	0.60%	1.29%	0.22	0.70	58.4%	116.8%
U. Arturo Prat	0.44%	0.57%	0.90%	0.13	0.33	28.5%	57.7%
U. de los Lagos	0.71%	0.93%	1.40%	0.22	0.47	30.2%	50.4%
U. de Magallanes	0.59%	0.78%	1.12%	0.19	0.34	32.4%	43.0%
U. de Playa Ancha	0.54%	0.73%	0.96%	0.19	0.23	35.4%	31.6%
U. de Atacama	0.61%	0.90%	1.18%	0.29	0.28	47.2%	31.4%
U. del Bío Bío**	1.39%	1.74%	2.07%	0.35	0.33	25.6%	19.0%
U. del Norte	6.12%	4.32%	4.82%	-1.80	0.50	-29.4%	11.6%
U. de la Serena	1.53%	1.86%	2.06%	0.33	0.20	21.5%	10.6%
U. Católica de Valparaíso	4.98%	5.06%	5.15%	0.08	0.09	1.6%	1.8%
U. de la Frontera	1.85%	2.19%	2.22%	0.34	0.03	18.2%	1.6%
U. Austral de Chile	5.34%	5.54%	5.50%	0.20	-0.04	3.7%	-0.7%
P. U. Católica de Chile	14.20%	13.52%	13.18%	-0.68	-0.34	-4.8%	-2.6%
U. Téc. Federico Sta. María	3.99%	4.23%	4.07%	0.24	-0.16	6.1%	-3.7%
U. de Tarapacá	0.93%	3.09%	2.91%	2.16	-0.18	233.1%	-5.8%
U. de Antofagasta	2.31%	2.68%	2.51%	0.37	-0.16	16.1%	-6.2%
U. Metropolitana Cs. de la ED.	3.13%	3.39%	3.11%	0.25	-0.28	8.1%	-8.1%
U. de Santiago de Chile	8.46%	7.79%	7.14%	-0.67	-0.65	-7.9%	-8.3%
U. de Chile	28.77%	26.16%	22.60%	-2.60	-3.57	-9.0%	-13.6%
U. de Valparaíso	2.88%	3.04%	2.57%	0.16	-0.48	5.7%	-15.7%
U. de Concepción	9.72%	9.36%	7.84%	-0.35	-1.53	-3.6%	-16.3%

Fonte: Bernasconi e Rojas, 2003, p. 161-167.

Notas: (a) Em pontos percentuais.

(*) Em 2002, a P. U. Católica de Chile juntou-se às universidades que vieram dela em 1992.

(**) Em 1981, a Universidade Austral juntou-se à I.P. de Valdivia.

(***) Em 1998, a U. del Bío Bío juntou-se à I. P. de Chillán

O cálculo da participação das instituições no AFD dava-se de modo que 95% do aporte era definido a partir da participação das instituições no ano imediatamente anterior e os

5% restantes eram distribuídos a depender do progresso demonstrado no ano seguinte, a partir de indicadores predefinidos. Já o AFI distribuía-se conforme o resultado dos candidatos na prova de aptidão acadêmica e era repassado diretamente às universidades, que se financiavam, paralelamente, mediante a cobrança de taxas.

A reforma ocorrida na década de 1980, que culminou com a edição da LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza nº 18.962), em março de 1990, integrou um programa de desestatização que transferiu parte considerável dos custos com educação superior para os estudantes e suas famílias, de modo que a contrapartida estatal no financiamento caiu em 41%, computada a inflação (OECD e BIRD/BANCO MUNDIAL, 2009, p. 32). Tratou-se de sistema que, de forma geral, ampliou a participação privada no ensino superior chileno, mediante sistema de subvenções.

A maior crítica a essa sistemática, no entanto, é que descambou para a elitização das instituições de ensino universitárias, com captação de alunos que, nos ensinos básico e secundário, frequentaram as melhores escolas privadas (FONSECA JR, 2007). E, mesmo com a ascensão do governo democrático (*Concertación*), o modelo liberal implantado na era ditatorial manteve-se no que tange ao financiamento da educação superior, tendo por mecanismos a concessão de bolsas de estudos e programas de crédito estudantil, paralelamente aos aportes estatais para as instituições de ensino (BLANCO e JEREZ e ROLANDO, 2014, p. 21).

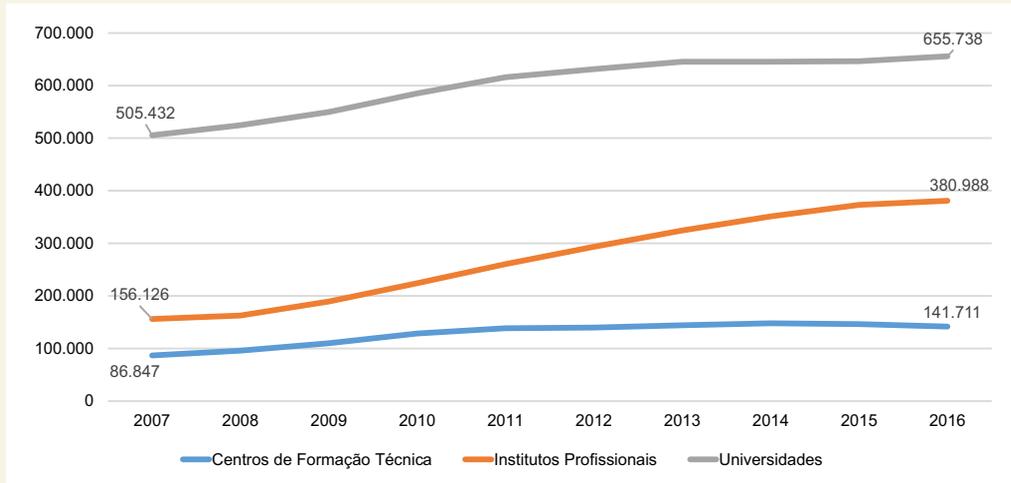
A ampliação do número de estudantes na educação superior foi uma das marcas das reformas educacionais havidas no Chile. Em 1980, o total de matrículas era de 116.962, o que representava, aproximadamente, 7,2% dos jovens na faixa etária de 18-24 anos (OECD e BIRD/BANCO MUNDIAL, 2009, p. 32). No período pós-ditatorial (1990-2001), a quantidade de matrículas se ampliou em 109%, correspondendo a 521 mil alunos, número 4,5 vezes maior (BERNASCONI e ROJAS, 2003, p. 124).

Dados mais recentes, disponibilizados pelo Serviço de Informação de Educação Superior chileno, apontam que a curva de crescimento tem-se mantido ascendente, inclusive para os ingressantes em cursos de pós-graduação. É o que revelam a tabela e o gráfico a seguir, que ilustram a evolução do número de matrículas no ensino superior chileno no período entre 2007 e 2016, por nível de formação e por tipo de instituição (CHILE-SIES, 2016).

Tabela 3.3 Evolução do total de matrícula por nível de formação

Nível de formação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Graduação	748.405	783.336	849.340	938.140	1.015.101	1.064.795	1.114.277	1.144.561	1.165.906	1.178.437
Graduado	20.693	26.074	28.357	33.385	34.402	41.201	46.726	46.806	45.377	47.584
Pós-graduado	7.802	10.387	14.022	14.093	19.598	20.924	23.368	23.943	21.760	21.114
Total geral	776.900	819.797	891.719	985.618	1.069.101	1.126.920	1.184.371	1.215.310	1.233.043	1.247.135

Fonte: Departamento de Educação Superior, do Ministério da Educação do Chile.

Gráfico 3.3 Evolução da matrícula de graduação por tipo de instituição

Fonte: Departamento de Educação Superior, do Ministério da Educação do Chile.

Em que pese o crescimento revelado ao longo dos anos, persistiram as desigualdades no acesso à educação, bem como conservou-se o modelo de Estado subsidiário (BRITTO, 2011), o que impulsionou a deflagração de movimentos estudantis, a exemplo do ocorrido em 2006, que ficou conhecido como Revolta dos Pinguins.²⁷ Ondas de manifestações intensificaram-se ao longo dos anos, sobretudo a partir de 2011, encampadas, também, por estudantes universitários, e tendo por uma das diversas bandeiras a reforma do ensino superior, com acesso universal e educação gratuita para todos.

Com o fim de reduzir essas disparidades, o Chile vem formulando uma sucessão de mudanças nas regras de financiamento à educação superior. Em 1991, foi aprovada a Lei nº 19.083, que passou a limitar o serviço da dívida para créditos universitários a 5% da renda dos devedores e reduziu a taxa de juros para 1% ao ano (BERNASCONI e ROJAS, 2003, p. 52). Fixou, além disso, o perdão da dívida após dez anos, caso não tenha sido totalmente adimplida pelo mutuário (CHILE, 1991).

Em 1994, a Lei nº 19.287 estabeleceu novas regras para o financiamento aos estudantes, no que toca aos chamados Fondos Solidarios de Crédito Universitario, constituídos por recursos orçamentários e doações diversas, mesmo de professores e ex-alunos oriundos das instituições (CHILE, 2014). A medida promoveu, por um lado, a transferência do domínio e da administração dos créditos universitários (e a respectiva carteira de devedores) do Estado para as próprias universidades e, por outro lado, aumentou para 2% a taxa de juros sobre o financiamento concedido ao estudante (BERNASCONI e ROJAS, 2003, p. 52).

27 Movimento impulsionado por estudantes secundaristas, em busca de melhor prestação de serviços educacionais e cuja pauta incluía a gratuidade na educação.

Em 2005, foi instituído, por meio da Lei nº 20.027, o Crédito com Garantía Estatal (CAE), administrado por órgão estatal autônomo. Consiste em empréstimo concedido por instituição financeira, permanecendo o Estado na condição de garantidor. O público-alvo são estudantes chilenos ou com residência definitiva no país, que necessitem de financiamento para iniciar ou continuar curso superior em instituições acreditadas que integrem o sistema do CAE (atualmente são aproximadamente noventa instituições participantes do sistema, incluindo universidades do Conselho de Reitores, universidades privadas, institutos profissionais, centros de formação técnica e escolas-mãe das Forças Armadas) (CHILE, 2005).

Em 2009, foi editada a Ley General de Educación nº 20.370 (CHILE, 2009), que buscou a reforma da LOCE, para reconhecer princípios inclusivos e de promoção dos direitos humanos no sistema educacional chileno. A alteração legislativa, no entanto, foi objeto de severas críticas, dentre as quais o fato de não alterar o sistema de financiamento e de manter o papel subsidiário do Estado na educação, com submissão ao modelo de livre mercado (OLIVA, 2010, p. 317).

Na esteira das reformas, em 2015, a Ley de Inclusión Escolar nº 20.845 foi implementada com a finalidade de dar um passo avante na direção da democratização do ensino e da educação de qualidade. A inovação legislativa eliminou o chamado financiamento compartilhado (CHILE, 2009) e proibiu a percepção de lucro por parte de estabelecimentos educacionais que recebam aportes estatais.

No início de 2018, a legislação educacional chilena sofreu outras relevantes alterações. Uma delas foi a derrogação do Decreto com Força de Lei nº 4, de 1981, especificamente do artigo que fixa normas sobre financiamento das universidades e regula o AFI (CHILE, 2018). A Lei nº 21.072 foi aprovada em fevereiro deste ano, com instituição de uma regra de transição, consistente em: a) para o ano de 2017, uma contribuição indireta, equivalente a dois milhões de pesos, que devem ser distribuídos entre as instituições de ensino superior que, em 2016, matricularam alunos, no primeiro ano de estudos, que estavam entre as primeiras 27.500 maiores pontuações no PSU; b) até o ano de 2018, cifra de um milhão de pesos, nas mesmas condições, ficando o gasto fiscal para implementação da lei a cargo da Provisión para Financiamientos Comprometidos (rubrica orçamentária chilena), prevista para o ano de 2018 (CHILE, 2018).

A eliminação do AFI faz parte de um pacote de medidas que visam a democratização do ensino superior chileno. O aporte, que se manteve no período democrático, era tido por discriminador, posto que favorecia instituições que recebiam estudantes que puderam custear um ensino secundário de melhor qualidade e, ao mesmo tempo, colocava em desvantagem candidatos mais carentes, que, por falta de acesso a boas escolas, não logravam obter boa pontuação na PSU.

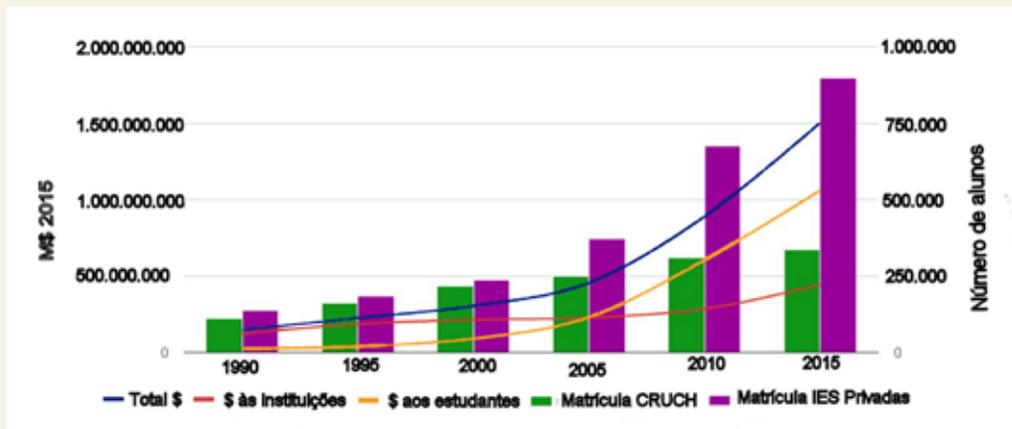
Outro ponto crucial das alterações legislativas havidas recentemente consiste na aprovação, também em janeiro de 2018, da Lei de Reforma à Educação Superior. Trata-se de importante

marco regulatório do setor e, dentre outras providências, instituiu a gratuidade da educação superior para estudantes mais carentes e estabelece medidas de equidade ao seu acesso.

O novo sistema de financiamento defendido pela reforma estabelece gratuidade progressiva e de acordo com o crescimento do país a IES estatais e privadas sem fins lucrativos. Prevê, nesse sentido, a diminuição paulatina do AFD, com transferência gradual dos recursos correspondentes para um fundo de pesquisa destinado a instituições de ensino superior que adiram à gratuidade (CHILE, 2016).

Os gráficos e tabelas a seguir, extraídos da publicação do Grupo de Estudos de Educação da Fundação Nodo XXI (NODO XXI, 2017), ilustram a evolução do financiamento público e do número de matrículas na educação superior entre os anos de 1990-2015, bem como a proposta do governo federal para financiamento e projeção da expansão objeto da reforma.

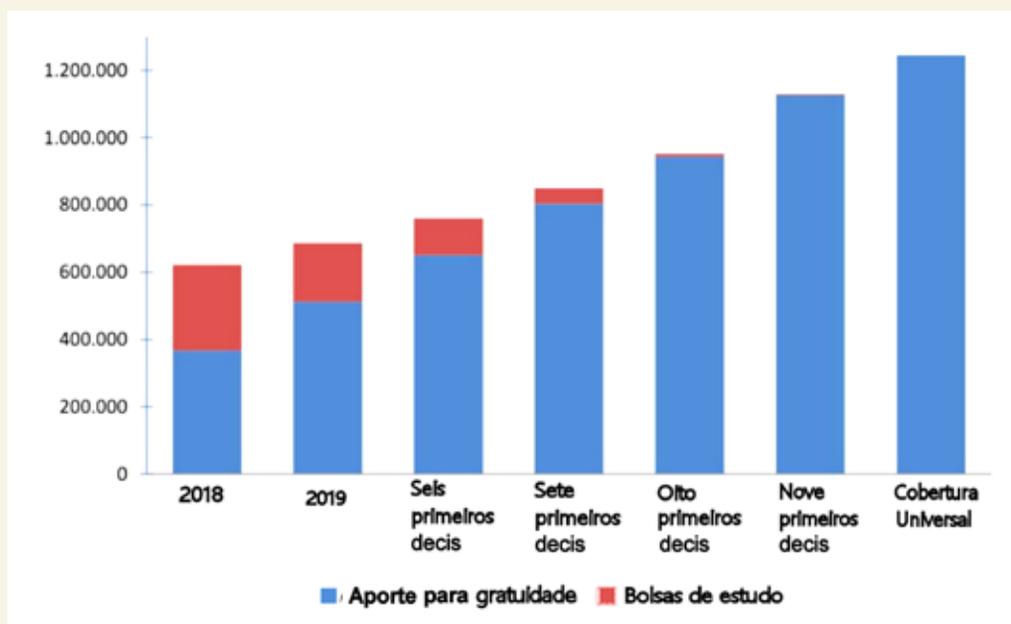
Gráfico 3.4 Chile – Evolução do financiamento público e matrículas na educação superior – 1990-2015



Fonte: base de dados MINEDUC (2012) e CGR (2016). Valores monetários em M\$2015.

A proposta do governo:

Gráfico 3.5 Chile – Proposta de governo para financiamento público para a educação superior – alunos beneficiados pela gratuidade e bolsas de estudo



Fonte: apresentação do Ministério da Fazenda para Comissão de Fazenda da Câmara de Deputados, 4/7/2017.

Tabela 3.4 Chile – Expansão de matrículas totais de acordo com o tipo de instituição – (projeção 2017-2027)

Tipo de Instituição	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Rede de Instituições Públicas	235.206	260.367	285.819	311.562	337.596	363.921	414.915	466.491	518.648	571.387	624.707
U. Confessionais CRUCH	83.760	84.277	84.795	85.312	85.830	86.347	86.864	87.382	87.899	88.417	88.934
U. Privadas	346.274	338.842	331.293	323.626	315.842	307.940	290.079	271.984	253.654	235.089	216.289
Institutos Profissionais	374.710	366.668	358.499	350.202	341.778	333.228	313.900	294.319	274.484	254.394	234.051
Centros de Treinamento Técnico	136.777	133.841	130.859	127.831	124.756	121.635	114.580	107.433	100.192	92.859	85.433
Total	1.176.727	1.183.996	1.191.264	1.198.533	1.205.802	1.213.071	1.220.339	1.227.608	1.234.877	1.242.145	1.249.414

Fonte: NODOXXI, 2017.

Tabela 3.5 Chile – Financiamento da expansão das matrículas na educação superior – 2017-2020

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL	2017	2018	2019	2020
Aportes para Gratuidade (1)	\$ 747.902	\$ 965.104 (*)	\$ 1.167.339	\$ 1.369.595
Bolsas de Estudo (2)	\$ 55.581	\$ 40.466	\$ 19.758	\$ 11.155
Fundo Solidário (2)	\$ 12.914	\$ 12.914	\$ 0	\$ 0
Total do Financiamento Estudantil	\$ 816.397	\$ 1.018.484	\$ 1.187.097	\$ 1.380.750
FINANCIAMENTO INSTITUCIONAL				
Aporte Fiscal Direto (3)	\$ 168.078	\$ 168.078	\$ 168.078	\$ 168.078
Convênio Marco Universidades Estatais (3)	\$ 57.826	\$ 57.826	\$ 57.826	\$ 57.826
Plano de Fortalecimento das Universidades Estatais (4)	\$ 15.000	\$ 15.000	\$ 15.000	\$ 15.000
CFT Estatais (5)	\$ 13.224	\$ 29.269	\$ 55.301	\$ 23.919
FDI (6)	\$ 28.975	\$ 28.946	\$ 28.916	\$ 28.886
Fundo Basal por Desempenho (6)	\$ 22.290	\$ 22.290	\$ 22.290	\$ 22.290
Fortalecimento CRUCH (6)	\$ 5.652	\$ 5.652	\$ 5.652	\$ 5.652
Convênio U de Chile (6)	\$ 9.609	\$ 9.613	\$ 9.616	\$ 9.619
Total Financiamento Institucional	\$ 320.655	\$ 336.673	\$ 362.679	\$ 331.270
CRÉDITO COM GARANTIA ESTATAL (CAE)				
CAE novos (7)	\$ 33.671	\$ 30.157	\$ 27.009	\$ 24.190
Recarga do CAE (7)	\$ 92.104	\$ 96.940	\$ 102.031	\$ 107.388
Subsídio CAE (Lei 20.634) (7)	\$ 20.643	\$ 23.464	\$ 26.669	\$ 30.313
Total Crédito com Aval do Estado	\$ 146.418	\$ 150.561	\$ 155.709	\$ 161.891
TOTAL RECURSOS	\$ 1.283.470	\$ 1.505.718	\$ 1.705.485	\$ 1.873.911

Fonte: Education at a Glance 2017 (OECD, 2017).

Vê-se, portanto, que um dos aspectos contemplados na reforma reside na significativa ampliação da rede de instituições públicas e dos aportes para gratuidade no financiamento estudantil, com vistas a alcançar cobertura universal.

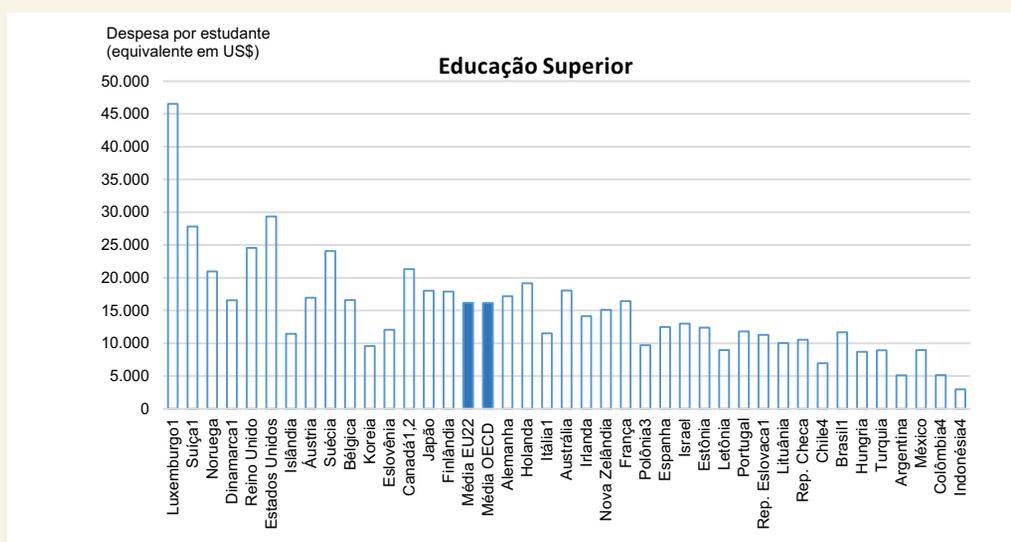
Outro ponto relevante estabelecido na lei aprovada pelo parlamento chileno foi a proibição de que pessoas naturais e instituições com fins lucrativos participem do controle dos centros de educação superior, constante do art. 63. No entanto, mais um capítulo se abriu nesse redemoinho de mudanças: no dia 27 de março de 2018, a Suprema Corte do Chile declarou inconstitucional o referido dispositivo, ao argumento de que a regra viola a igualdade perante a lei e a liberdade de educação. A decisão final ratificou essa declaração, retirando-se essa proibição da redação do artigo em questão na Lei nº 21.091/2018.

3.2. SUFICIÊNCIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: CUSTOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA, EM DIMENSÃO COMPARATIVA A OUTROS PAÍSES

Dados divulgados no relatório de 2017 do *Education at a Glance* (OECD, 2017, p. 168 e 180), publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), revelam que a média de gastos anuais, por estudante da educação terciária, nos países da OCDE, é de US\$ 16.143. Registrou-se, também, que 64% das despesas das instituições de ensino são direcionadas a serviços essenciais, a exemplo dos custos com ensino, enquanto aproximadamente 1/3 do total dos gastos educacionais por estudante (o equivalente a US\$ 5.084) é dedicado a pesquisa e desenvolvimento.

Na comparação internacional, o investimento público em 2014, por estudante, na educação superior brasileira não se distancia muito da média do investimento dos países da OCDE, muito embora o país ocupe posição abaixo no *ranking*, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 3.6 Despesa pública em educação superior por estudante, em países da OCDE e países parceiros, incluído o Brasil – 2014



Fonte: Education at a Glance 2017 (OECD, 2017).

Notas: 1 Apenas instituições públicas (Itália – para educação primária e secundária; Canadá e Luxemburgo – para educação superior e da primária à superior; Rep. Eslovaca – para graduados, mestres e doutores).

2 Educação primária inclui dados da pré-primária e da educação secundária inferior.

3 Educação secundária superior inclui informação de programas vocacionais na educação secundária inferior.

4 Ano de referência: 2015.

O relatório ainda aponta mudanças no gasto por aluno nas instituições educacionais brasileiras. Segundo indicadores da OCDE, no período entre 2008 e 2014, o Brasil registrou largo incremento na quantidade de matrículas no ensino superior, em evolução numérica comparável ou superior a de muitos países da OCDE. No entanto, observou-se um decréscimo no gasto público por estudante, conforme demonstra a tabela reproduzida a seguir (OECD, 2017, p. 179).

Tabela 3.6 Evolução no gasto público, no número de matrículas e no gasto público por estudante nos países da OCDE e países parceiros – 2008, 2011 e 2014 (em percentagem, ano base 2010 = 100)

OCDE	Educação primária, secundária e pós-secundária mas não educação superior														Educação Superior					
	Evolução no gasto (2010 = 100)			Evolução no número de estudantes (2010 = 100)			Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)			Evolução no número de estudantes (2010 = 100)			Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)							
	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)			
Austrália	83	98	102	98	102	108	84	96	94	88	102	127	86	103	113	102	99	113		
Áustria	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m		
Bélgica	100	101	104	101	100	102	100	101	102	93	102	110	92	103	112	101	98	99		
Canadá1	92	97	101	101	99	102	91	98	98	89	97	104	99	100	115	89	97	91		
Chile	102	104	109	105	98	94	97	106	115	78	110	121	82	107	122	95	103	99		
Rep. Checa	96	103	101	104	98	97	92	105	104	95	117	108	90	101	89	106	116	121		
Dinamarca 1	91	92	107	94	105	105	97	88	102	92	102	97	93	93	130	98	110	74		
Estónia	114	93	94	106	98	94	107	95	101	93	114	142	99	100	86	94	113	164		
Finlândia	96	101	99	101	99	98	95	102	101	93	104	96	99	101	101	94	103	95		
França	99	99	100	100	100	102	98	98	98	96	101	105	97	101	106	99	100	99		
Alemanha	94	100	98	103	98	94	92	101	105	92	104	109	92	105	123	100	99	89		
Grécia	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m		
Hungria2,3	113	94	105	102	99	93	111	95	112	110	117	85d	114	107	92	97	109	92		

Educação primária, secundária e pós-secundária mas não educação superior																		
	Evolução no gasto (2010 = 100)				Evolução no número de estudantes (2010 = 100)				Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)									
	2008	2011	2014	2014	2008	2011	2014	2014	2008	2011	2014	2014						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
Islândia	115	103	110	100	100	99	115	103	111	114	97	121	94	103	102	121	94	118
Irlanda	91	96	90	m	101	106	m	96	85	95	94	82	m	100	108	m	94	76
Israel	92	111	126	96	102	109	96	109	115	92	111	115	87	101	100	106	110	115
Itália ¹	108	96	98	100	101	101	108	95	97	101	102	97	102	99	93	99	103	104
Japão ²	98	100	102	101	99	97	96	101	106	99	104	105d	101	100	99d	98	104	106
Koreia	82	103	103	105	97	87	78	106	118	92	105	106	101	101	100	92	104	106
Letónia	130	96	114	109	96	91	119	100	126	128	116	119	112	95	86	114	123	138
Luxemburgo ¹	87	95	98	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
México	93	104	112	98	101	104	94	103	108	89	97	118	92	105	119	97	92	99
Holanda	93	99	97	100	100	98	93	99	99	92	104	109	93	103	108	99	101	100
Nova Zelândia	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Noruega	89	95	100	100	101	102	89	94	98	90	97	111	94	103	111	96	94	100
Polónia ²	95	98	105d	107	98	93d	89	101	112	77	93	98	102	98	89	76	95	110
Portugal ^{1,2}	89	94	112	101	98	92	88	96	122	94	94	91d	95	103	94d	99	91	97
Rep. Eslovaca ¹	86	93	101	107	97	89	80	96	113	97	111	129	100	98	88	97	113	146

Educação primária, secundária e pós-secundária mas não educação superior																									
Educação Superior																									
	Evolução no gasto (2010 = 100)				Evolução no número de estudantes (2010 = 100)				Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)																
	2008	2011	2014	(3)	2008	2011	2014	(6)	2008	2011	2014	(9)	2008	2011	2014	(12)	2008	2011	2014	(15)	2008	2011	2014	(18)	
Eslovênia	101	98	91	103	99	99	92	96	94	98	98	89	97	106	100										
Espanha	97	98	90	97	101	106	100	96	85	94	98	93	99	95	103	107	99	99	95	86					
Suécia	101	100	104	106	99	103	95	101	100	90	102	108	108	91	103	99	99	99	99	109					
Suíça ¹	m	m	m	102	99	98	m	m	m	m	m	m	m	90	106	106	m	m	m						
Turquia ^{1,3}	84	118	147	96	110	113	87	108	130	80	195	230	84	116	151	95	168	152							
Reino Unido	91	102	120	99	101	103	92	101	117	m	m	m	96	105	109	m	m	m							
Estados Unidos	102	98	97	102	101	101	100	97	96	96	104	106	90	104	100	107	100	106							
Média OCDE	97	99	104	101	100	99	95	99	105	94	107	111	95	102	105	99	105	106							
Média EU22	99	97	102	102	99	98	96	98	103	96	104	104	98	101	101	98	103	103							
Parceiros																									
Argentina	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m							
Brasil ¹	88	104	106	105	97	67	83	106	158	83	113	107	89	120	134	93	94	80							
China	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m							
Colômbia	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m							
Costa Rica	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m							

Educação primária, secundária e pós-secundária mas não educação superior													Educação Superior				
		Evolução no gasto (2010 = 100)		Evolução no número de estudantes (2010 = 100)		Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)		Evolução no número de estudantes (2010 = 100)		Evolução no gasto (2010 = 100)		Evolução no número de estudantes (2010 = 100)		Evolução no gasto por estudante (2010 = 100)			
		2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	2008	2011	2014	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
Índia	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Indonésia	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Lituânia	m	94	90	109	95	86	m	100	105	96	119	120	106	98	97	91	121
Fed. Russa ¹	105	104	117	101	101	104	104	103	113	99	93	95	m	94	81	m	99
Arábia Saudita	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
África do Sul	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Média G20	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m

Fonte: Education at a Glance 2017 (OECD, 2017).

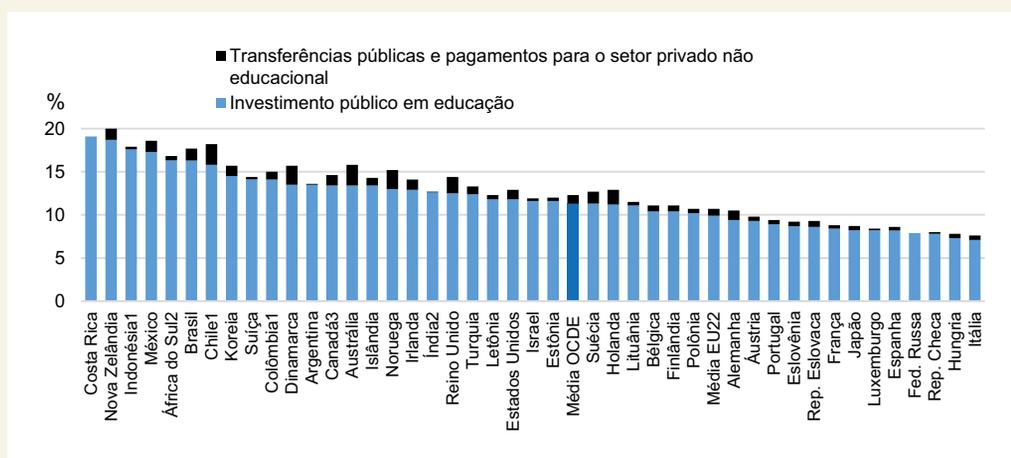
Obs.: 1. Apenas instituições públicas (Itália – para educação primária e secundária; Canadá e Luxemburgo – para educação superior; Fed. Russa – para educação primária, secundária e pós-secundária mas não superior; Rep. Eslovaca – para graduados, mestres e doutores).

2. Alguns níveis de educação estão incluídos junto com outros.

3. Apenas gasto público.

Da mesma forma, a despesa pública com a educação brasileira, como proporção da despesa pública total em todos os serviços, supera a média dos países da OCDE. Registrou-se que, em 2014, a parcela do gasto público total, do ensino primário ao superior, correspondeu, em média, a 11,3%, enquanto o Brasil registrou 16,3% no mesmo período.

Gráfico 3.7 Composição do investimento público total em educação como percentual do gasto público total (2014) em países da OCDE e países parceiros, incluído o Brasil



Fonte: Education at a Glance 2017 (OECD, 2017).

Obs.: 1. Ano de referência: 2015.

2. Ano de referência: 2013.

3. Inclui pré-escola.

4. Os países estão ranqueados em ordem decrescente de investimento público total em educação desde o ensino fundamental até o superior como percentual do gasto público total.

Portanto, tomando-se por base a comparação internacional, o Brasil demonstra potencialidade para otimizar seu investimento no ensino superior, o que pressupõe, dentre outras reformulações necessárias, a melhora da qualidade da educação básica.

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA AGENDA PARA O FUTURO

A manutenção das instituições públicas de educação superior é política estratégica de formação de pessoal e de desenvolvimento científico e tecnológico. Os recursos destinados a essa manutenção, contudo, vêm sendo contidos e progressivamente absorvidos pelas despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais. O impedimento da ampliação real dos recursos destinados a essas instituições, especialmente as federais, tem resultado na compressão dos investimentos, necessários à infraestrutura de ensino e de pesquisa, o que certamente pode comprometer o cumprimento da missão finalística dessas instituições.

Paralelamente, a União vem sendo sistematicamente instada a ampliar sua participação no financiamento da educação básica, responsabilidade precípua dos entes federados subnacionais que, contudo, não têm demonstrado a necessária disponibilidade de recursos para promover o atendimento na quantidade e qualidade desejadas.

Isso gera tensão no âmbito do orçamento do Ministério da Educação que, como já demonstrado, vem sendo progressivamente absorvido pelos dispêndios com educação superior, resultando na diminuição do volume de recursos alocados para educação básica.

Configura-se, portanto, ao menos no curto prazo, um cenário muito pouco favorável para a educação nacional, no que se refere à disponibilidade de recursos federais: o orçamento do Ministério da Educação praticamente congelado, em termos reais;²⁸ o avanço do comprometimento dos recursos com educação superior que, premido pelo crescimento das despesas obrigatórias, não possibilita destinação de recursos suficientes para investimentos e para custeio, limitando ou mesmo prejudicando a qualidade dos serviços e dos projetos das instituições federais de educação superior; a redução do apoio da União à educação básica que, necessitando ser expandida, encontra limitação na disponibilidade de recursos dos entes subnacionais, especialmente dos municípios.

28 O projeto de lei orçamentária para 2019, em apreciação no Congresso Nacional, indica reversão nessa tendência. O acréscimo, em valores nominais, das dotações previstas em relação à proposta de 2018, corresponde a R\$ 16,1 bilhões (+15,2%), dos quais R\$13,5 bilhões alocados em despesas de pessoal.

4.1. IMPASSES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PELA UNIÃO

A oferta pública de educação superior certamente apresenta relevância estratégica para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do país. No entanto, dados referentes a instituições e matrículas na educação superior, em cursos de graduação, indicam que a rede particular é a grande porta de acesso para a larga maioria dos estudantes, incluídos os originários das camadas mais pobres da população.

A rede pública, porém, enfrenta significativas dificuldades para sua expansão, em particular aquelas referentes a seu financiamento. A alocação de recursos públicos é uma questão de decisão política. Em cenários de restrições orçamentárias e fiscais, essa escolha assume contornos críticos. No caso do ensino superior público, esses contornos estão bem evidentes.

Como demonstrado, a partir de 2016, com a regra imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, sobre teto de gastos, vislumbra-se um cenário que projeta a expansão das despesas de natureza obrigatória (pessoal e encargos sociais) em detrimento das despesas de custeio e de investimentos. De fato, a partir desse ano, tem-se observado redução nas aplicações totais nesses dois grupos de natureza de despesas.

Essa tendência, contudo, tem raízes temporais anteriores. Tratando-se de despesas de natureza obrigatória, sujeitas até mesmo a maiores demandas diretas por parte de categorias organizadas, bem como em decorrência do crescimento vegetativo da folha de pagamento, as despesas de pessoal têm comprimido as demais, em especial nos últimos exercícios de reduzido espaço fiscal. Esse quadro explica, em boa medida, no período 2012-2017, a redução no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (-38%) e, no período 2015-2017, no orçamento da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (-48%), unidades orçamentárias de gestão e execução de políticas educacionais com reduzida participação relativa de despesas de pessoal em relação a seus orçamentos.

As instituições federais de educação superior, a partir de 2005, têm apresentado contínuo crescimento nas despesas de pessoal (103%). O grupo outras despesas correntes, a partir de 2013, teve declínio de 14%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2011 (-71%).

Sem a ocorrência de elevação proporcional do montante total de recursos destinados a essas instituições, a expansão das despesas de pessoal vem, progressivamente, comprimindo as demais despesas de custeio e investimentos. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, despesas com pessoal e encargos sociais representaram 80,8% do orçamento das Ifes. Restaram apenas 2,4% destinados a investimentos.

Os Ifet, a partir de 2005, apresentam, de forma mais acentuada do que as Ifes, contínuo crescimento nas despesas de pessoal (458%). O grupo outras despesas correntes, a partir de

2015, teve declínio de 4%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2013 (-81%). Como resultado da forte expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, as despesas totais tiveram contínuo crescimento no período 2005-2017 de 462%. Também nos Ifet, a expansão das despesas de pessoal comprime despesas de custeio e investimentos. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, as despesas com pessoal e encargos sociais representaram 79,0% do orçamento dos Ifet. Somente 2,2% dos recursos foram aplicados em investimentos.

Para a administração pública como um todo, a evolução dos gastos no período 1997-2016 demonstra que os agregados de despesas obrigatórias crescem em termos reais, em especial as previdenciárias e assistenciais, o que vem provocando redução acentuada das demais despesas primárias de natureza discricionária. Ainda que sejam implementadas correções necessárias para contenção das despesas obrigatórias, os efeitos advindos somente serão observados no médio e no longo prazos, o que sinaliza grande dificuldade em se recuperarem os níveis de gastos em educação nos próximos exercícios, uma vez estabelecido um limite para a despesa primária total. As despesas obrigatórias deverão comprimir demasiadamente um conjunto de despesas relevantes ao funcionamento do Estado, atingindo necessariamente as despesas discricionárias, dentre estas as destinadas ao custeio das unidades administrativas, e programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços à sociedade, em especial os investimentos públicos. Essa trajetória de gastos mostra-se acentuada para as universidades e institutos federais, que enfrentam redução em sua capacidade de operação.

A expansão da rede pública federal de educação superior, uma louvável opção de política pública, implicando maior quantidade de professores e demais servidores, apresentou importante impacto na ampliação do número de estudantes atendidos, inclusive os de baixa renda, por meio da política de cotas. No entanto, os constrangimentos orçamentários oferecem sério risco à manutenção dos impactos positivos dessa política, pela possibilidade concreta de inviabilizarem o adequado funcionamento das instituições de ensino e de seus laboratórios, a reposição de equipamentos e a manutenção geral de sua infraestrutura.

Assim, o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 compromete não só as políticas educacionais expansionistas previstas na Constituição e no Plano Nacional de Educação, mas também as inegáveis conquistas verificadas nas últimas décadas, com grave risco de retrocesso em matéria educacional. A educação impacta o crescimento econômico. Nos últimos anos, evidenciou-se a necessidade de melhorar a qualificação da força de trabalho do país, sob pena de estagnação de sua capacidade produtiva. Nesse aspecto, o Novo Regime Fiscal cria um paradoxo: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que se prejudiquem a formação e a qualificação da atual população estudantil, que corresponderá à população economicamente ativa das próximas décadas.

O Governo Federal precisa enfrentar a realidade de que mais de 60% dos recursos do Ministério da Educação, nos últimos anos, vêm sendo destinados à sua rede própria de instituições de educação superior (aqui computadas as despesas de todas as subfunções a estas relacionadas) e aos demais programas voltados a esse nível de ensino. Por outro lado, a necessidade de expandir e qualificar o atendimento da educação básica no país, sob responsabilidade dos entes federados subnacionais, vem ampliando a pressão para que a União amplie sua participação no financiamento desse nível educacional.

Há, portanto, um grande dilema de política de alocação de recursos. A educação superior já recebe a maior parte dos recursos do Ministério da Educação e, progressivamente, esses recursos estão sendo absorvidos por despesas obrigatórias, reduzindo aquelas de outros custeios e investimento, com tendência a inviabilizar o adequado funcionamento das instituições federais. De outra parte, a educação básica, carente de maior volume de recursos, reclama dotações ampliadas da União.

Além disso, a melhora da qualidade da educação básica, com regularização do fluxo escolar, tende a aumentar a demanda por vagas na educação superior, cujo atendimento pela rede pública, em especial a federal, de acordo com os dados levantados nesse estudo, será de difícil realização, se mantidas as atuais condições de seu financiamento. Que dizer então do cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, que estabelece significativa ampliação da taxa bruta e da taxa líquida de escolarização em nível superior?

É preciso, pois, manter a rede já existente e ampliar sua capacidade de atendimento. Impõe-se o encaminhamento de soluções que possibilitem a ampliação dos recursos para funcionamento das universidades federais e dos Ifets.

Algumas opções já estão delineadas, necessitando, porém, de adequações para sua efetiva operacionalização. Uma delas decorre do esforço próprio dessas instituições: os recursos diretamente arrecadados constituem-se em alternativa complementar para seu financiamento.

4.2. POSSIBILIDADE DE USO INTEGRAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS GERADOS PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

A atual situação de contenção do orçamento federal, ao lado do crescimento das despesas obrigatórias, sob égide da Emenda Constitucional nº 95/2016, ao longo do tempo, já está comprometendo as condições de financiamento dos investimentos e das despesas de custeio da rede federal de educação superior, e irá fazê-lo ainda mais. Uma condição de alívio seria a possibilidade de essas instituições lançarem mão, integralmente, dos recursos gerados por si próprias. No entanto, significativa parcela desses recursos não pode ser

mobilizada e também, ao sê-lo em parte, frequentemente resulta na redução da alocação de dotações oriundas dos chamados recursos livres ou dotações ordinárias do Tesouro. Como apontado neste estudo, seria de todo conveniente que, por meio de simples e adequada Emenda Constitucional, fosse retirado o limitador hoje existente para previsão e uso desses recursos, à semelhança do que já ocorre com os recursos destinados, com complementação da União, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A série histórica de utilização de recursos próprios como fonte de receitas indica que, em 2010, essa utilização foi máxima, quando representou 4,2% (R\$ 1,6 bilhão) das despesas totais das universidades federais. Porém, a partir de 2103, mostra-se em declínio, tendo-se estabilizado, no biênio 2016-2017, em torno de R\$ 700 milhões para o conjunto das Ifes.

Essa alternativa, porém, enfrenta obstáculos dentro do que se pode denominar política orçamentária paradoxal. Caso haja previsão de sua arrecadação quando da elaboração de seus orçamentos, as fontes próprias também não asseguram acréscimo de recursos para as Ifes, uma vez que um eventual incremento em sua estimativa poderá ser compensado com redução de fontes livres – recursos ordinários ou destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino – remanejadas para aplicações distintas do ensino superior. Essa situação coloca-se em evidência ante a vigência da EC nº 95/2016, que limita a expansão das despesas públicas em favor da obtenção da meta de resultado primário.

O Novo Regime Fiscal cria outra situação singular: caso não previsto em seus orçamentos, o excesso de arrecadação de receitas próprias, auferido pelas universidades nos exercícios financeiros em curso, está indisponível para uso e passa a integrar o resultado primário do Governo Central ou, quando disponibilizado, retira recursos livres para utilização em outras áreas. Isso decorre do art. 107, § 5º, do novo texto do ADCT que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. Ou seja, os limites orçamentários autorizados não podem ser ampliados, ainda que por excesso de arrecadação, qualquer que seja a sua natureza.²⁹ Todo acréscimo de receita ao longo do exercício financeiro em curso deverá ser revertido para a melhora do resultado primário, mesmo que se ultrapasse a meta prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou destinado a suprir fontes frustradas em outras dotações, ainda que de outros ministérios.

A utilização de recursos próprios por excesso de arrecadação somente dar-se-ia por meio da abertura de créditos extraordinários, dentre as exceções contidas no § 6º do referido

29 ADCT art. 107 § 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

artigo,³⁰ admitidos nas hipóteses de relevância e urgência, nos termos do art. 167, § 3º, c/c art. 62, da Constituição.

Assim, o teto de gastos constitui empecilho para ampliação de fontes de recursos das universidades com uso de recursos diretamente arrecadados, situação que vem a desestimular as Ifes na busca por receitas dessa natureza. O entrave imposto pelo Novo Regime Fiscal somente poderá ser superado mediante alteração por meio de nova proposta de emenda à Constituição, a fim de excluir, dos limites estabelecidos, as aplicações financiadas por recursos próprios de Ifes.

4.3. RECUPERAÇÃO DE DOTAÇÕES DAS AGÊNCIAS FEDERAIS DE FOMENTO À PÓS-GRADUAÇÃO E À PESQUISA

Um importante aporte de recursos para as instituições federais de educação é realizado pelas agências federais de fomento à pesquisa e à pós-graduação, entre as quais ressalta-se o papel da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O orçamento e a execução orçamentária dessas duas agências, nos últimos anos, têm sinalizado um cenário de significativa contração na disponibilidade de recursos públicos para as instituições públicas de educação superior. É indispensável preservar e mesmo ampliar os recursos dessas agências.

4.4. PARCERIA COM INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Com relação às instituições estaduais, o volume de recursos alocados pelos estados e pelo Distrito Federal é significativo. No seu conjunto, porém, esse volume também tem-se reduzido: o montante de R\$ 20,6 bilhões, em 2018, é, em termos reais, inferior em R\$ 2 bilhões àquele alocado em 2013. Os estados em que esse decréscimo ocorreu de forma mais expressiva foram São Paulo, Amazonas, Ceará, Goiás, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. A realização de parcerias entre o Governo Federal e os dos estados poderia viabilizar a ampliação do atendimento aos estudantes, com economia global de

30 ADCT art. 107 § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

recursos, na medida em que já se encontra instalada uma rede de capilaridade considerável no interior dos estados.

4.5. INSTITUIÇÃO DE FUNDOS PATRIMONIAIS

Outra forma de estímulo à captação de recursos seria a autorização para implementação de fundos patrimoniais ligados às instituições públicas de educação superior. Tramitam de longa data no Congresso Nacional projetos de lei voltados para esse tema. Importa dar encaminhamento mais acelerado a essas iniciativas legislativas. Presentemente, tramitam duas proposições com objetivos similares: o Projeto de Lei nº 4.643/2012, de autoria da deputada Bruna Furlan, que se encontra em apreciação no Senado Federal; e o Projeto de Lei do Senado Federal nº 16/2015, de autoria da senadora Ana Amélia, ora em discussão na Câmara dos Deputados.

Ao longo do exame do primeiro projeto, no Senado Federal, surgiu a proposta de se acrescentar à matéria a criação de um programa de excelência das universidades e institutos de pesquisa brasileiros, a ser operacionalizado pela Capes e custeado por fundo financeiro privado especificamente constituído, cuja principal fonte de receita é o aporte de recursos privados relacionados à obrigação de pessoas jurídicas aplicarem em pesquisa, desenvolvimento e inovação, em decorrência de concessão, partilha de produção, cessão onerosa e instrumentos congêneres ou em regulamentações setoriais.

Esse encaminhamento merece cuidadosa consideração, na medida em que pode ser oportuna forma de estimular as empresas a realizarem a devida aplicação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, legalmente obrigatória, e que frequentemente não vem sendo adequadamente cumprida.³¹

4.6. REDISSCUSSÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PAÍS

O cenário acima exposto levanta a necessidade de discussão do modelo mais geral de financiamento da educação superior no país, sob a perspectiva do estudante. Esse modelo apresenta contradições, especialmente no que se refere ao acesso a esse nível de ensino por estudantes originários das camadas menos favorecidas da população.

31 Este estudo já estava concluído quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 851/2018, que “autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências”. Tal Medida Provisória estende essa possibilidade para diversas áreas de políticas públicas e não apenas a educação. Cria também, com objetivo semelhante ao referido no texto, porém de modo ampliado, o Programa de Fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – Programa de Excelência.

O sistema público, com raras exceções, ao abrigo do art. 242 da Constituição Federal, adota o princípio da gratuidade do ensino. Se a política de cotas, adotada progressivamente em toda a rede federal a partir de 2012, tornou-o mais inclusivo, o sistema público permanece sem fazer distinção entre seus estudantes, em termos de recursos familiares: os estudos de todos são financiados pela sociedade, sem ônus adicionais para as famílias. Já para um grande contingente de estudantes igualmente carentes, cuja única alternativa de progressão nos estudos é a matrícula na rede particular, o Governo Federal mantém um programa de bolsas (o Prouni) e um programa de empréstimos (o Fies). Desse modo, estudantes que apresentam perfil socioeconômico de carência similar são diversamente atendidos: alguns desfrutam de gratuidade (integral ou parcial, conforme a bolsa recebida) e para outros, não há alternativa senão contrair empréstimo de longo prazo, ainda que subsidiado.

O modelo de financiamento da educação superior no país requer medidas que favoreçam a articulação entre o Poder Público e a rede particular de ensino, as instituições de educação superior e as famílias dos estudantes, para implementação de alternativas que assegurem a continuidade dos estudos, especialmente daqueles pertencentes às camadas economicamente mais carentes da sociedade.

No que se refere à rede pública, é frequente se colocar a hipótese de eventual alteração constitucional que permita a cobrança de mensalidades, observada a capacidade contributiva de seus estudantes. Historicamente, estudos demonstraram que o volume de receitas teoricamente a ser assim obtido seria residual, face aos custos de operação dessa rede. No entanto, os recursos assim obtidos podem constituir reforço orçamentário para fazer face às despesas de outros custeios e de capital das instituições públicas, além de compor um fundo que destine apoio financeiro à continuidade dos estudos superiores dos estudantes mais carentes. Adicionalmente, cabe avançar na autorização, por meio de emenda constitucional, para que as instituições públicas, de acordo com as necessidades, cobrem pela oferta de cursos de treinamento, aperfeiçoamento e especialização. Trata-se, em boa medida, de reconhecer o que, na realidade, já é praticado por muitas instituições, utilizando diversas estratégias para descaracterizar essa oferta como ensino, sujeito ao princípio constitucional da gratuidade.

4.7. DESEQUILÍBRIO NO FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PELA SOCIEDADE

Para o ano de 2017, o dispêndio total com educação superior foi estimado em aproximadamente R\$ 140 bilhões, dos quais R\$ 84,2 bilhões em recursos públicos e R\$ 55,8 bilhões em recursos privados das famílias. Esses dados não incluem as instituições municipais, das quais algumas são inteiramente gratuitas para os estudantes e outras não. De todo modo,

estas últimas atendem apenas a 1,5% dos estudantes de graduação, tendo, portanto, pouco impacto no quadro geral que se pretendeu descrever.

Ainda que os recursos públicos carreados às instituições públicas de educação superior sejam destinados a custear outras atividades além do ensino de graduação, como a pós-graduação, a pesquisa e a extensão, a diferença no volume de recursos é significativa: R\$ 71,9 bilhões, nas instituições públicas, que atendem, com gratuidade, a 1,87 milhão de estudantes, e R\$ 12,3 bilhões para apoio de financiamento (gratuidade com bolsa e/ou empréstimo) a 2,03 milhões de estudantes nas instituições particulares.

Por outro lado, o dispêndio global das famílias para custear estudos de graduação de 4,06 milhões de estudantes foi estimado em R\$ 55,8 bilhões.

Considerando-se que 75% das matrículas em cursos de graduação se encontram nas instituições particulares e que o perfil socioeconômico dos que as frequentam é similar ao observado entre as instituições públicas, constata-se desequilíbrio na atuação do Poder Público em prover o financiamento da educação superior dos estudantes que necessitam de algum tipo de apoio financeiro para prosseguimento de seus estudos. Sob o ponto de vista geral da sociedade, parece relevante rediscutir a política pública voltada para esse campo. Nesse sentido, os modelos pesquisados em outros países podem constituir fonte oportuna de inspiração.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto et al. Estados Unidos Mundo Afora: políticas públicas de financiamento à educação superior. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2007. p. 39 e 58.

ALEMANHA - Bafög. **The German Federal Training Assistance Act**. Disponível em: <<https://www.bafög.de/>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ALEMANHA – BMBF. Education and Research in Figures 2017. **Federal Ministry of Education and Research – BMBF**. Berlim, maio 2017. Disponível em: <https://www.bmbf.de/pub/Education_and_Research_in_Figures_2017.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

AUSTRÁLIA. Higher Education Loan Program. **HELP: impact on the budget**. Parliamentary Budget Office, 2. ed., abr. 2016. Disponível em: <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/Publications/Research_reports/Higher_Education_Loan_Programme/>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Higher Education Reform Package. **The Australian Government Department of Education and Training**. Disponível em: <https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/overview_final_0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Higher Education Report 2011-2013. **The Australian Government Department of Education and Training. Commonwealth of Australia**, 2014.

Disponível em: <https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/higher_education_report_2011-2013_final_web.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Portfolio Budget Statements 2017-18: Education and Training Portfolio. **The Australian Government Department of Education and Training. Commonwealth of Australia**, 2017.

Disponível em: <https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/education_and_training_portfolio_budget_statements_2017-18_full_print.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Study in Australia. Future Unlimited. **Australian Government**. Disponível em: <<https://www.studyinaustralia.gov.au/english/australian-education/universities-and-higher-education/list-of-australian-universities>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

AUSTRÁLIA-GCA. Graduate Salaries 2015: a report on the earnings of new Australian graduates in their first full-time employment. **Graduate Careers Australia Ltd.**, 2016.

Disponível em: <<http://www.graduatecareers.com.au/wp-content/uploads/2016/07/Graduate-Salaries-Report-2015-FINAL1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

AUSTRÁLIA-HECS-HELP. Disponível em: <<https://www.studyassist.gov.au/help-loans-and-csps/hecs-help>>. Acesso em: 10 set. 2018.

AUSTRÁLIA-HELP. Higher Education Loan Program (HELP). **The Australian Government Department of Education and Training**. Disponível em: <<https://www.education.gov.au/higher-education-loan-program-help>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Higher Education Loan Program (HELP) and other student loans: a quick guide**. Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, 2 maio 2017. Disponível em: <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/HELP>. Acesso em: 10 set. 2018.

AUSTRÁLIA-HESA. **Compilação da Lei de Apoio à Educação de 2003 e emendas até o Ato n. 100 de 1º jan. 2017**, Federal Register of Legislation, 2017. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00003>>. Acesso em: 10 set. 2018.

AUSTRÁLIA-U MELBOURNE. **The University of Melbourne tuition fees for 2019, 2018**. Disponível em: <<https://study.unimelb.edu.au/how-to-apply/fees>>. Acesso em: 10 set. 2018.

BELL, Sharon. **Increasing student debt load puts principle of access at risk**. The Australian Higher Education, maio 2017. Disponível em: <<https://www.theaustralian.com.au/higher-education/increasing-student-debt-load-puts-principle-of-access-at-risk/news-story/a834e5d83fca03d1c990c1fd754d8e6a>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BERNASCONI, Andrés; ROJAS, Fernando. **Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003**. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean. IESALC/UNESCO, ago. 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140395s.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018

BLANCO, Christian; JEREZ, Emeline; ROLANDO, Rodrigo. **SIES (2014) Panorama de la Educación Superior en Chile 2014**. Departamento de Educação Superior, Ministério da Educação no Chile, 2014. Disponível em: <http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2018. **Secretaria da Receita Federal, Ministério da Fazenda**. Brasília, 2017a.

_____. **Embaixada do Brasil em Berlim**. Disponível em: <http://berlim.itamaraty.gov.br/pt-br/aceso_a_educacao.xml>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Embaixada do Brasil em Camberra**. Disponível em: <<http://camberra.itamaraty.gov.br/pt-br/panorama.xml>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal**. Brasília, 2016.

_____. Fundo de financiamento estudantil: ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas. **Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, 2017.

_____. Grandes números da DIRPF 2016. **Secretaria da Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda**. Brasília, 2017b.

_____. Manual Técnico de Orçamento MTO 2017. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal**. Brasília, 2017.

_____. Mundo Afora: políticas públicas de financiamento à educação superior. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2007.

_____. Nota Metodológica Departamento Econômico/DEPEC 2017/092, de 26/7/2017. **Banco Central do Brasil**. Brasília, 2017.

_____. Nota Técnica: discrepância estatística e aprimoramento no tratamento das operações do Fies no cálculo do resultado primário. **Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, 2017.

_____. Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016. **Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília, 2016.

BRITTO, Ariana. **Reformas educacionais no Chile**: a vez do agente. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Universidade Federal Fluminense. Texto para discussão n. 55, out. 2011. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD55.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Mapeamento do financiamento à educação superior estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. In: XXII Seminário Nacional Universitas/Br. **Anais...**, 2014.

CHAPMAN, Bruce. **Higher Education Financing in Australia**. Munique: CESifo, 2007. Disponível em: <<http://www.cesifo.de/DocDL/dicereport207-rm1.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____; NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. **Financiamento do ensino superior**: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). Radar: tecnologia, produção e comércio exterior n. 49. IPEA. Brasília, fev. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7644/1/Radar_n49_financiamento.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

CHILE. Análisis del Proyecto de Ley sobre Reforma a la Educación Superior, **Consortio de Universidades del Estado de Chile**. Santiago, set. 2016. Disponível em: <http://uestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/Ana%CC%81lisis%20Reforma%20E.Sup_%20Unidad%20de%20Estudios%20Cuech.%20Septiembre%202016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Lei n. 19.083 de 12 de set. 1991**. Establece Normas sobre Reprogramación de Deudas del Crédito Fiscal Universitario. Congreso Nacional, Valparaíso, Chile. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30450>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Lei n. 19.287 de 4 de fev. 1994**. Modifica Ley 18.591 y establece Normas sobre Fondos Solidários de Crédito Universitario. Congreso Nacional, Valparaíso, Chile. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30654>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Lei n. 20.027 de 11 de jun. 2005**. Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior, Crédito con Garantía Estatal (CAE). Congreso Nacional, Valparaíso, Chile. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239034>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Lei n. 20.370 de 17 de ago. 2009**. Lei Geral da Educação. Congreso Nacional, Valparaíso, Chile. Disponível em: <<https://www.ayudamineduc.cl/ficha/lge-ley-general-de-educacion-4>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Lei n. 21.072 de 13 de fev. 2018.** Elimina el Aporte Fiscal Indirecto para las Instituciones de Educación Superior, estableciendo una Regulación Transitoria para los años 2017 y 2018. Congreso Nacional, Valparaíso, Chile. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1114963>>. Acesso em: 10 set. 2018.

CHILE-SIES. Informe Matrícula 2016 Educación Superior do Chile. Serviço de Informação de Educação Superior. **Ministério da Educação, Governo do Chile**, set. 2016. Disponível em: <http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informe%20de%20matricula%202016_sies.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil.** Texto para discussão n. 1287. IPEA. Brasília, jul. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1287.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil:** da deserção do estado ao projeto de reforma. Educação e Sociedade. Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DINAPOLI, Thomas P. Student Loan Debt in New York State. **Office of Budget and Policy Analysis.** Nova Iorque, set. 2016. Disponível em: <https://www.osc.state.ny.us/reports/highered/student_loan_debt.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ESTADOS UNIDOS – Department of Education. **Federal Student Aid at a Glance.** maio 2016. Disponível em: <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/aid-glance-2017-18.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ESTADOS UNIDOS – Education USA. **United States Department of State, Education USA.** Disponível em: <<https://educationusa.state.gov/your-5-steps-us-study/research-your-options/community-college/what-us-community-college-student>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ESTADOS UNIDOS – New York Fed. Quarterly Report on Household Debt and Credit. **Federal Reserve Bank of New York.** Research and Statistics Group, Center for Microeconomic Data, maio 2018. Disponível em: <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/interactives/householdcredit/data/pdf/HHDC_2018Q1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

FONSECA JR, Gerson; SILVA, Alexandre Brasil da. **Chile Mundo Afora:** políticas públicas de financiamento à educação superior. Ministério das Relações Exteriores, Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2007. p. 25.

GAMA FILHO, Jório Salgado; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles. Estados Unidos – **Nova Inglaterra Mundo Afora:** políticas públicas de financiamento à educação superior. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2007. p. 54.

HARVARD. **Graduate School of Education**. Financial Aid: Tuition & Costs. Disponível em: <<https://www.gse.harvard.edu/financialaid/tuition>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto sobre a renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri: Manole, 2003.

LUZ, Rodolfo Joaquim Pinto da. **Financiamento da educação superior pública federal**. Instituto ANDIFES. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_001_Financiamento_da_Educacao_Superior_Publica_Federal.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MORAES, Reginaldo C. **Modelos Internacionais de Educação Superior**: Estados Unidos, França e Alemanha. São Paulo: Unesp Digital, 2017. p. 80-81.

NASCIMENTO. Paulo A. Meyer M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. Texto para discussão 2220. IPEA. Brasília, ago. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2220.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____; VERHINE, Roberto Evan. **Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. IPEA. Brasília, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/170324_radar_49_artigo01.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

NODOXXI, Fundação. **Grupo de Estudos de Educação**. Investigadores responsáveis: Victor Orellana, José Miguel Sanhueza e Fabián Guajardo. El Futuro es la Educación Pública: diagnóstico y propuestas para la construcción y expansión de una Red de Educación Superior Pública sin recursos adicionales. ago. 2017. Disponível em: <<http://www.nodoxxi.cl/wp-content/uploads/Informe-Educaci%C3%B3n-Superior-P%C3%BAblica-ACTUALIZACI%C3%93N-2017-1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil**: estudos, debates, controvérsias. Rio de Janeiro: Garamound, 2012.

OECD. Education at a Glance 2017, **Organization for Economic Cooperation and Development**. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____; BIRD/BANCO MUNDIAL. Reviews of National Policies for Education: tertiary education in Chile. **The World Bank**, 2009. p. 32. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/Informeeducacionsuperiorchile.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

OLIVA, María Angélica. Política educativa chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama? **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago 2010, p. 317. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a08.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ORANGE COAST COLLEGE. **Tuition and Fee Information**. Disponível em: <http://www.orangecoastcollege.edu/student_services/gec/intl-students/intl-admissions/Pages/Tuition-and-Fees-Information.aspx>. Acesso em: 20 set. 2018.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. A atualização da tabela do IRPF: justiça tributária e responsabilidade fiscal. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2017.

SEMESP. Mapa do Ensino Superior no Brasil, 2017. **SEMESP**, São Paulo, 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. EC n. 95/2016: Teto de gastos públicos, questões essenciais para o desenvolvimento da educação. **Câmara dos Deputados**, Conof, Brasília, 2017. (Estudo Técnico n. 1/2017).

_____. Impactos do Novo Regime Fiscal: subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição PEC n. 241/2016. **Câmara dos Deputados**, Conof, Brasília, 2016. (Estudo Técnico n. 12/2016).

_____. Novo Regime Fiscal constante da PEC n. 241/2016: análise dos impactos nas políticas educacionais. **Câmara dos Deputados**, Conof, Brasília, 2016. (Estudo Técnico n. 18/2016).

_____. Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, que reformula o Fundo de Financiamento Estudantil Fies. **Câmara dos Deputados**, Conof, Brasília, 2017. (Nota Técnica n. 28/2017).

UC BERKELEY. **Financial Aid and Scholarships** – Cost of Attendance. Disponível em: <<http://financialaid.berkeley.edu/cost-attendance>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

UNIVERSITY OF VIRGINIA. **Student Financial Services**. Disponível em: <<https://sfs.virginia.edu/cost/18-19>>. Acesso em: 20 set. 2018.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos Próprios da UnB, o financiamento das Ifes e a Reforma da Educação Superior. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

VONBUN, Christian; MENDONÇA, João Luís de Oliveira. Educação Superior: uma comparação internacional e suas lições para o Brasil. Texto para Discussão 1720. **IPEA**. Brasília, mar. 2012. p. 25. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1720.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ANEXO I – ARTIGOS

A COBRANÇA DE MENSALIDADES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: UMA FONTE ALTERNATIVA VIÁVEL?

Nelson Cardoso Amaral

*Doutor em Educação pela Unimep
Professor do PPGE da Universidade Federal de Goiás*

INTRODUÇÃO

Quando se discute o financiamento das instituições de educação superior (IES) brasileiras um tema recorrente é a cobrança de mensalidades no setor público, como fonte alternativa aos recursos financeiros estabelecidos já existentes.

Essa temática apareceu novamente em novembro de 2017 quando o Banco Mundial divulgou o documento *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil* em que discute essa questão e “indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121).

Esse mesmo organismo multilateral, no documento *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, divulgado em 1995, já estabelecia como possível objetivo indicativo que as instituições públicas de educação superior gerassem “recursos suficientes para financiar aproximadamente 30% de suas necessidades totais de recursos” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 49) e que “diversos países já o alcançaram somente com mensalidades” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 49). Consideraremos, portanto, neste estudo que essa seria a meta defendida pelo Banco Mundial para o Brasil em seu novo documento divulgado em 2017, ou seja, alcançar, por exemplo, nas universidades federais (UF) brasileiras, por meio da cobrança de mensalidades, o equivalente a 30% dos recursos financeiros constantes da execução orçamentária das UF.

Deve-se ressaltar que a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais é um dos princípios sob os quais o ensino é ministrado no Brasil, conforme estabelecido no art. 206 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL. CF, 1988). Portanto, a alteração desse princípio exigiria uma mudança constitucional que, pela força desse preceito no ambiente educacional brasileiro demandaria uma discussão política longa e polêmica no Congresso Nacional.

A presença desse princípio constitucional no Brasil pode ser justificada por argumentos apresentados por diversas personalidades políticas e acadêmicas brasileiras ao longo do tempo.

O ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso afirmava que “as razões básicas para este princípio têm a ver com a própria questão da cidadania e da democracia” (CARDOSO, 1991) e que “se as universidades públicas são frequentadas hoje pelos filhos dos ricos que tiveram acesso à escola fundamental e à secundária organizadas pelo setor privado, a solução para isso é melhorar o ensino público em todos os níveis” (CARDOSO, 1991). Além disso, como veremos neste estudo, em 2014 não é mais verdadeiro afirmar que as universidades públicas são frequentadas pelos jovens oriundos de famílias ricas. A presença de cotistas nas UF alterou o perfil socioeconômico dos estudantes dessas instituições, elevando-se o quantitativo de jovens oriundos das famílias de renda mais baixa.

Continuando nessa mesma vertente, o ex-deputado federal Álvaro Valle, do Partido Liberal (PL) afirmava que “os estudantes das instituições públicas são, na sua maioria estudantes da nossa sofrida classe média, cujos pais definitivamente não terão recursos para manter os filhos em escolas superiores pagas” (VALLE, 1991).

O ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e ex-deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Newton Lima Neto, afirmava que “o ensino superior é um grau de ensino que desempenha um papel estratégico para o futuro do país” (LIMA NETO, 1994); o ex-reitor da USP, Roberto Leal Lobo e Silva Filho afirmava que “o valor total arrecadado com mensalidades, mesmo nos países desenvolvidos, representa apenas uma parcela pequena do orçamento das melhores universidades” (SILVA FILHO, 1991); e o ex-reitor da Unicamp, José Martins Filho, explicitava que

além de serem instituições de ensino, as universidades brasileiras são centros geradores de conhecimento novo, de realização de pesquisas, de formação de quadros especializados, além de serem responsáveis por enorme produção cultural e que, na maioria dos casos, constituem hoje a última rede de segurança da dilacerada saúde pública, com suas unidades hospitalares (MARTINS FILHO, 1996).

Neste estudo abordaremos essa temática pela vertente da grande desigualdade brasileira e verificaremos a viabilidade de se obter a meta de 30% do orçamento das UF, estabelecida pelo Banco Mundial apenas mediante cobrança de mensalidades.

Em primeiro lugar, apresentaremos como se estrutura a vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira (existe uma quádrupla vinculação). Em seguida, discutiremos a análise apresentada em novembro de 2017 pelo Banco Mundial e, depois, debateremos o que representaria a cobrança de mensalidades nas universidades federais do Brasil e analisaremos sua viabilidade. Por último, nas considerações discutiremos que fontes alternativas seria possível utilizar para que as metas do PNE (2014-2024) pudessem ser cumpridas.

1.1. A QUÁDRUPLA VINCULAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ESTABELECIDNA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A CF/1988 estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e especificou os princípios sob os quais o ensino será ministrado. Estabeleceu a gratuidade do ensino público e a autonomia das universidades; definiu as condições para a iniciativa privada atuar na área da educação; estabeleceu o papel a ser desempenhado pela União, estados, Distrito Federal e municípios na estruturação da educação nacional; vinculou recursos financeiros oriundos dos impostos a ser aplicados em educação e estabeleceu condições restritivas para os recursos públicos serem direcionados a instituições que não são públicas. A Constituição ainda determinou que se elaborassem planos nacionais de educação (PNE) decenais. As diretrizes e as bases da educação brasileira foram estabelecidas pela Lei nº 9.394/1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, LEI Nº 9.394, 1996).

A primeira vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira foi estabelecida no art. 212 da CF/1988 o qual define que “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 ensino” (BRASIL, CF, 1988).

A segunda vinculação, também constitucional, foi estabelecida pelo § 5º do art. 212, o qual determina que a educação básica terá como fonte de recursos a Contribuição Social do Salário-Educação, que é calculada “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (BRASIL, LEI Nº 9.424, 1996, art. 15).

A terceira vinculação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 59/2009 que alterou o art. 214 da CF/1988, redefinindo-o com o seguinte texto:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e

definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do país;

*VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como **proporção do produto interno bruto**. (EC nº 59/2009, grifos nossos)*

Portanto, o inciso VI vincula os recursos financeiros a serem aplicados em educação a um total equivalente a determinado percentual do produto interno bruto (PIB). Esse percentual precisa ser estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE) que, também por essa emenda constitucional, ficou definido como de duração decenal.

Note-se que essa terceira vinculação não explicita quais são as fontes de recursos financeiros para se atingir o patamar que venha a ser estabelecido nos planos nacionais de educação a serem aprovados a partir de 2009. O PNE (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu em sua Meta 20 a seguinte vinculação ao PIB:

*Meta 20. Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, **no mínimo, o patamar de 7%** (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, **no mínimo, o equivalente a 10%** (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, meta 20, grifos nossos)*

Há, portanto, que se encontrar outras fontes alternativas de recursos financeiros para que em 2024 se atinja o equivalente a 10% do PIB aplicado em educação.

A quarta vinculação surgiu exatamente da necessidade de se encontrarem fontes alternativas para cumprimento da Meta 20 do PNE (2014-2024).

Em 2013, a Lei nº 12.858/2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]”, vinculou recursos financeiros para a educação e, também, para a saúde, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação

pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma de regulamento, os seguintes recursos:

I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II – as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. (BRASIL, 2013, art. 2º).

Os recursos advindos do especificado no inciso I serão distribuídos prioritariamente aos estados, ao DF e aos municípios que aprovarem leis que determinem “a aplicação da respectiva parcela de receitas de *royalties* e de participação especial com a mesma destinação exclusiva” (BRASIL, 2013, art. 2º, §1º).

Aqueles recursos previstos nos incisos I e II serão aplicados pela União, estados, Distrito Federal e municípios na proporção de 75% para educação e 25% para saúde.

O inciso III vincula 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE (2014-2024). O Fundo Social foi estabelecido na Lei nº 12.351/2010, em seu art. 47:

Art. 47. É criado o Fundo Social (FS), de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento [...] (BRASIL, 2010, art. 47)

Os recursos que compõem o Fundo Social foram elencados no art. 49 da Lei nº 12.351/2010:

Art. 49. Constituem recursos do FS:

I – parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II – parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III – receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV – os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V – os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI – outros recursos destinados ao FS por lei. (BRASIL, 2010, art. 49)

A Lei nº 12.858/2013 vinculou integralmente ao Fundo Social os recursos “dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão (...) quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal...” (BRASIL, LEI Nº 12.858, 2013, art. 3º).

Portanto, não há na legislação brasileira possibilidade da existência de uma fonte de recursos financeiros associada à cobrança de mensalidades, o que é vedado pelo art. 206 da CF/1988, como já analisamos. Entretanto, principalmente o Banco Mundial, de tempos em tempos, volta a propor que o Brasil faça uma alteração constitucional para permitir essa cobrança.

1.2. O QUE ANALISA O BANCO MUNDIAL EM NOVEMBRO DE 2017

O documento *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, divulgado pelo Banco Mundial em novembro de 2017 (BANCO MUNDIAL, 2017) trata, no capítulo denominado *Gastar mais ou melhor? Eficiência e equidade da educação pública*, da educação brasileira e, em especial, de seu financiamento.

Sobre educação superior pública, o documento afirma em diversos momentos que há “necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas [...]” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121) e essa afirmação é apresentada de forma contundente após a realização de análise que apresenta informações equivocadas sobre a educação superior pública brasileira.

O documento apresenta a seguinte afirmação: “A pequena **minoria** de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil **tende a ser de famílias mais ricas** que frequentaram escolas primárias e secundárias **privadas**” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 131, grifos nossos). Primeiramente há uma imprecisão desnecessária na linguagem do Banco Mundial ao afirmar que “tende a ser de famílias mais ricas” pois há farto material empírico que não deixa dúvidas sobre essa informação.

Por exemplo, o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das universidades federais foi analisado na “IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultura dos estudantes das Ifes”, realizada em 2014. Na ocasião, encontrou-se o perfil da renda bruta familiar dos estudantes das UF (ANDIFES, 2014, p. 8-9). A Tabela 1 mostra o perfil socioeconômico dos estudantes, segundo a renda bruta familiar em faixas salariais referenciadas ao salário mínimo (SM).

Tabela 1 **Graduandos das UF segundo a renda bruta familiar em faixas salariais – 2014**

Faixas Salariais em salários mínimos (SM)	Percentual
Não tem renda	1,06
Até 1/2 S.M.	1,56
Mais de 1/2 a 1 SM	10,58
Mais de 1 a 2 SM	23,44
Mais de 2 a 3 SM	14,78
Mais de 3 a 4 SM	9,32
Mais de 4 a 5 SM	8,85
Mais de 5 a 6 SM	6,55
Mais de 6 a 7 SM	4,60
Mais de 7 a 8 SM	2,86
Mais de 8 a 9 SM	2,84
Mais de 9 a 10 SM	2,96
Mais de 10 SM	10,60
TOTAL	100,00

Fonte: Andifes, 2014, p. 8-9.

Pertencem aos estratos mais baixos de renda, considerando-se até 3 salários mínimos, 51,42% dos estudantes e, acima dessa faixa salarial, 48,58% dos estudantes. Pode-se afirmar, portanto, que os estudantes das universidades federais **não** pertencem aos estratos de renda mais elevados da sociedade.

Como consequência desse perfil socioeconômico dos estudantes, pode-se examinar sua origem educacional, distribuída entre terem cursado o ensino médio integralmente, ou a maior parte, em escolas públicas ou escolas privadas. A Tabela 2 mostra esse resultado, registrado também nessa mesma pesquisa.

Tabela 2 Percentual de estudantes das UF que cursaram o ensino médio integralmente ou a maior parte no setor público ou no setor privado

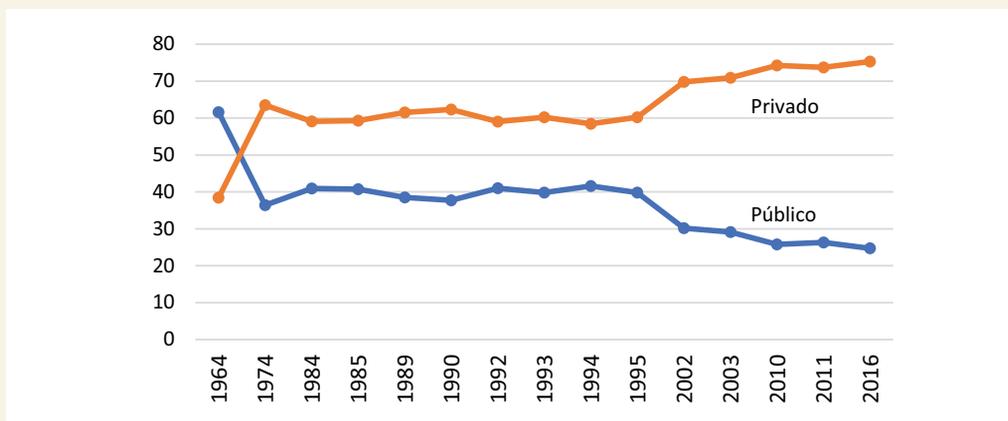
Escola	2014
Pública	64,0%
Privada	36,0%

Fonte: Andifes, 2014, p. 8-9.

Portanto, em 2014, um total de 64,0% dos estudantes matriculados nas universidades federais tinha realizado seus estudos do ensino médio, integralmente, ou a maior parte, em escolas públicas.

Diante dessa proporção, não procede a afirmação de que a “pequena minoria de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil tende a ser de famílias mais ricas que frequentaram escolas primárias e secundárias privadas”. Se o conjunto de estudantes que se encontram matriculados na rede pública corresponde a apenas 25% do total de estudantes de ensino superior no país, isto é resultado de política privatizante que teve importante ação inicial no período da ditadura militar. O Gráfico 1 mostra a evolução percentual da quantidade de estudantes matriculados no setor público e no setor privado da educação superior no Brasil (1964-2016).

Gráfico 1 Evolução percentual de matrículas no ensino superior público e privado no Brasil – 1964-2016



Fonte: Barros, 2007, p.13; Inep, 2018.

Nota-se que de 1964 para 1974, durante a ditadura militar, houve inversão do percentual de matrículas no ensino superior público e no privado no Brasil, com grande expansão, tanto no ensino público quanto no privado, muito maior no ensino privado. Após a ditadura militar, de 1985 a 1995 houve praticamente estagnação entre as matrículas nesses dois setores e um novo forte degrau de privatização ocorreu de 1995 a 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso, atingindo quase o patamar de 70% de matrículas em instituições privadas. Com outras elevações menores nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o setor privado chegou no ano de 2016 ao seu maior percentual histórico, 75,3%.

Uma importante mudança no perfil socioeconômico dos estudantes das universidades federais pode ser analisada comparando-se a IV com a III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (ANDIFES, 2014, p. 8-9) realizadas em 2014 e 2010, respectivamente. A Tabela 3 mostra o resultado comparativo para as duas pesquisas.

Tabela 3 Graduandos das UF segundo a renda bruta familiar em faixas salariais – 2010 e 2014

Faixas Salariais em salários mínimos (SM)	% em 2010	% em 2014	Diferença em pontos percentuais (pp)
Não tem renda	0,45	1,06	+ 0,61 pp
Até ½ SM	0,63	1,56	+ 0,93 pp
Mais de ½ a 1 SM	7,25	10,58	+ 3,34 pp
Mais de 1 a 2 SM	18,14	23,44	+5,30 pp
Mais de 2 a 3 SM	14,19	14,78	+ 0,59 pp
Mais de 3 a 4 SM	10,40	9,32	- 1,08 pp
Mais de 4 a 5 SM	7,45	8,85	+ 1,40 pp
Mais de 5 a 6 SM	6,76	6,55	- 0,21 pp
Mais de 6 a 7 SM	4,39	4,60	+ 0,21 pp
Mais de 7 a 8 SM	4,47	2,86	- 1,16 pp
Mais de 8 a 9 SM	2,56	2,84	+ 0,28 pp
Mais de 9 a 10 SM	6,57	2,96	- 3,61 pp
Mais de 10 SM	16,72	10,60	- 6,12 pp
TOTAL	100,00	100,00	-

Fonte: Andifes, 2014, p. 8-9.

Houve nas faixas mais baixas de renda substancial elevação nos percentuais de estudantes: a quantidade de estudantes sem renda matriculados em UF aumentou 0,61 pp de 2010 para 2014, mais que o dobro; de renda até 1/2 salário mínimo aumentou 0,93 pp, também

mais que dobrando o percentual de estudantes nesta faixa de renda; de renda maior que 1/2 e 1 salário mínimo cresceu 3,34 pp; de renda com valores maiores que 1 até 2 salários mínimos a quantidade cresceu 5,30 pp; e de 2 a 3 salários mínimos, cresceu 0,59 pp. A partir daí houve flutuação entre aumentos e quedas, finalizando com substanciais quedas nas faixas de rendas mais elevadas: de 9 a 10 salários mínimos, grande queda de 3,61 pp; e de mais de 10 salários mínimos, queda de 6,12 pp.

A explicação para essas mudanças pode ser a ocorrência de dois movimentos simultâneos: a expansão de vagas ofertadas por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a entrada em vigor da chamada Lei das Cotas (Lei nº 12.711/2012), que estabeleceu:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) per capita.

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Pode-se observar que, ao se concluir a implementação dessa lei em 2016, é certo que esse perfil se alterará ainda mais, com aumento dos percentuais de renda mais baixa e diminuição dos percentuais de renda mais elevada. Esse é um fenômeno que contribui para que o perfil socioeconômico das famílias dos estudantes das UF seja um fator impeditivo para a cobrança de mensalidades nessas instituições públicas.

Subsidiariamente à cobrança de mensalidades, o Banco Mundial insinua que os recursos financeiros aplicados nas universidades federais poderiam ser reduzidos, ao realizar análise de eficiência utilizando somente o resultado do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). O Banco Mundial afirma que “A análise de eficiência realizada por meio da metodologia DEA confirma a existência de um alto nível de ineficiência, de tal forma que os mesmos resultados poderiam ser atingidos com cerca de **17% menos de recursos; a ineficiência é maior em universidades federais**: o valor adicionado é baixo em comparação com os seus custos” (BM, 2017, p. 133, grifos nossos). Realizar análise de eficiência de instituições tão complexas como as universidades federais brasileiras utilizando somente os resultados do Enade e inferir que as UF poderiam receber 17% a menos de recursos

é, por si só, um absurdo. Para lembrar as múltiplas facetas e vertentes das universidades federais brasileiras, basta examinar a Tabela 4 que mostra o quantitativo de programas de pós-graduação *stricto sensu* em todo o território brasileiro.

Tabela 4 Quantitativo de programas de pós-graduação *stricto sensu* (MS ou DR) em cada um dos estados e no DF, nos âmbitos federal, estadual, municipal e privado

Estado	UF (a)	Outras IES Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total (b)	% (a/b)
Rondônia	12	-	-	-	-	12	100
Acre	10	-	-	-	-	10	100
Amazonas	36	11	9	-	2	58	62
Roraima	10	-	4	-	-	14	71
Pará	85	5	9	-	8	107	79
Amapá	4	-	-	-	-	4	100
Tocantins	22	-	-	-	-	22	100
Maranhão	29	2	11	-	4	46	63
Piauí	36	1	2	-	1	40	90
Ceará	69	6	32	-	15	122	57
Rio G. do Norte	81	2	14	-	7	104	78
Paraíba	87	1	16	-	2	106	82
Pernambuco	123	4	15	-	19	161	76
Alagoas	35	-	1	-	3	39	90
Sergipe	44	1	-	-	5	50	88
Bahia	91	4	66	-	17	178	51
Minas Gerais	320	27	16	-	60	423	76
Espírito Santo	55	6	-	-	13	74	74
Rio de Janeiro	242	79	73	-	85	479	51
São Paulo	131	17	492	16	243	899	15
Paraná	124	1	149	-	52	326	38
Santa Catarina	79	2	30	15	41	167	47
Rio G. do Sul	207	32	-	-	155	394	53
Mato G. do Sul	51	-	10	-	7	68	75

Estado	UF (a)	Outras IES Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total (b)	% (a/b)
Mato Grosso	38	1	11	-	7	57	67
Goiás	66	11	10	1	14	102	65
Distrito Federal	93	4	1	-	15	113	82
TOTAIS	2.180	217	971	32	775	4.175	52

Fonte: Capes, 2017.

Verifica-se, portanto, que é o conjunto de universidades federais, instaladas em todos os estados brasileiros e no DF, que promove pesquisa e extensão, em seus 2.180 programas de pós-graduação *stricto sensu*, contribuindo para a diminuição das assimetrias regionais e da desigualdade brasileira. Na Região Norte as universidades federais são responsáveis por 88% dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, na Região Nordeste, 75%, na Região Centro-Oeste, 72%, na Região Sudeste, 54%, e na Região Sul, 46%, a única em que as universidades federais não ultrapassam 50%.

Não se pode desconhecer que o parlamento brasileiro, por meio da LDB, apresentou, em nome da sociedade, o papel e as funções que as instituições de ensino superior brasileiras devem exercer para que participem ativamente da vida cultural e econômica brasileira.

A LDB, em seu art. 43, estabelece as finalidades da educação superior:

- a) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- c) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

f) estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

g) promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição;

h) atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Vê-se, portanto, que há um complexo de funções a serem cumpridas pelas instituições de ensino superior brasileiras, que percorrem um largo espectro de atividades – desde estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, até encontrar soluções para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana, abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, e reduzindo as desigualdades. Portanto, analisar a eficiência das universidades federais considerando-se somente o resultado do Enade é atitude não científica que pode conduzir os governantes brasileiros a tomarem decisões que podem destruir esse grande patrimônio do povo brasileiro (ANDIFES, 2017).

1.3. O QUE REPRESENTARIA A COBRANÇA DE MENSALIDADES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS?

A IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das Ifes (2014), que inclui as universidades federais e os centros federais de educação tecnológica do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, encontrou o perfil da renda bruta familiar de seus estudantes, já apresentado na Tabela 1.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015 apresenta o perfil de renda para a população brasileira, que pode ser observado na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 Valor do rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares (R\$), número de pessoas e percentual em 2015

Classes de rendimento mensal familiar	Rendimento Médio (R\$)	Número de pessoas	Percentual
Sem rendimento	-	882.000	0,43
Até 1 SM	581,00	23.260.000	11,40

Classes de rendimento mensal familiar	Rendimento Médio (R\$)	Número de pessoas	Percentual
Mais de 1 a 2 SM	1.222,00	45.196.000	22,15
Mais de 2 a 3 SM	1.957,00	37.087.000	18,18
Mais de 3 a 5 SM	3.026,00	44.743.000	21,93
Mais de 5 a 10 SM	5.325,00	33.245.000	16,29
Mais de 10 a 20 SM	10.544,00	10.784.000	5,28
Mais de 20 SM	25.202,00	3.924.000	1,92
Sem declaração	-	4.932.000	2,42
TOTAL		204.053.000	100,00

Fonte: IBGE, 2018.

Podemos relacionar as Tabelas 1 e 5, de rendimentos (Ifes e Pnad), distribuindo proporcionalmente o percentual de 10,6% dos estudantes das Ifes com renda maior que 10 SM aos percentuais de renda de 10 a 20 SM e mais de 20 SM na população brasileira, supondo que essas faixas de renda nas famílias dos estudantes da Ifes teria a mesma proporção de população.

Dessa forma, podemos obter os rendimentos médios de cada faixa salarial nas Ifes e o número de estudantes em cada uma delas, considerando que Censo da Educação Superior de 2015 apresentou um total de 1.068.101 estudantes matriculados nas universidades federais. A Tabela 6 mostra essas informações.

Tabela 6 Renda bruta familiar média em faixas salariais, número de estudantes e rendimento médio em R\$ nas UF – 2015

Faixas Salariais	Número de Estudantes	Rendimento Médio (R\$)
Sem rendimento	11.322	-
Até 1 SM	129.667	581,00
Mais de 1 a 2 SM	250.363	1.222,00
Mais de 2 a 3 SM	157.865	1.957,00
Mais de 3 a 5 SM	194.074	3.026,00
Mais de 5 a 10 SM	211.591	5.325,00
Mais de 10 a 20 SM	72.631	10.544,00
Mais de 20 SM	40.588	25.202,00
TOTAL	1.068.101	

O Banco Mundial indicou, em 1995, como já analisamos, que em torno de 30% dos recursos das instituições públicas de educação superior poderiam ser obtidos de outras fontes não

oriundas do Tesouro Nacional e, neste estudo, suporemos que esses 30% seriam o percentual a ser obtido com cobrança de mensalidades nas UF.

Assim, dos R\$ 36,8 bilhões aplicados nas UF em 2015, valores correntes, liquidados, um total em torno de R\$ 11,0 bilhões anuais deveriam ser obtidos por meio das mensalidades (BRASIL, 2018). O Banco Mundial estabelece ainda que os estudantes de baixa renda não pagariam mensalidades. Consideraremos aqui que famílias com renda bruta de até 2 SM estariam nessa classificação e, portanto, para essas famílias haveria gratuidade.

Dessa forma, as Tabelas 7, 8 e 9 mostram o número de estudantes, e o rendimento médio das famílias (Tabela 7), os valores a serem arrecadados das famílias em cada uma das faixas salariais, considerando-se um percentual de 24,2% dessa renda para uma pessoa da família (Tabela 8), e o valor total arrecadado (Tabela 9).

Tabela 7 Número de graduandos e renda bruta familiar média em faixas salariais e rendimento médio em R\$

Faixas Salariais	Número de Estudantes	Rendimento Médio (R\$)
Sem rendimento	11.322	-
Até 1 SM	129.667	581,00
Mais de 1 a 2 SM	250.363	1.222,00
Mais de 2 a 3 SM	157.865	1.957,00
Mais de 3 a 5 SM	194.074	3.026,00
Mais de 5 a 10 SM	211.591	5.325,00
Mais de 10 a 20 SM	72.631	10.544,00
Mais de 20 SM	40.588	25.202,00
TOTAL	1.068.101	

Tabela 8 Mensalidade a ser paga como percentual da renda média familiar

Faixas Salariais	24,2% do Rendimento Médio
Sem rendimento	Gratuidade
Até 1 SM	Gratuidade
Mais de 1 a 2 SM	Gratuidade
Mais de 2 a 3 SM	473,59
Mais de 3 a 5 SM	732,29
Mais de 5 a 10 SM	1.288,65
Mais de 10 a 20 SM	2.551,65
Mais de 20 SM	6.098,88

Tabela 9 Valor total arrecadado com mensalidades dos alunos matriculados nas UF, em cada uma das faixas salariais

Faixas Salariais	Valores Arrecadados com 24,2% do Rendimento Médio
Sem rendimento	Gratuidade
Até 1 SM	Gratuidade
Mais de 1 a 2 SM	Gratuidade
Mais de 2 a 3 SM	897.168.864,65
Mais de 3 a 5 SM	1.705.425.626,86
Mais de 5 a 10 SM	3.271.997.938,30
Mais de 10 a 20 SM	2.223.940.908,85
Mais de 20 SM	2.970.486.189,27
TOTAL	11.069.019.527,92

Somente dessa forma seria possível arrecadar o equivalente a 30% dos recursos aplicados nas UF, ou seja, em torno de R\$ 11,0 bilhões.

Portanto, para ter uma pessoa da família estudando numa universidade federal, a mensalidade a ser paga deveria ser equivalente a 24,2% da renda bruta familiar. Esse é um percentual absolutamente excessivo e não há dúvidas quanto à impossibilidade de se atingir essa meta num país em que a concentração de renda é tão elevada. Pode-se afirmar aqui que não haveria necessidade de se atingir o equivalente a 30% do orçamento das UF, como afirma o Banco Mundial e, nesse caso, somos conduzidos à afirmação do ex-reitor da USP, Roberto Lobo e Silva Filho, ao explicitar que, nos países de rendas *per capita* mais elevadas que a brasileira e com Índice de Gini, que definiremos a seguir, muito menor que o do Brasil, a cobrança de mensalidades significa um pequeno valor comparado aos orçamentos das suas melhores universidades (SILVA FILHO, 1991).

1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: SE A GRANDE DESIGUALDADE BRASILEIRA INVIABILIZA A COBRANÇA DE MENSALIDADES, QUE FONTES ALTERNATIVAS UTILIZAR?

Em *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, documento publicado pela Oxfam-Brasil em 25 de setembro de 2017 (OXFAM-BRASIL, 2017) o Brasil é apresentado como um dos países do mundo com maiores desigualdades de renda.

O nível de desigualdade é medido pelo Índice de Gini que, se for igual a zero (0), significa completa igualdade de renda, e se for igual a um (1), significa completa desigualdade de renda na população do país. A Tabela 10 mostra esse índice para alguns países selecionados.

Tabela 10 Índice de Gini para países selecionados

País	Ano	Índice de Gini
Dinamarca	2014	0,256
Suécia	2014	0,274
Alemanha	2014	0,289
França	2014	0,297
Coreia do Sul	2014	0,302
Canadá	2014	0,313
Itália	2014	0,326
Portugal	2014	0,338
Espanha	2014	0,344
EUA	2014	0,394
Chile	2015	0,450
México	2014	0,459
Brasil	2015	0,515

Fonte: OECD, 2017.

Apesar de ter melhorado seu índice 0,623, de 1976, para 0,515, em 2015, o Brasil ainda tem um dos piores índices da América Latina e Caribe, à frente apenas da Colômbia e Honduras (OXFAM-BRASIL, 2017, p. 21). Uma confirmação desse fato é que no início de 2017, os “seis maiores bilionários brasileiros possuem riqueza que se equivale àquela da metade mais pobre da população brasileira” (OXFAM-BRASIL, 2017, p. 21) ou que os “5% mais ricos possuem um total de renda mensal equivalente ao mesmo que 95% da população” (OXFAM-BRASIL, 2017, p. 6).

Além da grande desigualdade de renda, o Brasil ainda possui renda *per capita* – divisão do valor do PIB pela quantidade de habitantes do país – pequena quando se realiza a comparação com países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Tabela 11 apresenta a renda *per capita* para países selecionados (EUA, CIA, 2018).

Tabela 11 Renda *per capita* de países selecionados (valores estimados para 2017)

País	Renda <i>per capita</i> em US\$/PPP1
Austrália	49.900
Argentina	20.700
Brasil	15.500
Canadá	48.100
Chile	24.600
França	43.600
Alemanha	50.200
Itália	38.000
Japão	42.700
Coreia do Sul	39.400
México	19.500
Portugal	30.300
Rússia	27.900
Espanha	38.200
Suécia	51.300
EUA	59.500
Dinamarca	49.600

Fonte: CIA, 2018.

Nota: 1 US\$/PPP: valores em dólares que sofreram correções para se obter a paridade do poder de compra (Purchasing Power Parity – PPP).

Nota-se que o Brasil, com US\$/PPP 15.500, e o México, com US\$/PPP 19.500, são os países que possuem as menores rendas *per capita* dentre os selecionados.

Esses dois indicadores, a desigualdade de renda brasileira e sua renda *per capita*, são fatores impeditivos para uma discussão mais aprofundada sobre cobrança de mensalidades nas UF uma vez que, como afirmara o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, uma razão fundamental para a gratuidade nas UF tem a “ver com a própria questão de democracia” (CARDOSO, 1991) e como afirmara o ex-reitor e ex-deputado federal, Newton Lima Neto (LIMA NETO, 1994), esse nível educacional desempenha “papel estratégico para o futuro do país”.

Cabe finalmente perguntar: que novas fontes de recursos financeiros poderiam financiar o PNE (2014-2024) e atingir o equivalente a 10% do PIB em 2024?

Podemos elencar aqui variadas vertentes que poderiam resultar em novas fontes: impostos; contribuições; renúncia de isenções fiscais; compensação financeira pela utilização de recursos hídricos e exploração de recursos minerais; compensação financeira pela extração de óleo

bruto, xisto betuminoso e gás; transferências de recursos financeiros para instituições privadas; dívida ativa da União; dívida pública; expansão do fundo público; e execução orçamentária.

No documento “Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades” (BRASIL, IPEA, 2012) o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) verifica que seria possível elevar a arrecadação dos seguintes impostos: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre *Causa Mortis* e Doações (ITCD); e Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA). O Ipea propõe ainda que seja regulamentado o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) previsto no art. 153 da CF/1988.

Thomas Piketty, ao divulgar seu livro *O Capital no Século XXI* (PIKETTY, 2014), no Brasil, fez a defesa da implantação de um Imposto sobre Heranças (IH) brasileiro, existente em diversos países e que possui alíquotas de até 40% (PIKETTY, 2014a).

Nessa vertente associada aos impostos, o Ipea propôs ainda uma ampliação dos percentuais relativos à primeira vinculação, que consta do art. 212 da CF/1988: no caso, de 18% para 20% na União; e, para os estados, DF e municípios, de 25% para 30% (BRASIL, IPEA, 2012, p. 21).

Na vertente referida às contribuições, a Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em 2010 apresentou a possibilidade de se redefinirem de forma adequada as contribuições arrecadadas da população, permitindo que um percentual se dirigisse ao financiamento da educação (BRASIL, CONAE, 2011).

Uma nova fonte de recursos financeiros seria aquela associada à diminuição no volume de recursos associados às renúncias de receitas. O Ipea (BRASIL, IPEA, 2012, p. 20-21) também apresentou a proposta de “diminuição das renúncias e subsídios fiscais”:

i. Diminuir subsídios e renúncias fiscais diretas. De acordo com recente trabalho divulgado pela Receita Federal, esses gastos indiretos podem chegar a cerca de 3,0% do PIB, sendo 57% relativos a impostos, ou seja, 1,7% do PIB. Só com a dedução do Imposto de Renda relativa aos gastos das famílias com educação, a Secretaria da Receita Federal deixa de arrecadar R\$ 1,7 bilhão.

ii. Diminuir a renúncia por não cobrança tributária: utilização de parte dos recursos federais da educação como forma de incentivar estados e municípios, mediante contrapartida, a fazer esforço de arrecadação que seriam destinados à educação. Os casos típicos são o IPTU, ISS, IPVA, entre outros.

iii. Repor perdas fiscais da área de educação de todo novo incentivo ou subsídio dado aos setores econômicos.

iv. Rediscutir as isenções de impostos para escolas privadas: apesar de ser um dos mais florescentes negócios do país, boa parte das instituições privadas continuam, por variados meios, a não pagar impostos. (BRASIL, 2012, p. 20-21).

Duas novas vertentes seriam as associadas à Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos e à Compensação Financeira pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás.

A Lei nº 7.990/1989 estabeleceu, em seu art. 1º, que

*O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica dos recursos minerais, [...], ensejará **compensação financeira aos estados, Distrito Federal e municípios**, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei (BRASIL, LEI Nº 7.990, art. 1º, grifos nossos).*

Essa mesma lei estabeleceu, em seu art. 6º, que a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFERM),

*para fins de aproveitamento econômico, será de **até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido** resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial (BRASIL, 1989, art. 6º, grifos nossos).*

No documento *Setor Mineral: rumo a um novo marco legal*, do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, da Câmara dos Deputados, de 2011, é apresentada uma comparação das alíquotas de Compensações Financeiras no Brasil com as da Austrália, China e Indonésia (BRASIL, 2011).

O Quadro 1 mostra essa comparação.

Quadro 1 Comparação das alíquotas da CFERM do Brasil com outros países

Substância	Austrália ¹	China	Indonésia	Brasil
Cobre	5% do valor na mina	2% do valor de venda	4% do valor de venda	2% do faturamento líquido
Bauxita	7,5% do valor na mina	2% a 4% do valor de venda	3,25% do valor de venda	3% do faturamento líquido
Diamante	7,5% do valor na mina	4% do valor de venda	6,5% do valor de venda	0,2% do faturamento líquido
Ouro	1,25% do valor na mina	4% do valor de venda	3,75% do valor de venda	1% do faturamento líquido
Minério de Ferro	5% a 7,5% do valor na mina	4% do valor de venda	3% do valor de venda	2% do faturamento líquido

Substância	Austrália ¹	China	Indonésia	Brasil
Magnesita	5% do valor na mina	2% a 4% do valor de venda	Não encontrado	2% do faturamento líquido
Zinco	5% do valor na mina	Não encontrado	Não encontrado	2% do faturamento líquido

Fonte: BRASIL, 2011, Tabela 5, p. 91.

Nota: 1 Western Austrália

O exame do Quadro 1 nos indica a veracidade da afirmação de que o Brasil é um dos países que menos cobram *royalties* da mineração e, portanto, se as taxas brasileiras ficassem mais próximo daquelas praticadas por outros países, seria possível obter recursos financeiros a serem aplicados em educação.

Dentro do que denominamos quádrupla vinculação, discutida anteriormente, as Leis nos 7.990/1989 e 9.478/1997 também especificaram cotas-partes da Compensação Financeira pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás (CFEOXG) para estados, Distrito Federal e municípios, sem, entretanto, vinculá-las a educação e/ou saúde, como fez a Lei nº 12.858/2013. A proposta que se apresenta é que se faça a esses recursos, que não se vinculam a educação e saúde, a mesma vinculação e na mesma proporção: 75% para educação e 25% para saúde.

Parte dos valores obtidos com a cobrança da dívida ativa da União poderia também ser dirigida para execução do PNE (2014-2024). Se o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública estivesse limitado a um valor equivalente a determinado percentual do PIB, um pouco menor que a média histórica, a diferença poderia ser aplicada em educação no período de validade do PNE (2014-2024).

O Ipea divulgou que o potencial de riqueza contido no pré-sal pode chegar a valores equivalentes a R\$ 3,39 trilhões, ou seja, o equivalente a 105% do PIB de 2009. A Tabela 12 apresenta as riquezas do pré-sal de um ponto de vista pessimista, básico e otimista.

Tabela 12 Potencial de riqueza do pré-sal

Cenário	Em R\$ de 2009	% PIB de 2009
Pessimista	R\$ 1,27 trilhões	39
Básico	R\$ 2,42 trilhões	75
Otimista	R\$ 3,39 trilhões	105

Fonte: Ipea, 2012.

Parte desses valores se injetados na economia brasileira expandiria o PIB e, como consequência, aumentaria a arrecadação dos tributos, o que propiciaria elevação dos recursos

que poderiam ser dirigidos para educação. Caberia aos dirigentes dos entes federados priorizar os recursos dessa expansão, alocando os recursos financeiros para educação.

Finalmente, outra proposta está na possibilidade da alteração do perfil da execução orçamentária da União, à medida que o país cresça e novos recursos sejam acoplados ao fundo público.

Nota-se, entretanto, que, ao se examinarem as possibilidades apresentadas para a origem de novos recursos financeiros para educação, vê-se claramente que, em nenhum dos casos apresentados, a obtenção dos recursos se efetivará de forma tranquila, sem que exista turbulência em algum setor da sociedade. Os setores atingidos, em geral, são aqueles que possuem posições sociais com maior poder de interferir e bloquear, no Congresso Nacional ou nos próprios âmbitos governamentais, as medidas que precisariam ser tomadas. As possibilidades aqui explicitadas atingem os que possuem terras, veículos, propriedade urbana, governantes estaduais e municipais, pessoas que possuem títulos públicos das dívidas interna e externa, servidores e dirigentes públicos, classe média, grandes empresários, pessoas com grandes fortunas, pessoas que deixam heranças etc.

A introdução do pagamento de mensalidades atingiria com maior intensidade os pais dos filhos da classe média que não teriam, “recursos para manter os filhos em escolas superiores pagas” como já afirmara o ex-deputado federal Álvaro Valle (VALLE, 1991).

REFERÊNCIAS

ANDIFES. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das Ifes 2014**. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduanso-das-IFES_2014.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Universidades Federais**: patrimônio da sociedade brasileira. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/andifes-publica-caderno-em-defesa-das-universidades-federais/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BARROS, C. M. **Ensino Superior e sociedade brasileira**: análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do ensino superior no Brasil (décadas de 1960/70). Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: Las lecciones derivadas de la experiencia. Primeira edição em espanhol, junho 1995. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/La-ensenanza-superior-las-lecciones-derivadas-de-la-experiencia>>. Acesso em: 10 jan. 2000.

_____. **Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil. Disponível em: <www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Execução Orçamentária da União 2015.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Setor Mineral:** rumo a um novo marco legal. Série – Cadernos de Altos Estudos n. 8. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Edições Câmara, 2011. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/arquivos/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal/setor-mineral-rumo-a-um-novo-marco-legal>. Acesso em: 19 abr. 2016.

_____. CAPES. **Geocapes 2016.** Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. CF. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 1 mar. 2014.

_____. CONAE. **Documento Final da Conae-2010.** Disponível em: <conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.sl.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.** Brasília: DOU 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-2014.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. INEP. **Censo da Educação Superior.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. IPEA. **Comunicados do Ipea n. 124.** Disponível em: <http://www.ipe.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12630>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

_____. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Diário Oficial da União. Brasília, 26 dez. 1996.

_____. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime

de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. **Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. **Lei n. 13.005 de 15 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 9 nov. 2014.

_____. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em: 9 nov. 2014.

_____. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (art. 21, XIX da CF). Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. Ensino público pago? **Folha de São Paulo.** São Paulo, 21/3/1991. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

EUA. CIA. **The World Factbook.** Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LIMA NETO, Newton. A indefensável bitributação para a escola pública. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 18 jan. 1994.

MARTINS FILHO, José. Estranho e sinistro conluio. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 10 jun. 1996.

OECD. **Income Inequality.** Data OECD. Disponível em: <<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

OXFAM-BRASIL. **A distância que nos une:** um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PIKETTY, T. **Brasil precisa taxar ricos para investir no ensino público, diz Piketty.** Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/11/141127_piketty_entrevista_ru_lgb>. Acesso em: 4 dez. 2014a.

_____. **O capital no Século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca Ltda., 2014.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo. Ensino pago. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 3 abr. 1991.

VALLE, Álvaro. Escola pública paga? **Correio Brasiliense.** Brasília, 18 mar. 1991.

SUBSÍDIOS PARA UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Paulo Roberto Corbucci

INTRODUÇÃO

Quando se pretende analisar e entender a educação superior em qualquer país, assim como sua evolução, deve-se ter em conta como é financiada. Questões que buscam identificar por que investir, quanto investir, como investir, onde investir e em quem investir necessariamente vêm à baila. As respostas, porém, podem diferir em função do tipo de sociedade e dos desafios que esta se propõe a enfrentar.

Via de regra, os referenciais de análise utilizados por boa parte da literatura educacional têm como foco países ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo fato de ostentarem os melhores resultados em termos de indicadores educacionais. Porém, não é comum levarem-se em conta suas especificidades históricas, econômicas e sociais que distinguem essas nações de países como o Brasil.

É evidente o desejo generalizado de que todos os países atingissem o elevado nível de acesso e o padrão de qualidade do ensino alcançados pela maioria dos países da OCDE. No entanto, esse intento é factível? Mesmo que não se tenha embasamento empírico para uma resposta definitiva a essa questão, acredita-se que os meios utilizados e as trajetórias perseguidas pelos países ricos não estariam disponíveis aos países emergentes ou em desenvolvimento. Nesse sentido, optou-se pela realização de análise comparada, envolvendo os maiores sistemas de educação superior da América Latina.

O presente capítulo subdivide-se em quatro seções principais, além desta introdução. Na primeira, têm-se, como objeto, a evolução do acesso à educação superior no Brasil e, como

categorias de análise, as limitações associadas aos demandantes e à oferta de vagas. Na segunda seção, analisa-se a evolução da relação público-privada na oferta desse nível de ensino no Brasil. Em seguida, e de forma breve, discorre-se na terceira seção sobre essa relação no contexto latino-americano (Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru). Na última seção, resumem-se as principais conclusões deste estudo.

1. EVOLUÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Inicialmente, deve-se ter em conta que a educação superior no Brasil reflete a heterogeneidade e a desigualdade observadas na sociedade brasileira, sob diversos recortes de análise, tais como renda, etnia, localização do domicílio e região.

Além disso, o advento da educação superior no país ocorreu de forma tardia, mesmo se comparado ao dos vizinhos latino-americanos. A primeira instituição de nível superior implantada no Brasil remonta a 1792, mas as primeiras universidades somente no século XX. Por sua vez, as primeiras instituições universitárias implantadas na América espanhola remontam ao século XVI, o que evidencia a diferença de tratamento conferido pelas coroas espanhola e portuguesa às suas colônias americanas.

A condição de último país escravocrata das Américas também contribuiu para o atraso educacional brasileiro, uma vez que a educação foi por muito tempo prerrogativa das elites, de modo que no início do século XX o acesso ao ensino primário ainda era marginal, razão pela qual se tinha uma taxa de analfabetismo de 74%.³²

Portanto, essas são algumas das causas que explicam tanto o restrito quanto o desigual acesso à educação superior no país. Somente há algumas décadas teve início a reversão desse atraso histórico, por meio da ampliação dos investimentos públicos em educação, com foco no aumento da oferta de vagas. Desse modo, a quase universalização do ensino fundamental na passagem do século XX para o século XXI teve impacto sobre a demanda por ensino médio que, por sua vez, exerceu pressão para que houvesse ampliação da oferta de educação superior. Por outro lado, as políticas afirmativas com base em cotas, de natureza socioeconômica e/ou racial, instituídas no início dos anos 2000, oportunizaram o acesso à educação superior a uma parcelada da população historicamente excluída (negros, indígenas e pobres).

Trata-se, pois, de mudanças que tiveram impacto no financiamento da educação em geral, e na educação superior em particular, tanto em termos de sua proporção nos gastos públicos, quanto em relação aos seus beneficiários. A despeito desses avanços, alguns entraves ainda

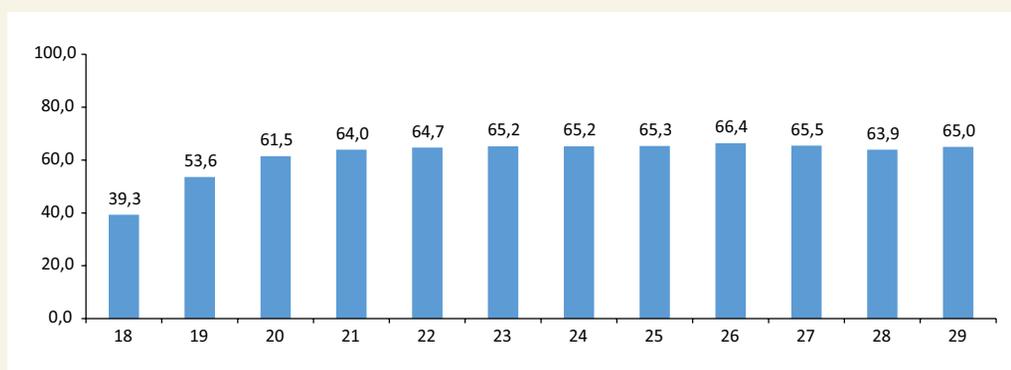
32 De acordo com o recenseamento de 1906, para a população de 5 anos ou mais.

restringem o acesso de parcela significativa dos jovens brasileiros à educação superior, como será analisado a seguir.

1.1. Baixa proporção de jovens aptos a ingressar na educação superior

Um dos fatores que restringem a ampliação do acesso à educação superior no Brasil é justamente a baixa proporção de jovens que tenham concluído a educação básica. Cerca de 1/3 da população de 18 a 29 anos não havia concluído a educação básica (pela Pnad, o equivalente a 11 anos de estudo), conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 Proporção dos jovens de 18 a 29 anos com pelo menos 11 anos de estudo – Brasil – 2015



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

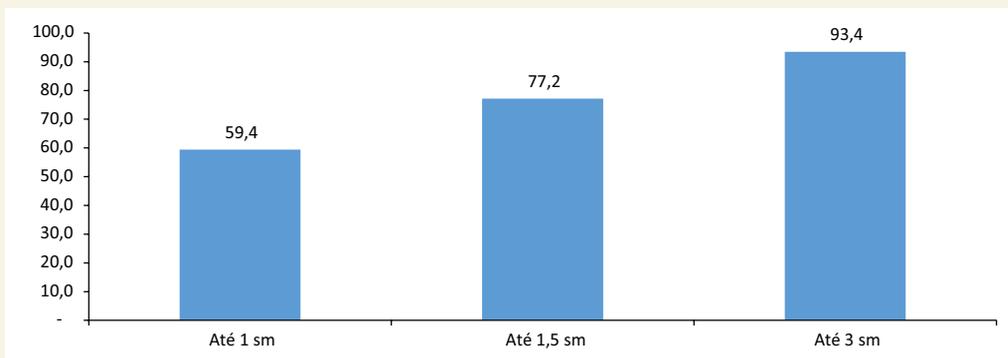
Verifica-se que a proporção cresce até os 23 anos e a partir dessa idade se mantém relativamente estabilizada. Trata-se, pois, de uma baixa proporção de concluintes da educação básica, quando se tem em conta que o ensino se tornou obrigatório até os 17 anos, que corresponde à idade adequada para se terminar o ensino médio.

A inserção no mercado de trabalho também tende a dificultar o ingresso e a permanência na educação superior. De acordo com a Pnad 2015, 65% dos jovens dessa faixa etária que haviam concluído a educação básica, mas não frequentavam a educação superior, estavam inseridos no mercado de trabalho. Entre aqueles que frequentavam educação superior, cerca de 50% estavam trabalhando. Portanto, a posse do diploma do ensino médio e a existência de vagas no ensino superior não seriam condições suficientes para ingresso neste nível de ensino.

1.2. Baixa capacidade financeira dos estudantes

O acesso à educação superior no Brasil estabelece estreita vinculação com a estratificação de renda pelo fato, em primeiro lugar, de sua oferta ser predominantemente privada, o que pressupõe a existência de recursos financeiros suficientes para realização dos estudos. Entretanto, a distribuição de jovens de 18 a 29 anos, segundo a faixa de renda familiar *per capita*, evidencia que em sua maioria estes pertenciam a famílias com renda de até 1 salário mínimo (SM), conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 Distribuição da população de 18 a 29 anos, segundo a faixa de renda familiar *per capita* – Brasil – 2015



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Em números absolutos, havia cerca de 21,7 milhões de jovens nesse primeiro estrato da renda. Além disso, menos da metade desse contingente populacional (48% ou 10,3 milhões) estaria apta a pleitear vaga na educação superior, quando se tem em conta o requisito da conclusão do ensino médio. Em situação oposta encontrava-se o segmento de jovens com renda domiciliar *per capita* maior que 3 SM, que se limitava a 2,4 milhões de pessoas, ou 6,6% desse universo populacional. Porém, nesse caso, cerca de 95% haviam concluído a educação básica.

Por sua vez, o ensino público e gratuito, que poderia constituir alternativa aos mais pobres de acesso a educação, foi histórica e majoritariamente apropriado pelos estratos superiores da renda. A despeito de a Constituição Federal de 1988 estabelecer a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (art. 216, inciso IV), tal prerrogativa constitucional beneficiou quase que exclusivamente aquela fração da população que podia custear sua educação básica em instituições privadas, uma vez que os processos seletivos de ingresso nas faculdades e universidades públicas tratavam os desiguais de forma igualitária. Portanto, aqueles que haviam recebido formação de melhor qualidade ao longo de sua trajetória escolar seriam os beneficiários da gratuidade na educação superior pública.

Essa situação foi alterada com a introdução de políticas afirmativas baseadas no estabelecimento de cotas para egressos de escolas públicas, instituídas de forma pioneira pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 2000. Posteriormente, em 2004, a Universidade de Brasília (UnB) adotou cotas para afrodescendentes. A partir de então, outras instituições passaram a utilizar algum tipo de reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados, seja com base em critério étnico ou socioeconômico.

Assim, as cotas para o ingresso na educação superior pública federal passaram a ter base legal com a sanção da Lei nº 12.711/2012, que estabeleceu prazo até agosto de 2016 para que todas as instituições de ensino superior e técnico, vinculadas ao Ministério da Educação, destinassem metade de suas vagas nos processos seletivos para estudantes egressos de escolas públicas, levando-se em conta a proporcionalidade de afrodescendentes e indígenas existentes em cada unidade federada.

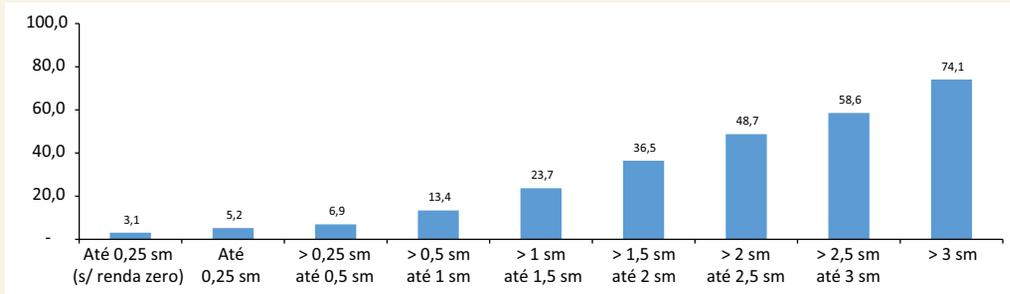
O aumento da participação de afrodescendentes e de pessoas pertencentes aos estratos inferiores da renda no universo de matriculados na educação superior foi inequívoco. No primeiro caso, ampliou-se de 28% para 43%, no período 2005-2015. Entre os mais pobres, com renda domiciliar *per capita* de até 1 SM, a proporção foi ampliada de 13% para 33%, no mesmo período.

O estabelecimento de cotas, num país com o nível de desigualdade socioeconômica como o do Brasil, constitui mecanismo de redistribuição dos recursos públicos existentes, na medida em que passa a tratar os desiguais de forma desigual. Sem a adoção de políticas dessa natureza, de tipo compensatório, o processo de redução das iniquidades seria ainda muito mais longo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as ações afirmativas baseadas em cotas têm implicações e impactos no sistema de financiamento da educação superior no país. Na medida em que uma proporção maior das vagas ofertadas pelas instituições públicas é apropriada pelos estratos populacionais de baixa renda, amplia-se a parcela dos estratos superiores da renda na demanda pela educação superior privada e, em alguma medida, pode haver redução da pressão pelo crédito educativo subsidiado pelo governo federal.

Por fim, a trajetória dos mais pobres na educação básica é marcada por sucessivas reprovações que retardam e até mesmo comprometem a conclusão desse nível de ensino. Com isso, parcela significativa desses jovens atinge a maioria sem haver concluído o ensino médio e muitos dos que conseguem lograr esse feito o fazem em idade avançada. Portanto, reduzem-se as chances e a proporção de jovens provenientes de famílias pobres ingressarem na educação superior, seja porque não obtiveram o requisito legal para isso (conclusão da educação básica), seja por não estarem aptos a conciliar estudos com a atividade profissional. O Gráfico 3 mostra as desigualdades no acesso à educação superior, segundo as faixas de renda.

Gráfico 3 População de 18 a 29 anos que frequentava educação superior ou que havia concluído curso de graduação, por faixa de renda familiar *per capita* – Brasil – 2015



Fonte: Pnad/IBGE.

Tendo-se como referência a meta de 33%, estabelecida pelo PNE 2014-2024, a ser atingida até o final de sua vigência, verifica-se que os jovens com renda maior que 1,5 SM já superaram tal meta, mas esse segmento corresponde a menos de 1/4 da população nessa faixa etária. De modo inverso, cerca de 28 milhões de jovens pertencentes a famílias com renda inferior a esse patamar encontram-se aquém ou muito distante da referida meta, razão pela qual seu alcance constitui desafio dos mais complexos.

1.3. Desigualdades na oferta de vagas

A ampliação do acesso à educação superior também pode estar sendo afetada pela distribuição das vagas no território brasileiro. De acordo com o Censo da Educação Superior 2016, as regiões Norte e Nordeste apresentavam proporções mais elevadas de candidatos inscritos nos processos seletivos por vaga ofertada, conforme é mostrado na Tabela 1.

Tabela 1 Candidatos inscritos e vagas oferecidas em cursos de graduação presenciais, por macrorregião (2016)

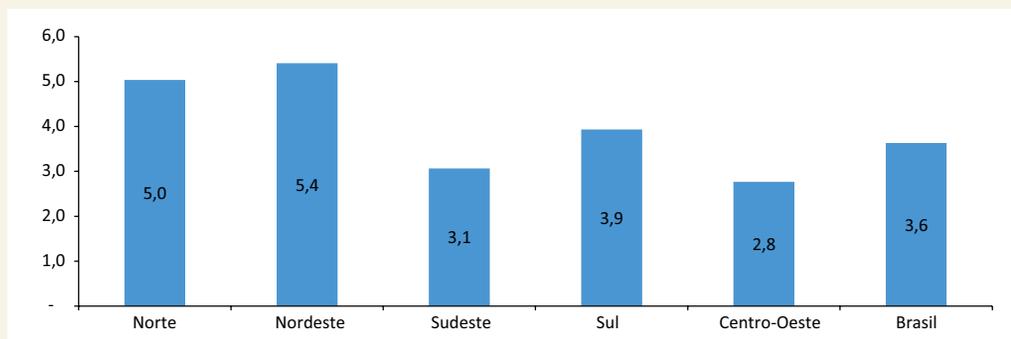
Macrorregião	Candidatos inscritos (a)	Vagas oferecidas (b)	a/b
Norte	1.320.493	249.655	5,3
Nordeste	3.687.214	720.591	5,1
Centro-Oeste	1.221.003	377.981	3,2
Sul	1.620.326	530.347	3,1
Sudeste	5.786.716	2.058.555	2,8

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Inep/MEC.

Outra maneira de evidenciar a desigualdade na oferta de vagas foi apresentada por Corbucci (2014), que definiu como demanda potencial o contingente de jovens de 18 a 24 anos que

havam concluído a educação básica sobre a quantidade de vagas oferecidas pelas instituições de ensino. Desse modo, foi possível obter a razão entre demanda potencial e oferta de vagas, apresentada no Gráfico 4.

Gráfico 4 Razão entre a população de 18 a 24 anos que concluiu a educação básica e o total de vagas oferecidas em cursos de graduação presenciais – Brasil e macrorregiões – 2010

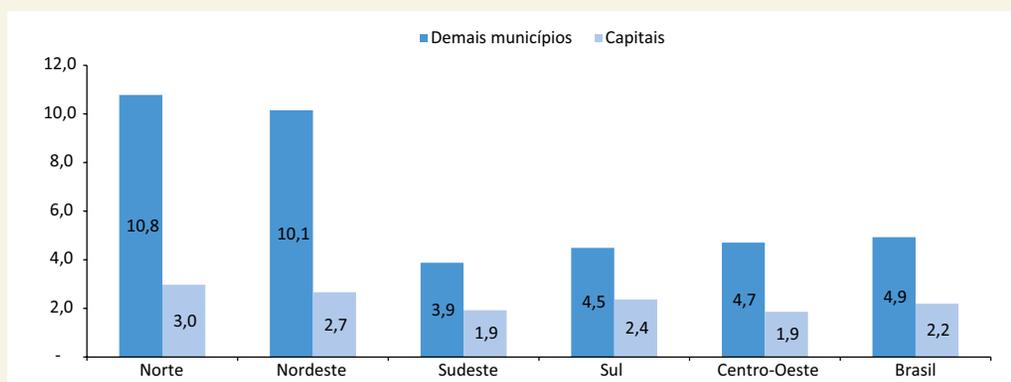


Fontes: microdados do censo demográfico 2010/IBGE; Sinopse Estatística da Educação Superior 2010/Inep/MEC. Elaboração do autor.

Conforme se observa no Gráfico 4, as regiões Norte e Nordeste registravam índices muito acima daqueles observados nas demais regiões. Entre esta última e o Centro-Oeste, a diferença se aproximava de 100%.

Quando se desagregam esses dados entre capitais e demais municípios (Gráfico 5), verifica-se que as desigualdades se ampliam nas regiões Norte e Nordeste, o que evidencia piores condições de acesso à educação superior nos municípios.

Gráfico 5 Razão entre a população de 18 a 24 anos que concluiu a educação básica e o total de vagas oferecidas em cursos de graduação presenciais, nas capitais e nos demais municípios – Brasil e macrorregiões – 2010



Fontes: microdados do censo demográfico 2010/IBGE; Sinopse Estatística da Educação Superior 2010/Inep/MEC.

Ainda que em ambos os casos tenham sido consideradas apenas as vagas ofertadas em cursos de graduação presenciais, verifica-se que há concentração ainda maior na modalidade a distância em favor das regiões mais ricas do país. De acordo com o Censo da Educação Superior 2015, cerca de 93% das matrículas estavam vinculadas às instituições de ensino sediadas no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nos cursos presenciais, essa participação correspondia a 71% do total.

Portanto, as desigualdades na oferta de vagas entre as regiões brasileiras apontam para a necessidade de se rever a destinação de investimentos públicos, assim como a criação de incentivos à interiorização das IES privadas.

2. O PAPEL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA: DE COMPLEMENTAR A PREPONDERANTE

O financiamento da educação superior brasileira é compartilhado entre o Estado (oferta de ensino gratuito, concessão de financiamento estudantil e bolsas de estudo), o setor privado (instituições com e sem fins lucrativos) e os estudantes/famílias. Além de manter sua rede de ensino, a União também concede financiamentos a estudantes do setor privado a juros subsidiados (Fies), bem como faz uso de renúncia fiscal junto às instituições de ensino privadas para viabilizar a concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda (Prouni).

Até o final da década de 1960, havia predomínio das redes públicas no total de matrículas em cursos de graduação na educação superior e as instituições privadas que atuavam nesse nível de ensino eram predominantemente confessionais e comunitárias (CARVALHO, 2013). Porém, com a reforma universitária de 1968, houve uma abertura para expansão de instituições privadas não universitárias, tal como é relatado a seguir.

A reforma universitária de 1968 viabilizou, portanto, a criação de dois sistemas de ensino distintos: o primeiro, de caráter público, meritocrático, seletivo, de feição estritamente acadêmica, pois, vinculado à pesquisa e à pós-graduação. O segundo, uma educação desvinculada da pesquisa, de menor duração e distinção, ministrada em instituições privadas e isoladas, em boa parte, financiadas com verba pública por via de isenções fiscais e auxílios diversos (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016, p. 8).

As mudanças introduzidas pela reforma universitária, bem como as taxas de crescimento econômico registradas durante o período do chamado milagre econômico brasileiro, tornaram possível ao setor privado quadruplicar o número de matrículas em cursos de graduação e, assim, aumentar sua participação de 50% para 64% no período 1970-1980. Porém, na década de 1980, em meio à recessão econômica, esse ritmo de expansão foi reduzido, conforme explicam Corbucci, Kubota e Meira (2016).

Ao longo dos anos de 1980, houve um processo de reconcentração de parcela das IES isoladas sob o formato de federação de escolas (faculdades integradas e centros universitários), visando ao fortalecimento das próprias instituições. Por sua vez, o poder público, por intermédio do Conselho Federal de Educação (CFE), tratou de conter essa expansão. De acordo com Gomes (2010), diversos atos normativos foram baixados com vistas à suspensão de criação e sustação de cursos superiores. Tais atos tinham como argumento o questionamento da qualidade do ensino ofertado, o que contribuiu para que o número de IES privadas ficasse estagnado entre 1980 e 1989.

A política educacional brasileira nos anos de 1990, especialmente em sua segunda metade, esteve orientada pelo chamado neoliberalismo, cujas diretrizes para os países em desenvolvimento emanavam das instituições multilaterais de crédito, conforme relembram Corbucci, Kubota e Meira (2016, p. 9).

Os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990, eram referendados pelas orientações emanadas dos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado.

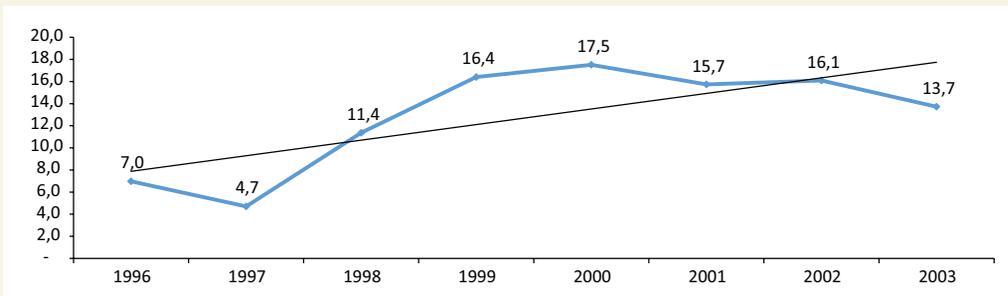
Essa orientação foi adotada de forma inequívoca pelo governo federal no período 1995-2002, de modo que os investimentos na expansão da rede federal sofreram queda acentuada, conforme foi demonstrado em estudo realizado por Corbucci (2000). Além disso, houve certa desregulamentação do setor, no que se refere aos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, o que favoreceu sua expansão. Desse modo, o setor privado teve aumento de 45% no total de matrículas dos cursos de graduação, no período 1995-1999, enquanto as Ifes tiveram crescimento de cerca de 20%.

Em grande medida, a expansão do setor privado veio ao encontro do atendimento da crescente demanda por educação superior, uma vez que nos anos 90 houve ampliação significativa do acesso ao ensino médio e, conseqüentemente, do número de concluintes.³³ Além disso, cabe mencionar que a década de 1980 foi marcada por estagnação na oferta de vagas na educação superior, nas redes públicas e no setor privado, o que também promoveu certo represamento da demanda, com aumento de sua pressão na década seguinte.

33 O número de concluintes no ensino médio teve crescimento de 168% no período 1991-1999, ampliando-se de 666.367 mil para 1.786.827.

O ápice dessa retomada ocorreu entre 1998 e 2003, quando a taxa média anual de crescimento superou o patamar de 15%, conforme o Gráfico 6. A título de comparação, no sexênio anterior a média anual ficou abaixo de 4%. Mas, na sequência a esse período de excepcional crescimento, constatou-se redução do ritmo de expansão, com evidente tendência de queda.

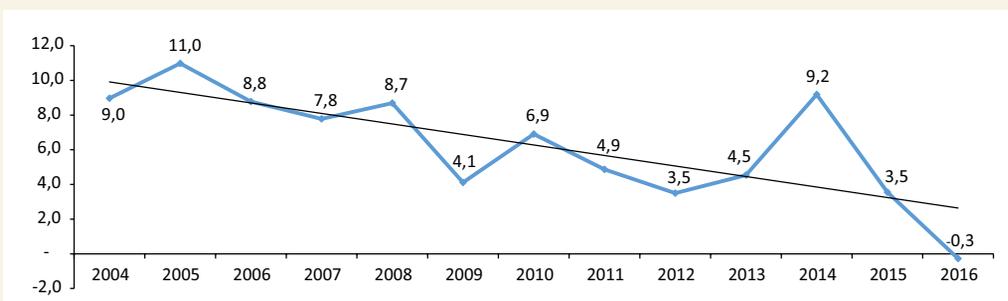
Gráfico 6 Taxa de crescimento das matrículas nos cursos de graduação (presenciais e EAD), nas IES privadas – Brasil – 1996-2003



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

No entanto, a tendência assumida pela curva de crescimento no período 2004-2016 foi de queda, conforme é mostrado no Gráfico 7. O único ponto discrepante nessa curva foi o ano de 2014, influenciado pelo aumento de 20% nas matrículas da modalidade de educação a distância (EAD) e pela quantidade de novos contratos firmados junto ao Fies.³⁴

Gráfico 7 Taxa de crescimento das matrículas nos cursos de graduação (presenciais e EAD), nas IES privadas – Brasil – 2004-2016



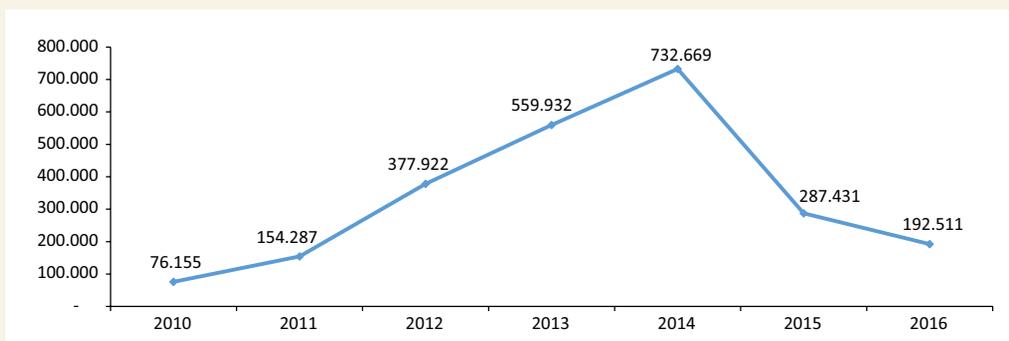
Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

No último ano da série histórica do Gráfico 7 foi registrada redução das matrículas na rede privada, algo que não se via desde 1992. Cabe ressaltar que esse decréscimo de 0,3% refere-se à soma das matrículas nas modalidades presencial e a distância. Quando se toma apenas a primeira, a queda atinge 2,6%. Acredita-se que as duas principais causas desse

³⁴ O número de contratos firmados em 2014 foi 31% maior que o montante contratado no ano anterior.

fato foram a recessão econômica, com aumento do desemprego, e a redução do número de contratos firmados por intermédio do Fies, conforme é mostrado no Gráfico 8.

Gráfico 8 Contratos novos do Fies firmados anualmente – Brasil – 2010-2016

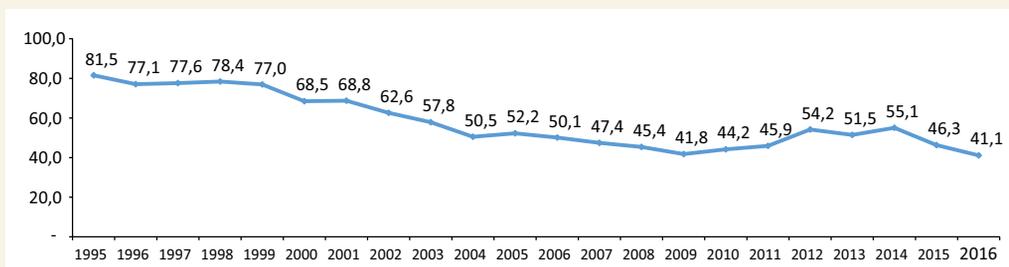


Fonte: FNDE/MEC.

Outra evidência de que o ímpeto expansionista privado vem perdendo força é dada pelo decrescente contingente de ingressantes (novos alunos) nos dois últimos anos do período sob análise. Após ter atingido seu ápice em 2014, quando foram contabilizados cerca de 1,66 milhão de ingressantes em processos seletivos, nos dois anos subsequentes houve redução desse contingente, tendo sido atingido o patamar de 1,4 milhão em 2016.

O percentual de preenchimento das vagas oficialmente ofertadas também pode ser considerado um bom indicador da demanda efetiva no setor privado. Nesse sentido, a análise do período 1995-2016 evidencia tendência decrescente dessa proporção. Considerando-se apenas os ingressos por processos seletivos, verifica-se que nesse último ano foi registrado o menor percentual de vagas preenchidas ao longo desse período.

Gráfico 9 Proporção de vagas preenchidas mediante processos seletivos em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil – 1995-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

Ainda que se considere que parcela das vagas ofertadas corresponda a uma espécie de reserva de mercado, é inequívoca a tendência de queda delineada ao longo desse período. Cabe ressaltar que a ampliação da proporção registrada entre 2012 e 2014 resultou,

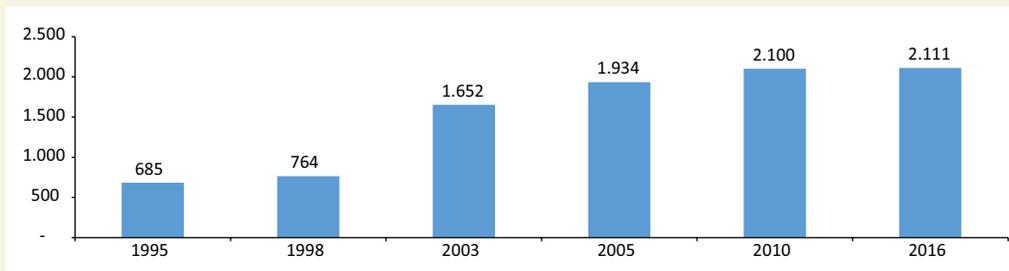
provavelmente, do excepcional aumento da quantidade de contratos firmados junto ao Fies, conforme foi mostrado no Gráfico 9.

Esse aumento da ociosidade em relação às vagas ofertadas pode estar associado ao crescimento de certa forma desordenado ocorrido no período 1998-2005, quando foram criadas cerca de 1,2 mil instituições de ensino superior. Desse modo, o que se poderia prever que viesse a acontecer logo em seguida, de fato ocorreu: um movimento em favor da reconcentração do mercado, conforme será analisado na próxima seção.

2.1. A reconcentração do setor privado

Ao contrário da tendência identificada ao longo do período que se estendeu a partir de meados dos anos 90, em que prevaleceu a expansão horizontal do setor privado, mediante aumento da quantidade de instituições de pequeno e médio portes, atualmente o que se verifica é um movimento de reconcentração da oferta. Essas duas tendências opostas são corroboradas pela evolução do número de instituições de educação superior, no período 1995-2016, conforme o Gráfico 10.

Gráfico 10 Total de instituições de educação superior privadas – Brasil – 1995-2016



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior.

A análise do Gráfico 10 evidencia que o período 1998-2005 foi o de crescimento mais intenso, tendo atingido 153%. A partir de então, o incremento foi de apenas 9%, e de 2010 em diante houve tendência à estagnação.

Aquisições e fusões ganharam corpo a partir de meados da primeira década dos anos 2000, inclusive com ampliação da participação do capital estrangeiro na educação nacional. Alguns dados ilustram esse cenário: a) entre os anos de 2007 e 2015, foram realizadas 208 transações de aquisições, vendas e fusões entre as principais empresas de educação em solo nacional; b) desse total, 139 transações foram atribuídas a instituições de educação superior até o ano de 2014; c) entre 2007 e 2014, 56 operações de fusões e aquisições foram realizadas por quatro dos maiores grupos educacionais do país (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Deve-se ter em conta que esses processos de aquisição e fusão estão orientados pela ampliação da rentabilidade, mediante criação de economias de escala, do aumento de eficiência e da redução de custos, na medida em que as maiores empresas do setor estão inscritas no mercado de capitais e, portanto, devem operar em estreita consonância com os interesses de acionistas e investidores. Portanto, são interesses que, via de regra, colidem com o atendimento a demandas e anseios de natureza social como, por exemplo, a oferta de ensino em localidades remotas e/ou com pequeno contingente populacional, conforme será analisado na seção que trata das desigualdades regionais na oferta de vagas.

Conforme afirma Sampaio (2011, p. 39), iniciativas como a abertura de capital na bolsa de valores ou parcerias com redes internacionais de educação só se tornaram possíveis porque, há pouco mais de 10 anos, as mantenedoras das instituições privadas optaram pela forma comercial e se instituíram como mantenedoras de instituições privadas com finalidade lucrativa, oportunizadas pelas alterações na legislação educacional específica.

A classificação de particular em sentido estrito, instituída pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, e regulamentada pelo Decreto nº 2.306/1997, formalizou uma situação concreta vivida por grande parte das instituições de ensino superior (IES) privadas brasileiras. O *status* jurídico de empresa educacional teve efeito inicial de aumento nos custos operacionais pelo pagamento de impostos ao erário. Contudo, com a possibilidade de adesão ao Prouni, a partir de 2005, restabeleceu-se parte da desoneração fiscal. Com isso, as IES lucrativas permaneceram tendo acesso a recursos públicos indiretos e passaram a usufruir dos mercados financeiros.

Desde 2007, o setor passa por um processo de intensa transformação. Grandes grupos emitem ações na bolsa de valores, e passam a adquirir IES de controle familiar. Esses grandes grupos têm forte participação de capital financeiro, inclusive estrangeiro, entre os acionistas.

De acordo com Sampaio (2011), o fenômeno recente que não deve ser ignorado é o movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira. Ainda que esse processo se restrinja a um número pequeno de instituições, esses estabelecimentos passam a responder por elevada proporção de matrículas e cursos.

2.2. A retomada da expansão da rede federal

Após mais de duas décadas sem que fossem realizados grandes investimentos na expansão da rede federal, foi instituído em 2007 o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tinha por objetivo “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes

nas universidades federais” conforme art. 1º do Decreto nº 6.096/2007. Desse modo, ampliaram-se significativamente os investimentos em infraestrutura das Ifes, mediante a criação de instituições e *campi*, bem como pela ampliação das existentes. Com isso, foi possível ampliar a quantidade de matrículas (presenciais e EAD) em cerca de 95% no período 2007-2016. A título de comparação, o crescimento no setor privado foi de apenas 55%.

Em razão dos investimentos realizados por intermédio do Reuni, foi possível à rede federal ampliar sua participação no total de matrículas dos cursos de graduação. Entre 2007 e 2016, passou de 12,6% para 17,9% do total de matrículas em cursos presenciais. Porém, no que se refere à modalidade a distância, sua participação permaneceu marginal, com apenas 4,9% do total das matrículas.

Além disso, essa expansão foi acompanhada da interiorização da oferta de vagas mediante a implantação de *campi* fora das capitais. Desse modo, a proporção de matrículas em cursos de graduação presenciais nas Ifes, em cidades do interior, ampliou-se de 36% para 52% no período 2007-2016. Também merece registro, o pequeno aumento na proporção de matrículas em cursos noturnos, de 25,6% para 30,1%.

Em que pese o aumento dos investimentos da União na ampliação da oferta de vagas pela rede federal de ensino, por intermédio do Reuni, o que se observa é que a participação do setor privado ainda é preponderante. De acordo com o Censo da Educação Superior 2016, realizado pelo Inep/MEC, o setor privado respondia por 71,5% das matrículas nos cursos de graduação presenciais e por 91,8% na modalidade a distância. No conjunto, as IES privadas detinham 75,3% das matrículas nos cursos de graduação.

3. A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS SELECIONADOS

Tendo em vista o argumento apresentado na introdução deste estudo, em favor da análise comparada com países latino-americanos, será apresentada nesta seção a evolução recente da participação público-privado na oferta da educação superior, assim como algumas referências quanto ao financiamento e auxílio a estudantes.

Mesmo havendo grandes diferenças na participação das esferas pública e privada entre os países selecionados, verifica-se que estes se têm deparado com desafios semelhantes, no que se refere a acesso e permanência dos estudantes, e para os quais têm sido adotados programas e ações similares.

No que se refere à participação dos setores público e privado na oferta de ensino, observa-se que houve avanço generalizado deste último no total de matrículas da educação superior. Essa tendência de crescimento do setor privado está intimamente relacionada com a então

conjuntura econômica mundial sob a hegemonia do neoliberalismo,³⁵ que prevaleceu ao longo dos anos 90.

Um dos principais postulados do neoliberalismo foi justamente a redução do papel do Estado na oferta de serviços que poderiam ser realizados pelo mercado. Corroborando tal mandamento, instituições multilaterais de crédito como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propugnavam que os governos dos chamados países em desenvolvimento deveriam concentrar seus investimentos na educação básica, deixando a educação superior por conta do mercado. Ao mesmo tempo, colocavam em xeque a gratuidade dos sistemas públicos pelo fato de beneficiarem predominantemente os estratos populacionais privilegiados.

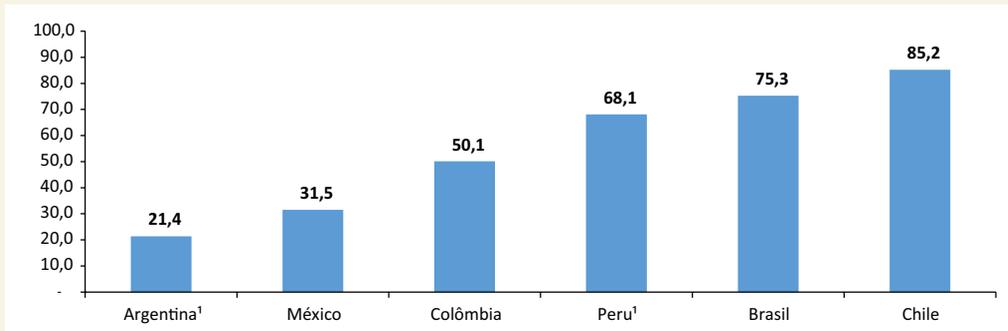
Não há dúvida de que os estratos de maior renda tornavam-se os maiores beneficiários da gratuidade da educação superior pública. Porém, tais privilégios se consubstanciavam mais em decorrência de fatores socioeconômicos e dos processos seletivos de ingresso vigentes até há pouco tempo, pelos quais os desiguais eram tratados de forma semelhante.

A implantação de políticas afirmativas baseadas em cotas, tal como ocorreu no Brasil na primeira década do século XXI, viabilizou o acesso à educação superior pública e gratuita a uma parcela da população até então excluída. Além disso, a criação/ampliação de programas de crédito educativo e a concessão de bolsas de estudo também contribuíram para incorporar à educação superior segmentos populacionais historicamente marginalizados (pobres, afrodescendentes e indígenas), o que também contribuiu para reduzir as desigualdades de acesso a esse nível de ensino.

Quando se analisam os seis maiores sistemas de educação superior da América Latina, verifica-se que em três países há predomínio incontestado do setor privado. Nos demais, a presença do setor privado oscila entre o equilíbrio (Colômbia) e a participação minoritária (Argentina e México), conforme o Gráfico 11.

35 Apesar de a disseminação do neoliberalismo pelo mundo remontar às políticas adotadas pelos governos de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA, pode-se afirmar que a experiência-piloto do neoliberalismo teve lugar no Chile, com o governo de Augusto Pinochet (1974-1990).

Gráfico 11 Participação do setor privado no total de matrículas na educação superior em países selecionados da América Latina – 2016



Fontes:

Argentina: Anuario 2013/Estadísticas Universitarias Argentinas/Ministerio de Educación.

Brasil: Sinopse Estatística da Educação Superior 2016/Inep/MEC.

Chile: Informe Matrícula 2017/Servicio de Información de Educación Superior/Ministerio de Educación.

Colômbia: SNIES/Ministerio de Educación Nacional.

México: ANUIES.

Peru: Ganoza (2016).

Nota: 1 Dados relativos a 2013.

Cabe ressaltar que apenas o Chile registrava participação do setor privado maior que a do Brasil. Porém, mesmo no caso chileno, o papel do Estado no financiamento da educação superior é bastante expressivo, seja por intermédio da concessão de bolsas de estudo, crédito educativo com aval do governo e até mesmo da gratuidade, reimplantada em 2016.

Conforme se observa no Gráfico 11, a Argentina responde pela menor proporção de matrículas em instituições privadas entre os países selecionados. Cabe ressaltar que, há dez anos, a participação do setor privado era 7 pontos percentuais (pp) menor. Conforme afirma Zelaya (2012), a expansão da educação superior privada na Argentina teve dois períodos distintos. De 1989 a 1995, quando houve aumento do número de universidades privadas e a partir deste último ano, mediante aumento da oferta de educação a distância (EAD). Portanto, esse aumento da participação do setor privado estaria relacionado com a expansão da modalidade EAD.

Trajetória semelhante também pode ser observada em relação ao México. Após a crise dos anos 80, houve aumento significativo da participação do setor privado ao longo da década de 1990. No entanto, houve retomada do crescimento da educação superior pública a partir de 2003 (MENDOZA-ROJAS, 2015).

Pode-se afirmar que há certa concomitância em relação à retomada do dinamismo da educação superior pública nesses países latino-americanos e no Brasil, em grande medida favorecida pela ascensão de governos mais progressistas, empossados a partir do enfraquecimento

do neoliberalismo na região, que tiveram sua capacidade de financiamento ampliada com a valorização das *commodities* no mercado internacional.

Na Colômbia, o setor privado continuou avançando em ritmo acelerado. Tomando-se apenas o período 2010-2016, verifica-se que sua participação foi ampliada de 44,6% para 50,1%, com crescimento médio anual de 8%, portanto, em ritmo bem mais intenso que aquele verificado no Brasil no mesmo período, que ficou em torno de 4%.

Também tem sido crescente a participação do setor privado na educação superior no Peru. De acordo com dados mais recentes, disponibilizados pelo Ministério da Educação peruano, a proporção foi ampliada em 5 pp no período 2010-2013, de modo a atingir 68% do total. Porém, mesmo sendo minoritária a proporção de matrículas públicas, chama atenção o fato de ter havido significativa ampliação dos gastos governamentais com manutenção de suas redes de ensino. De acordo com Ganoza (2016), houve aumento real de 166% no período 2010-2015.

Outro aspecto que deve ser levado em conta diz respeito à concessão de bolsas de estudo e de crédito educativo, assim como de transferências monetárias sob a modalidade de assistência ao estudante. Tomando-se como exemplos os países com a menor e a maior proporção de educação superior privada – Argentina e Chile – verifica-se que em ambos existem diversas modalidades de auxílio aos estudantes.

Na Argentina, são três as principais modalidades de auxílio ao estudante: i) Programa Nacional de Bolsas Universitárias (PNBU), instituído em 1996, que se destina a jovens pertencentes a famílias de baixa renda que ingressam ou que estão cursando carreiras nas áreas de ciências da saúde, humanas e sociais; ii) Programa Nacional de Bolsas Bicentário (PNBB), criado em 2009, que concede bolsas de estudo a estudantes de baixa renda que ingressam ou estão cursando graduação, curso técnico-universitário e não universitário ou licenciatura em nível superior; e iii) Programa de Respaldo de Estudantes da Argentina (Progresar), implantado em 2014, destinado a jovens de 18 a 24 anos que queiram concluir qualquer nível de ensino e que atendam a alguns requisitos de trabalho e renda (FANELLI, 2016).

Apesar de haver cobrança de mensalidades no Chile, tanto em instituições privadas quanto nas públicas, há uma série de programas de bolsas, financiamentos e auxílios aos estudantes ofertados pelo Estado. Além disso, em 2016, houve o retorno da gratuidade, após um período de 35 anos, extinta durante o governo Pinochet. A Tabela 2 apresenta o total de benefícios concedidos e/ou assegurados pelo Estado, segundo cada modalidade.

Tabela 2 **Modalidades de assistência financeira ao estudante de educação superior existentes no Chile – 2016**

	2016	% total
Bolsas MINEDUC	350.526	39,4
Crédito com aval do Estado	355.586	39,9
FSCU Aporte Fiscal	45.326	5,1
Gratuidade	138.951	15,6
Total	890.389	100,0

Fonte: Ministerio de Educación de Chile.

Tendo em vista que em 2016 havia cerca de 1,25 milhão de estudantes matriculados na educação superior chilena (nível técnico, graduação e pós-graduação), a taxa de cobertura pelo conjunto dessas quatro modalidades de benefícios atingia 71% do total. Cabe mencionar que essa proporção foi ampliada substancialmente ao longo do período 2006-2016, já que no início era de apenas 29%. Portanto, apesar de todos os cursos superiores serem pagos, inclusive em instituições públicas, tem sido ampliada a participação do Estado na assistência financeira aos estudantes, mesmo por meio da concessão da gratuidade, a partir de 2016.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o fato de a educação superior ter sido introduzida no Brasil tardiamente, mesmo em relação a diversos países latino-americanos, houve avanço significativo em termos da ampliação do acesso, sobretudo a partir da década de 1970. Mesmo assim, a proporção de brasileiros com formação em nível superior ainda é baixa, assim como a taxa de frequência líquida nesse nível de ensino. Isso pode ser inicialmente explicado pelo fato de o ensino fundamental ter sido virtualmente universalizado apenas no início do século atual e, em última instância, pela baixa proporção de concluintes do ensino médio.

Por sua vez, as profundas desigualdades sociais ainda vigentes no país refletem-se no acesso desigual à educação superior entre os distintos estratos de renda. Se, entre os segmentos mais abastados, as taxas se assemelham àquelas registradas nos países ricos, no extremo oposto são encontrados níveis de acesso equivalentes aos dos países mais pobres do continente latino-americano.

Até bem pouco tempo, a redução dessas desigualdades ocorria em ritmo inercial, na medida em que as políticas públicas de acesso à educação superior tratavam os desiguais de forma igualitária. Sob essa concepção, bastava assegurar igualdade de condições nos processos seletivos para ingresso na educação superior pública, de tal modo que o vestibular

tradicional atendia a esse requisito, mas sem qualquer consideração às desiguais trajetórias escolares dos estudantes.

Tal como foi analisado ao longo deste estudo, a adoção de políticas afirmativas por meio de cotas representou um rompimento com essa concepção dominante, com impactos no financiamento público da educação superior, sobretudo no que se refere a quem seria beneficiado.

Também foi ressaltado que há fatores associados ao financiamento, sob a ótica do território, ou seja, onde investir, que têm implicações sobre as oportunidades de acesso à educação superior. Nesse caso, foi identificado que os jovens das regiões Norte e Nordeste e, sobretudo aqueles que residem nos municípios interioranos, encontram-se em desvantagem em relação aos seus congêneres no restante do país. Além disso, foi observado que essa desvantagem se deve ao fato de ainda ser relativamente restrita a presença do setor privado nessas duas regiões.

Em que pesem as diferentes proporções das matrículas assumidas diretamente pelos governos dos países analisados, verificou-se que se assemelham os mecanismos adotados de financiamento e auxílio aos estudantes (auxílios financeiros, bolsas de estudo, crédito educativo etc.), o que evidencia certa incapacidade de o setor privado se autossustentar apenas com a cobrança de mensalidades dos estudantes. Ou seja, mesmo no caso em que a oferta de educação superior é predominantemente privada, o aporte de recursos públicos tem sido fundamental para viabilizar tal opção de política educacional.

Portanto, seja qual for o modelo adotado em cada um dos países analisados, a participação do Estado no financiamento da educação superior tem-se mostrado imprescindível para sua expansão, assim como para mitigar as profundas desigualdades de acesso ainda existentes na região latino-americana.

REFERÊNCIAS

ANUIES. **Anuarios estadísticos de educación superior**. Disponível em: <<http://www.anuies.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>>. Acesso em: 8 set. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Anuario Estadísticas Universitarias Argentinas**: 2013. Buenos Aires, dic. 2013. Disponível em: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Anuario_2013.pdf>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 4 out. 2017.

_____. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 4 out. 2017.

_____. **Lei n. 12.711, 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 4 out. 2017.

CARVALHO C. H. de A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

CHILE. Ministerio de Educación. **Informe Matrícula: 2017**. Disponível em: <<http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212400.html>>. Acesso em: 4 out. 2017.

COLÔMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Matriculados 2016**. Disponível em: <<http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname-2672.html>>. Acesso em: 4 out. 2017.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão; n. 1950).

_____. **As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão; n. 752).

_____; KUBOTA, Luis; MEIRA, Ana P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, v. 46, ago. 2016.

FANELLI, Ana Garcia de. **Educación superior em Iberoamérica: informe nacional Argentina, 2016**. Universia, marzo 2016. Disponível em: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/ARGENTINA-Informe-Final.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

GANOZA, Juan Fernando Vega. **Educación superior em Iberomérica: informe nacional Perú, 2016**. Universia, marzo 2016. Disponível em: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/PER%C3%9A-Informe-Final.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2017.

GOMES, M. F. **Evolução histórica do ensino superior brasileiro**. Âmbito Jurídico. Rio Grande, v. 13, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jG44ac>>. Acesso em: 30 maio 2015.

INEP. **Sinopses estatísticas da educação superior**. Brasília: MEC, Inep, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 11 set. 2017.

MENDOZA-ROJAS, Javier. Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (Ries)**. México, v. 6, n. 16, p. 3-32, 2015. Disponível em: <<https://ries.universia.net/article/view/1135/ampliacion-oferta-educacion-superior-mexico-creacion-instituciones-publicas-periodo-2001-2012>>. Acesso em: 8 set. 2017.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior**. Campinas, n. 4, p. 28-43, out 2011.

ZELAYA, Marisa. La expansión de universidades privadas en el caso argentino. **Pro-Posições**. Campinas, v. 23, n. 2, p. 179-194, maio/ago. 2012

ANEXO 2 – PROPOSIÇÕES

REQUERIMENTO N^o _____, DE 2018

(Dos Senhores Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo ao Ministério da Educação que promova debate cooperativo sobre a política nacional de financiamento da educação superior.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1^o, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Ex. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo ao Ministério da Educação que promova debate cooperativo sobre a política nacional de financiamento da educação superior, com o objetivo de torná-la socialmente mais justa e economicamente sustentável.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2018.

SENHORES MEMBROS DO CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS

INDICAÇÃO Nº _____, DE 2018

(Dos Senhores Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos)

Sugere ao Poder Executivo que promova debate cooperativo sobre a política nacional de financiamento da educação superior, com o objetivo de torná-la socialmente mais justa e economicamente sustentável.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado de Educação:

Recente estudo sobre o financiamento da educação superior, realizado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), da Câmara dos Deputados, sob a relatoria do deputado Alex Canziani, demonstrou que essa importante questão de política pública enfrenta dilemas que tendem a se agravar, caso não sejam adotadas, com premência, medidas adequadas.

Entre esses dilemas encontram-se:

- a) No âmbito federal, a limitação ao crescimento real dos orçamentos das instituições federais de educação superior, acentuada pela elevação progressiva das respectivas despesas obrigatórias (em especial, pessoal e encargos sociais), tende a comprometer, em breve prazo, o funcionamento dessas instituições, reduzindo sua capacidade de investimento e até mesmo de realização de despesas de custeio.
- b) Dentro desse contexto, ressaltam-se particularmente os impedimentos para que as instituições se apropriem e utilizem seus recursos próprios, por elas gerados por meio da prestação de serviços, convênios, receitas de capital, etc. Há uma clara contradição na política da educação superior. De um lado, estimulam-se as instituições a se articularem com os demais segmentos da sociedade, a transbordarem suas fronteiras e, ao mesmo tempo em que contribuem com sua competência científica e tecnológica, a gerarem recursos que ampliam a sua autonomia financeira. De outro lado, as práticas orçamentárias limitam o uso desses recursos, quando não geram substituição de recursos livres (dotações ordinárias, com recursos do Tesouro e outras fontes) por esses recursos resultantes do esforço de desbordamento das instituições.

- c) Não é tradição da sociedade brasileira, diferentemente do que ocorre em outros países, o aporte, a título de doação, de pessoas físicas e jurídicas às instituições de educação superior. Existem, no país, algumas experiências de fundos patrimoniais, que são pontuais e não de origem propriamente institucional, mas de iniciativa de grupos de docentes e pesquisadores. A definição de um marco legal que autorize e regulamente a criação de fundos patrimoniais articulados com as instituições pode constituir importante estímulo para mudar esse quadro e estabelecer uma via alternativa de captação de recursos em benefício das instituições. Já há medidas legislativas adotadas nessa direção, que se cumprem implementar em benefício da educação superior brasileira.
- d) A cooperação entre os Poderes Públicos da União e dos entes federados subnacionais, na oferta e financiamento da educação superior, é residual. O planejamento da expansão das diversas redes nem sempre obedece a critérios de complementaridade para promover o mais adequado atendimento à demanda por esse nível de ensino, com uso mais eficiente dos recursos públicos das diferentes instâncias da Federação.
- e) Será necessário, também, o enfrentamento das ambiguidades existentes na política de financiamento ao estudante da educação superior. A destinação de recursos públicos para promover o acesso a esse nível educacional é desigual, considerando-se o perfil socioeconômico dos estudantes que ingressam nas instituições públicas e particulares. Para os que se matriculam nas instituições públicas, o ensino é gratuito, custeado por toda a sociedade, independentemente de sua carência econômica. Para os que se matriculam nas instituições particulares (75% dos estudantes de graduação), cujo perfil socioeconômico é muito semelhante ao observado nos alunos das públicas, há gratuidade com bolsas para uma minoria (Prouni e Cebas) e empréstimo (Fies). Por outro lado, o volume de recursos públicos destinado à rede pública é quase seis vezes maior que aquele destinado a apoiar o financiamento de estudantes na rede particular. E a quantidade de estudantes de graduação beneficiados não é muito diversa: 1,8 milhão nas públicas e 2 milhões nas particulares.

Esses cinco dilemas, destacados entre outros abordados no citado estudo, evidenciam a necessidade de que se promova ampla discussão sobre a política nacional de financiamento da educação superior, com objetivo de torná-la socialmente mais justa e economicamente mais sustentável.

A presente Indicação tem, pois, o objetivo de sugerir ao Ministério da Educação que conduza, em cooperação com o conjunto de atores envolvidos, dos segmentos público e particular, o indispensável debate para formulação de duradoura e equilibrada política de financiamento para a educação superior brasileira, considerando-se as necessidades das

instituições e, sobretudo, as necessidades de apoio aos estudantes, em especial aqueles originários das camadas menos favorecidas da população.

Sala das Sessões, em de de 2018.

SENHORES MEMBROS DO CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2018

(Dos Senhores Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos)

Acrescenta artigo à Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a cooperação entre a União e os entes federados subnacionais no financiamento das instituições de educação superior mantidas por esses últimos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 55-A. Sem prejuízo da manutenção e da expansão da rede de instituições de ensino superior por ela mantidas e sempre que recomendarem o interesse público e o uso eficiente de recursos públicos para o mais adequado atendimento da demanda por educação superior, a União participará do financiamento das instituições estaduais, distritais e municipais de ensino superior, mediante convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observadas a legislação do respectivo sistema de ensino e a existência de dotação orçamentária específica.” (NR).

Art. 2º Esta lei em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo do presente projeto de lei é inserir, no texto da lei de diretrizes e bases da educação nacional, uma importante alternativa para ampliação do acesso de jovens e adultos à educação superior pública. Trata-se da colaboração entre a União e os entes federados subnacionais, no cofinanciamento das instituições de educação superior por esses últimos mantidas, promovendo a intercomplementaridade entre essas redes e a rede federal.

Em muitas localidades, pode ser mais importante, com uso mais eficiente dos recursos públicos, a cooperação entre os entes para expansão ou consolidação de uma rede pré-existente de instituições locais do que a criação ou a expansão de novas instituições federais.

Não se trata de limitar a expansão da rede federal ou de federalizar as redes dos entes subnacionais. A questão é promover a coordenação da oferta da educação superior pelos Poderes Públicos, em benefício do mais adequado atendimento à demanda dos estudantes.

A proposta recupera, em parte, dispositivo que se encontrava presente em várias iniciativas legislativas que não chegaram a termo em sua tramitação no Congresso Nacional, entre elas o art. 22 do Projeto de Lei nº 7.200/2006.

Sala das Sessões, em de 2018.

SENHORES MEMBROS DO CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

(Dos Senhores Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos e outros)

Acrescenta inciso VI ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para excluir despesas de instituições federais de ensino, nos termos especificados, da base de cálculo e dos limites individualizados para as despesas primárias.

Art. 1º O § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 102

.....

VI – despesas financiadas por meio de receitas próprias, de convênios ou de doações obtidas pelas instituições federais de ensino.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em de de 2018.

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 95/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Os recursos diretamente arrecadados no exercício ou em exercícios anteriores, de natureza financeira e não financeira, são aqueles cuja arrecadação tem origem no esforço próprio da universidade nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos. As fontes oriundas de arrecadação própria não possuem destinação específica e pertencem à unidade orçamentária

arrecadadora, porém não são revertidas integralmente para seus orçamentos ou, quando revertidas, retiram recursos livres do Tesouro a serem transferidos para outras áreas.

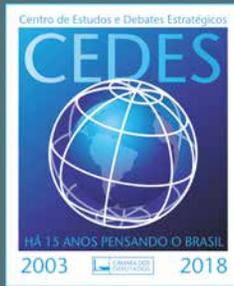
O Novo Regime Fiscal cria outra situação singular. Caso não previsto em seus orçamentos, o excesso de arrecadação de receitas próprias, auferido pelas universidades nos exercícios financeiros em curso, está indisponível para uso: passa a integrar o resultado primário do Governo Central ou, quando disponibilizado, retira recursos livres para utilização em outras áreas. Isso decorre do art. 107, § 5º, do novo texto do ADCT que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos.

Todo acréscimo de receita ao longo do exercício financeiro em curso deverá ser revertido para a melhora do resultado primário, mesmo que se ultrapasse a meta prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou destinado a suprir fontes frustradas em outras dotações, ainda que de outros ministérios.

Assim, o teto de gastos constitui-se empecilho para a ampliação de fontes de recursos das universidades com uso de recursos diretamente arrecadados, situação que vem a desestimular as Ifes na busca por receitas dessa natureza. Situação similar verifica-se quando as instituições de ensino obtêm receitas decorrentes de doações ou de convênios. Diante do entrave fiscal imposto pelo Novo Regime Fiscal, somente alteração por meio de nova Proposta de Emenda à Constituição permitirá excluir as aplicações financiadas por recursos próprios de Ifes dos limites estabelecidos.

Sala das Sessões, em de de 2018.

OS SENHORES MEMBROS DO CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES
ESTRATÉGICOS



edições câmara
ESTUDOS & DEBATES

