



DADOS PARA  
UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO  
NA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

[ Apêndice ]

# Financiamento e Equidade no Ensino Superior



por André Vieira, Gabriela Honorato, Maria Ligia Barbosa,  
Clarissa Tagliari Santos, Carolina Zuccarelli, Leonardo Augusto  
Rodrigues & Eduardo Henrique Narciso Borges

# APÊNDICE

## a.1] MÉXICO

O sistema mexicano de educação superior é caracterizado pela cobrança de anuidades baixas ou mesmo simbólicas, tanto em instituições públicas quanto privadas. Há uma grande dependência do financiamento estatal. Cerca de 30% dos gastos totais com educação são dedicados ao ensino superior (OECD, 2017) e o governo mexicano é responsável por 71% das despesas do setor, porcentagem superior à da média dos países membros da OCDE (67%) (OECD, 2018). Mas a assistência financeira aos estudantes é pouco desenvolvida: o sistema de apoio estudantil é relativamente recente e consiste, principalmente, no Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), lançado pelo governo federal em 2001.

As instituições mexicanas de educação superior obtêm suas receitas de quatro fontes principais: subsídios federais, subsídios estaduais, anuidades pagas por estudantes e fontes externas (e.g. contratos de pesquisa, prestação de serviços, treinamento para indústrias). A proporção de cada uma das fontes varia de maneira considerável de uma instituição para outra, não apenas por causa de seu status (federal, estadual ou privado), mas também como resultado do compromisso relativo entre os governos federal e estadual. Em geral, pode-se dizer que os recursos arrecadados por meio de anuidades ou fontes externas são secundários nos orçamentos das instituições públicas (OECD, 2008).

Os subsídios estatais não são distribuídos conforme uma estrutura de financiamento amplamente

acordada e que abranja todo o sistema. As universidades públicas federais são financiadas apenas pelo governo federal. Universidades públicas estaduais autônomas recebem financiamento público misto, dos governos federal e estadual, e estão sujeitas a acordos celebrados entre as instituições e os respectivos governos. Os institutos tecnológicos federais são financiados pela Secretaria de Educação Pública (SEP), equivalente ao Ministério da Educação no Brasil. Para universidades tecnológicas, politécnicas ou interculturais, e institutos tecnológicos estaduais, o subsídio público é dividido igualmente entre os governos federal e estadual. Para as universidades públicas estatais não autônomas criadas após 1997, o mesmo esquema de apoio compartilhado é aplicado.

Os repasses federais podem ser de três tipos: subsídios ordinários, subsídios extraordinários e subsídios vinculados à expansão e diversificação anual da oferta do ensino superior. Os subsídios extraordinários são recursos com destinação específica, com ênfase na melhoria da qualidade dos serviços educacionais. A alocação desses fundos é realizada por meio de uma série de programas, como o *Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior* (FECES) e o *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI), que têm como objetivo ampliar a oferta da educação superior e auxiliar instituições com problemas financeiros e estruturais.

Os fundos disponibilizados pelo governo também contemplam ações com o objetivo de diminuir

a desigualdade no acesso ao ensino superior. Entre os problemas enfrentados pelo México está a baixa taxa de conclusão no ensino médio. Segundo dados da OCDE, 52% dos mexicanos entre 25 e 34 anos não se formaram no ensino secundário (OECD, 2018). Por meio do *Programa de Becas de Educación Media Superior* (PROBEMS), vinculado à SEP, são distribuídas bolsas aos estudantes em situação de vulnerabilidade a fim de aumentar o acesso, a permanência e a taxa de conclusão no ensino secundário. Esse programa também busca diminuir as desigualdades no mercado de trabalho e aumentar as taxas de matrícula nas instituições de ensino superior.

O maior sistema de apoio financeiro a estudantes no México é o *Programa Nacional de Becas para la Educación Superior* (PRONABES). Seu objetivo é aumentar a participação de alunos de baixa renda, indígenas e com deficiências ou enfermidades em cursos de graduação do sistema público de ensino superior — que responde por 67% das matrículas totais, sem contar a pós-graduação (SEP, 2017). São elegíveis a participar do programa estudantes de instituições públicas com renda familiar inferior a quatro vezes o salário mínimo mensal da região em que está sediada a instituição. Os beneficiados com bolsas de estudo do PRONABES recebem subsídios mensais cujo valor depende do ano letivo em que estão matriculados. As bolsas são destinadas a auxiliar nas despesas com manutenção, anuidades e materiais de estudo. As instituições são obrigadas a implementar programas de tutoria especial para acompanhar o progresso acadêmico dos alunos, do que depende a renovação da bolsa. Em 2010-2011, o PRONABES tinha mais de 310 mil beneficiários — o dobro de 2005-2006. O programa é

a engrenagem principal do sistema mexicano de oferta de bolsas, que contempla cerca de 22% dos estudantes de graduação do país.

As iniciativas de financiamento e apoio ao estudante têm limitações importantes no México (OECD, 2008). A alta taxa de evasão do ensino médio, por exemplo, é um grande obstáculo para ampliar a equidade no ensino superior. As diferenças econômicas e étnicas são responsáveis por uma grande desigualdade nos resultados escolares. Muitos programas de apoio têm como foco os ingressantes nas universidades, por isso não contemplam os problemas no ensino secundário. Além disso, os baixos resultados na educação básica comprometem a trajetória no ensino superior e o apoio estudantil com base em resultados acadêmicos pode dificultar a conclusão dos estudantes de baixo poder econômico.

Uma perspectiva positiva do mercado de trabalho pode ser um fator importante para incentivar o acesso e a conclusão do ensino superior. Mas o México apresenta altas taxas de desemprego entre os concluintes de cursos de graduação e, também, uma alta taxa de diplomados com ocupação distinta daquela de formação (OCDE, 2013). Assim, o mercado de trabalho mexicano pode acabar desestimulando o término dos cursos.

Por fim, a organização administrativa das instituições também pode representar um obstáculo para o sistema de financiamento e apoio estudantil. As universidades mexicanas têm dinâmica financeira e de gestão bastante heterogênea, com distintas relações entre as administrações regionais e o governo central. Ações coordenadas de apoio aos estudantes são dificultadas por essas particularidades, o que pode reforçar as desigualdades entre as regiões geográficas.

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

O financiamento da educação superior no México caracteriza-se por um sistema centralizado na Secretaria Pública de Educação (SEP), mas com diferentes formas de alocação de recursos. Há diretrizes distintas para estrutura e operacionalidade das instituições, para ciência e pesquisa e para políticas sociais de inclusão e permanência nas universidades.

Apesar da relativa autonomia institucional, inclusive para diversificar fontes de receitas e cobrar taxas e mensalidades, por exemplo, o sistema comporta poucas alternativas de financiamento e tem baixa participação do setor privado.

Entre as alternativas financeiras com transferência de recursos públicos estão a oferta de bolsas

e empréstimos para estudantes, além de subsídios governamentais para instituições privadas e organizações sem fins lucrativos. Entretanto, apenas 2% do financiamento da educação superior ocorre por meio de repasses de fundos estatais e entidades privadas, uma das menores taxas entre os países da OCDE.

Os desafios para aumentar a escolaridade superior no México são semelhantes aos encontrados no Brasil, em especial em relação às limitações na escolarização secundária e às alternativas de financiamento. Tais dificuldades indicam que uma articulação entre as políticas sociais do ensino superior e as do ensino secundário pode ser uma alternativa para ampliar a equidade no acesso à educação universitária. Destacam-se, no caso do México, os programas de financiamento e políticas sociais com estratégias de longo prazo

centralizados em órgãos do governo. Fortalecer programas que buscam ampliar a equidade na educação secundária e, ao mesmo tempo, melhorar a transição para o ensino superior, como é o caso do PROBEMS, pode ser um caminho para expandir o sistema. As instituições de educação superior também precisam de incentivos para ampliar a participação de grupos sociais sub-representados e apoiá-los com auxílios complementares.

Tanto México quanto Brasil enfrentam problemas oriundos de suas dimensões geográficas, além de uma grande demanda populacional por ensino superior. Um sistema de financiamento e apoio estudantil pode ter resultados melhores em uma estrutura administrativa que permita planejamentos coordenados para os diferentes tipos de instituições e regiões geográficas.

## a.2] ESTADOS UNIDOS

A educação superior dos Estados Unidos é muitas vezes tida como a mais bem-sucedida do mundo: as faculdades e universidades oferecem a maior diversidade de cursos, seus egressos recebem os maiores retornos pelo diploma e o sistema é o mais atraente para estudantes estrangeiros, recebendo mais que o dobro de alunos se comparado ao de qualquer outro país membro da OCDE (TULIP, 2007). Esse sucesso é frequentemente atribuído a uma estrutura competitiva e descentralizada (TULIP, 2007). Entretanto, o país continua enfrentando desafios para financiar seu sistema, apesar de ser o que mais gasta em educação superior em proporção ao PIB (2,9%, aproximadamente o dobro da média da OCDE) e de ter o maior nível de despesas por aluno (também aproximadamente o dobro da média da OCDE).

A educação superior americana é caracterizada pela cobrança de elevadas anuidades em instituições públicas e privadas e pela presença de uma rede

relativamente bem desenvolvida de apoio financeiro estudantil. As instituições públicas recebem a maior parte de seus recursos dos governos estaduais e cobram anuidades relativamente baixas para os padrões do país (de US\$ 2.200 a US\$ 5.800, em média). Nas universidades privadas, os valores são mais altos e variáveis. As universidades mais prestigiadas, como Harvard, Chicago e Stanford, cobram entre US\$ 32 mil e US\$ 34 mil por ano. Além das despesas com anuidades, os estudantes precisam arcar com custos como os de hospedagem e alimentação, que muitas vezes chegam a cerca de US\$ 10 mil anuais. Com exceção do pequeno número de instituições que cobram anuidades bastante elevadas, as despesas com manutenção e custos de vida representam a principal barreira para o acesso e permanência dos estudantes na grande maioria das faculdades e universidades americanas.

A incapacidade de as famílias mais pobres financiarem a educação superior de seus filhos reflete-se

em desigualdade de oportunidades no acesso à universidade. Por isso, é importante a ação governamental para formular e implementar políticas de apoio aos estudantes mais carentes. Nos Estados Unidos, essa intervenção assume diferentes formas e as principais são: provisão estatal, subvenções, empréstimos estudantis e benefícios fiscais. Os programas de concessão de empréstimo e de subvenções são mantidos principalmente pelo governo federal, que financia três quartos do orçamento do sistema de apoio financeiro aos estudantes (os estados participam com cerca de 5%).

O governo americano administra vários programas de empréstimo estudantil, sendo os mais importantes os empréstimos *Stafford*. Eles podem ser concedidos em duas modalidades: os empréstimos “diretos”, que provêm do Departamento de Educação Federal, e os empréstimos garantidos, concedidos por bancos privados com garantia de pagamento do governo. Em 2005, 23% dos empréstimos estudantis foram feitos por meio do programa de empréstimos diretos. Os empréstimos *Stafford* também podem ser “subsidiados” ou “não subsidiados”, sendo que sobre os subsidiados não há cobrança de juros por até seis meses após a graduação. Cerca de metade dos empréstimos *Stafford* originados em 2005-2006 foram subsidiados.

Outros programas de financiamento incluem os empréstimos PLUS, feitos aos pais, e os empréstimos Perkins, realizados pelas instituições. Empréstimos individuais (mesmo que em diferentes programas) podem ser “consolidados” ou agrupados em um empréstimo único. Há evidências de que os empréstimos aos estudantes aumentam modestamente a frequência e a persistência nos cursos e influenciam na escolha da faculdade (GAO, 2005). Porém, a expansão dos empréstimos estudantis é frequentemente contestada, sob alegação de que os encargos da dívida já são excessivos.

Em vez de aumentar os limites de financiamento com o objetivo de diminuir as barreiras financeiras para estudantes pobres, a proposta mais amplamente

aceita para contornar tais barreiras talvez seja aumentar as *Pell grants* — doações oferecidas a famílias de baixa renda para custear os seus gastos com educação. Em 2005-2006, os governos federal e estadual forneceram, respectivamente, US\$ 19 bilhões e US\$ 7 bilhões em *grants*. Para um estudante de uma família com renda anual abaixo de US\$ 15 mil, o programa oferece um subsídio de US\$ 4.050 anuais. Para alunos em melhor situação, o valor da bolsa é reduzido de acordo com a renda e os ativos da família. O objetivo do *Pell grant* é facilitar o acesso ao ensino superior para alunos de baixa renda, mas não há consenso sobre a eficácia do programa. Apesar da popularidade desse tipo de subsídio, Hansen (1983), Kane (1994), Manski (1992) e Kitmitto (2004) mostram que as concessões tiveram pouco ou nenhum impacto sobre a frequência na universidade.

Os governos federal e estadual também financiam o ensino superior por meio de uma série de incentivos fiscais para estudantes e suas famílias. O “Lifetime Learning Tax Credit”, ligado ao ‘Internal Revenue Service’ do Departamento do Tesouro dos EUA, e o crédito fiscal HOPE fornecem até US\$ 2 mil anuais por pessoa para cobrir os custos do ensino superior.

Outra concessão destinada a promover o acesso à universidade é a possibilidade de deduzir os juros pagos sobre empréstimos estudantis. Juntos, os “incentivos para anuidades” somam cerca de US\$ 9 bilhões por ano em renúncia de receitas governamentais, o equivalente a cerca de 1% do total da arrecadação com impostos federais.

Embora as subvenções e os empréstimos estejam no topo da atual agenda política, a maior intervenção governamental no financiamento do ensino superior são os subsídios diretos. Essa provisão totalizou US\$ 160 bilhões por ano em 2001-2002, o equivalente a 1,5% do PIB e 9% do total das despesas estaduais e municipais.

Nas últimas duas décadas, tem ocorrido um aperto progressivo nos orçamentos das faculdades e universidades públicas. Os gastos do governo por

1. Empréstimos não subsidiados para pais de alunos e estudantes de graduação e pós-graduação. Auxiliam o pagamento de despesas educacionais, entre outras. Os juros são cobrados em todos os períodos.
2. Auxiliam estudantes a cobrirem seus gastos estudantis. Funcionários públicos, militares e funcionários da área de educação são elegíveis para ter parte ou todo seu empréstimo cancelado (ou perdoado).
3. <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/llc>. Acesso em 09/05/2019.

estudante aumentaram, mas aparentemente não o bastante para atender à demanda crescente.

Desde 1980, os gastos por estudante em cursos públicos quadrienais cresceram cerca de 2% ao ano, mais rápido do que a taxa anual de inflação.

Em contraste, as despesas por aluno em graduações semelhantes na iniciativa privada cresceram em média 5% ao ano. Enquanto as instituições particulares vêm aumentando a proporção de professores por aluno, as públicas vêm reduzindo-a. Além disso, os dados disponíveis sugerem que a qualidade da

educação nas instituições públicas tem se deteriorado em relação à das instituições privadas (KANE, 2006).

O recente crescimento dos custos das anuidades nas universidades estaduais e privadas tem tornado a educação superior menos acessível, apesar dos subsídios dos estados e do auxílio do governo federal. Talvez o principal problema com o programa de empréstimos *Stafford* sejam os limites baixos dos valores que os estudantes podem pedir emprestado. Por conta disso, os alunos ainda precisariam recorrer a empréstimos, trabalhar ou confiar na ajuda de suas famílias.

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

O sistema americano se diferencia bastante do brasileiro em estrutura. Há maior diversificação institucional e diferentes modelos de financiamento, constituídos por uma complexa teia de empréstimos e bolsas. No entanto, a complexidade do sistema dos Estados Unidos dificulta o acesso ao financiamento federal. Além disso, quem não consegue uma bolsa e não tem condições de pagar por um curso superior não dispõe de alternativas de crédito educativo que efetivamente protejam contra dificuldades de pagamento causadas por possíveis intempéries futuras no mercado de trabalho (desemprego e subemprego, por exemplo).

O principal aprendizado para o Brasil está na ampla diversificação institucional e nos diversos tipos de formação profissional existentes. A diversidade institucional do modelo americano poderia fornecer novas opções aos estudantes brasileiros. Por isso, analisar o sistema dos Estados Unidos é importante em um momento de discussão sobre os rumos do ensino superior brasileiro.

Historicamente, as políticas públicas educacionais americanas exerceram no Brasil grande influência no

pensamento e na ação política. A organização acadêmica do ensino superior brasileiro atual é fortemente inspirada no modelo americano e foi adotada pela reforma universitária de 1968 (CUNHA, 2007) com assessoria de técnicos americanos via USAID. Sob o pretexto da modernização, foram criados modelo departamental, sistema de créditos, foco na pesquisa da pós-graduação etc. Todas essas mudanças foram inspiradas pelo modelo americano de ensino superior.

É importante, entretanto, compreender as diferenças entre os dois modelos e as discrepâncias entre as realidades sociais e econômicas dos dois países. Há evidências de que não apenas o arcabouço institucional dos sistemas de ensino superior, mas também os contextos social e econômico de cada país têm influenciado os resultados apresentados pelas diferentes políticas. A análise comparada, como a apresentada neste relatório, tem o mérito de considerar os variados contextos que condicionam as políticas de financiamento e de indicar em quais circunstâncias as estratégias adotadas foram eficazes.



DADOS PARA UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO NA EDUCAÇÃO

**O D<sup>3</sup>E É UM GRUPO DE PROFISSIONAIS  
QUE ACREDITA QUE O CONHECIMENTO  
TÉCNICO E CIENTÍFICO É ESSENCIAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
MAIS EFICAZES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.**

Nosso objetivo é aproximar o conhecimento técnico e científico dos poderes executivo e legislativo, interpretando evidências às necessidades desses atores e incluindo diferentes pontos de vista no processo democrático de debate sobre políticas públicas.

Com esse propósito, atuamos na elaboração de relatórios que consolidam aprendizados sobre tópicos educacionais no Brasil e no mundo. Nossos relatórios são preparados por pesquisadores colaboradores do D<sup>3</sup>E. Ademais, disseminamos os conteúdos produzidos entre educadores, gestores públicos, membros da academia e da sociedade civil, de modo de enriquecer o debate educacional.

## [ QUEM SOMOS

### **Tassia Cruz**

Diretora de Conhecimento e Pesquisa do D<sup>3</sup>e e professora da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG) da FGV. PhD em Economia da Educação e mestrado em Economia [Universidade de Stanford, EUA].

### **Leonardo Barchini**

Diretor Executivo do D<sup>3</sup>e. Mestre em Ciências Sociais [Universidade de Brasília – UnB] e Pesquisador do CEPESP/FGV.

### **David Plank**

Conselheiro sênior do D<sup>3</sup>e e professor pesquisador da Escola de Educação da Universidade de Stanford (EUA) e codiretor do Centro Lemann.

### **Lara Simielli**

Pesquisadora Associada ao D<sup>3</sup>e e professora do Departamento de Gestão Pública da FGV/EAESP. Mestre e Doutora em Administração Pública pela FGV/EAESP e Visiting Student Researcher na Universidade de Stanford.

### **Felipe Michel**

Pesquisador Associado ao D<sup>3</sup>e. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. Mestre em Análise e Administração de Políticas Educacionais Internacionais pela Universidade de Stanford (EUA).

## [ RELATÓRIO

**Revisão** Emanuella Sombra

**Projeto gráfico** LABIRIN.TO

**Diagramação** Amélia Paes e Thiago Lyra

**Imagens** 123RF



DADOS PARA  
UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO  
NA EDUCAÇÃO