



DADOS PARA  
UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO  
NA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

# 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



## [ APRESENTAÇÃO

**O D<sup>3</sup>e acredita que o conhecimento técnico e científico é um instrumento essencial para desenvolver políticas públicas mais eficazes na educação.**

Nosso objetivo é apresentar evidências técnicas e científicas, levando em conta as necessidades dos gestores públicos e incluindo diferentes pontos de vista no processo do debate democrático. Com esse propósito, atuamos na elaboração de relatórios que consolidam aprendizados sobre tópicos educacionais no Brasil e no mundo.

Buscando aprofundar o debate sobre o financiamento do ensino superior no Brasil, apresentamos nosso quinto relatório, preparado por pesquisadores colaboradores do D<sup>3</sup>e. Este documento discute as políticas de financiamento do ensino superior em um grupo selecionado de países, bem como seus impactos no processo de democratização das oportunidades educacionais. Nosso intuito é compreender melhor diferentes possibilidades de financiamento e seus efeitos, a fim de oferecer alternativas que possam aprimorar a equidade no ensino superior brasileiro.

**Esperamos que este material contribua para o fortalecimento do conhecimento e para a tomada de decisões em políticas educacionais.**

**BOA LEITURA!**

**Equipe D<sup>3</sup>e**



DADOS PARA  
UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO  
NA EDUCAÇÃO

## RELATÓRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

### FINANCIAMENTO E EQUIDADE NO ENSINO SUPERIOR

*André Vieira<sup>1</sup>*  
*Gabriela Honorato<sup>2</sup>*  
*Maria Ligia Barbosa<sup>3</sup>*  
*Clarissa Tagliari Santos<sup>1</sup>*  
*Carolina Zuccarelli<sup>4</sup>*  
*Leonardo Augusto Rodrigues<sup>1</sup>*  
*Eduardo Henrique Narciso Borges<sup>1</sup>*

## [ SUMÁRIO EXECUTIVO

**Sistemas de educação superior em todo o mundo** enfrentam o desafio de se expandir e simultaneamente oferecer qualidade e acesso equitativo para todos os grupos sociais. Além da criação de novas instituições de ensino, da abertura de novas vagas e do aumento da oferta de cursos à distância, tanto o acesso quanto a permanência dos estudantes dependem de um desenho bem elaborado de políticas de financiamento e assistência, especialmente focalizadas naqueles que mais precisam. Os mecanismos de financiamento afetam especialmente as chances de os estudantes mais pobres acessarem os cursos e instituições mais valorizados pela sociedade. Em um cenário de retração dos recursos públicos<sup>5</sup> e de desaceleração das matrículas no ensino superior<sup>6</sup>, é fundamental discutir essas políticas e como elas impactam na democratização das oportunidades educacionais. Para qualificar o debate, buscamos em outros países contribuições para ampliar a equidade no financiamento da educação superior no Brasil.

1. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3. Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

4. Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais, Universidade Federal Fluminense.

5. A Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), conhecida como “PEC do teto dos gastos públicos”, instituiu um novo regime fiscal no país, que congela as despesas do Governo Federal por vinte anos.

6. De 1992 a 2015 a média de crescimento das matrículas no ensino superior foi de 7,5% ao ano. Desde então, há uma significativa redução na expansão do número de matrículas: em 2016, a ampliação foi de 0,2%; e em 2017, de 3%. Lembrando que esse acréscimo só ocorreu graças ao aumento de alunos no ensino à distância (Inep, MEC).

Nossa análise destaca os modelos de **quatro países: Austrália, Inglaterra, Portugal e África do Sul**. Também apresentamos um material suplementar disponibilizado *online* com os casos dos Estados Unidos e do México. Discutimos as principais características dos sistemas de financiamento do ensino superior em cada país e de que modo elas estimulam a equidade nesse nível educacional. Conforme os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, a meta é, “até 2030, assegurar a **igualdade de acesso** para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade”. Neste relatório, analisamos ainda como as políticas de financiamento implicam na organização dos sistemas e em suas diferenças institucionais, bem como na estrutura de gastos globais com a educação superior.

O financiamento do ensino superior brasileiro combina a gratuidade em instituições públicas com programas incipientes de financiamento e assistência estudantil. Os dois principais dessa natureza – **o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni)** – são direcionados a estudantes de instituições privadas e alcançam menos de 20% dos matriculados. Apesar de o governo federal dedicar a maior parte do orçamento da educação ao ensino superior, que é sua **responsabilidade constitucional**, o gasto médio por universitário é inferior ao registrado nos países ricos<sup>7</sup>. Por outro lado, o Brasil dedica ao ensino superior uma proporção das despesas gerais com educação semelhante à média dos países membros da OCDE<sup>8</sup>.

Os países analisados neste relatório fornecem experiências relevantes para o formulador de políticas públicas dedicado a **aprimorar o financiamento da educação superior no Brasil**. O caso australiano ilustra a aplicação centralizada e em larga escala de um sistema de **empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR)**. Tal sistema se mostra financeiramente sustentável, mas sua eficiência tem sido contestada em razão do aumento substancial de custos nos últimos anos. O sistema inglês mostra a adoção quase universal de ECRs combinada a políticas bem desenvolvidas de **assistência estudantil**. No entanto, reformas implementadas na última década têm aumentado os custos de financiamento e dilapidado medidas que preservavam a equidade.

Em Portugal, um modelo descentralizado com cobrança de anuidades inferiores à média dos países da OCDE está associado a um **sistema de apoio social estudantil** bem desenvolvido, mas ainda insuficiente. Há um debate recente no país em torno do fim da cobrança de anuidades como medida para aumentar a equidade.

7. Education at a Glance 2018 (EAG): OECD Indicators.

8. Banco Mundial 2017.

O caso sul-africano nos revela os desafios enfrentados por um sistema de ensino superior majoritariamente público, que cobra **anuidades de forma descentralizada** em um país de renda média. A fim de aumentar a equidade, reformas legislativas recentes implementaram subsídios para custeio total dos estudantes de baixa renda. Já Estados Unidos, referência frequente na literatura sobre o tema, e México são países cujos sistemas de financiamento têm limitações evidentes que resultam em oportunidades desiguais no acesso ao ensino superior.

As experiências analisadas neste relatório **indicam a importância de políticas focalizadas, capazes de assegurar que grupos em desvantagem ingressem no ensino superior**. Observar a realidade social e econômica nos diferentes países é fundamental no desenho de políticas de expansão. Formatos e mecanismos distintos de financiamento devem preservar programas bem-sucedidos na promoção da equidade e aprimorar as estruturas existentes. **Reformas legislativas e institucionais progressivas precisam ocorrer a partir de evidências empíricas** e do saber técnico, levando em conta as demandas da sociedade civil.

Assim como somente a gratuidade em instituições públicas não é garantia de sistemas inclusivos e abertos, **a simples adoção de medidas genéricas de compartilhamento de custos (como a cobrança de contribuições de estudantes e/ou egressos) não implica necessariamente em ganhos globais de equidade**. Mesmo as políticas que têm se revelado mais promissoras nesse sentido, como os empréstimos condicionados à renda futura, exigem **programas bem desenvolvidos de assistência e apoio estudantil**. Em tempos de propostas frouxamente justificadas de reestruturação orçamentária de universidades públicas e do uso pouco informado de estatísticas oficiais, esperamos que este relatório seja peça importante no debate sobre o financiamento do ensino superior.

Apresentamos a seguir os aprendizados mais importantes dos países analisados neste relatório. As principais características de cada sistema são resumidas na Tabela 1.

## **AUSTRÁLIA**

A Austrália foi o primeiro país a adotar um programa de contribuição financeira de egressos do ensino superior com empréstimos e pagamentos condicionais e proporcionais à renda individual futura – mecanismo que passou a ser conhecido pela sigla ECR, de empréstimos com amortizações condicionadas à renda. O sistema representa **uma das mais bem-sucedidas alternativas de financiamento do ensino superior** e consiste na **introdução em larga escala de mecanismos de compartilhamento de custos entre a administração pública e os estudantes egressos**.

**1]** O modelo australiano de financiamento do ensino superior público é um **programa centralizado e quase universal** de concessão de empréstimos com amortizações vinculadas à renda, associado a políticas suplementares de oferta de bolsas de estudo ou subvenções. Atualmente, 84% dos estudantes em tempo integral são beneficiados por um empréstimo estudantil e os egressos com renda anual inferior a US\$ 36.727 são isentos de efetuar reembolsos – a maior linha de corte entre

os países que adotaram ECRs. Mais da metade dos estudantes de bacharelado também recebe **bolsas de estudo ou subvenções** – a quarta maior proporção de beneficiados por apoio financeiro público entre países com dados disponíveis.

- 2] A experiência australiana ilustra os benefícios de políticas centralizadas e em grande escala de empréstimos com amortizações condicionadas à renda, sustentáveis e implementadas de modo a preservar a equidade no acesso ao ensino superior. **O sistema envolve a autoridade fiscal na coleta de pagamentos e inclui políticas de assistência estudantil** e iniciativas para nivelar as aspirações educacionais entre os diferentes grupos sociais. O caso da Austrália sugere que programas de ECRs com linhas de corte elevadas para reembolso podem ser alternativas promissoras de financiamento.

## **INGLATERRA**

A Inglaterra é um caso relevante na discussão sobre financiamento do ensino superior por ser um dos poucos países que, a exemplo da Austrália, adotam um sistema quase universal de empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura para financiar estudos universitários. Aliado a políticas bem desenvolvidas de auxílio estudantil, pelo menos até a reforma de 2012 este mecanismo se mostrou eficaz para assegurar a equidade do sistema, ao possibilitar que a sua expansão acontecesse de forma inclusiva. Por outro lado, **o país é um exemplo importante para o debate pois permite avaliar, no longo prazo, como pressões provenientes da restrição fiscal acabaram fragilizando políticas que inicialmente preservavam a equidade e limitavam nível de endividamento dos estudantes.**

O exemplo do financiamento do ensino superior na Inglaterra sugere as seguintes reflexões:

- 1] O formato de financiamento do ensino superior vigente até 2012 possibilitou a expansão do sistema de forma inclusiva e sem aumento brutal das dívidas dos egressos. Isso porque combinava empréstimos com amortizações condicionadas à renda, um teto considerado razoável para as anuidades e um **sistema bem desenvolvido de bolsas de manutenção.**
- 2] Metas fiscais mais restritivas estabelecidas pelo governo central nos últimos anos têm pressionado reformas que aumentam significativamente os custos da educação superior para os egressos. **Em especial, o reajuste expressivo das anuidades em 2012 e a substituição de bolsas de manutenção por empréstimos fizeram a dívida média dos estudantes britânicos mais que dobrar, elevando os custos do ensino superior especialmente para os mais pobres.**
- 3] **O desenho do sistema resultou em subsídios maiores para áreas consideradas não prioritárias.** Isso aconteceu porque a maior parte da contribuição governamental para as atividades de ensino é feita por meio de empréstimos que os egressos com menores salários não pagam, em um contexto em que a maioria das instituições cobra o valor máximo da anuidade em todos os cursos.

## ÁFRICA DO SUL

O exemplo sul-africano permite analisar o funcionamento de um sistema de ensino superior público que cobra anuidades, portanto não é gratuito, em um país caracterizado por ampla desigualdade de renda e que ainda padece das consequências de prolongadas políticas oficiais de segregação racial. Este caso nos ajuda a entender o impacto de políticas de financiamento alternativas ao sistema brasileiro em contexto socioeconômico com semelhanças importantes.

- 1] Nos últimos 25 anos, o ensino superior na África do Sul cresceu significativamente, em uma rota de expansão que se assemelha à do Brasil sob o ponto de vista da diversificação institucional e do crescimento do setor privado. A maior parte das matrículas ocorre nas instituições públicas, mas o sistema sul-africano não é gratuito. O principal programa de financiamento do país é mantido pelo governo e direcionado aos estudantes de baixa renda. Diferente do Brasil, os subsídios permitem cobrir mensalidades, acomodação, refeições, material didático, transporte, entre outros gastos do estudante.
- 2] Em um cenário de restrições fiscais e redução do gasto público no ensino superior brasileiro, observar os subsídios governamentais nas instituições públicas sul-africanas e suas políticas de financiamento estudantil é fundamental para pensarmos em como garantir a expansão das oportunidades educacionais no Brasil. O caso da África do Sul é sintomático sobre os limites de uma política de financiamento que não prevê gratuidade na educação pública superior. Como nem todos os estudantes têm acesso ao sistema de financiamento, a possibilidade de o governo cobrir o custo total dos alunos de baixa renda tem sido uma das principais mudanças observadas no país. No movimento inverso ao que tem sido a tônica dos países do norte global, essa mudança contribui para ampliar a gratuidade no ensino superior público.

## PORTUGAL

Portugal é um caso que oferece um conjunto de aprendizados ao Brasil. O país passou recentemente, na década de 1990, por um período de forte expansão e diversificação de seu sistema de ensino superior. A questão do financiamento se impôs, na medida em que o Estado vem diminuindo a sua capacidade de custear as instituições públicas. Mas mesmo com a implementação da cobrança de mensalidades, o sistema continua a depender em grande parte de recursos públicos.

- 1] Em Portugal, são isentos do pagamento de mensalidades os alunos com renda familiar baixa e os beneficiários de uma série de bolsas. Mas essa concessão é insuficiente diante da demanda dos estudantes e para formar capital humano no nível desejado. O sistema português também sofre de forte incerteza quanto às regras de financiamento: a cada ano o governo muda os critérios do repasse de recursos às instituições – incluindo os montantes que podem ser destinados às ações de assistência estudantil –, o que provoca instabilidade na gestão e no planejamento institucional.

2] O caso português mostra que é temerário acreditar na política de cobrança de anuidades como bala de prata contra limites orçamentários no financiamento do ensino superior público. No Brasil, em que a média salarial das famílias é baixa, estabelecer anuidades sem considerar a **capacidade financeira desigual dos estudantes pode implicar em menos oportunidades de acesso e permanência na educação superior**. A adoção dessa política poderia segregar os grupos menos privilegiados em cursos mais baratos e menos valorizados pelo mercado de trabalho.

TABELA 1: PRINCIPAIS ELEMENTOS DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NOS PAÍSES ANALISADOS

	AUSTRÁLIA	REINO UNIDO	PORTUGAL	ÁFRICA DO SUL
<b>Características do sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura e concessão de bolsas.</li> <li>• Autoridade fiscal responsável pela cobrança de pagamento.</li> <li>• Renda mínima anual exigida para reembolsos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura e empréstimos para manutenção dos custos de vida para estudantes de baixa renda.</li> <li>• Participação elevada das anuidades no financiamento do ensino superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anuidades moderadas nas instituições públicas e assistência estudantil bem desenvolvida.</li> <li>• Gastos por estudante crescentes, mas ainda inferiores à média dos países membros da OCDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia institucional na cobrança de anuidades.</li> <li>• Combinação de empréstimos com bolsas de estudo.</li> </ul>
<b>Benefícios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência e sustentabilidade com elevada taxa de reembolso.</li> <li>• Expansão do sistema com aumento de vagas para estudantes com baixo nível socioeconômico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A combinação de empréstimos com bolsas de manutenção, tal como praticado até 2012, possibilitou a expansão do sistema de forma inclusiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema bem desenvolvido de assistência estudantil, com despesas com bolsas acima da média da OCDE.</li> <li>• Autonomia administrativa e financeira das instituições na gestão dos programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixa taxa de juros nos reembolsos, que começam a ser cobrados um ano após a graduação caso o estudante esteja empregado.</li> <li>• Acesso a bolsas condicionado ao desempenho acadêmico, com cobertura integral dos custos do estudante.</li> </ul>
<b>Críticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentos crescentes dos custos e falta de regulação dos padrões de entrada ou saída de estudantes, com perda de qualidade.</li> <li>• Possível aumento das desigualdades socioeconômicas na escolha dos cursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas recentes aumentaram as anuidades e substituíram bolsas de manutenção por empréstimos, elevando as dívidas dos egressos, especialmente dos mais pobres.</li> <li>• Após 2012, a cobrança do valor máximo das anuidades dos cursos elevou proporcionalmente os subsídios para áreas de baixo custo consideradas não prioritárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os custos do ensino superior são muito maiores do que o aporte de assistência estudantil.</li> <li>• As anuidades cobrem uma parte pequena do orçamento das universidades públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixa cobertura do programa de empréstimos para estudantes de baixa renda.</li> <li>• Falta de recursos para ampliar o acesso a um sistema de ensino superior não gratuito, embora majoritariamente público.</li> </ul>





# 1

## COMO O BRASIL FINANCI O ENSINO SUPERIOR?

APESAR DA FORTE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, o atual modelo institucional brasileiro tem mostrado limitações para seguir crescendo e, mais importante, crescer de modo equitativo. Em 2017, o número de novos estudantes foi pouco maior do que em 2014 e desde este ano cresceu exclusivamente graças ao aumento de cursos a distância. Esta modalidade, frequentemente promovida como solução de baixo custo para o problema do acesso, também levanta questões quanto à qualidade do ensino, dados os conhecidos desafios relacionados à conectividade nas diferentes regiões do país e à autonomia do aluno.

Com a expansão da educação superior, aumenta a competição social pelas melhores posições dentro dela. Em sistemas com nível de participação considerado elevado, o principal desafio para a igualdade de oportunidades é a persistência de diferenças econômicas, sociais e culturais entre as famílias. Assim como ocorre em outros países (ARUM *et al.*, 2007), o sistema brasileiro tem criado novas oportunidades, mas tem reservado as de maior valor social e econômico para os estudantes mais privilegiados, oriundos de famílias mais ricas e escolarizadas (e.g. BRITO, 2017; SALATA, 2018; CARVALHAES; RIBEIRO, 2019; BARBOSA; VIEIRA; SANTOS, 2017). Desigualdades acumuladas na conclusão das diferentes carreiras indicam que ainda persistem desvantagens marcantes para negros e mulheres (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015).

As posições que os estudantes ocupam na educação superior interferem decisivamente nas oportunidades que eles conseguirão acessar no mercado. Nas economias modernas, os diplomas assumem a dupla função de manutenção de *status* e de escudo contra quedas na hierarquia social. À medida que o sistema se expande e a fronteira educacional avança, indivíduos que obtêm títulos superiores mantêm (ou ampliam) vantagens significativas sobre não graduados. No Brasil, ter um diploma universitário pode ser considerado quase uma necessidade econômica defensiva: no país, indivíduos de 25 a 64 anos com formação superior ganham 2,5 vezes mais em relação aos que concluíram apenas o ensino médio — uma das maiores disparidades do mundo (IBGE, 2018). Há evidências de que a expansão do sistema escolar como um todo tem tornado ainda mais difícil superar essas desigualdades (SALATA, 2019).

Os recursos à disposição dos estudantes para financiar seus estudos não implicam apenas nas experiências e resultados escolares (como uso do tempo, desempenho e conclusão), mas também condicionam de modo decisivo a posição que eles ocuparão dentro do sistema de ensino superior. À medida que se intensifica o debate sobre os custos da universidade, aumentam as evidências de que as diferentes estratégias de curto prazo adotadas pelos estudantes para pagar as mensalidades (sejam empréstimos, contribuições da família ou bolsas de estudo) estão relacionadas a decisões que afetarão suas carreiras e ganhos a longo prazo (QUADLIN, 2017).

Além de condicionar a progressão educacional e o desempenho ao longo da formação universitária, os diferentes tipos de financiamento restringem ou induzem o acesso a cursos com valores sociais desiguais: estudantes de baixa renda que recebem empréstimos podem ser levados a escolher cursos com retornos financeiros mais previsíveis, enquanto aqueles beneficiados com bolsas podem experimentar cursos mais alinhados com seus interesses intelectuais (QUADLIN, 2017). As condições institucionais, incluindo as políticas de financiamento e apoio ao estudante, moldam de forma decisiva a sua trajetória e, portanto, têm consequências ao longo da vida adulta.

*Os recursos à disposição dos estudantes para financiar seus estudos não têm implicações apenas nas experiências e resultados escolares, mas também condicionam de modo decisivo a posição que eles ocuparão dentro do sistema de ensino superior.*

No quadro mundial de expansão e diversificação dos sistemas, considerando a relevância dos diplomas de nível superior para a definição de trajetórias profissionais e sociais, o acesso e a permanência na educação universitária entram na agenda pública associados às ideias de democratização e justiça em cada sociedade. As diferenças entre os países tendem a ser explicadas tanto pela organização dos valores sociais quanto pelos modelos políticos (BUSEMEYER, 2014), que estabelecem regras e parâmetros mais modernos ou mais patrimoniais na configuração do sistema de ensino superior. Assim, padrões de acesso e permanência permitem analisar também as forças sociais dominantes em cada sociedade.

Considerando, portanto, a crescente literatura sobre as condições institucionais do ensino superior e o debate atual sobre os rumos da política de financiamento do sistema brasileiro, este relatório analisa experiências e sugere contribuições de diferentes países para aprimorar o financiamento da educação superior no Brasil. A análise está orientada, particularmente, por uma questão central ao debate brasileiro: quais políticas e programas de financiamento outros países adotam para promover a equidade na participação de estudantes socialmente desfavorecidos?

O relatório se debruça sobre três países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — Austrália, Inglaterra e Portugal — e um país parceiro da entidade, a África do Sul. Apesar de haver diferenças (algumas significativas) entre os sistemas analisados, sublinhamos as características institucionais que nos parecem mais relevantes na discussão sobre o financiamento público do ensino superior.

No Brasil, os problemas de iniquidade se devem em parte à expansão recente do nosso sistema e a uma cobertura ainda restrita em comparação à maioria dos países em exame. Entre a população brasileira de 25 a 34 anos, apenas 17% possuem ensino superior (OCDE, 2019), percentual superior à taxa da África do Sul (6%), mas bastante inferior à média dos países da OCDE (44%) e aos números dos demais países analisados neste relatório — 34% no caso de Portugal e 52% na Inglaterra e na Austrália.

O sistema de ensino superior brasileiro é caracterizado sobretudo pela gratuidade dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*<sup>9</sup> (mestrado e doutorado) nas instituições públicas e por cobrança de mensalidades nas instituições privadas. Políticas de democratização do acesso e programas de apoio a estudantes ainda são restritos. De acordo com o Censo da Educação Superior 2017, apenas 26% dos alunos de graduação de instituições públicas e privadas são beneficiados com bolsas de estudo ou empréstimos

do governo. As despesas públicas gerais com o ensino superior indicam um sistema marcadamente estratificado: apenas 14% dos gastos com a educação universitária se destinam a estudantes no grupo dos 40% mais pobres da população (BANCO MUNDIAL, 2017).

Em comparações internacionais, o Brasil aparece entre os países com nível considerado baixo tanto de despesas públicas quanto de gastos por estudante no ensino superior (OCDE, 2017). Uma medida sintética e informativa sobre o custo econômico real da educação é a despesa por estudante em relação ao PIB *per capita*. Na Figura 1, apresentamos estas porcentagens e os gastos públicos com educação superior no Brasil e nos demais países analisados neste relatório. Apesar de o governo brasileiro gastar por estudante 33% do PIB *per capita*, uma porcentagem maior do que a média das nações ricas (27%), considerando o tamanho da sua economia, o país ainda destina menos recursos do que outros países em desenvolvimento, como África do Sul (47%) e México (38%).

Em outra medida, o Brasil dedica ao ensino superior 21% das despesas gerais com educação, uma proporção inferior à média da OCDE (25%) e de alguns sistemas notoriamente mais custosos, como o da Austrália (29%), o dos Estados Unidos (27%) e o do Reino Unido (24%).

A principal fonte de financiamento das instituições federais de ensino superior no Brasil é o orçamento vinculado ao Ministério da Educação, previsto na Lei Orçamentária Anual e proveniente do Tesouro Nacional. O ensino superior consome em torno de 20% dos investimentos em educação pública do país (Inep/MEC, 2015). Em 2019, o orçamento previsto foi de R\$ 35,5 bilhões e não incluiu atividades diretas de pesquisa, financiadas por instituições de fomento como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e agências estaduais que custeiam o desenvolvimento de projetos por pesquisadores.

9. Em decisão de abril de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) admitiu, para cursos de especialização, a cobrança de mensalidades por universidades públicas.

Uma parte considerável do orçamento das universidades públicas se destina a despesas com pessoal ativo e encargos sociais. Em 2015, tais pagamentos representaram 68% dos gastos, enquanto 27% foram direcionados a “outras despesas correntes” e 8,5%, às despesas de capital, como construções, reformas e reparos nas edificações (INEP; MEC, 2015).

Os dados referentes ao custeio dos estudantes mostram diferenças significativas entre os setores público e privado: em média, um estudante de universidade pública custa de duas a três vezes mais do que um matriculado em instituição particular. Esta disparidade é explicada pela forte diferenciação funcional entre os setores no Brasil. No setor privado, os

*A adoção das ações afirmativas tem produzido mudanças importantes no perfil socioeconômico e racial do corpo discente. Entre 2004 e 2014, o número de estudantes com renda bruta familiar mensal de até três salários mínimos aumentou nas instituições federais.*

custos se referem basicamente às atividades de ensino, enquanto as universidades públicas investem fortemente em pesquisa, desenvolvem atividades de extensão e respondem pelos Hospitais Universitários.

O governo federal brasileiro implementou nas últimas décadas importantes políticas públicas para aumentar o acesso de grupos historicamente sub-representados no ensino superior. Em especial, três políticas foram centrais para a dinâmica de expansão e abertura desse nível educacional no país: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Lei 10.260/ 2001), o Programa Universidade para Todos (Prouni) (Lei 11.096/ 2005) — ambos voltados a estudantes matriculados em instituições privadas

— e a reserva de vagas em instituições públicas, obrigatória nas universidades federais a partir da Lei de Cotas (Lei 12.711/2012).

Em que pesem as profundas desigualdades que marcam o ensino superior brasileiro, as políticas focalizadas nos grupos tradicionalmente em desvantagem têm proporcionado avanços importantes ao fomentarem a democratização do acesso. Tanto no setor privado como no setor público, há uma tendência de diminuição do percentual dos estudantes provenientes do quintil de renda mais rico (5º quintil) e de aumento da representatividade de indivíduos do quintil mais pobre (1º quintil) (Figura 2). No setor público, a proporção de indivíduos dos dois quintos de renda inferiores, que somava 6,8% em 2004, saltou para 24,9% em 2017. Nas instituições privadas, o percentual foi de 2,8% para 15,8%.

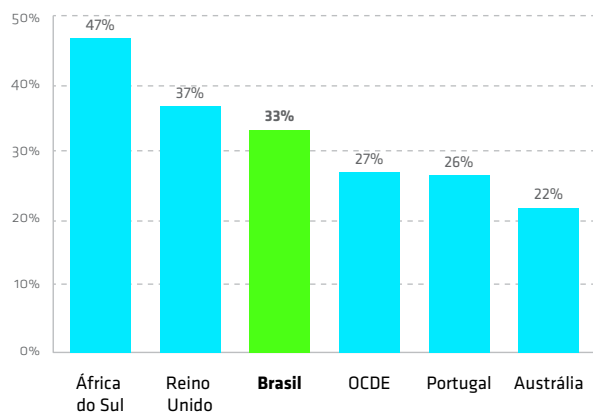
As ações afirmativas, que já vinham sendo adotadas por instituições estaduais e federais de todo o país, se tornaram obrigatórias para as instituições federais com a aprovação da Lei de Cotas (Lei 12.711/2012). Esta lei estabelece que 50% das vagas nas instituições federais de ensino sejam reservadas a alunos egressos de escolas públicas — sendo metade para estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade a estudantes de com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, as vagas também devem ser preenchidas por pretos, pardos e indígenas de acordo com o percentual registrado em cada estado no último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A adoção das ações afirmativas tem produzido mudanças importantes no perfil socioeconômico e racial do corpo discente. Entre 2004 e 2014, o número de estudantes com renda bruta familiar mensal de até três salários mínimos aumentou nas instituições federais. No mesmo período, a proporção de pardos passou de 28% para 38% e o percentual de pretos subiu de 6% para 10% (FRANCO; CUNHA, 2017). De acordo com o estudo de Marteleto, Marchner e Carvalhaes (2016), as ações afirmativas nas instituições públicas parecem ter contribuído para as mudanças recentes observadas no padrão de desigualdades raciais que caracteriza o acesso ao ensino superior.

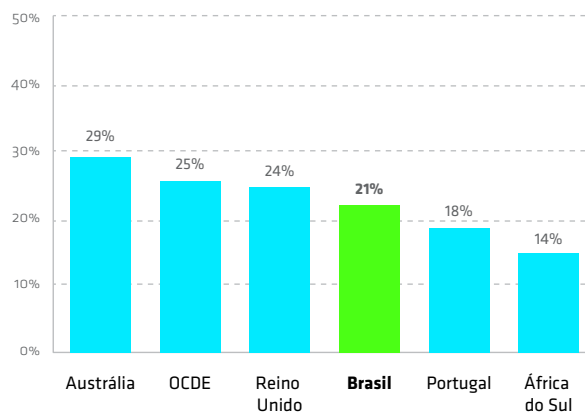


FIGURA 1. GASTOS POR ESTUDANTE SEGUNDO QUINTOS DO RENDIMENTO.

**A. GASTOS POR ESTUDANTE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**  
(% do PIB *per capita*)

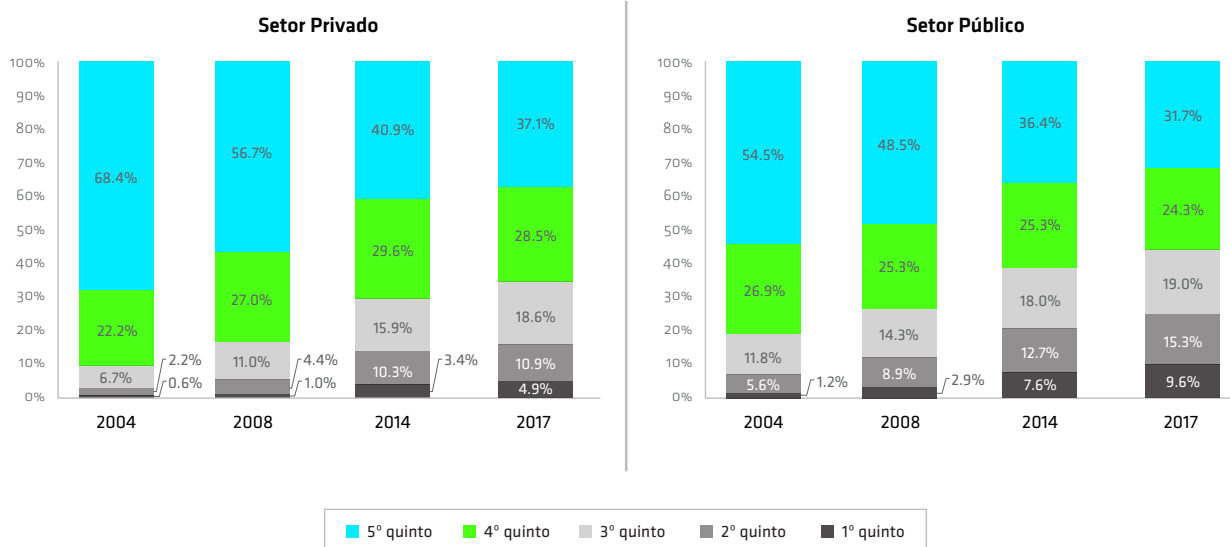


**B. GASTOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**  
(% das despesas públicas em educação)



Fonte: Banco Mundial (2017)

FIGURA 2. DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTUDANTES NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO QUINTOS DO RENDIMENTO



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2015 e 2018.

## O FINANCIAMENTO E A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: FIES E PROUNI

O Fies é o programa federal de crédito educativo que financia estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, observando uma série de requisitos e a disponibilidade de recursos orçamentários. O programa foi instituído para viabilizar a expansão sustentável da educação superior pela via privada e é o de maior impacto em número de beneficiários no ensino superior brasileiro, concentrando 17% das matrículas em 2015, de acordo com o Censo da Educação Superior. O financiamento público indireto por meio do Fies foi central para a expansão do setor privado, notadamente entre 2010 e 2014. Neste período, o percentual de matrículas vinculadas ao Fies nos cursos presenciais privados passou de 6% para 41% (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

A importância do programa também se expressa pela capacidade de retenção dos alunos nas instituições privadas: em 2014, a taxa de evasão entre estudantes do primeiro ano da graduação presencial com contratos do Fies ficou em 7,4%, três vezes menor que a taxa para aqueles que não possuíam o programa (SEMESP, 2016). O Fies tem, no entanto, alguns problemas no seu desenho, como falhas em focalizar beneficiários sem condições de arcar com os custos do ensino superior privado (TESOURO NACIONAL, 2015). Além disso, tem sido comprometido pelas consequências da crise fiscal.

Em 2015 e 2017<sup>10</sup>, o programa passou por reestruturações significativas de forma a viabilizar sua sustentabilidade financeira (PIRES, 2018; ALMEIRA

JUNIOR *et al.*, 2018)<sup>11</sup>. No entanto, devido a fatores como a adoção de critérios de seleção mais restritivos, a diminuição na oferta de vagas e o aumento da taxa de juros, as matrículas apresentaram queda acentuada nos últimos anos.

Diante da demanda de estudantes não contemplada pelo Fies e da crescente proporção de vagas não preenchidas ao longo do período 1999-2004 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016), foi criado em 2004 o Prouni, que viria a ser institucionalizado no ano seguinte. O programa concede bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação e em cursos sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior. As instituições com fins lucrativos que aderem ao Prouni recebem isenção de tributos, já para os estabelecimentos sem fins lucrativos a adoção é obrigatória. Os critérios de elegibilidade dos estudantes incluem desempenho mínimo de 450 pontos no Enem, possuir renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio (bolsas integrais) ou de até três salários mínimos (bolsas parciais) e, além disso, ter estudado em escolas públicas ou em escolas privadas na condição de bolsistas (Brasil, 2005). O programa também reserva bolsas a pessoas com deficiência e a autodeclarados indígenas, pardos ou pretos na mesma proporção que o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Professores da rede pública também podem se candidatar em cursos de licenciatura e pedagogia, sem limite de renda.

10. A partir de 2018, o programa passou a ter duas modalidades: o Fies e o P-Fies. O Fies é destinado a alunos com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos por mês, com juro zero e limite de cem mil vagas por ano. A segunda modalidade, o P-Fies, é voltada a alunos com renda de três a cinco salários mínimos, com juros fixos em 6,5% ao ano. Nos dois casos, é exigido que o aluno tenha nota mínima de 450 pontos na prova do Enem, sem zerar a redação. Outra importante alteração foi o fim da carência de 18 meses, o que significa que o estudante deverá iniciar o pagamento no mês seguinte ao término do curso, desde que esteja empregado.

11. Sobre a recente reestruturação do Fies, ver IPEA (2018). Outras críticas ao desenho do programa, como à apropriação do financiamento público por grupos educacionais com fins lucrativos, ver Corbucci, Kubota e Meira (2016).

A evolução das matrículas de bolsistas do Prouni entre 2009 e 2016 foi modesta se comparada à evolução dos beneficiários do Fies. Além disso, o percentual de ociosidade de bolsas do Prouni é bastante alto, atualmente cerca de 30% (Portal G1, 2017). Esta taxa se refere principalmente às bolsas parciais, já que os alunos têm dificuldade de pagar a parcela não coberta pelo programa. De fato, um dos entraves do Prouni é que seriam necessários mais alunos de baixa renda se formando no ensino médio para atender aos critérios do programa. Outro dado revela como somente as bolsas parciais não são suficientes enquanto política de inclusão: de acordo com o Censo da Educação Superior 2015, entre os bolsistas parciais do Prouni, 97% também utilizam o Fies. Isso demonstra a necessidade do financiamento para esses bolsistas poderem arcar com os custos não cobertos pelo Prouni.

Nossa análise das políticas de financiamento em diferentes sistemas de ensino superior indica caminhos possíveis para aprimorar o seu desenho. Também acreditamos na importância de levantar e comparar políticas voltadas à promoção da equidade, a fim de enriquecer o debate sobre a construção de um sistema mais justo e inclusivo no Brasil.

Na próxima seção, apresentamos as principais características dos sistemas de ensino superior da Austrália, Reino Unido, México, Estados Unidos, Portugal e África do Sul, analisando especificamente as políticas de financiamento e de que modo elas promovem a equidade no acesso e estimulam a permanência dos alunos. Por último, comparamos as características dos sistemas estudados com o brasileiro, destacando o que podemos extrair das experiências avaliadas.

*Nossa análise das políticas de financiamento em diferentes sistemas de ensino superior indica caminhos possíveis para aprimorar o seu desenho. Também reforça a importância de levantar e comparar políticas voltadas à promoção da equidade, a fim de enriquecer o debate sobre a construção de um sistema mais justo e inclusivo no Brasil.*

## O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UM SISTEMA EM EXPANSÃO

Nos últimos cinquenta anos, a quantidade de alunos no ensino superior brasileiro cresceu em ritmo consideravelmente maior do que nas décadas anteriores. Em 1900, eram apenas 10 mil estudantes e, em 1945, eles chegaram a aproximadamente 45 mil, tendo passado a 95 mil em 1964. As matrículas então saltam para oito milhões em 2015. Segundo Neves (2015), tal expansão teria ocorrido em duas ondas: a primeira relacionada à reforma universitária realizada em 1968 pelo governo militar. Em poucos anos, as matrículas passaram de 425.478 em 1970 (49% no setor público) para mais de um milhão em 1975 (62% no setor privado). A segunda onda teria ocorrido na virada para o século 21, quando o número de estudantes passou de 1,7 milhão em 1995 para oito milhões em 2015.

Esse crescimento significativo aconteceu por meio de uma diversificação institucional em dois níveis – tipo de instituição (universidade, centro universitário, faculdade) e tipo de diploma (bacharelado, licenciatura, tecnológico) – e devido ao fortalecimento da segmentação entre os setores público e privado do sistema. A expansão nas últimas décadas, revelada pelos dados dos Censos da Educação Superior, foi notavelmente apoiada no setor privado: a proporção de matrículas em instituições particulares, que era de 61,3% em 1991, passou para 69% dez anos depois e aumentou para 75,3% em 2017. Apesar de ter havido certa estabilidade na distribuição das matrículas entre os graus acadêmicos nos últimos anos, na década passada o número de alunos em cursos de licenciatura cresceu 49,7%, enquanto o número de alunos em cursos tecnológicos saltou 141%. No mesmo período, os cursos de bacharelado cresceram 65,6%.

Para compreender o sistema brasileiro de ensino superior em suas múltiplas dimensões, apresentamos nas referências uma bibliografia selecionada, específica para o tema. Essa bibliografia trata da formação e da expansão de um sistema diversificado em termos de carreiras e tipos de diplomas oferecidos, mas fortemente marcado por um modelo acadêmico que, legalmente, obriga todo o ensino superior a seguir o formato da universidade *humboldtiana* clássica. Os efeitos desse modelo, particularmente no que diz respeito à desigualdade das trajetórias escolares, ocupacionais e sociais, são detalhados nessa mesma bibliografia.





# 2

## COMO OUTROS PAÍSES FINANCIAM O ENSINO SUPERIOR?

### a] AUSTRÁLIA

HÁ QUASE TRINTA ANOS, A AUSTRÁLIA FOI O BERÇO DE UMA MUDANÇA simples na forma de se financiar a educação superior em grande escala, servindo de exemplo para transformar sistemas de financiamento mundo afora. Em 1989, o país foi o primeiro a adotar um programa de empréstimos com amortizações condicionadas à renda individual futura de egressos do ensino superior. Esse tipo de sistema veio a ser conhecido como ECRs e hoje é adotado em pelo menos mais oito países (incluindo a Inglaterra, também analisada neste relatório), com diferentes desenhos e parâmetros.

A Austrália investe na educação superior 2,1% do seu PIB, sendo 0,8% via setor público e 1,3% via setor privado (OCDE, 2018a). Suas anuidades no ensino superior são maiores do que as da maioria dos países comparados pela OCDE e o financiamento do seu sistema depende fortemente de bolsas e empréstimos públicos para estudantes. As instituições de educação superior cobram, em média, anuidades de US\$ 4.785 em cursos de bacharelado e US\$ 7.933 em cursos de mestrado<sup>12</sup> (OECD, 2018a). Na última década, essas anuidades aumentaram 17% e 16%, respectivamente.

O país é um dos poucos que implementaram sistemas públicos universais de crédito estudantil com amortizações condicionadas à renda futura dos alunos como forma de garantir a equidade no acesso ao nível superior<sup>13</sup>. Atualmente, 84% dos estudantes universitários em tempo integral são beneficiados por um empréstimo estudantil do *Higher Education Loan Program* (HELP, anteriormente *Higher Education Contribution Scheme* (HECS)). A característica central do sistema australiano é que, em vez de pagar anuidades enquanto estudam, todos os estudantes de instituições públicas podem optar por um financiamento a ser pago somente quando sua renda pessoal pós-graduação exceder cerca de 52.000 dólares australianos por ano (aproximadamente R\$ 165 mil), valor bastante próximo ao salário inicial médio pago a egressos do ensino superior. Pelo sistema, os reembolsos são fixados em no máximo 8% da renda pessoal anual. Um aspecto crítico do modelo é que a dívida é recolhida pelos empregadores e remetida ao *Australian Tax Office* (ATO — o equivalente australiano à Receita Federal), tal qual acontece com o imposto de renda da pessoa física (CHAPMAN; NASCIMENTO, 2019). O sistema de empréstimos australiano se torna ainda mais interessante quando se verifica que o piso para pagamentos é bastante inferior ao PIB *per capita* (US\$ 53.799,94 em 2017), permitindo o acesso da maioria dos estudantes universitários.

Os efeitos do HELP têm sido amplamente estudados, como resumem Chapman e Nicholls (2013). As anuidades pagas são importante complemento aos gastos governamentais com educação superior, cobrindo cerca de 35% do dispêndio anual total com o ensino superior público no país. A evidência empírica disponível indica que a cobrança de anuidades em conjunto com os ECRs não teve efeitos adversos na participação relativa de estudantes mais pobres e que as matrículas cresceram consideravelmente em todos os estratos socioeconômicos (CHAPMAN; NICHOLS, 2013; CHAPMAN; NASCIMENTO, 2019).

De acordo com o relatório *Education at a Glance* (OCED, 2018a), uma grande parte dos estudantes australianos em tempo integral também recebe, além de empréstimos, apoio financeiro do governo: 59% dos alunos de bacharelado recebem bolsas de estudo ou subvenções que cobrem parcialmente o valor das anuidades. Entre os países com dados disponíveis, apenas Israel (63%), Luxemburgo (100%) e Estados Unidos (71%) apresentam proporções maiores de estudantes de graduação beneficiados por apoio financeiro público. No mestrado, todos os estudantes em tempo integral recebem uma combinação de bolsas de estudos e subvenções. O custo elevado dos estudos universitários — em média US\$ 4.785 por ano, quinto maior valor entre os países da OCDE — se associa à larga proporção de estudantes com emprego formal: 62% dos estudantes de 18 a 24 anos estão empregados na Austrália, possivelmente para arcar com os custos totais da vida universitária. Essa proporção é cerca de duas vezes maior que a média da OCDE (32%) e ultrapassada apenas na Islândia (72%) e na Suíça (63%).

Apesar do valor crescente das mensalidades, os ganhos relacionados a níveis maiores de escolaridade superam os custos de frequentar um curso superior. Os retornos financeiros líquidos (diferença entre benefícios e custos) da educação superior para uma mulher na Austrália atingem US\$ 223.600 anuais em comparação com a média de US\$ 192.300 nos países

12. Os valores reportados em dólar foram convertidos usando paridade de poder de compra (PPP) para o PIB.

13. O Ministério da Educação australiano publica relatórios e dados anuais sobre o desempenho do sistema educacional e especificamente sobre o programa de crédito estudantil (a edição mais recente, quando da elaboração deste relatório, pode ser vista em Department of Education and Training (2018).

da OCDE. Os ganhos são levemente maiores para os homens: US\$ 234.500, (mas inferiores à média da OCDE de US\$ 267.100).

A Austrália aparece em relatórios internacionais como um dos países com menor gasto público proporcional em educação terciária, mas há evidências indicando o contrário. Segundo Geoff Sharrock (2018), fórmulas alternativas de cálculo que consideram público o valor bruto dos empréstimos resulta em despesas maiores do que as reportadas em relatórios da OCDE (que consideram privado o valor dos empréstimos). Com esse ajuste, a Austrália ficaria no mesmo patamar da Finlândia (1,6%) e atrás apenas da Noruega (1,7%) na proporção de gastos públicos com educação superior em relação ao PIB.

Em artigo de 2006, Simon Marginson analisa o caso australiano como exemplar no processo de competição globalizada que se instala no campo do ensino superior. Nessa disputa destacam-se a capacidade de pesquisa e de publicação e o desenvolvimento de um mercado de comercialização massiva do ensino (liderado por

universidades do Reino Unido e da Austrália). Com instituições de ensino superior entre as de melhor qualidade — como indica Marginson (2016), em algum lugar entre as universidades da *Ivy League* e as melhores europeias e asiáticas —, a Austrália representaria o caso típico de convivência de sucesso entre os planos global, nacional e institucional. Todas as instituições do sistema australiano estão engajadas em programas doutorais para além de suas próprias fronteiras, incluindo um forte e internacionalizado esquema de docência (ainda maior que o de pesquisa).

Há indicativos de que o desempenho prévio do estudante é bastante considerado no momento do acesso ao ensino superior. Nesse sentido, a performance no exame de entrada na universidade mediria os efeitos da origem de cada um. No entanto, argumenta-se pela necessidade de maiores investimentos na qualidade do ensino básico, de maneira a reduzir as iniquidades ainda existentes no desempenho dos estudantes provenientes de diferentes origens sociais (CARDACK; RYAN, 2009).

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

Desde que o governo australiano introduziu o *Higher Education Contribution Scheme* (HECS) em 1989, vários países adotaram sistemas semelhantes de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) como um método de financiamento do ensino superior — neste relatório, também analisamos o sistema britânico, que traz diferenças importantes em relação ao modelo australiano. O sistema da Austrália é frequentemente elogiado como um modelo de ampla cobertura, com gestão centralizada e eficiente, fiscalmente sustentável e por seguir um desenho favorável à equidade no acesso e permanência no ensino superior. Entretanto, embora essas qualidades devam ser reconhecidas, o sistema australiano também possui limites e peculiaridades a serem consideradas caso queiramos utilizá-lo como referência para o Brasil.

Uma das principais vantagens do sistema australiano é que ele garante o reembolso de uma proporção elevada dos empréstimos. Em 2014, apenas um quarto das dívidas estudantis não pagas eram

cobertas pelo governo — no Reino Unido, estimativas indicam que a mesma proporção pode chegar a 45%. Em comparação com o modelo britânico, a principal razão para que o sistema de empréstimos australiano seja mais econômico está no valor inferior das anuidades cobradas pelas universidades — equivalentes, em média, a quase metade do custo das anuidades no Reino Unido.

Outra explicação é que os valores cobrados variam de acordo com o retorno financeiro esperado para o curso. As anuidades são mais baixas para alunos de cursos com expectativa de ganhos menores (humanidades e educação, por exemplo), enquanto áreas de maior retorno (como economia e medicina) têm as maiores anuidades do sistema.

Uma consequência possível desse modelo é o aumento das desigualdades socioeconômicas na escolha dos cursos, já que alunos avessos a dívidas (geralmente de origem mais pobre) tendem a escolher cursos mais baratos e que oferecem retornos mais baixos no mercado. Uma alternativa possível

seria desenvolver o que Clancy e colegas (2007) chamam de “políticas aspiracionais”. Voltadas ao ensino secundário, elas buscariam diversificar socialmente e culturalmente os candidatos ao ensino superior, mostrando de forma bastante ampla a natureza, as funções e os tipos de trabalho de cada profissão.

Atualmente, os estudantes universitários da Austrália custam cerca de 30% mais que a média da OCDE (OCDE, 2018a). As universidades australianas têm conseguido atender à demanda crescente por vagas — em 2016, 58% dos jovens entre 20 e 24 anos estavam na universidade, contra 44% em 2005 — e também têm aumentado a proporção de matrículas de estudantes com baixo nível socioeconômico (HILLMAN; TANDBERG; GROSS, 2014). No entanto, de acordo com esse mesmo estudo, o sistema tem alcançado tais resultados com aumento crescente de custos e sem regulamentar padrões de entrada ou saída de estudantes, levando a perdas de qualidade. Nesse quadro, o governo revogou, em 2012, os limites no número de novos alunos nas

instituições públicas. Mas como as despesas globais com a educação superior têm crescido substancialmente nos últimos anos, a eficiência do sistema tem sido questionada (SHARROCK, 2018).

A experiência australiana serve de exemplo a países como o Brasil porque mostra os benefícios de um mecanismo de empréstimos em grande escala, com amortizações condicionadas à renda, para a sustentabilidade fiscal do sistema de ensino superior. Também aponta alternativas de como introduzir a cobrança de anuidades em instituições públicas de modo mais equitativo. O caso australiano ainda indica que um desenho eficiente de concessão de empréstimos pode incluir uma gestão centralizada e envolver a autoridade fiscal na coleta de pagamentos. Por último, sugere ao Brasil que a adoção de uma política semelhante pode ser acompanhada de programas complementares de apoio social aos estudantes mais pobres e investimentos em “políticas aspiracionais”, que possibilitem diminuir as desigualdades na escolha dos cursos e instituições.

## **b] INGLATERRA**

Conhecida pelas elevadas anuidades cobradas em suas instituições de educação superior, a Inglaterra<sup>14</sup> também possui um dos sistemas mais bem desenvolvidos de apoio financeiro aos seus estudantes. Apesar de mensalidades entre as mais altas dos países membros da OCDE, menores apenas que as dos Estados Unidos, empréstimos públicos beneficiam a grande maioria dos alunos de bacharelado na Inglaterra — 92% dos matriculados em tempo integral com domicílio no Reino Unido (OCDE, 2018). O sistema britânico é um dos poucos entre os países da OCDE em

que a maior parte do financiamento vem de fontes privadas. Em 2015, apenas 29% dos gastos com educação superior vieram de fontes públicas. O financiamento privado custeou 71% dos gastos totais com instituições de ensino superior, sendo dois terços deste percentual advindos do pagamento de anuidades (OCDE, 2018).

No mesmo ano, as instituições britânicas cobraram anuidades de, em média, US\$ 11.797 por diploma de bacharel. Apesar do valor elevado, o sistema possui um nível de acesso superior ao da média dos

<sup>14</sup>. Esta seção terá como foco a Inglaterra, país responsável pelo maior número de instituições e estudantes universitários no Reino Unido. Deve-se ressaltar, contudo, que parte dos dados produzidos pela OCDE só está disponível de forma agregada para o Reino Unido.

países ricos, chegando a 52% da população entre 25 e 34 anos em 2017. Além disso, mesmo cobrando mensalidades ainda mais altas para estudantes não pertencentes à União Europeia, a Inglaterra é um dos destinos mais atraentes para estudantes de outros países. A proporção de estrangeiros cursando graduação no Reino Unido é cerca de três vezes maior que a média da OCDE (14% em comparação à média de 4%)<sup>15</sup>. Em 2016, só os Estados Unidos tiveram participação maior de alunos estrangeiros (OCDE, 2018).

Estudantes em tempo integral britânicos e de países da União Europeia que buscam seu primeiro diploma de bacharelado são elegíveis a receber empréstimos subsidiados com amortizações condicionadas à renda futura. Os valores cobrem integralmente as anuidades, cujo teto atualmente é de £9.250. Os estudantes britânicos também podem receber empréstimos para manutenção e para arcar com os custos de vida. Estudantes estrangeiros de fora da União Europeia não têm acesso ao sistema de empréstimos e, no caso deles, não há limite para o valor das anuidades.

*Em 2012, o sistema inglês passou por mudanças significativas relacionadas ao financiamento e à cobrança de anuidades. A reforma aumentou o teto delas para £9.000 por ano, com o objetivo de compensar pressões sobre o orçamento público, e alterou as condições de pagamento dos empréstimos.*

A cobrança de anuidades, acompanhada do sistema de crédito estudantil com pagamentos condicionados à renda futura, foi implementada na Inglaterra em 1998. Em 2012, o sistema inglês passou por mudanças significativas relacionadas ao financiamento e à cobrança de anuidades. A reforma aumentou o teto delas para £9.000 por ano, com o objetivo de compensar pressões sobre o orçamento público, e alterou as condições de pagamento dos empréstimos (BELFIELD *et al.*, 2017). Atualmente, o pagamento das amortizações dos empréstimos, tanto para as anuidades quanto para manutenção e custos de vida, correspondem a 9% da renda acima do piso de £25.000 em ganhos anuais. Para a maioria dos beneficiados, as parcelas dos empréstimos são deduzidas da folha de pagamento, junto com o imposto de renda e contribuições previdenciárias. Enquanto os estudantes cursam a universidade, é cobrada uma taxa de juros reais de cerca de 6% ao ano<sup>16</sup>. Depois de concluídos os estudos, essa taxa é reduzida: começa em zero para os egressos que ganham pouco e aumenta gradualmente para 3% para os indivíduos que ganham £45.000 anuais ou mais. Os empréstimos têm prazo de 30 anos para amortização e depois os débitos são perdoados pelo Estado (BRITTON *et al.*, 2018).

Na faixa etária de 25 a 34 anos, os britânicos com diploma de nível superior enfrentam um dos menores percentuais de desemprego (apenas 2,7%) se comparados aos dos demais países da OCDE e têm altos retornos salariais se comparados aos indivíduos que completaram apenas o ensino médio. Ainda assim, segundo os dados mais recentes, espera-se que na Inglaterra cerca de 40% a 45% do volume dos empréstimos não sejam pagos. O país tem a maior proporção de estudantes (70%) com dívidas perdoadas entre as nações com dados disponíveis (OCDE, 2018)<sup>17</sup>, seja porque não alcançam a renda mínima para pagamento ou porque conseguem pagar apenas uma parte dos empréstimos ao longo dos 30 anos de amortização.

15. As taxas são ainda maiores no mestrado (36%, comparado à média de 12% da OCDE) e doutorado (43%, comparado à média de 26%).

16. A taxa de juros aplicada é uma combinação entre um valor fixo de 3% e o índice de inflação (The Retail Price Index), atualmente também equivalente a cerca de 3%.

17. Ver também DfE (2019).



Em 2016, medidas adicionais foram implementadas para cumprir as metas fiscais, como o fim das bolsas de manutenção (substituídas por empréstimos) e o congelamento por cinco anos da renda mínima a partir da qual os estudantes são obrigados a pagar pelos empréstimos<sup>18</sup>. Estudo recente do Instituto para Estudos Fiscais da Inglaterra (BELFIELD *et al.*, 2017) indica que as medidas foram responsáveis por mais que dobrar a dívida média dos estudantes britânicos — especialmente a dos mais pobres — em comparação com o período anterior à reforma de 2012. Há a preocupação de que o aumento dos custos da educação superior implique em queda nas taxas de participação no longo prazo.

Outra questão que pressiona a redução do valor das anuidades é o investimento em áreas prioritárias. A reforma de 2012 aumentou recursos para todas as áreas, mas como a maioria das instituições passou a cobrar o valor máximo da anuidade em todos os cursos, os subsídios governamentais cresceram mais entre os cursos que requerem menor investimento. Dessa forma, alunos de artes e humanidades passaram a receber maiores subsídios em relação às demais áreas. Segundo a análise do Instituto para Estudos Fiscais (BELFIELD *et al.*, 2017), isso pode significar um incentivo para que as instituições priorizem cursos de baixo custo em detrimento das áreas STEM (ciências, tecnologia, engenharia e matemática). De acordo com os especialistas da instituição, cortes substanciais nas anuidades e o retorno das bolsas de manutenção aumentariam a flexibilidade para que o governo focasse em áreas consideradas de alta prioridade e em estudantes de baixa renda (BELFIELD *et al.*, 2017). Recentemente, a diminuição das anuidades e a volta das bolsas de manutenção foram algumas das recomendações feitas pela comissão independente encarregada das propostas de revisão das políticas de financiamento do ensino superior (INDEPENDENT PANEL REPORT, 2019).

No curto prazo, essas medidas parecem não ter impactado no acesso ao sistema. Pesquisa realizada pela UCAS (*Universities and Colleges Admissions Service*), organização independente responsável

*Estudo recente do Instituto para Estudos Fiscais da Inglaterra (BELFIELD et al., 2017) indica que as medidas foram responsáveis por mais que dobrar a dívida média dos estudantes britânicos – especialmente a dos mais pobres – em comparação com o período anterior à reforma de 2012.*

pelo gerenciamento das inscrições da graduação no Reino Unido, aponta que entre 2006 e 2017 houve um aumento nas taxas de ingresso tanto para os grupos tradicionalmente presentes no ensino superior como para aqueles menos representados (UCAS, 2017). O estudo tem como base o MEM (*Multiple Equality Measure*), nova metodologia para medir desigualdades no acesso à educação superior. O modelo considera diferentes dimensões como sexo, grupo étnico, tipo de escola de ensino médio (privada ou estatal), região geográfica e renda. Murphy e colegas (2018) destacam que as reformas no sistema inglês não comprometeram o crescimento das matrículas no ensino superior, já que o aumento nos custos para os estudantes foi contrabalanceado pelo incremento da assistência estudantil.

No entanto, as oportunidades desiguais ainda persistem: os alunos de origem mais privilegiada possuem 4,7 vezes mais chances de entrar na universidade se comparados aos menos privilegiados.

[18. Anteriormente, a cada ano a renda mínima a partir da qual se iniciava o pagamento dos empréstimos era revisada para cima.

Ainda segundo dados da OCDE, os jovens de 18 anos com pais sem educação superior representam 64% da população, mas são apenas 47% dos que ingressam neste nível de ensino (OECD, 2018).

Como condição para cobrar o teto das anuidades, as instituições devem desenvolver estratégias e políticas para ampliar a participação de estudantes de grupos sub-representados e em desvantagem no ensino superior. Além disso, as universidades recebem, diretamente do governo, recursos para conter

a evasão (OFS, 2019). A eficiência da descentralização das políticas para ampliar o acesso não é consenso entre os estudiosos. Apesar de ser considerado um instrumento importante de transparência para alguns pesquisadores do tema (DOUGHERTY; CALLENDER, 2018), outros consideram que há uma crescente pressão sobre a autonomia universitária (por exemplo, Burke e Kuo (2015)). Além disso, as instituições de maior prestígio parecem ser mais resistentes à diversificação do corpo estudantil.

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

O sistema de educação superior britânico é um dos poucos que adotam um extenso e quase universal mecanismo de empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura para financiar os estudos universitários. Até 2012, seu desenho se mostrou sustentável e impediu o aumento brutal das dívidas dos egressos — como acontece mais visivelmente no modelo americano, por exemplo. É preciso destacar, todavia, que o sistema inglês tem se transformado profundamente nos últimos anos, com reajuste das anuidades e substituição das bolsas de manutenção por empréstimos. As consequências dessas mudanças recentes são motivo de intenso debate e novas reformas têm sido propostas.

Um dos fatores que têm pressionado novos ajustes no caso britânico é o fato de que a cobrança de anuidades, apesar de aumentar os recursos à disposição das instituições, pode significar subsídios maiores para áreas de menor prioridade, devido ao desenho do sistema. Esse parece ser um aspecto crucial na elaboração de políticas de financiamento do ensino superior em países como o Brasil, que possui taxa de egressos nas áreas STEM (14%, em 2015) inferior à média dos países da OECD (25%, no mesmo ano) (OECD, 2016).

A experiência britânica até 2015 mostra como empréstimos para cobrir as anuidades combinados com bolsas para manutenção possibilitaram a

expansão do sistema de forma inclusiva. Em países como o Brasil, onde o acesso ao ensino superior ainda é muito desigual quanto à origem social dos alunos, a introdução de crédito estudantil com pagamentos condicionados à renda sem uma ampla assistência financeira para custear a manutenção dos estudantes mais pobres provavelmente terá resultados menos exitosos do que os do sistema britânico, especialmente em termos de igualdade de oportunidades.

Mesmo com empregabilidade e nível salarial dos egressos superiores à média dos países da OCDE, o Reino Unido possui uma alta proporção de estudantes que não conseguem pagar seus empréstimos por não atingirem a renda mínima anual requerida. Além dos problemas que isso acarreta em termos fiscais para a economia pública, dados recentes apontam que o aumento nas anuidades tem tido impactos consideráveis sobre o nível de endividamento dos indivíduos, em especial, daqueles cuja renda é média ou baixa.

Devido à diminuição do financiamento público direto a partir de 2012, a internacionalização do sistema britânico se tornou uma importante fonte de renda para as instituições. Estudantes não europeus pagam mensalidades mais elevadas do que os oriundos da União Europeia. O Brasil, por sua vez, ainda é pouco atrativo para estudantes estrangeiros, o que significa menos alternativas de financiamento das instituições em contextos de redução dos recursos governamentais.

## C] PORTUGAL

O sistema português de educação superior é caracterizado pela cobrança de anuidades moderadas nas instituições públicas, uma assistência financeira estudantil relativamente bem desenvolvida e gastos por estudante crescentes, mas ainda inferiores à média dos países membros da OCDE. Entre 2000 e 2009, as despesas por universitário aumentaram 30% — mais do que o dobro da média da OCDE no mesmo período — e a fatia de financiamento privado para o ensino superior aumentou 22 pontos percentuais (contra sete pontos, em média, na OCDE) (OECD, 2012). Por outro lado, 58% dos recursos para as instituições de educação superior do país ainda vinham de fontes públicas em 2015, porcentagem inferior à média de 68% da OCDE.

As instituições de ensino superior portuguesas têm sido tradicionalmente financiadas pelo governo, embora as anuidades e a participação dos fundos privados tenham aumentado nos últimos anos. As instituições privadas, de modo geral, não recebem financiamento direto do Estado. Entretanto, estudantes de instituições particulares são elegíveis a receber apoio financeiro, incluindo bolsas de estudo e subsídios para custos de vida. Bolsas e outras subvenções para as famílias representam atualmente 15,4% das despesas públicas com o ensino superior, acima da média de 11,6% da OCDE.

Portugal é um dos poucos países europeus em que as instituições públicas cobram anuidades a partir de US\$ 1.200 por estudante nativo em tempo integral. Na comparação com países não europeus membros da OCDE, esse valor é considerado moderado. Além disso, o ônus de pagar as anuidades é

facilitado pelo apoio relativamente generoso às famílias mais vulneráveis por meio de bolsas de estudo e doações (14,8% dos gastos públicos com educação superior em 2009 foram destinados a bolsas/subsídios às famílias, em comparação com a média da OCDE de 10,4%).

As instituições privadas são financiadas principalmente por anuidades pagas pelos estudantes e pelo capital das entidades detentoras. Já o sistema público depende de financiamento público. Em 2007, mudanças nos procedimentos para definir os valores das anuidades transferiram a competência para sua fixação aos reitores ou presidentes de cada instituição de ensino.

Em Portugal, o sistema de apoio financeiro estudantil é composto de mecanismos diretos (Bolsas de Estudo e Auxílio Emergência) e indiretos (acesso a alimentação, alojamento, serviços de saúde, atividades culturais e desportivas etc.). Há auxílios complementares, como as “bolsas de estudo” para estudantes com aproveitamento excepcional, apoios a estudantes com necessidades especiais e empréstimos. As instituições também devem apoiar “trabalhadores-estudantes” e valorizar as competências adquiridas no ambiente profissional. Todo esse sistema de assistência estudantil é regido de forma descentralizada, com autonomia administrativa e financeira das instituições.

No entanto, mudanças frequentes nos critérios para garantir a transferência de recursos às instituições públicas têm resultado em instabilidade e incerteza quanto à gestão e o planejamento institucional das universidades, além de colocar em risco políticas

*Mudanças constantes nos critérios para transferência de recursos às instituições de ensino superior têm resultado em instabilidade na gestão e no planejamento e no desenvolvimento de políticas de assistência estudantil.*



de apoio social. Nas últimas décadas, a legislação seguiu a tendência de estabelecer critérios menos rígidos de elegibilidade dos beneficiários de bolsas e assistência estudantil (CERDEIRA, 2008). Em 2003, o Fundo de Apoio ao Estudante (FAE) sugeriu medidas para contornar o baixo valor das bolsas, como o pagamento de uma quota anual para cada estudante. O modelo se assemelha à adesão a uma associação acadêmica, permitindo descontos em serviços como os de cantinas. Também foi criada a Bolsa de Estudos para Acesso, destinada a estudantes com notas acima de um determinado nível no processo de admissão às instituições.

Críticos do sistema de assistência estudantil de Portugal defendem que os custos associados ao ensino superior ultrapassam em muito os previstos pelo sistema de apoio social português (JOHNSTONE, 1986; OROVAL; MOLTO GARCIA, 1984; EICHER; GRUEL, 1996). Ao mesmo tempo, as despesas necessárias ao funcionamento das instituições estariam cada vez menos garantidas pelo Estado. Atualmente, mais da metade dos jovens do país com mais de 20 anos não está estudando. Na faixa entre 20 e 24 anos, apenas 37% estudam — na Europa e

nos países membros da OCDE, essa proporção é de 42% (SILVA, 2019c). Na última Convenção Nacional do Ensino Superior, realizada em janeiro de 2019, representantes do governo defenderam o fim das mensalidades sob o argumento de que elas são um dos principais impedimentos para o acesso de mais jovens à educação universitária.

Por outro lado, nos cálculos apontados pela equipe do governo, seriam necessários mais de 250 milhões de euros anuais de financiamento público para o setor compensar o fim dos pagamentos dos estudantes. Atualmente, o custo das mensalidades em Portugal varia entre 1,3 mil e 3 mil euros. As estimativas também apontam para a necessidade de melhorar as condições materiais das instituições e de aumentar os serviços de apoio social, a fim de promover uma maior independência dos jovens em relação a suas famílias no período de formação universitária. Diante dos critérios pouco previsíveis de transferência de recursos para as instituições públicas, submetidos a mudanças quase anuais, o governo reconheceu a necessidade de discutir o montante que o Estado deve destinar ao ensino superior e a forma como o financiamento deve ser distribuído (SILVA, 2019a; 2019b).

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

Apesar de ter aumentado os gastos por estudante nos últimos anos e de as anuidades cobradas pelas instituições públicas serem inferiores à média dos países membros da OCDE, o sistema português deve passar por mudanças importantes em um futuro próximo para promover mais equidade no acesso e permanência no ensino superior. Menos de 20% dos adultos (não estudantes de 25 a 34 anos) oriundos de famílias sem diploma universitário possuem formação superior, percentual inferior à média da OCDE (OECD, 2012).

Os ganhos econômicos advindos de um diploma são maiores em Portugal do que na média das nações ricas. Mas a falta de estabilidade na definição de regras claras de financiamento do ensino superior público parece ser um grande empecilho para aprimorar o sistema.

O caso português é uma experiência especialmente relevante para a discussão sobre o financiamento do sistema brasileiro, pois tem uma assistência estudantil relativamente bem desenvolvida, com nível de despesas com bolsas de estudo e auxílios acima da média da OCDE. Além disso, destaca-se o fato de ser gerido de forma descentralizada pelas instituições públicas, que possuem autonomia administrativa e financeira.

Este último aspecto do desenho institucional do sistema português indica um caminho potencialmente promissor para aprimorar as atuais políticas de financiamento do ensino superior brasileiro, pois permite que futuros mecanismos de compartilhamento de custos no setor público sejam geridos pelas próprias instituições.

## d] ÁFRICA DO SUL

A educação superior sul-africana é predominantemente pública (apenas 20% dos estudantes estão matriculados em instituições privadas) e tem se caracterizado pela autonomia institucional na cobrança de anuidades, pelo aumento recente do investimento público proporcional ao PIB e pela realização de uma reforma legislativa, também recente, no seu sistema de financiamento. Entre 2010 e 2018, os gastos com educação superior relacionados à porcentagem do PIB aumentaram de 1,4% para 2% na África do Sul (STATS SA, 2019), ultrapassando países como Brasil (1,1%), Índia (1,1%) e México (1,0%) (UNESCO, 2017). Em 2015, quase um terço do orçamento das instituições públicas sul-africanas vinha do pagamento de anuidades pelos estudantes. O restante era proveniente de transferências governamentais (43%) ou gerado por outros tipos de receitas, como doações e retornos de investimentos (23%).

A África do Sul é um país jovem, com mais da metade da população (32,3 milhões) com menos de 30 anos (STATS SA, 2019). Entre os sul-africanos de 18 a 24 anos, cerca de 30% estão matriculados em instituições de ensino superior. O percentual cai para 14,5% entre os estudantes de 25 anos e diminui ainda mais entre os de 30 anos (6,6%). Em 2017, 70% dos alunos de 20 a 34 anos eram os primeiros da família a entrar no ensino superior (STATS SA, 2017).

O *National Student Financial Aid Scheme* (NSFAS) é o principal programa de financiamento estudantil mantido pelo governo sul-africano e tem como objetivo reduzir as barreiras financeiras do ensino superior para estudantes pobres. A iniciativa concede empréstimos e bolsas de estudo para alunos matriculados em instituições públicas, cuja renda familiar não exceda 350.000 rands ou 25 mil dólares americanos anuais (NSFAS, 2015).

Estudantes de famílias beneficiárias de bolsas da Agência de Seguridade Nacional e alunos órfãos são qualificados automaticamente para o financiamento do NSFAS.

O programa também administra as bolsas de estudo para estudantes dos cursos de formação de professores e garante subsídios para permanência estudantil. Para o ano letivo de 2019, por exemplo, os ingressantes receberam os seguintes subsídios: 5.000 rands (R\$ 1.424) para livros, 13.500 rands (R\$ 3.846) para refeições e 9.300 rands (R\$ 2.649) para transporte<sup>19</sup>. Os empréstimos contraídos via NSFAS têm baixa taxa de juros e os pagamentos tem início um ano após a conclusão do curso, caso o estudante esteja empregado e ganhando um salário anual de 30.000 rands (R\$ 8.547) ou mais. Os alunos também podem receber uma bolsa junto com o empréstimo, condicionada ao sucesso acadêmico anual. Apesar de o NSFAS buscar cobrir integralmente os custos do estudante — incluindo anuidades, acomodação, refeições, material didático e transporte, entre outros —, o limite máximo do valor do empréstimo nem sempre é suficiente.

Desde a criação do NSFAS, seu orçamento cresceu significativamente: de 441 milhões de rands em 1999-2000 (cerca de R\$ 125 milhões) para 12,4 bilhões de rands em 2016-2017 (cerca de R\$ 3,5 bilhões). Isso ocorreu após a campanha nacional de 2015 pelo acesso gratuito ao ensino superior, conhecida como #FeesMustFall.

O orçamento maior permitiu que, em 2015, praticamente um quarto dos estudantes do ensino superior fossem beneficiados pelo programa (NSFAS, 2018). No entanto, atualmente 31% dos alunos elegíveis ainda não conseguem obter acesso ao financiamento (Cornerstone Economic Research, 2016). Nesse cenário, apesar das

[19. Um (01) real equivale a 3,51 Rand (20/05/19).

transformações observadas, o sistema de ensino superior da África do Sul sofre com a falta de recursos para ampliar as possibilidades de acesso e permanência. Isso tem se tornado mais difícil com

os aumentos constantes das anuidades pelas instituições de ensino sul-africanas<sup>20</sup>. De fato, estudo recente indicou que por volta de 50% das evasões ocorrem por dificuldades financeiras (Styan, 2015).

## APRENDIZADOS PARA O BRASIL

O acesso crescente da população sul-africana ao ensino superior trouxe questões fundamentais sobre o financiamento das instituições de ensino. Subsídios governamentais são responsáveis por boa parte do orçamento das instituições públicas. O governo também subsidia o pagamento de anuidades pelos estudantes, por meio de empréstimos e bolsas de estudo do NSFAS. Uma diferença central em relação aos programas de financiamento estudantil no Brasil é que no programa sul-africano é possível conseguir uma bolsa de estudos junto com o empréstimo, condicionada ao sucesso acadêmico anual do aluno. Além disso, o aporte financeiro busca cobrir todos os custos do estudante, incluindo anuidades, acomodação, refeições, material didático e transporte, entre outros — condição essencial para garantir sua permanência no ensino superior. Ainda que na África do Sul a quantia máxima do empréstimo nem sempre cubra o custo total do aluno, o modelo seria um importante ganho para os programas de financiamento estudantil no Brasil, que só preveem empréstimos para custear as mensalidades.

A discussão gerada pelo movimento #FeesMustFall de 2015 provocou uma mudança significativa no formato do financiamento do ensino superior na África do Sul. Na contramão da tendência de privatização dos sistemas de ensino superior em muitos países, a partir de 2018 o governo sul-africano começou a oferecer gradualmente subsídios para os gastos totais dos estudantes de baixa renda nas universidades públicas. Mesmo

em um contexto de recessão econômica (STATISTICS SOUTH AFRICA..., 2018), que colocou em questão as formas de financiamento do ensino superior, relatório do Tesouro Nacional do país (2018) reflete a tentativa de ampliar o orçamento previsto para o setor. As estimativas mais recentes (período de 2018/19 a 2020/21) preveem um aumento significativo no financiamento estudantil para estudantes de baixa renda. A intenção é viabilizar a gratuidade para esse grupo, que passará a ser totalmente subsidiado pelo governo em seus gastos com anuidades, acomodação e transporte, entre outros.

No Brasil, também em contexto de recessão econômica e limitação constitucional dos investimentos em educação, uma questão fundamental é como atingir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação<sup>21</sup>, que prevê aumento das taxas de matrícula e da participação das instituições públicas em novos ingressos. Tendo em vistas as restrições fiscais e a tendência de redução do gasto público no ensino superior, o modelo sul-africano ajuda a pensar em prioridades para o financiamento da educação pública brasileira. A África do Sul indica que privilegiar o investimento em estudantes de baixa renda, garantindo o acesso gratuito às universidades públicas, é fundamental para garantir a expansão das oportunidades educacionais. Do ponto de vista das políticas de diminuição das desigualdades, essa é uma questão central para pensar o futuro do financiamento do ensino superior no Brasil.

**20.** Diferentemente de boa parte dos países africanos, cujos governos controlam o valor das anuidades, as universidades da África do Sul definem suas próprias taxas. Desde o fim do apartheid, em 1994, com a exceção de 2016, as universidades têm aumentado anualmente suas taxas de anuidade, a fonte de arrecadação que apresentou o maior crescimento no orçamento universitário nesse período (WANGENGE-OUA e CARPENTIER, 2018).

**21.** O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024 (Lei nº 13.005/2014).



# 3

## COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO SUPERIOR

O SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO tem crescido e oferecido novas oportunidades para estudantes socialmente desfavorecidos. Muitos são os primeiros de suas famílias a entrar na universidade. A gratuidade das instituições públicas certamente constitui uma barreira a menos no acesso desses grupos. No entanto, considerando não apenas as restrições fiscais que se impõem ao financiamento do ensino superior, como a necessidade de expandir o sistema de forma a cumprir a meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024<sup>22</sup>, diferentes caminhos têm sido discutidos para ampliar o acesso e aumentar a equidade. Em especial, destacamos: a preservação da gratuidade nas instituições públicas, o aprimoramento dos mecanismos de empréstimo nas instituições privadas e a introdução de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) nas instituições públicas (IPEA, 2017, 2018).

<sup>22</sup>. A meta 12 do PNE prevê: "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".

Malbouisson e colegas (2017) e Walternberg (2017) apresentam, respectivamente, argumentos favoráveis e contrários à cobrança de contribuições compulsórias a estudantes e/ou egressos de instituições públicas de ensino superior. Por outro lado, Chapman e Nascimento (2017) e Nascimento (2017) discutem os empréstimos com amortizações condicionadas à renda como alternativa possivelmente capaz de conciliar os dois lados. Ante a necessidade de expandir o sistema de ensino superior brasileiro em um horizonte de congelamento (ou até perda) das receitas tributárias distribuídas pelos orçamentos públicos (NASCIMENTO, 2017), é vital discutir maneiras de aprimorar os mecanismos de financiamento vigentes de modo a torná-los mais inclusivos e buscar contribuições de alternativas bem-sucedidas em outros países.

A fim de contribuir com o debate, discutimos ao longo deste relatório o contexto de financiamento educacional na Austrália, Inglaterra, Portugal e África do Sul<sup>23</sup>. Avaliamos como cada nação lida com a equidade em seus sistemas de ensino superior, considerando os mecanismos de financiamento e de assistência social aos estudantes, especialmente os que mais precisam de apoio. Também destacamos como as políticas de financiamento estão associadas à organização, à diversidade dos sistemas e à estrutura de gastos globais com a educação superior. Por último, após os estudos de cada caso, apontamos os aprendizados para o financiamento do ensino superior brasileiro.

A Tabela 2 resume estatísticas relacionadas às políticas de redução de desigualdades nos sistemas de financiamento discutidos aqui. A primeira coluna indica se as instituições públicas de ensino superior dos países analisados neste relatório cobram anuidades dos estudantes matriculados em cursos de graduação ou equivalentes. Apesar de ser uma barreira financeira e desestimular especialmente estudantes mais pobres, a cobrança de anuidades não implica necessariamente em um sistema mais desigual ou menos inclusivo. No entanto, quando

existe cobrança de anuidades, há um consenso sobre a necessidade de mecanismos de financiamento estudantil (CHAMPAN; NASCIMENTO, 2019) e a importância de instrumentos que convertam os recursos em políticas de expansão e apoio estudantil.

A presença de anuidades pode estar associada a um generoso e eficiente sistema de empréstimos, como na Austrália, ou a programas bem desenvolvidos de assistência estudantil, como na Inglaterra. Por outro lado, o sistema português é capaz de atender a uma elevada proporção de alunos de baixo nível socioeconômico com bolsas de estudos essencialmente financiadas pelo governo. Cabe ressaltar que inexistente uma relação clara e inequívoca entre o valor das anuidades e a participação de jovens desfavorecidos no ensino superior (OECD, 2017).

Na segunda coluna da Tabela 2, apresentamos as despesas governamentais com ensino superior em cada país em porcentagem dos gastos totais com educação, o que permite examinar a importância do ensino superior no orçamento de cada nação. Entre as aqui comparadas, notamos níveis mais baixos em Portugal (18%) e na África do Sul (14%). No caso português, vimos que há críticas fortes a um nível considerado baixo de gastos com assistência estudantil, especialmente em relação aos custos das anuidades para estudantes pobres. Por outro lado, vimos que o sistema australiano se sobressai como o que tem a maior parcela do orçamento total com educação (28%).

A terceira coluna, que indica a porcentagem de estudantes beneficiados com empréstimos públicos ou bolsas nos países analisados, nos permite avaliar a cobertura das políticas de financiamento e assistência estudantil em cada sistema. Como discutimos ao longo do relatório, sistemas bem desenvolvidos de assistência estudantil são decisivos para a permanência de estudantes em desvantagem socioeconômica. Entre os países comparados, vimos que a Inglaterra apresenta um sistema quase universal de financiamento por meio de empréstimos ou

<sup>23</sup>. Também são apresentados em material suplementar, disponibilizado *online*, os casos dos Estados Unidos e do México.

bolsas (com quase 92% de estudantes beneficiados), enquanto a África do Sul possui um sistema menos desenvolvido (com cobertura de 22% dos alunos).

A quarta coluna apresenta a proporção dos gastos totais com ensino superior que provém do governo. O percentual dos recursos públicos é bastante variável a depender do país, o que significa maior ou menor participação dos estudantes no financiamento da educação superior. Notamos que os sistemas da Austrália e da Inglaterra, mesmo com baixa participação do governo nas despesas com o ensino superior, oferecem ampla cobertura de auxílio público aos estudantes como forma de diminuir os impactos financeiros sobre as famílias e fomentar o acesso dos diferentes estratos sociais. Tendo em vista a diminuição das desigualdades no acesso ao nível superior, a combinação de gastos públicos e políticas de auxílio estudantil são centrais para promover sistemas mais inclusivos e equitativos.

Por fim, na quinta coluna apresentamos a proporção de estudantes de 18 a 24 anos, cujos pais não possuem diploma universitário, entre os ingressantes em cursos de bacharelado ou equivalentes. O objetivo aqui é vislumbrar a eficácia global dos sistemas de ensino superior em cada país e a contribuição das políticas e programas de financiamento para a abertura social e a inclusão de estudantes desfavorecidos. Apesar de poucos países disponibilizarem esse tipo de dado, podemos ver que sistemas de ensino superior com maior participação do governo, estruturas bem desenvolvidas de apoio estudantil e anuidades moderadas, como o de Portugal, podem superar em um *ranking* de equidade sistemas mais custosos, com anuidades mais altas e programas quase universais de empréstimos com amortizações condicionadas à renda, como o australiano e o inglês.

TABELA 2: FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NOS PAÍSES COMPARADOS

PAÍS	GRATUIDADE DO ENSINO EM IES PÚBLICAS	GASTOS COM ENSINO SUPERIOR EM % DOS GASTOS EDUCACIONAIS	% DE ESTUDANTES BENEFICIADOS COM AUXÍLIO PÚBLICO	% DAS DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR ORIUNDAS DO GOVERNO	% DE ESTUDANTES DE FAMÍLIAS SEM DIPLOMA UNIVERSITÁRIO
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
<b>Austrália</b>	Não	28	88	38	49
<b>Inglaterra</b>	Não	24	92	25	47
<b>Portugal</b>	Não	18	--	58	61
<b>África do Sul</b>	Não	14	22	38	--
<b>Brasil</b>	Sim	21	26	--	35**

\*\* Informação não fornecida pela fonte original. Cálculo dos autores a partir dos dados do Enade 2008, 2009 e 2010.

[2] Despesas públicas com ensino superior em porcentagem dos gastos governamentais totais com educação. Fonte: Banco Mundial (2019).

[3] Proporção de estudantes beneficiados com bolsas, empréstimos ou subvenções públicas em cursos de bacharelado ou programas equivalentes. Fonte: OECD (2018a).

[4] Despesas totais com ensino superior provenientes de fontes públicas medida como porcentagem dos gastos totais com ensino superior. Fonte: OECD (2019).

[5] Proporção de estudantes de 18 a 24 anos cujos pais não têm diploma universitário entre os novos ingressantes em cursos de bacharelado ou programas equivalentes. Fonte: OECD (2018a).



## [ REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. Pesquisa mostra que quem tem nível superior consegue maior retorno por educação. *O Globo*, 2018.
- ALMEIDA JUNIOR, M. F. SILVA, A. M. A.; FEU, A.; JOSSIFRAM, A. S.; MOURA, L. R.; PEREIRA, L. C. A reestruturação do Fies. **Radar, nº 58, Edição Especial Financiamento Estudantil**. IPEA, 2018.
- ARUM, R., GAMARAN, A. SHAVIT, Y. More Inclusion Than Diversion: Expansion, Differentiation, and Market Structure in Higher Education. In: SHAVIT, Y. GAMARON, A. MENAHEM, G. (Org.) **Stratification in Higher Education – A Comparative Study**. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- AZEVEDO, E. M.; SALGADO, P. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Economia**, v. 66, n. 1, p. 99-116, mar. 2012.
- BANCO MUNDIAL. Um ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: Brasil: Revisão das Despesas Públicas. Vol. 1: Síntese. Banco Mundial, 2017.
- BARBOSA, M. L.; VIEIRA, A.; SANTOS, C. T. Institutional and social factors of performance and completion of higher education. Trabalho apresentado na 30º CHER Annual Confere. Jyväskylä, Finland, 2017.
- BARR, N.; CHAPMAN, B.; DEARDEN, L.; DYNARSKI, S. Reflections on the US college loans system: lessons from Australia and England. IZA DP No. 11422, 2018.
- BELFIELD, C.; BRITTON, J.; DEARDEN, L.; ERVE, L. Higher Education Funding in England: Past, Present and Options for the Future. Institute for Fiscal Studies (IFS) Briefing Note BN211, 2017.
- BETTINGER, E. P.; LONG, B. T. Addressing the Needs of Underprepared Students in Higher Education: Does College Remediation Work? **Journal of Human Resources**, 44(3), 736-771, 2009.
- BIS. Freezing the student loan repayment threshold: Government response. Department for Business, Innovation and Skills. Londres, 2015.
- BOUND, J.; LOVENHEIN, M.; TURNER, S. Increasing time to baccalaureate degree in the United States. **Education Finance and Policy**, 7(4), 375-424, 2012.
- BRAGA, M. M.; PEIXOTO, M. C.; BOGUTCHI, T. Tendências da demanda pelo ensino superior: Estudo de caso da UFMG. *Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 113, p. 129-152, 2001.
- BRASIL Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 de jan. 2005. Seção 1, p.7.
- BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de julho de 2001.
- BRITO, M. M. A. DE. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 163, p. 224-263, mar. 2017.
- BRITTON, J.; VAN DER ERVE, L.; HIGGINS, T. Income contingent student loan design: Lessons from around the world. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 65-82, ago. 2019.
- BURKE, P. J.; KUO, Y-C. Widening Participation in Higher education: Policy Regimes and Globalizing Discourses. In: HUISMAN, J.; BOER, H.; DILL, D.; SOUTO-OTERO, M. **The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance**. Palgrave Macmillan. P.547-568, 2015.
- BUSEMEYER, M. R. **Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- CABRITO, B. G. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 977-996, out. 2004.
- CARDAK, B. A.; RYAN, C. Participation in Higher Education in Australia: Equity and Access. **Economic Record**, v. 85, n. 271, p. 433-448, dez. 2009.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional.

**Tempo Social**, v. 31, n. 1, p. 195–233, 17 abr. 2019.

CERDEIRA, M. L. M. **O Financiamento do Ensino Superior Português: a partilha de cursos**. Tese de doutorado—Lisboa: Universidade de Lisboa, 2008.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO P. M. Financiamento do ensino superior: As vantagens dos empréstimos com amortizações condicionadas à renda. In: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: A produção do Ipea até 2018**. Brasília: IPEA, 2019.

CHAPMAN, B.; NICHOLS, J. HECS. In: NORTON, A. (Org.). **The Dawkins revolution 25 years on**. Melbourne: Melbourne University Press, 2013, p. 108-125.

CLANCY, P., EGGINS, H, GOASTELLE, G., GURI-ROSENBLIT, S., NGUYEN, P., YIZENGOAW, T. Comparative Perspectives on Access and Equity. In: ALTBACH, P. & PETERSON, P. (EDS): **Higher Education in the new century**, Rotterdam, Sense Publishers. 2007, p. 35-54

CORBUCCI, P. R., KUBOTA, L. C., MEIRA, A. P. B. Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino. Texto para discussão n. 2256. Brasília: IPEA, 2016.

CORNERSTONE ECONOMIC RESEARCH. Performance and expenditure review: National Student Financial Aid Scheme: NSFAS, 2016.

CUNHA, L. A. C. R. DA. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2a ed ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND TRAINING. “Department of Education and Training Annual Report 2017–18”. Canberra, 2018.

DEPARTMENT OF HIGHER EDUCATION AND TRAINING. Investment trends in post-school education and training in South Africa. Pretoria: DHET, 2018.

DFE. Student loan forecasts, England: 2018 to 2019, 2019.

DIAS, B. A. F. O Financiamento, as Despesas e a Literacia Financeira dos Estudantes do Ensino Superior. Dissertação (Mestrado em Auditoria). Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto/Instituto Politécnico do Porto, 2017.

DOUGHERTY, K. J.; CALLENDER, C. Transatlantic Lessons on Higher Education Access and Completion Policy. **International Higher Education**, n. 92, p. 2–4, 14 jan. 2018.

EICHER, J.-C.; GRUEL, L. **Le financement de la vie étudiante**. Paris: La Documentation Française, 1996.

EQUITY AND ACCES. **The economic record**. Vol. 85, nº. 271, Dec. 2009, 433–448.

FRANCO, A. M. P.; CUNHA, S. Perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

GOASTELLE, G.; VÁLIMAA, J. Access to Higher Education: An Instrument for Fair Societies? **Social Inclusion**, v. 7, n. 1, p. 1, 10 jan. 2019.

GOUVEIA, A. P. Acesso e permanência nos cursos de graduação da UFRJ: o Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

HANSEN, W. L. The Impact of Student Financial Aid on Access. In: FROONKIN, J. D. **The crisis in higher education**. New York: Academy of Political Science, 1983, pp. 84– 96.

HERINGER, R.; HONORATO, G. Políticas de permanência e assistência no ensino superior público e o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). In: BARBOSA, M. L. (Org.). **Ensino Superior: Expansão e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras, 2014.

HILLMAN, N. W.; TANDBERG, D. A.; GROSS, J. P. K. Performance Funding in Higher Education: Do Financial Incentives Impact College Completions? **The Journal of Higher Education**, v. 85, n. 6, p. 826–857, 2014.

IBGE. Síntese de indicadores sociais 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE: 2015.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE: 2018.

INDEPENDENT PANEL REPORT. Review of Post-18 Education and Funding. UK, 2019.



- INEP; MEC. Indicadores financeiros educacionais. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 29/07/19.
- IPEA. Radar, nº 58, Edição Especial Financiamento Estudantil. Brasília: IPEA, 2018.
- IPEA. Radar, nº 49, Edição Especial Ensino Superior Público: a Gratuidade e a Proposta ECR. Brasília: IPEA, 2017.
- JOHNSTONE, D. B. **Sharing the costs of higher education: student financial assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States**. New York: College Entrance Examination Board, 1986.
- KANE, T. J. College Entry by Blacks since 1970: The Role of College Costs, Family Background, and the Returns to Education. **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 5, p. 878-911, out. 1994.
- KANE, T. J. Public Intervention in Post-Secondary Education. Handbook of the Economics of Education, 2006, vol. 2, pp 1369-1401.
- KITMITTO, S. The Effects of Pell Grants on Enrollment in Higher Education, Document interne, 2004.
- MALBOUISSON, C.; TIRYAKI, G. F.; FERREIRA, V.; MENDES, V. O ensino superior público deve ser gratuito? Algumas considerações preliminares. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, N. 49, fev. 2017.
- MANSKI, C.F. Income and Higher Education. **Focus**, 14 (3), pp. 14-19. University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, 1992.
- MARGINSON, S. Dynamics of National and Global Competition in Higher Education. **Higher Education**, v. 52, n. 1, p. 1-39, jul. 2006.
- MARTELETO, L.; MARSCHNER, M.; CARVALHAES, F. Educational stratification after a decade of reforms on higher education access in Brazil. **Research in Social Stratification and Mobility**, v. 46, p. 99-111, dez. 2016.
- MARTINS, F. S., MACHADO, D. C. Determinantes do acesso ao ensino superior no Brasil e a probabilidade de sucesso por curso. Texto para Discussão, UFF, n. 317, 2015.
- MORAES, R. C. C. DE. Paradoxos do ensino superior norte-americano: uma nota de pesquisar. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 122, p. 25-45, mar. 2013.
- MURPHY, R.; SCOTT-CLAYTON, J.; WYNESS, G. Lições do Fim do Ensino Superior Gratuito na Inglaterra. Radar, nº 58, Edição Especial Financiamento Estudantil. IPEA, 2018.
- NASCIMENTO, P. A. M. M. ECR como alternativa ao bônus da gratuidade? Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.
- NATIONAL SCIENCE BOARD. Higher Education in Science and Engineering. Science & Engineering Indicators 2018. p. 4-104.
- NATIONAL STUDENT FINANCIAL AID SCHEME. The 2019 student pocket guide. Pretoria: NSFAS, 2018.
- NATIONAL TRASURY. Estimates of National Expenditure, 2018. Republic of South Africa, 2018.
- NEVES, C.E.B. Demand and Supply for Higher Education in Brazil. In: SCHWARTZMAN, S.; PINHEIRO, R.; PILLAY P. (EDS). **Higher Education in the BRICS countries**. Springer Science + Business Media Dordrecht, 2015, pp 73-96.
- OECD. Education at a Glance 2012 (EAG): OECD Indicators. Education Policy Outlook: Mexico, 2013.
- OECD. Education at a Glance 2012. Paris: OECD Publishing, 2012.
- OECD. Benchmarking higher education system performance: Conceptual framework and data, Enhancing Higher Education System Performance, OECD Paris, 2017a.
- OECD. Education at a Glance 2017 (EAG): OECD Indicators. OECD Publishing, Paris, 2017b.
- OECD. Who really bears the cost of education? Education Indicators in Focus. OECD Publishing, Paris, 2017c.
- OECD. How are countries around the world supporting students in higher education? Education Indicators in Focus, n. 2, 2012.
- OECD. Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2016a.
- OECD. "How much do tertiary students pay and what public support do they receive?", Education Indicators in Focus, No. 41, OECD Publishing, Paris, 2016b.
- OECD. Education at a Glance: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2018a.
- OECD. Education at a Glance 2018: OECD Indicators, 2018b.

OECD. United Kingdom. In: OECD. Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2018c.

OECD. Population with tertiary education (indicator). 2019.

OECD. Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Publishing, 2008.

OFS. Supporting students to succeed: OfS allocates £1.4 billion for 2019-20. 2019. Disponível em: <<https://www.officeforstudents.org.uk/news-blog-and-events/our-news-and-blog/supporting-students-to-succeed-ofs-allocates-14-billion-for-2019-20/>>.

OROVAL. E.; MOLTO GARCIA, T. **Costes y rendimientos en la enseñanza superior**. Barcelona: Universitat de Barcelona; Institut de Ciències de l'Educacion, 1984.

PAUL, J. J.; Valle-Silva, N. do. Conhecendo o seu lugar: a auto-seleção na escolha da Carreira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, n. 14, v. 14, p. 115-130, 1998.

PIRES, M. Alguns comentários a respeito das reformas recentes no Fies e os desafios atuais. Radar, nº 58, Edição Especial Financiamento Estudantil. IPEA, 2018.

PORTAL G1. Inscrição no Prouni acaba nesta sexta; programa acumula um milhão de bolsas ociosas desde 2005. Portal G1, 25 de ago, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/com-quase-um-milhao-de-bolsas-ociosas-desde-2005-prouni-busca-frear-queda-na-ocupacao-de-vagas.ghtml>>.

POZZI, S. Financiamentos afundam estudantes nos EUA: dívidas superam 5,9 trilhões de reais. El País: Brasil. Internacional, 08/06/2018. (Publicado Online).

QUADLIN, N. Funding Sources, Family Income, and Fields of Study in College. **Social Forces**, v. 96, n. 1, p. 91-120, set. 2017.

RIBEIRO, C. A. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In M. Arretche (Org.), **Trajétórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos** (1ª ed). São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

SALATA, A. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? **Tempo Social**, v. 30, n. 2, p. 219-253, 28 jul. 2018.

SALATA, A. Schooling as a positional good: the Brazilian metropolitan regions in recent decades. **British Journal of Sociology of Education**, p. 1-19, 31 jan. 2019.

SEMESP. Mapa do Ensino Superior no Brasil. São Paulo: Semesp, 2016.

SEP. Programa Sectorial de Educación (2013 - 2018). Secretaría de Educación Pública, 2013. Disponível em: <[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa\\_sectorial\\_de\\_educacion\\_13\\_18#.XEteJlxKjIU](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.XEteJlxKjIU)>.

SEP. Estadística del Sistema Educativo República Mexicana (ciclo escolar 2016-2017). Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, 2017.

SHARROCK, G. Australian tertiary education funding is not as low as it seems in OECD metrics, The Conversation, September 17, 2018. Available at: <<https://theconversation.com/australian-tertiary-education-funding-is-not-as-low-as-it-seems-in-oecd-metrics-102710>>.

SILVA, S. Fim das propinas é nova bandeira do governo e Marcelo apoia. 2019<sup>a</sup>. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/01/07/sociedade/noticia/fim-propinas-custa-250-milhoes-euros-1856975>>.

SILVA, S. Marcelo defende fim das propinas e diz que é "gravíssimo" que ensino superior não seja uma prioridade. 2019b. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/01/07/sociedade/noticia/marcelo-superior-nao-prioritario-sociedade-portuguesa-gravissimo-1856971>>.

SILVA, S. Portugal tem muitos alunos no secundário mas poucos chegam ao superior. 2019c. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/01/07/sociedade/noticia/portugal-maiores-diferencas-inscritos-secundario-chegam-superior-1856684>>.

SOUTHERN AFRICAN LABOUR AND DEVELOPMENT UNIT. Understanding the National Student Financial Aid Scheme, 2017.

STATISTICS SOUTH AFRICA. Education Series Volume III: Educational Enrolment and Achievement, 2016. Pretoria, 2017.

STATISTICS SOUTH AFRICA. Education Series Volume V: Educational Enrolment and Achievement, 2017. Pretoria, 2019.

STATISTICS SOUTH AFRICA. The economy shrinks by 0,7% in Q2: 2018. Republic of South Africa, 2017.

STYAN, J.B. The state of SA's tertiary education. Finweek, 2014.

TULIP, P. Financing Higher Education in the United States. OECD Economics Department Working Papers n.584, 2007.

UCAS. End of Cycle Report 2017: Patterns by applicants characteristics. UCAS Analysis & Research, 2017.

UNIVERSITIES UK. Higher Education in Facts and Figures 2017. Universities UK, London, 2017.

WALTENBERG, F. D. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos.

**Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

WANGENGE-OUMA, G; CARPENTIER, V. Subsidy, tuition fees and the challenge of financing higher education in South Africa. In: ASHWIN, P; CASE, J (org.) **Higher Education Pathways - South African Undergraduate Education and the Public Good**. African Minds, Cape Town, 2018.



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

## [ AGRADECIMENTOS

O D<sup>3</sup>e agradece a contribuição dos especialistas participantes do encontro de discussão do relatório.

Participaram do encontro de especialistas:

**João Paulo Bachur, Maria Marta Avancini, Paulo Augusto Meyer M. Nascimento e Remi Castioni**



DADOS PARA  
UM DEBATE  
DEMOCRÁTICO  
NA EDUCAÇÃO