



MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NA EUROPA: UM PROJETO DE PESQUISA

Cristiane Tavares Fonseca de Moraes Nunes¹

GT9 - Políticas Públicas e Gestão Socioeducacional

RESUMO

Quando se fala sobre políticas de financiamento do ensino superior, há uma tendência a seguir padrões internacionais no campo da partilha dos custos, com a introdução de mensalidades no ensino superior público, a promoção da diversificação das fontes de financiamento e as políticas que estimulam o desenvolvimento das instituições de ensino superior privadas. O objetivo deste artigo é identificar e comparar os mecanismos de financiamento no ensino superior na Europa e no Brasil, para que se possa vislumbrar e comparar a acessibilidade dos estudantes e sua relação com esses modelos enquanto política pública de acesso e democratização da frequência do ensino superior.

Palavras-chave: Acessibilidade. Custos dos Estudantes. Financiamento do Ensino Superior.

ABSTRACT

When it comes to higher education funding policies, there is a tendency to follow international standards in the field of cost sharing, with the introduction of tuition fees in public higher education, promotion of diversification of funding sources, and policies that stimulate development of private higher education institutions. The objective of this article is to identify and compare financing mechanisms in higher education in Europe and Brazil, so that it can be glimpsed and compared the students' accessibility and their relationship with these models as a public policy of access and democratization of higher education attendance.

Key words: Accessibility. Student Costs. Financing of Higher Education.

¹ Doutora em Educação (UFS). Mestre em Educação (UFS) e Mestre em Administração (UNEX, revalidado pela UFRN). Membro do Grupo de Pesquisa do Tempo Presente (GET), vinculado à Universidade Federal de Sergipe. E-mail: profacristavares@outlook.com



INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa emerge da minha experiência como gestora educacional em uma Instituição de Ensino Superior por vinte anos. Como tal, acompanhava o gerenciamento do financiamento estudantil universitário que os estudantes desta recebiam, seja do governo federal, seja da iniciativa privada.

A temática da economia da educação como assunto econômico relacionado à educação, é ainda pouco explorado nas pesquisas educacionais, incluindo o financiamento e a oferta de educação.

É importante compreender que no Brasil o governo destina o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Financiamento Estudantil (FIES), de forma diferenciada. O PROUNI oferece, para estudantes de baixa renda, bolsas de estudos integrais ou parciais, já o FIES é um programa, também do Ministério da Educação, que financia a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições particulares. O financiamento referido tem taxa aquém do mercado, ficando o estudante obrigado a iniciar o pagamento apenas depois de formado.

Já com relação ao financiamento privado são oferecidos também por instituições bancárias como o Santander e o Itaú. O Financiamento Estudantil Facilitado (FIEF) estabelece uma mensalidade de 50% para que o aluno possa pagar sua mensalidade no dobro do tempo de estudo.

O fato de ter sido gestora dos recursos disponibilizados pelo Estado brasileiro me fez compreender a importância de tal política para a manutenção da instituição. Precisávamos oferecer uma educação de qualidade, e para isso era preciso ter uma quantidade suficiente de alunos que garantisse recurso para tal. Esse financiamento governamental chegava à instituição em forma de crédito para ser utilizado no pagamento de impostos, como PIS, COFINS e Imposto de Renda. A instrução normativa da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao PROUNI nos diz que:

Art. 2º - A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderir ao PROUNI nos termos do art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005, ficará isenta, durante o período de vigência do termo de adesão, dos seguintes tributos: I Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); II Contribuição para o PIS/Pasep; III



Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e IV Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

Fonte: (BRASIL, 2013).

Portanto, a sistemática de adesão aos programas do governo tornava-se complexa na medida que as decisões envolviam aspectos que extrapolavam a sociologia para aportarem cada vez mais na economia.

A intenção da presente pesquisa, parte da realização de pós-doutorado na Universidade de Lisboa devido à importância daquela Universidade no cenário internacional no desenvolvimento de estudos, no Instituto de Educação, que focam a relação entre a economia e a educação no que diz respeito aos financiamentos estudantis.

O desenvolvimento do projeto contará com a supervisão da Profa. Dra. Luísa Cerdeira, docente no Instituto de Educação, a qual apresenta larga experiência nas políticas e organização do sistema educacional em Portugal e União Europeia. Portanto, ancorando o estudo proposto na economia da Educação, campo promissor no Brasil e ainda carente de estudos mais aprofundados. Em termos teóricos, o trabalho procura efetuar um estudo exploratório de compreensão das políticas educativas relativas ao financiamento do ensino superior em Portugal e Europa, para que possamos traçar um comparativo com as políticas públicas para o financiamento estudantil no Brasil.

Assim, procuraremos descrever e interpretar aspectos relevantes de comparação entre soluções técnicas e políticas adotadas pelos importantes países da Europa, no que diz respeito ao financiamento do ensino superior. Pretendemos sistematizar e abrir perspectivas sobre esta problemática nos seus aspectos mais e menos positivos, comparativamente ao caso brasileiro.

O financiamento do ensino superior português tem buscado uma maior diversificação das fontes de financiamento. Lembrando que os alunos e suas famílias são os principais geradores e financiadores do ensino superior.

Consideramos que o financiamento estudantil é uma política voltada para a democratização universal do ensino superior. Ele diz respeito a acessibilidade dessa modalidade de ensino por meio de bolsas de estudo e de subsídios que permitem que os estudantes tenham condições de acessá-lo sem qualquer limite que provenha da sua ascendência social, econômica ou étnica. E são essas ações que favorecem a democratização que acabamos de nos referir.



O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO SETOR PRIVADO

Por se tratar de uma pesquisa inicial, a pretensão é investigar os mecanismos de financiamento das instituições de ensino superior públicas e privadas na Europa em geral e em Portugal em especial. Nos objetivos específicos buscaremos as convergências e divergências entre os mecanismos de financiamento adotados no ensino superior no Brasil e em Portugal.

No estágio pós-doutoral, ampliaremos os estudos teóricos por meio de contato com pesquisas da Universidade de Lisboa, especificamente do Instituto de Educação.

Antônio Carlos Gil enfatiza os métodos de pesquisa qualitativa dizendo que estas “[...]estão voltados para auxiliar os pesquisadores a compreenderem pessoas e seus contextos sociais, culturais e institucionais” (1999, p.94). Logo, esse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulam uma melhor compreensão sobre o problema levantado. No caso da presente proposta, nossa metodologia consiste em fazer um levantamento bibliográfico nos arquivos da Universidade de Lisboa, detentora de avançadas pesquisas na temática dos financiamentos estudantis, em seus territórios e na Europa.

Segundo Cunha (2004), a Era de Vargas no Brasil, foi pródiga para com o setor privado em expansão. Além de estabelecer a imunidade fiscal para as instituições educacionais privadas, em todos os níveis, reconheceu a primeira universidade privada, a Católica do Rio de Janeiro. No que diz respeito ao setor público do ensino superior, a atuação varguista foi predominantemente de caráter controlador. Modificou a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920 para Universidade do Brasil em 1937, com a pretensão de fazê-la de modelo para as futuras iniciativas federalistas que despontavam em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no próprio Distrito Federal.

De acordo com o Censo da Educação Superior brasileira de 2016, 34.366 cursos de graduação foram ofertados em 2.407 instituições, para um total de 8.052.254 estudantes matriculados. Foram quase 3 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação. Desse total, 82,3% ingressaram em instituições privadas (2,45 milhões) e 17,7% nas públicas. Após uma queda observada em 2015, o número de ingressantes teve um crescimento de 2,2% em 2016. Isso ocorreu porque a modalidade de ensino a distância aumentou mais de 20% entre os dois anos.



O Censo da Educação Superior é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). As informações subsidiam a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.

Tudo somado, em 1995 FHC encontrou o ensino superior com 1,2 milhão de estudantes de graduação e o deixou com 3,5 milhões - um crescimento de 209% em oito anos! O alunado do setor público cresceu um pouco, mas foi o do setor privado que impulsionou essa curva ascendente. Se, ao início desse período, o setor privado respondia por cerca de 60% do efetivo discente, ao fim dele essa proporção subiu a 70%. O número de universidades públicas ficou estagnado, mas as privadas subiram de 63 a 84. E o de centros universitários, de zero a 77, dos quais 74 privados. A periferia das áreas metropolitanas e as cidades do interior passaram à frente das capitais na disputa pelo estudantado (54% X 46% em 2002). Declaração do diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), por ocasião da divulgação do Censo da Educação Superior, em outubro de 2003, dá conta de que só no último ano do octênio FHC foram autorizados 186 cursos de graduação e 53 novas IES (CUNHA, 2004).

Portanto, observar o crescimento do setor do ensino superior privado, desperta a tomada de iniciativas que possam possibilitar oportunidades de acesso e permanência como políticas públicas de democratização ao ensino superior.

O crédito por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um dos mais utilizados recursos pelos estudantes. Quase metade dos alunos das instituições privadas utilizam o programa². A inscrição no FIES é efetuada exclusivamente pela internet, por meio

² O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Em 2010, o FIES passou a funcionar em um novo formato: a taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4% a.a., o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso + 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano.

A partir do segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos com recursos do Fies passaram a ter taxa de juros de 6,5% ao ano com vistas a contribuir para a sustentabilidade do programa, possibilitando sua continuidade enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior. O intuito é de também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal.

Fonte: <http://sisfiesportal.mec.gov.br> acessado em 09 mar. 2018.



do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES), disponível nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em nível de governo federal, existe ainda o Programa Universidade para Todos (Prouni) do Ministério da Educação, criado em 2004, que oferece bolsas de estudos integrais e parciais (50%). O PROUNI é um programa de bolsas de estudos, sem necessidade de devolução, ao contrário do FIES. Ou seja, há uma seleção para os candidatos com base na pontuação obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que dentre os critérios, é necessário ter feito mais de 450 pontos na prova, e não ter tirado nota zero na redação.

Além dos programas do governo, existem créditos universitários oferecidos por instituição bancárias ou financeiras. O Bradesco; a Ideal Invest, gestora do programa Pravalor Crédito Universitário, tem o Itaú como sócio minoritário e é correspondente bancária do Banco Bracce e a Fundaplub, instituição privada que administra programas de financiamento oferecidos pelas próprias universidades a seus alunos.

Entre as instituições de ensino que subsidiam juros no Pravalor, estão as instituições de ensino Estácio de Sá e Anima. O grupo Ser Educacional passou a cobrar os mesmos juros oferecidos pelo Fies no Pravalor: 3,4% ao ano e algumas oferecem os financiamentos para os alunos, com seus recursos e caixa próprios.

No caso de Portugal, como em outros países europeus, a utilização de um modelo de financiamento deve estar em consonância com os fundos que são destinados para o sistema de ensino superior. Isso inclui a utilização de indicadores que estão relacionados com o desempenho da instituição. No Brasil, por exemplo, as políticas tendem a se integrar. O aluno deve ser avaliado no ensino médio pelos exames em atividade para se conseguir acesso aos programas e seus benefícios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perceber a importância do financiamento público no setor privado é fundamental para entender as problemáticas e a complexidade do sistema financeiro para o ensino superior no Brasil.

Por se tratar de uma pesquisa ainda em fase embrionária, não dispomos das informações referente ao mecanismo de financiamento na Europa, uma vez que tal etapa faz parte da investigação que será realizada quando da ida à Universidade de Lisboa, *locus* de



pesquisas na área. Em Portugal o ensino público não é gratuito como no Brasil, portanto, cabe uma comparação a fim de se avaliar fortalezas e fraquezas nas políticas daquele país.

A Universidade de Lisboa possui larga trajetória de trabalho e reconhecimento. O Instituto de Educação possui importante inserção nos debates educacionais na Europa e além dela, sedia expressivos encontros nacionais e internacionais, além de abrigar destacada revista e editora na área. A professora Dra. Luisa Cerdeira, supervisora deste projeto, é docente no Instituto de Educação e atua na interface entre economia, desenvolvimento e educação, com larga trajetória na formação de professores e nas políticas e organização do sistema educacional em Portugal e União Europeia, portanto oferecendo suporte ao estudo proposto. Acresce que tem desenvolvido e coordenado projetos sobre as Políticas de Financiamento no âmbito do Banco Mundial (Estudo do Ensino Superior de Cabo Verde, 2010-2012) e para o Banco de Desenvolvimento Africano (Estudo sobre o Ensino Superior de Angola, 2015-2017), sendo ainda Presidente do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES).

Através do estágio em Portugal teremos condições de acesso às redes estabelecidas com outros pesquisadores e docentes de universidades europeias (Programa ERASMUS e ERASMUS MUNDUS).

Existe um longo caminho a ser trilhado no Brasil, considerando o Plano Nacional de Educação (PNE), no quesito Financiamento da Educação (meta 20), uma vez que a previsão de aumento do Produto Interno Bruto - PIB, de 7% para 10%, até 2024, é muito desafiadora e requer investimentos que, no atual contexto político e econômico do Brasil, torna a questão ainda mais laboriosa.

É importante ainda considerarmos o acesso limitado à universidade pública, tanto pela reduzida quantidade de vagas ou por outras questões que abordam a falta de acesso. O fato é que as desigualdades sociais contribuem muito para o desequilíbrio da almejada democratização da educação superior no país. Tudo isso reflete sobremaneira nas políticas de financiamento universitário no Brasil e suas problemáticas, sendo um importante campo de estudo ainda pouco explorado em termos de pesquisa.



REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do Ensino Superior Privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2018.

BRASIL. Receita Federal. **Instrução Normativa RFB nº 1394**, de 12 de setembro de 2013. Brasília: RFB, 2013. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=45931&visao=anotado> Acesso em 15 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2012**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf>. Acesso em 12 jan. 2018.

CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, Romualdo P. de (org.) **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CERDEIRA, L. **Educação Superior em Contextos Emergentes. A Qualidade e a Internacionalização**. In M. E. Dal Pai Franco, J. Zitkoski & S. Franco (Orgs.), *Educação Superior: Contextos Emergentes. Higher Education and Emerging Contexts* (pp. 29-43). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017. ISBN e-Book 978-85-397-1036-2.

_____. **O Financiamento do Ensino Superior Português: a partilha de custos**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 2008.

CERDEIRA, L. & CABRITO, B. (Eds.). *Custos dos estudantes do ensino superior português. Relatório CESTES 2. Para a compreensão da condição social e económica dos estudantes do ensino superior*. Lisboa, PT: EDUCA, 2017.

CERDEIRA, L.; CABRITO, B.; MACHADO-TAYLOR, M. L.; PATROCÍNIO, T. **Transferência de investimento na educação com base no custo livre: alguns dados de Portugal, Espanha, Grécia e Itália**. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.24, n. 93, p. 777-803, out./dez. 2016. DOI: 10.1590/S0104-40362016000400001

CESTES. **Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português**. Relatório CESTES. Para a compreensão da condição social e económica dos estudantes do ensino superior. Orgs. Luisa Cerdeira e Belmiro Cabrito. Luisa Cerdeira, Belmiro Cabrito, Tomás Patrocínio, Maria de Lourdes Machado, Rui Brites. EDUCA, Lisboa, 2014. ISBN: 978-989-8272-18-8. Junho 2014.



CUNHA, Luiz Antônio. **O desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior:** Estado e mercado. Educ. Soc., Campinas, n. 88, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 jan. 2018.

COAN, Marival. **Educação para o empreendedorismo:** implicações epistemológicas, políticas e práticas. Tese (Doutorado em Educação). Florianópolis: UFSC, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LOBO, Roberto. Seminário "**O financiamento do ensino superior privado**". São Paulo: Lobo & Associados, 1999.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de et al. **Custo do ensino de graduação em instituições federais de ensino superior:** o caso da Universidade Federal de Viçosa. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública FGV, 2010.

SANTANA, Jusciney Carvalho Santana. CERDEIRA, Luisa. **Entre o público e o privado:** os caminhos do ensino superior no Brasil e em Portugal. Florianópolis: ANPEd/UFSC, 2015. Acesso em 11 jan. 2018 <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt11-4394.pdf>>

VARELA, Raquel. **Para onde vai Portugal?** Bertrand Editora: Lisboa, 2015.