



EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR PÚBLICAS: CUSTOS E PERFIL DISCENTE

Renato S. P. Gilioli
Ana Valeska Amaral Gomes
Consultores Legislativos da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO

DEZEMBRO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

Introdução	4
Custos e financiamento na educação básica pública	6
Apuração de custos: aspectos conceituais e metodológicos	11
Custo aluno e perfil discente na educação superior pública brasileira: o mito do aluno “rico”	24
Modelos internacionais de educação superior pública e o dilema da cobrança de encargos educacionais	45
Encargos educacionais em IES públicas e o caso brasileiro: um debate	56
Considerações finais: desafios da educação superior brasileira	61
Referências.....	65
Anexos.....	69

INTRODUÇÃO

Este Estudo analisa dois temas principais, associados a um questionamento. O primeiro tema é o custo aluno dos níveis da educação brasileira: a educação básica e a educação superior. O segundo consiste no perfil dos estudantes de instituições de ensino superior (IES) públicas no Brasil, que observou alterações significativas neste princípio de século XXI. Por fim, a abordagem de comparação de custos associada ao perfil do corpo discente da educação superior pública converge para o questionamento acerca da operacionalidade de cobrança de encargos educacionais (mensalidades, semestralidades ou anuidades) em IES públicas do País.

A definição de um custo aluno para a educação superior pública pode parecer, à primeira vista, apenas o produto de realização de uma conta simples, na qual são divididos os recursos orçamentários destinados a cada instituição de ensino superior (IES) pública pela quantidade de seus alunos. Com esse cálculo, supostamente seria possível comparar, ao se fazer uso do mesmo procedimento para a educação básica, o custo por aluno/ano das instituições de ensino públicas brasileiras em diferentes níveis.

No entanto, a questão é mais complexa do que pode parecer, sendo necessárias considerações teóricas e metodológicas antes de apresentar qualquer afirmação cabal a respeito de custos da educação superior pública. Entre outros aspectos, deve-se considerar que a educação superior é nível distinto da educação básica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) distingue as finalidades dos níveis da educação brasileira. O básico deve desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Já a educação superior tem por fito estimular a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo. Paralelamente à formação de diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, deve incentivar o trabalho de pesquisa científica, estimular o conhecimento dos problemas do presente, prestar serviços à comunidade e promover a extensão, visando à difusão dos benefícios resultantes desse trabalho.

Em consequência desse amplo escopo, é maior a capacidade da educação de nível superior de agregar valor em relação ao investimento efetuado; o corpo de docentes-pesquisadores apresenta custo fixo sobremaneira elevado e tem perfil diferente em relação à educação básica, bem como as IES públicas normalmente têm custos que a educação básica não assume, em função de suas atividades-fim peculiares (e de despesas como hospitais universitários e museus, a depender do caso). Não se pode desconsiderar também que os orçamentos consignados às IES públicas brasileiras incluem o pagamento de aposentados e, conforme a situação, de pensionistas, o que dificulta comparações imediatas com os sistemas de ensino de educação básica dos entes federados.

Conceitualmente, uma comparação de custos vincula-se a uma seleção de objetos que sejam comparáveis entre si. Ainda que, no setor educacional, os insumos sejam aparentemente assemelhados nos diversos níveis de ensino, isso não ocorre de maneira efetiva. Portanto, é impossível se furtar de discutir a hipótese da incomparabilidade intrínseca de custos entre níveis educacionais distintos.

Se se admitir a hipótese de que há comparabilidade de custos entre níveis educacionais diferentes, as possíveis comparações deveriam ter como fundamento objetos de custos que sejam realmente equivalentes, ainda que fosse necessária alguma espécie de ponderação, atribuição de pesos diferenciados ou relativização dos objetos e das atividades-fins de cada nível.

Quanto às possíveis conclusões acerca da temática do custo aluno, estas devem oferecer respostas baseadas nas hipóteses metodológicas apresentadas. Tais hipóteses não são meros exercícios acadêmicos ou teorias abstratas, mas operacionalizações concretas de pressupostos que condicionam os resultados obtidos ao fim do processo e as suas decorrências práticas.

No que se refere ao perfil do estudante da educação superior pública, este mudou sobremaneira na última década, de modo que o mito do estudante “rico”, egresso de escolas de ensino médio privadas, já pouco corresponde à realidade do corpo discente das instituições de ensino superior (IES) públicas brasileiras. Esse aspecto será analisado mediante o detalhamento do perfil de alunos de instituições federais de ensino superior (Ifes), que são bastante representativas dessa tendência.

Combinando estrutura do sistema de educação superior no Brasil, custo aluno nos níveis básico e superior e perfil do graduando das IES públicas, avança-se para as informações disponíveis de comparação internacional de custos, com todas as limitações e ressalvas conceituais e metodológicas aí presentes. Diante desses elementos, é possível esboçar uma fotografia da educação superior pública brasileira, bem como os seus principais desafios a serem enfrentados, entre os quais a questão da cobrança de encargos educacionais será tratada como eixo articulador do debate.

CUSTOS E FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

O principal mecanismo de financiamento da educação básica pública é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Para o debate do custo aluno na educação básica pública, há considerações fundamentais que ilustram o quanto esse valor pode variar conforme a Unidade da Federação em questão, de modo que também o estabelecimento de um número médio de custo-aluno para a educação básica não reflete adequadamente a pluralidade de realidades de investimento público em educação básica pelo País.

A Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) destina recursos para a “manutenção e desenvolvimento da educação básica” e para a “valorização dos profissionais da educação”, objetivos esses explicitados no próprio nome dado ao Fundo. Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual (na verdade, há um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação da União, uma parcela de recursos federais, cuja distribuição alcança atualmente nove Estados.

Na distribuição dos recursos dos Fundos são consideradas diferenças entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos termos dos arts. 10 e 36. A Lei nº 11.494/ 2007 prevê, em seu art. 10, a aplicação de ponderações, resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos). O art. 36 fixou os coeficientes de distribuição a serem aplicados no primeiro ano de vigência do Fundeb, mas a partir daí as ponderações passaram a ser definidas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme atribuição prevista no inciso II do art. 13 da regulamentação do Fundo.

Como não há comunicação entre as receitas dos 27 fundos estaduais, sendo o valor per capita do Fundeb determinado por uma combinação de receitas disponíveis, número de matrículas e ponderações aplicáveis na repartição dos recursos, há uma grande desigualdade entre os valores aluno/ano aplicados por cada unidade federativa. A diferença passa de 70% quando observados o maior e o menor valor aluno/ano em algumas etapas/modalidades, conforme apropriado entre os Estados da Federação. Senão vejamos:

Tabela 1. Menor e maior valor aluno/ano por etapa/modalidade selecionada, conforme distribuição no Fundeb 2016 (em R\$).

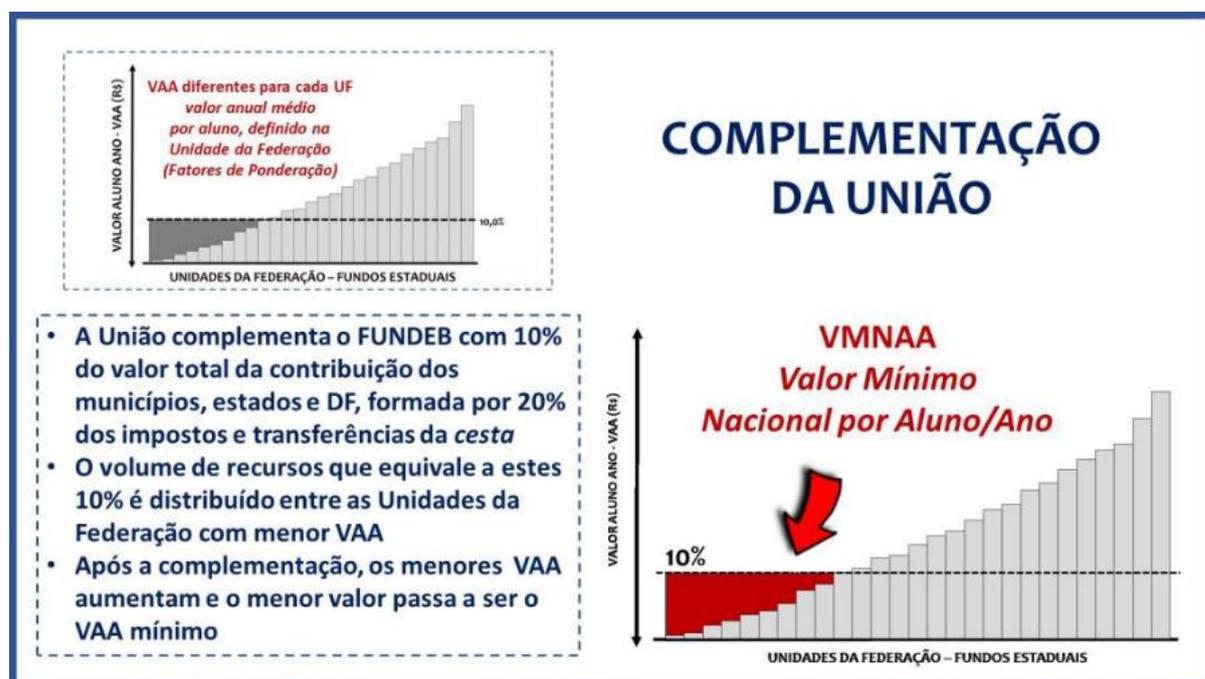
Etapa/Modalidade	Menor Valor	Maior Valor
Creche	3.561,74	6.167,31
EF anos iniciais	2.739,80	4.744,08
EM urbano	3.424,75	5.930,10
EM integrado Ed.Profis.	3.561,74	6.167,31

Fonte: Fundeb 2016. Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 21 de julho de 2016.

Atualmente, a complementação da União, prevista no Fundeb, ocorre na proporção de 10% do volume total de recursos dos entes subnacionais. Os recursos da União são distribuídos de modo a elevar o valor mínimo aluno/ano, mas chegam apenas a nove Unidades da Federação. A figura abaixo traz uma representação esquemática da complementação da União ao Fundeb, distribuída entre os Estados com menor valor aluno/ano. Cabe destacar, porém, que essas diferenças são ainda mais graves nos Municípios. Enquanto alguns contam apenas com o valor mínimo do

Fundeb, outros chegam a triplicar o valor aluno/ano quando todas as receitas são computadas.

Figura 1. Representação esquemática da complementação da União no Fundeb e a consequente definição nacional do valor mínimo por aluno.



Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho organizado pelo Ministério da Educação sobre Custo Aluno Qualidade – Portaria MEC nº 459, de 12 de maio de 2015.

Em síntese, não há ainda definição conceitual unificada de custo por aluno que subsidie o financiamento da educação básica. O que se convencionou identificar como custo é tão somente a divisão do volume de receitas disponíveis vinculadas à educação pelo número de matrículas registradas no censos escolares. Também uma mera média simples não é metodologicamente adequada, uma vez que seria necessário ponderar as populações de cada Unidade da Federação, as faixas etárias de população em cada UF, as condições assimétricas socioeconômicas de cada região, as dimensões e as múltiplas necessidades peculiares que se caracterizam de acordo com a localidade. Nesse sentido, não é tarefa trivial estabelecer um custo unificado médio para a educação básica brasileira.

A Constituição de 1988 reconhece a assimetria de financiamento da educação existente na federação brasileira. Como estratégia para enfrentá-la, fixou

para a União uma atribuição para operar políticas públicas que se destinassem a “garantir equalização de oportunidades educacionais”. Determinou, ainda, que essa função redistributiva e supletiva deve-se pautar por padrões mínimos de qualidade de ensino. A definição de quais são esses padrões mínimos nacionais, obviamente, tem relação direta com os custos que devem ser atribuídos à oferta de educação básica.

A discussão arrasta-se desde 1988, mas conta com alguns avanços legais, estando presente, por exemplo, no art. 4º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O avanço mais recente foi a inclusão da figura do Custo Aluno Qualidade (CAQ) na Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2016, que aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024. O tema surge em pelo menos três estratégias da meta 20:

20.6 no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

20.7 implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8 garantir, no âmbito da União, na forma da lei, a complementação, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), uma organização não governamental, apresentou, em 2006, uma primeira proposta para o CAQi. Nessa proposta, optou por discutir qualidade educacional com base em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e

aprendizagem na escola pública. Os insumos foram organizados de acordo com as seguintes categorias: a) estrutura e funcionamento; b) trabalhadoras e trabalhadores: professoras(es) e profissionais não docentes; c) gestão democrática; d) acesso e permanência.

Em 2016, a Campanha atualizou os valores do CAQi para as etapas e modalidades da educação básica e comparou-os com os valores mínimos do Fundeb/2015 (ver quadro 1 do Anexo). Em alguns segmentos, como o ensino fundamental anos finais/urbano/parcial e o ensino médio urbano/parcial, não é tão grande a diferença entre o valor CAQi proposto e aquele convencionado no Fundeb. Porém, essa diferença se amplia consideravelmente em etapas como as creches e os anos iniciais do ensino fundamental na área rural. Outra ressalva importante a ser feita é que os valores distribuídos no Fundeb não correspondem necessariamente aos respectivos totais aplicados nas etapas da educação básica por Estados e Municípios. Em Nota Técnica publicada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), intitulada “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”, a organização defende que a União aporte cerca de 46 bilhões de reais anuais ao Fundeb, em valores de 2012, para viabilizar a implementação do CAQi.

Por sua vez, o Relatório Final do Grupo de Trabalho do Ministério da Educação, instituído pela Portaria MEC nº 459, de 12 de maio de 2015, para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), defende uma reflexão sobre a lógica de financiamento em uma perspectiva mais abrangente.

O documento discute a destinação de recursos federais através de ações discricionárias a sistemas de ensino que dispõem de valores por aluno maiores do que aqueles propostos no CAQi elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O ponto aqui levantado remete à adequação das políticas adotadas de distribuir esses recursos em condições semelhantes para todos os entes, independentemente do patamar de recursos de que já dispõem.

Relevantes também para abordar esse tema são os indicadores de investimento público direto em educação. *Grosso modo*, são os recursos públicos destinados a estabelecimentos públicos calculados por aluno. Se observarmos os valores por aluno na educação básica e na superior pública veremos que apresentam uma trajetória de maior equilíbrio no período 2000-2014 (quadro 2 anexo). **Em 2000,**

a proporção do que se investia por aluno da educação superior era onze vezes maior que na básica. Em 2014, diminuiu para 3,7 vezes.

Isso sugere que não se sustenta a ideia de que, desde o começo do século XXI, tem-se investido excesso de recursos na educação superior.

Complementarmente, a Tabela 2 dos Anexos mostra como houve queda do gasto público por estudante da educação superior em relação à proporção do PIB *per capita* de países com baixa e média renda *per capita* (entre eles o Brasil, no segundo grupo), enquanto nas nações de alta renda *per capita* houve manutenção desse investimento.

Fica patente que, no Brasil e em outros países em situação socioeconômica assemelhada ou pior, diminuiu o direcionamento de recursos públicos para a educação superior – em especial a pública –, contrariando o mito de que ainda se gasta muito em educação superior em nosso País em comparação com a educação básica. Afinal, conforme será apresentado adiante, perfis, objetivos e estruturas de custo e de retorno social e econômico da educação superior e da educação básica são absolutamente distintos.

APURAÇÃO DE CUSTOS: ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

Educação básica e educação superior têm sentidos e funções distintas para a sociedade moderna. A primeira, como a própria denominação sugere, produz menor valor econômico agregado ao estoque de conhecimento, de saberes, de trabalho e de capital já existente na sociedade. Tem caráter essencial de promoção da cidadania básica, em diversas dimensões. De modo diverso, a educação superior, que abrange dos cursos livres de extensão, passa pelas graduações e chega à pós-graduação, produz valor adicionado aos processos produtivos, às ciências puras, às artes e a todas as áreas de conhecimento.

A educação superior proporciona avanços no conhecimento e nas técnicas, bem como expressivo retorno econômico potencial e efetivo, refletindo o trabalho de ponta que é realizado nas IES. Ao mesmo tempo, há grandes contingentes de alunos em cursos superiores de baixa qualidade ou que, mesmo cursando instituições de razoável ou boa qualidade, não saem bem formados quando obtêm seus diplomas.

No entanto, a educação superior, em si mesma, têm vários fins, de modo que não somente devem-se observar as suas peculiaridades em relação à educação básica, mas a sua dinâmica e diversidade intrínseca. Ademais, os efeitos da progressiva ampliação do acesso a esse nível de ensino não são lineares nem homogêneos:

[...] a educação superior, em todo o mundo, é uma realidade contraditória, que cria oportunidades e consolida a desigualdade, trazendo benefícios e custos para a sociedade. Muitos dos objetivos que a educação superior deveria proporcionar – desenvolver pesquisa de alto nível, formar elites técnicas e profissionais, aumentar o acesso da população à educação, desenvolver e transmitir os valores da cultura tradicional, abrir espaço para novos valores e manifestações culturais, formar pessoas para o mercado de trabalho, formar professores para a educação fundamental, formar especialistas, consolidar a educação geral e humanística, desenvolver sistemas de educação de massa – podem estar em contradição ou, pelo menos, em tensão uns com os outros. Quando só se privilegia alguns destes aspectos, em detrimento dos outros – por exemplo, quando se diz que todo o ensino superior deve estar associado à pesquisa, ou que o mais importante de tudo é a inclusão social, ou que a educação superior é um “bem público”, e por isto deveria ser gratuita e colocada fora do mercado, ou que ela é um bem privado, e por isto deveria ser privatizada – as políticas fracassam, porque não tomam em conta a complexidade que existe, e não abrem espaço para que as diversas funções e aspectos da educação superior, embora contraditórios, coexistam e se manifestem (Schwartzman e Castro, 200?, p. 2).

Como se observa, se há um termo que pode definir a educação superior é a **complexidade**, pois ela simultaneamente pode fortalecer tendências democratizantes como “elitismos” na sociedade. Independentemente disso, é certo que privilégios ou desfavorecimentos de origem familiar são fatores relevantes que afetam a vida acadêmica e os destinos dos alunos de IES públicas – não apenas em termos socioeconômicos, mas, também e sobretudo, no que se refere ao capital cultural –, com repercussões no efeito global que a educação superior tem na sociedade.

Para que a complexidade da educação superior pública seja bem manejada, é ideal que as políticas públicas para o setor promovam ascensão social

individual, criem condições de agregar valor aos processos produtivos e à economia do País, mas não se descolem da noção de equidade, sem a qual o próprio potencial de desenvolvimento econômico nacional e regional acaba sendo asfixiado pelas desigualdades de origem. Políticas sociais para alunos de IES públicas não apenas beneficiam individualmente esses estudantes, mas são decisivas para que a própria função econômica das IES públicas de criar valor agregado de maneira espalhada pela sociedade seja devidamente cumprida.

No que se refere ao objeto de custo, há elementos relevantes a serem considerados, pois os pressupostos assumidos promovem diferenças substanciais de resultados na comparação de custos:

Na apuração do custo, pressupõe-se a definição de um objeto de custo. O objeto de custo é “qualquer coisa para a qual se deseja uma mensuração de custos. Pode ser um produto, uma máquina, um serviço ou um processo” (Horngren, Foster e Datar, 2000:19). Nesse sentido, Hansen e Mowen (2003) definem o objeto de custo como qualquer item — produtos, serviços e departamentos — em que os custos podem ser mensurados e atribuídos. No caso das instituições de ensino superior, o custo do ensino pode ser considerado um tipo de objeto de custo.

Na educação superior, segundo Morgan (2004), pode ser observado o custo para o indivíduo, que consiste no sacrifício de recursos que o aluno tem para frequentar a universidade, como a aquisição de livros, materiais de laboratório, fotocópias, taxas e mensalidades, nos casos das universidades particulares [e IES privadas em geral]. Além do custo para o indivíduo, tem-se o custo da instituição, que representa o sacrifício feito pela sociedade para fornecer a educação superior. Portanto, o sacrifício total para obtenção da educação superior é determinado pela soma do custo para o indivíduo e para a instituição.

Ao se comparar o custo por aluno da educação superior com o custo do estudante da educação básica, não se pode omitir que a educação superior, por ter pesquisa e extensão, além do ensino, é mais dispendiosa que a básica, o que dificulta paralelismos, uma vez que são distintas as naturezas dos dois níveis de ensino. (Magalhães et al., 2010, p. 641).

Por ter investigação científica expressiva, as IES públicas dependem de um corpo docente diferenciado, com presença predominante de mestres e doutores, que demandam maior investimento de formação na pós-graduação e de remuneração salarial. O uso intensivo de mão de obra altamente qualificada é perfil de exceção na educação básica mesmo nas IES privadas. Embora haja mestres e doutores nesses segmentos educacionais, eles estão presentes em uma menor proporção do corpo docente.

Acresce-se que a realização de comparações internacionais de custos da educação superior (que são relevantes pois, nas pesquisas internacionais, efetua-se comparação de custos de diferentes níveis de ensino, um dos objetivos do presente Estudo) é ainda mais difícil e complexa, pois, no Brasil, a depender do ente federado, as IES brasileiras arcam com diferentes grupos de despesas:

[...] são responsáveis pela manutenção de hospitais universitários [além de restaurantes, de moradia estudantil e de pesquisa e extensão] que prestam serviço à população carente, bem como mantêm bibliotecas comunitárias, possuem escolas de ensino fundamental e ensino médio e, em seus orçamentos, encontram-se os pagamentos de aposentadoria [de pensões] e de precatórios. Em outros países essas despesas não estão presentes. Assim, **os custos são comparáveis, somente, com a introdução de adaptações que produzam compatibilidade de suas atividades e de seus gastos.** [...]

Do montante dos custos das universidades federais brasileiras, a quantia mais significativa está concentrada em pessoal e encargos sociais. Estudos mostram que, nas universidades, o custo com salários varia de 80% a 90% (Morgan, 2004; Peter e colaboradores, 2003). Para Peter e colaboradores (2003), tais custos são denominados como custos fixos no curto prazo, representando cerca de 80% dos custos totais. [...]

Segundo Reinert e Reinert (2005), uma forma de reduzir os custos fixos é garantir a ocupação máxima da capacidade da instituição e não reduzir os números na folha de pagamento. Assim, se uma universidade federal tem capacidade para atender determinado número de estudantes, quanto mais próximo deste for o número de matrículas, menores serão os custos unitários (Magalhães et al., 2010, p. 642-643, os grifos não são do original).

Em suma, uma IES pública brasileira, em sua complexidade (assim como qualquer instituição universitária no mundo), não se resume a salas de aula dedicadas a ensinar alunos de graduação, mas a uma série de outras despesas e investimentos significativos, que são revertidos para a comunidade local e para a sociedade de maneiras nem sempre claramente mensuráveis. A título de exemplo, pode-se afirmar que nenhuma escola de educação básica tem despesas similares às que uma IES pública tem com pós-graduação, assim como no ensino de graduação há diferenças radicais de custo aluno entre os diversos cursos oferecidos.

Considerando esses aspectos, Magalhães et al. (2010) empreenderam estudo detalhado de custos em um caso específico: a Universidade Federal de Viçosa, tomando por base dados estatísticos e financeiros de 2004. Antes de prosseguir com detalhamentos a esse respeito, deve-se notar que há variação de custos entre as diversas IES públicas existentes no País e ainda poucas pesquisas incidindo sobre a temática, de modo que esse estudo de caso específico pode não refletir uma média nacional, mas certamente aponta para vários indícios e características que podem ser, com segurança, generalizados na presente análise.

Em 2004, a UFV tinha os seguintes números:

[...] uma estrutura acadêmica com 38 cursos de graduação, 30 programas de pós-graduação *stricto sensu*, 20 de mestrado e doutorado e 10 no mestrado, além de 14 cursos de especialização, distribuídos por várias áreas do conhecimento. Além disso, conta com 9.838 alunos de graduação, 1.706 alunos dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, sendo 991 de mestrado e 715 de doutorado. São 779 professores de ensino superior, dos quais, 22% têm mestrado e 70% doutorado. Também compõem esse quadro 2.511 funcionários técnico-administrativos.

[...]

Para cálculo do custo por aluno, o valor gasto pelos órgãos administrativos e acadêmicos totalizou R\$ 93.758.877,16, o que corresponde a 47,93% do orçamento da UFV do ano de 2004 que foi de R\$ 195.597.912,70. Após a realização do rateio dos custos dos órgãos administrativos para os acadêmicos e a separação entre os custos da graduação e pós-graduação, o custo do ensino de graduação dos departamentos correspondeu a R\$ 76.434.348,72.

O custo total do ensino de graduação da UFV representa 39,08% (que totalizam R\$ 76.434.348,72) do orçamento total, executado no ano de 2004. Ainda em relação ao custo total dos departamentos, o custo do ensino de graduação representa 52,90%

das despesas orçamentárias (excluindo o total de despesas com pessoal inativo e pensionistas e sentenças judiciais). Do custo total apurado nos departamentos, para o ensino de graduação, 76,33% (R\$ 58.342.149,22) referem-se à parte dos custos identificados diretamente, o que representa 29,83% do orçamento total realizado em 2004. O restante dos custos (R\$ 18.092.199,50) desses órgãos está relacionado aos custos recebidos dos órgãos administrativos. (Magalhães et al., 2004, p. 645; 649-650).

Os pesquisadores que abordaram o caso da Universidade Federal de Viçosa avançaram para a divisão de custos de acordo com as unidades acadêmicas, mais precisamente, o “custo por matrícula do ensino de graduação em 2004, por departamento”:

[O] custo total médio dos alunos de graduação matriculados nas disciplinas oferecidas pelos departamentos foi de R\$ 836,52, sendo que o Departamento de Fitopatologia apresentou maior valor por matrícula (R\$ 2.796,93), em função de ter apresentado número reduzido de matrículas, uma vez que não possui curso de graduação e está mais voltado para a pós-graduação. Os departamentos de Zootecnia (R\$ 2.252,12) e Fitotecnia (R\$ 1.894,31) também apresentaram elevado custo por matrícula, por possuírem elevado número de funcionários. O Departamento de Direito obteve menor valor por matrícula (R\$ 385,47), pois trata-se de um departamento da UFV que apresenta baixa quantidade de funcionários (docentes e servidores técnico-administrativos).

Realizada a distribuição dos custos entre os departamentos, apurou-se o custo médio das matrículas dos alunos de determinado departamento. Nesse caso, consideram-se as matrículas em disciplinas do departamento ao qual o curso está vinculado e matrículas em disciplinas oferecidas por outros departamentos. Esse resultado pode ser observado na tabela 1. Nota-se que o custo médio por matrícula variou de R\$ 405,87 a R\$ 1.381,32. O departamento que apresentou maior custo médio, por matrícula, foi o de Zootecnia, e o de menor custo foi o de Direito. Os alunos do Departamento de Zootecnia, além de se matricularem em disciplinas do próprio departamento, que tem elevado custo por matrícula, realizam disciplinas em departamentos cujo custo por matrícula é alto, como Veterinária, Fitotecnia, Biologia Vegetal, Engenharia Agrícola e outros. Os alunos do Departamento de Direito, entretanto, cursam aproximadamente 85% das disciplinas no próprio departamento, que apresentou menor custo por matrícula (Idem, p. 652-653).

Após outras apurações de custos intermediárias, os autores chegaram a um custo por aluno por curso e a um custo aluno médio:

Tabela 2. Custo aluno na graduação da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Custo do ensino de graduação e custo por aluno em 2004 (R\$)

Centro	Departamento	Custo da graduação	Custo por aluno
	Economia Rural	2.333.078,70	6.427,21
	Engenharia Agrícola	2.402.352,15	10.772,88
CCA	Engenharia Florestal	4.428.727,75	13.180,74
	Fitotecnia	16.008.015,88	14.659,36
	Zootecnia	5.208.972,53	17.022,79
Custo médio dos cursos do CCA			13.095,32
	Biologia Vegetal	2.318.685,32	9.502,81
	Bioquímica e Biologia Molecular	1.220.677,47	7.978,28
CCB	Educação Física	3.346.430,73	10.457,60
	Nutrição e Saúde	2.719.262,81	10.622,12
	Veterinária	4.327.780,12	13.871,09
Custo médio dos cursos do CCB			10.842,67
	Arquitetura e Urbanismo	1.525.992,75	7.164,29
	Engenharia Civil	5.966.972,02	8.451,80
	Física	489.108,18	4.253,11
CCE	Informática	924.489,59	5.282,80
	Matemática	481.728,01	3.948,59
	Química	1.156.884,30	5.813,49
	Tecnologia de Alimentos	4.201.829,36	9.659,38
	Engenharia Elétrica e de Produção	2.591.877,06	7.713,92
Custo médio dos cursos do CCE			7.535,36
	Administração	2.247.434,94	4.476,96
	Direito	1.481.416,86	4.572,27
	Economia	1.216.774,66	4.269,38
CCH	Economia Doméstica	3.175.918,18	11.806,39
	Educação	1.545.450,33	4.654,97
	Letras	1.503.346,01	4.929,00
	Artes e Humanidades	3.611.143,00	5.998,58
Custo médio dos cursos do CCH			5.643,94
Total/custo médio dos cursos da UFV		76.434.348,72	8.965,91

O custo do ensino de graduação da UFV totalizou R\$ 76.434.348,72 e o custo total médio por aluno foi de R\$ 8.965,91 (tabela 4). O Departamento de Fitotecnia (DFT) apresentou maior custo para ensino de graduação (R\$ 16.008.015,88), porém não foi o departamento que teve custo por aluno mais elevado. O elevado custo deste departamento é devido ao fato de ele possuir o maior número total de docentes da

UFV, cuja maioria encontra-se na categoria de adjunto, bem como o maior número de servidores técnico-administrativos. Além disso, o DFT possui o maior número de alunos da UFV e atividades de produção (horta, pomar, cafezal etc.), o que acarretou elevado custo total. Como a maior parte dos custos dos departamentos é fixa, o elevado número de alunos apresentado por esse departamento fez com que o custo por aluno diluísse, não sendo, portanto, o mais oneroso da universidade.

O Departamento de Zootecnia apresentou o maior custo por aluno (R\$ 17.022,79) e o de Matemática o menor custo (R\$ 3.948,59)¹. O custo por aluno de Zootecnia é 4,31 vezes mais elevado que o do curso de Matemática. Essa disparidade revela-se devido às características distintas dessas unidades de ensino.

O Departamento de Zootecnia possui poucos alunos, em comparação com o quadro de servidores técnico-administrativos necessários ao funcionamento de seu curso; a sua infraestrutura pode ser considerada dispendiosa; possui alto gasto com animais destinados a experimentos; e realiza aulas práticas que requerem um gasto superior ao das aulas realizadas nas estruturas físicas da instituição. Em relação ao elevado custo do ensino do DZO ante os demais departamentos da UFV, é incontestável o elevado nível qualitativo das atividades desenvolvidas por essa unidade de ensino. Embora não esteja no escopo deste artigo, a questão da qualidade do ensino ministrado pode mais que compensar o custo incorrido.

O Departamento de Matemática, apesar de oferecer muitas disciplinas para os demais cursos da UFV, possui baixo número de alunos, assim como um quadro de pessoal docente e técnico-administrativo relativamente pequeno. Além disso, suas aulas são praticamente teóricas, com grande número de alunos, visto que oferece disciplinas para inúmeros cursos (disciplinas de massa), o que leva seus custos a se diluírem entre os demais departamentos da UFV (Idem, p. 657-658, os grifos não são do original).

Como se pode perceber, a disparidade de custos entre estudantes de diferentes cursos superiores públicos de uma mesma instituição é colossal, sendo que há variações muito significativas não somente entre cursos de áreas diferentes, mas

¹ Em valores corrigidos pelo IGP-M (de acordo com cálculo efetuado no sítio oficial do Banco Central, Bacen), R\$ 3.948,59 de meados de 2004 corresponderiam a R\$ 8.376,67 do fim de 2016, enquanto R\$ 17.022,79 de 2004 seriam R\$ 36.112,73 de 2016. Por fim, a média de R\$ 8.965,61 (2004) seria correlata a R\$ 19.020,59 em 2016. A mera correção inflacionária não necessariamente representa uma correção dos custos referidos nesse Estudo (os quais podem ter observado variações acima ou abaixo da inflação), de modo que a intenção dessa atualização monetária é apenas fornecer noção aproximada da correspondência no presente, em termos inflacionários desses valores passados, observação que vale também para as correções de valores pela inflação apresentadas adiante.

também no âmbito de uma mesma área de conhecimento, uma vez que o determinante para essa diversidade de custos se vincula a distintos insumos, processos e infraestruturas que cada curso exige.

Não só há grande diversidade de cursos, mas também de perfis de estudantes da educação superior pública. Há cursos tais como Medicina, que exigem forte investimento em termos de insumos institucionais e que costumam ter perfil de alunos oriundos, na média, de famílias com melhores condições socioeconômicas. Há, também, cursos de baixo custo (que necessitam, basicamente, de “lousa e giz”) e de estudantes de extração social predominantemente modesta. Portanto, é necessário observar em que medida o quantitativo e a proporção de estudantes de “elite” nas IES públicas justificaria ou não a cobrança de mensalidades. Em síntese, o custo aluno de uma universidade pública não se mede apenas pelo custo total dela dividido pela quantidade de alunos, mas por cálculos mais complexos, que envolvem variedade de insumos para diferentes cursos e perfis socioeconômicos de estudantes, tópicos explorados mais adiante.

Para as IES públicas, o fator determinante para a variação do custo aluno é a maior capacidade institucional de promover a permanência estudantil e de combater a evasão discente:

Estabelecendo análise dos efeitos de cada variável do modelo no custo por aluno, mantendo as demais variáveis constantes, percebe-se que o aumento de uma unidade no número de matrículas acarretará diminuição de R\$ 1,358 no custo por aluno; o aumento de um funcionário causará aumento de R\$ 36,807 no custo por aluno dos departamentos e, por fim, o aumento de uma unidade no número de equipamentos, em determinado departamento, implicará elevação de R\$ 0,611 no custo total por aluno (Idem, p. 661).

Magalhães et al. (2010) oferecem, ainda, os seguintes dados para fins de comparação com outras IES públicas:

A pesquisa desenvolvida por Morgan (2004), na Universidade de Brasília, mostrou que, em média, o custo por aluno na instituição, objeto de estudo em 2003, era de R\$ 5.187,00, enquanto na UFV esse custo atingiu o valor de R\$ 8.965,91 (2004). Amaral (2005), apurando o custo médio por aluno das Ifes, em 1997, encontrou o

valor de R\$ 5.482,00, enquanto o custo por aluno foi de R\$ 5.873,00 para a UFV (Idem, p. 662).

Mesmo assim, Magalhães et al. (2010) advertem: “cabe ressaltar que os resultados encontrados não podem ser generalizados para outras Ifes, pois é um estudo de caso, e outras instituições apresentam realidades diferentes e características específicas” (p. 665).

Houve tentativa de unificar as formas de apuração de custos das instituições federais de ensino superior (Ifes). Para tanto, foram desenvolvidas metodologias nesse sentido ao longo dos anos 1990, as quais foram implantadas no princípio da primeira década do século XXI pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC. Intitulado Sistema de Apuração de Custos (SAC), sua implantação, no entanto, dependia não apenas da disponibilização da ferramenta pelo MEC, mas também da adesão voluntária de cada Ifes ao sistema. Pouco mais de metade das Ifes existentes adotaram o SAC em 2003 (Magalhães et al., 2006, p. 3).

Em paralelo, outro trabalho de apuração de custos foi desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ambas as metodologias não consideraram muitas das peculiaridades das diferentes Ifes e são, basicamente, um instrumento auxiliar de gestão administrativa operacional – manejado com dificuldades e limitações – e de fiscalização das ações das IES (Magalhães et al., 2006).

No caso do MEC, há separação das atividades, o denominador da divisão é o “aluno equivalente” ou a “média dos alunos matriculados em cada semestre”, a apuração é pelo regime de caixa (e não de competência), são considerados apenas despesas correntes e 100% das despesas executadas dos hospitais universitários. O TCU, por sua vez, não separa as atividades apuradas, tem como denominador unicamente o “aluno equivalente”, adota o regime de caixa (e não o de competência), são consideradas apenas despesas correntes e somente 35% das despesas executadas dos hospitais universitários (Magalhães et al., 2006, p. 13).

Conforme se depreende da análise de Magalhães et al. (2006), autores que discutem esses aspectos metodológicos afirmam a relevância de separar as diversas atividades realizadas pelas Ifes, diferem sobre o uso do conceito de “aluno

equivalente” ou a “média dos alunos matriculados em cada semestre”, divergem também sobre o uso do regime de caixa ou de competência e costumam observar o orçamento executado (e não somente as despesas correntes).

Outro indício da dificuldade de comparação de custos é sugerido em estudo realizado em duas IES públicas da região Sul, na qual são comparados o “custo mensal do estudante de graduação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – Uergs com o custo mensal do estudante de graduação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, **pois ambos os estudos partem do mesmo método de custeio, o método ABC [Activity Based Costin]**” (Abreu, Guske e Garcia, 2015, p. 2, os grifos não são do original). Na comparação, a Uergs se mostrou com maior custo aluno médio do que a UFSC.

Ilustração 1. Conjunto de tabelas com custo aluno na Uergs e custo aluno comparado na Uergs e na UFSC.

Quadro 1 – Custo mensal em 2012/2 por aluno na Uergs

	UE - Unidades de Ensino e BC - Biblioteca Central	Total Mensal sem rateio da BC	Valor Alocado BC	Total Mensal	Nº de Alunos	Custo por aluno
	Biblioteca Central	R\$ 49.688,40	-	-	-	-
1	UE Caxias do Sul	R\$ 41.914,20	R\$ 282,24	R\$ 42.196,44	7	R\$ 6.028,06
2	UE Santa Cruz do Sul	R\$ 127.272,13	R\$ 2.228,18	R\$ 129.500,31	49	R\$ 2.642,86
3	UE Tapes	R\$ 121.676,41	R\$ 1.953,37	R\$ 123.629,78	51	R\$ 2.424,11
4	UE Erechim	R\$ 115.468,76	R\$ 1.069,53	R\$ 116.538,29	50	R\$ 2.330,77
5	UE Bento Gonçalves	R\$ 141.410,84	R\$ 2.688,67	R\$ 144.099,51	66	R\$ 2.183,33
6	UE Encantado	R\$ 140.350,35	R\$ 1.879,10	R\$ 142.229,45	75	R\$ 1.896,39
7	UE Guaíba	R\$ 167.114,41	R\$ 1.359,19	R\$ 168.473,60	93	R\$ 1.811,54
8	UE Montenegro	R\$ 266.924,33	R\$ 0,00	R\$ 266.924,33	153	R\$ 1.744,60
9	UE São Francisco de Paula	R\$ 139.961,81	R\$ 8.905,29	R\$ 148.867,10	90	R\$ 1.654,08
10	UE Cachoeira do Sul	R\$ 101.991,64	R\$ 935,84	R\$ 102.927,48	66	R\$ 1.559,51
11	UE Santana do Livramento	R\$ 111.502,48	R\$ 2.265,32	R\$ 113.767,79	78	R\$ 1.458,56
12	UE Osório	R\$ 135.245,27	R\$ 1.359,19	R\$ 136.604,46	100	R\$ 1.366,04
13	UE Três Passos	R\$ 99.273,42	R\$ 623,89	R\$ 99.897,31	75	R\$ 1.331,96
14	UE São Luiz Gonzaga	R\$ 123.026,04	R\$ 987,83	R\$ 124.013,86	95	R\$ 1.305,41
15	UE Sananduva	R\$ 72.236,59	R\$ 267,38	R\$ 72.503,97	57	R\$ 1.272,00

16	UE Cruz Alta	R\$ 158.172,63	R\$ 3.839,90	R\$ 162.012,53	136	R\$ 1.191,27
17	UE São Borja	R\$ 80.638,24	R\$ 5.934,38	R\$ 86.572,62	82	R\$ 1.055,76
18	UE Bagé	R\$ 119.517,03	R\$ 1.760,26	R\$ 121.277,29	127	R\$ 954,94
19	UE Novo Hamburgo	R\$ 281.291,31	R\$ 4.627,19	R\$ 285.918,50	301	R\$ 949,90
20	UE Frederico Westphalen	R\$ 75.513,06	R\$ 490,20	R\$ 76.003,26	85	R\$ 894,16
21	UE Vacaria	R\$ 79.195,46	R\$ 1.099,24	R\$ 80.294,70	92	R\$ 872,77
22	UE Porto Alegre	R\$ 184.830,12	R\$ 3.728,49	R\$ 188.558,61	228	R\$ 827,01
23	UE Alegrete	R\$ 68.969,29	R\$ 1.403,75	R\$ 70.373,05	103	R\$ 683,23
	TOTAL	R\$ 3.003.184,24	R\$ 49.688,40	R\$ 3.003.184,24	2259	R\$ 1.329,43

Fonte: Elaborado pelos autores (2015)

Quadro 2 – Comparação de custo mensal por aluno

Custo mensal do estudante de graduação da UFSC e Uergs					
UFSC			Uergs		
2004/1	R\$	709,31	2012/2	R\$	1.329,43
2012/2	R\$	1.106,91 ⁴	2012/2	R\$	1.329,43

Fonte: Elaborado pelos autores (2015)

Quadro 3 – Inflação

Custo mensal do estudante de graduação da UFSC e Uergs					
UFSC			Uergs		
2004/1	R\$	709,31	2012/2	R\$	1.329,43
2012/2	R\$	1.106,91	2012/2	R\$	1.329,43
03/2015	R\$	1.299,90	03/2015	R\$	1.561,22

Fonte: Elaborado pelos autores (2015)

Quadro 4 – Desconsiderando obras/instalações

Custo mensal do estudante de graduação da UFSC e Uergs					
UFSC			Uergs		
03/2015	R\$	1.299,90	03/2015	R\$	1.561,22
-2,23%	R\$	1.270,92	-18,75%	R\$	1.268,49

Fonte: Elaborado pelos autores (2015)

(Idem, p. 11-13).

Nem sempre é possível efetuar metodologia de comparação de custos entre duas IES, pois muitas vezes não há uniformidade nas contas e os registros por vezes são manuais (como é o caso da Uergs). No entanto, mesmo sendo sistemas de ensino diferentes (um federal, a UFSC, e outro estadual, a Uergs) e a despeito dos

registros manuais da Uergs, o estudo comparativo de Abreu, Guske e Garcia (2015) foi viável pela metodologia contábil similar aplicada nos dois casos.

Ainda assim, a generalização desse esforço comparativo para um sem número de instituições de ensino superior de diferentes regiões e distintos sistemas de ensino seria indubitavelmente complexa e onerosa (ver Silva e Miranda, 2005), o que não significa que não seja relevante para dimensionar custos médios (regionais, por perfil de instituição, por diferenciação entre graduação, e pós-graduação e extensão, de sistemas diferentes de ensino etc.) em perspectiva nacional.

Há uma pluralidade de formas de esquadrihar os custos das IES públicas, nas quais o problema central, apontado por Magalhães et al. (2006), é a falta de clareza na separação entre atividades de ensino e as demais (extensão e, principalmente, pós-graduação e pesquisa). Em alguns casos, como na metodologia do TCU, essa separação é mais falha, enquanto em outras, como na do MEC, é compensada por uma estrutura mais detalhada de custos.

O custo médio do aluno de graduação e de pós-graduação é, evidentemente, muito distinto, com retornos econômicos sociais, diretos e indiretos, também absolutamente diferentes, de modo que adotar um custo médio geral é pouco útil para se avaliar as IES públicas:

Uma das maiores dificuldades identificadas nas metodologias estudadas é a separação das atividades de ensino, pesquisa e extensão no cálculo do custo por aluno. [...] a maioria das metodologias separa os custos referentes às três atividades, no entanto, não fica evidente, em nenhuma delas, qual o critério é utilizado para distinguir o custo do ensino. Tendo em vista que para obter o custo por aluno esta distinção é fundamental, a metodologia do TCU é falha, uma vez que não considera que uma universidade desenvolve atividades além das de ensino, que não deveriam refletir no custo final do estudante. [...]

Com base na análise das metodologias, concluiu-se que não existe uma mais adequada, mas sim aquelas mais completas, por contemplarem um conjunto maior de elementos que compõem a estrutura de uma IFES, como por exemplo, a do MEC e a de Morgan (2004). Todavia, tais metodologias apresentam algumas falhas, sendo necessário o seu aprimoramento. (Magalhães et al., 2006, p. 13-14).

Em suma, percebe-se, na análise do custo aluno de IES públicas, a dificuldade conceitual, metodológica e estatística de se construir um modelo razoável de apuração de custos médios para o País. Mesmo adotando apenas a abordagem de universidades federais, há assimetrias nos dados oficiais fornecidos por diferentes instituições (que têm autonomia constitucional), há diversas formas de cálculo possíveis e a comparabilidade dos resultados obtidos nem sempre é viável.

Ademais, há a questão do perfil institucional das IES públicas. Não importando a sua denominação e *status* legal, se nem todas as IES públicas almejassem ou se esforçassem em adotar o modelo humboldtiano (universidades de pesquisa), possivelmente os custos-aluno seriam menores para muitas delas. É o que ocorre nos países com “sistemas universais” – ou que se aproximam desse modelo – de educação superior: há, proporcionalmente, poucas universidades de pesquisa compondo a elite do sistema (muito bem estruturadas), instituições “intermediárias” (com qualidade, mas menos elitizadas) e outras de baixo custo, mais voltadas para a promoção da democratização do acesso a esse nível de ensino.

Ainda assim, não apenas o perfil das instituições de ensino precisa ser discutido, mas, evidentemente, o perfil do alunado das IES públicas brasileiras, que verificou mudanças significativas na última década.

CUSTO ALUNO E PERFIL DISCENTE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA BRASILEIRA: O MITO DO ALUNO “RICO”

Considerando que o custo aluno de um nível de ensino em sua completude não se constitui em cálculo trivial, há uma série de condicionantes que interferem no valor a que se chega. Nesse sentido, vale discutir o sentido das variáveis a serem selecionadas. Trata-se, novamente, de uma discussão antes conceitual do que simplesmente aritmética.

Isso pode ser expressamente identificado no Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 –, aprovado no segundo mandato Fernando Henrique Cardoso. Reproduz-se a seguir parte substantiva daquele PNE para ilustrar o debate já então em curso na ocasião:

Há uma grande controvérsia acerca do gasto por aluno no nível superior, que reflete uma acirrada disputa de concepções. Há uma variação de 5 a 11 mil reais² como gasto anual por aluno, dependendo da metodologia adotada e da visão do analista. Parte dos estudos acerca do tema divide simplesmente todo o orçamento da universidade pelo número de alunos. Desta forma são embutidos no custo da graduação os consideráveis gastos com pesquisa – o que não se admite, por exemplo, na França. Muitos estudiosos brasileiros também contestam esta posição, uma vez que não se pode confundir a função-"ensino" com as funções "pesquisa" e "extensão". Alguns autores desconsideram ainda os elevados gastos com os hospitais universitários e as aposentadorias. (Tabela 11).

Tabela 11 - IFES – Participação das Despesas com Aposentadorias e Pensões no Total de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais - R\$ 1,00

Exercício	Pessoal e Encargos	Aposentadorias e Pensões	% (B/A)
1995	2.970.957.348	859.609.496	28,9
1996	4.981.168.224	1.470.679.381	29,5
1997	4.973.428.714	1.499.419.168	30,1
1998	4.907.154.735	1.578.478.032	32,2

Fonte :Siafi/TCU – valores constantes de 1998, deflacionando-se com base no IGP-DI/FGV, exclusive os Centros Federais de Educação Tecnológica-CEFETs

Não cabe ao Plano Nacional de Educação tomar partido nesta disputa. Recomenda-se que a comunidade acadêmica procure critérios consensuais de avaliação. Entretanto, no que se refere à questão dos inativos, entende-se que devem ser custeados pela União, mas desligados do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

O Tribunal de Contas da União ressalta que, além de significativo, o percentual relativo às aposentadorias é crescente ao longo do período e que o verdadeiro significado dessa despesa é mais perceptível quando comparada com outras despesas das IFES como os gastos com Outros Custeios e Capital-OCC: o que é gasto com o pagamento dos inativos e pensionistas é equivalente ao montante gasto com todas as demais despesas das IFES que não se referem a pessoal, incluindo manutenção em geral, investimentos, inversões financeiras, etc. (Tabela 12)

² Em valores corrigidos, comparando-se fevereiro de 2001 e novembro de 2016, segundo cálculo obtido no sítio eletrônico do Banco Central (Bacen), R\$ 5.000,00 em 2001 corrigidos para valores de fins de 2016 corresponderiam, pelo IGP-M, a aproximadamente R\$ 16.700,00, enquanto R\$ 11.000,00 de 2001 valeriam cerca de R\$ 36.700,00 em novembro de 2016.

Tabela 12 - IFES – Relação entre Despesas com Aposentadorias e Pensões e com Outros Custeios e Capital

Exercício	Aposentadorias e Pensões		Outros Custeios e Capital	
	R\$ 1,00	% (apos. + occ.)	R\$ 1,00	% (apos. + occ.)
1995	859.609.496	49,0	849.592.914	51,0
1996	1.470.679.381	50,3	1.452.937.403	49,7
1997	1.499.419.168	51,3	1.421.472.930	48,7
1998	1.578.478.032	53,8	1.354.278.172	46,2

Fonte: Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998

Verifica-se, portanto que o percentual de recursos destinados à manutenção e investimento nas IFES decresce na mesma proporção em que aumentam os gastos com inativos e pensionistas.

É importante observar, ainda o comportamento das despesas com investimentos e inversões financeiras. (Tabela 13).

Tabela 13 - IFES - Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	(%) Em Relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	33,7
1997	168.287.637	64,5	35,5
1998	86.552.016	33,2	66,8

Fonte: Tribunal de Contas da União - valores constantes de 1998, exclusive os CEFETs

Dessa forma, **ao contrário das despesas totais das IFES, que, após um salto em 1996, passaram a apresentar relativa estabilidade, as despesas com investimento apresentam declínio.**

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo (PNE 2001-2010, os grifos não são do original).

Como se depreende do PNE 2001-2010, parte substancial das despesas das IES públicas concentravam-se nos gastos que as universidades públicas, em seus orçamentos próprios, tinham de dedicar aos aposentados e pensionistas (e, também, os precatórios que recaem sobre os orçamentos dessas

instituições), passivo que acabava reduzindo as possibilidades de ampliação efetiva de investimentos e de despesas de manutenção. Como decorrência da inclusão ou não dessas variáveis, o valor do custo aluno alterava-se substancialmente (120%). Outra planilha com dados mais detalhados a esse respeito, com custos por lfes e com separação de despesas por precatórios e por pensionistas, para a mesma época, encontra-se na Tabela 1 dos Anexos.

Adicionem-se alguns elementos já mencionados antes, mas que não é excessivo salientar. O valor indicado no PNE 2001-2010 representa uma média dos cursos, o que mascara também diferenças substanciais entre os custos de diferentes estruturas de cursos superiores públicos. O custo aluno de um curso superior público é distinto de um curso superior privado, pois nesses últimos há, por exemplo docentes de menor titulação e frequentemente a infraestrutura não é concentrada em cursos de alto custo. Similar raciocínio vale para a comparação entre educação superior e básica pública: o custo de um docente do primeiro é, por sua titulação muito mais alta, necessariamente maior, somando-se a gastos com aposentadoria e pensões.

Feitas essas considerações, faz-se necessário apresentar alguns números mais recentes e seus desdobramentos.

É bastante difundida a noção de que o estudante da educação básica pública no Brasil, que é de origem socioeconômica em geral desfavorecida, quando segue os estudos após o ensino médio (cerca de 20% dos egressos da rede pública), tende a ingressar na educação superior privada, enquanto o estudante da educação básica privada (que responde por um percentual pequeno do total de egressos do ensino médio do País), de famílias que costumam ter maior renda, ingressará em cursos superiores públicos. É inegável que essas trajetórias são comuns para muitos estudantes brasileiros, mas esse quadro, que foi historicamente um dado consolidado durante décadas, mudou sensivelmente nos últimos dez anos.

As primeiras instituições de ensino superior brasileiras foram instaladas somente no princípio do século XIX, sendo, portanto, muito recentes. Mesmo assim, eram, de início, de acesso restrito. Formavam, naquela época, quadros para o governo e forneciam profissionais para Direito, Medicina e Engenharia. Nessas

chamadas “faculdades profissionais”, estudavam, predominantemente, filhos de proprietários rurais, de comerciantes, de políticos e do alto funcionalismo público.

Aos poucos, a demanda por educação superior cresceu. Em 1911, foi estabelecido exame de admissão obrigatório para ingresso na educação superior (antes não havia essa exigência) e, em 1915, essa prova ganhou o nome de “vestibular” e se instituiu a obrigatoriedade do diploma de curso secundário para ingresso em cursos superiores. A despeito do acesso ínfimo aos cursos superiores em termos percentuais, houve um crescimento quantitativo dos jovens de elite que desejavam fazer faculdade, enquanto as vagas disponíveis na educação superior não aumentaram no mesmo ritmo. A exigência de exames e diplomas tentou controlar o quadro de oferta e procura em modificação. No entanto, o perfil das instituições universitárias na Primeira República pouco se alterou. As universidades que surgiram eram meras reuniões de “faculdades profissionais” somadas a uma Reitoria.

Somente a partir dos anos 1930 se estabeleceram as instituições universitárias em moldes modernos, com integração do conhecimento, perspectiva universalista e presença de pesquisa acadêmica sistemática para além do ensino. A Universidade de São Paulo (1932) e a Universidade do Distrito Federal (1935-1939, depois Universidade do Brasil e atual UFRJ) são exemplos disso, estruturadas com disciplinas de formação comum (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras) que mais tarde desembocavam nas especialidades (Física, Química, Biologia, Filosofia, História, Geografia, Letras etc.). Foi esse o modelo replicado na expansão universitária ocorrida nas décadas de 1950 e 1960, com a criação de universidades federais por todo o Brasil.

Com a Reforma Universitária de 1968, a estrutura universitária existente foi bastante alterada, adotando mais enfaticamente o atual modelo de ensino-pesquisa-extensão. Na década de 1970, “houve um aumento significativo nas matrículas de 300.000 em 1970 para um milhão e meio em 1980” (Santos, Lima e Maciel, 2010, p. 5). A Constituição de 1988 consagrou a autonomia universitária, ampliando-a em relação ao conceito de autonomia até então existente, que era mais restrito (Gilioli, 2016).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – e outras normas legais trouxeram novas mudanças na educação superior, diversificando o sistema (públicas federais, estaduais e municipais; privadas confessionais, filantrópicas, comunitárias e particulares em sentido estrito) e promovendo sua diferenciação – universidades, universidades tecnológicas, centros universitários, faculdades integradas, faculdades de tecnologia, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets ou IFs), Centros Federais de Educação, Tecnológica (Cefets), faculdades isoladas e institutos de educação, sendo que esses últimos pouco prosperaram, mesmo na rede privada.

Em 1991, as matrículas líquidas na educação superior (estudantes em idade ideal, ou seja, na faixa de 18 a 24 anos) eram apenas 4,3% dos jovens; em 2001, eram 9%; em 2008, eram 13,9%; em 2013, eram mais de 15% (Inep, 2013) e, em 2014, 17,6% (Semesp, 2016). O crescimento ocorreu, em essência, na rede privada. Para se ter uma ideia do que isso significa em termos internacionais, Trow (2005) classifica os sistemas de educação superior como “sistemas de elite” (até 15% das matrículas líquidas), “sistemas de massa” (de 16% a 50%, os quais no entanto só se consolidam, conforme o autor, quando se superam os 30% de acesso) e “sistemas de acesso universal” (mais de 50%). Nos dois primeiros casos, o critério meritocrático permanece, com a adoção de políticas públicas, no segundo caso, para segmentos desfavorecidos social e historicamente.

Como se percebe, o Brasil ultrapassou só muito recentemente o limiar dos “sistemas de elite”, estando ainda muito distante de se consolidar como “sistema de massa”, sobretudo diante de um cenário de crise econômica e de fragilização do Estado como o que vivemos na atualidade. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – preconiza que o País ingresse na fronteira inferior de um “sistema de massa” até a metade da próxima década, mas essa meta parece muito distante de ser alcançada.

No que se refere à matrícula líquida nas IES federais, nota-se que ela observou redução em pontos percentuais (a despeito do aumento quantitativo). As faixas da idade ideal reduziram-se de 1996 a 2014 (na idade de até 20 anos, a redução foi de 21,41% para 14,94%; no intervalo de 20 a 24 anos, de 53,77% para 51,92%),

enquanto na de 25 a 29 anos houve aumento porcentual (de 14,60% para 18,36%), assim como na de mais de 29 anos (de 10,22% para 14,72%) – Andifes e Fonaprace (2016, p. 3).

O PNE adota também como meta a elevação da taxa bruta (percentual de jovens de 18 a 24 anos em relação a todas as idades) de matrícula na educação superior para 50%. Deve, ainda, ser assegurada “a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”. Isso significa que os Poderes Públicos têm o compromisso legal de ampliar consideravelmente a educação superior pública.

Há os que entendem que, para cumprimento dessas metas do PNE, é necessário cobrar encargos educacionais em IES públicas. Contrariamente, outros compreendem como um movimento privatista a referida cobrança, desvirtuando o sentido democratizante da educação superior pública. Independentemente da posição adotada, há consenso de que as IES públicas devem ser gratuitas – ou de baixíssimo custo – para estudantes provenientes de famílias com renda *per capita* baixa.

O Banco Mundial defende, por exemplo, o caráter progressivo e proporcional dos encargos educacionais: do gratuito para os estudantes em condições socioeconômicas desfavorecidas a cobranças mais substanciais para estudantes de famílias com maior renda. No entanto, o exemplo da Alemanha ilustra como a cobrança de encargos educacionais é, em grande medida, anulada pelos benefícios que o Estado acaba tendo de conceder para compensar a ausência de gratuidade para estudantes de renda familiar *per capita* mediana, o que levou ao abandono da cobrança naquele país europeu, assim como o Chile progressivamente retorna ao modelo de gratuidade nas universidades públicas.

Diante disso, é relevante conhecer o perfil socioeconômico dos estudantes das IES públicas brasileiras antes de se adotar uma das posições possíveis no debate acerca da cobrança de encargos educacionais. Diferentemente da tradição dominante entre meados dos anos 1960 e meados da primeira década do século XXI, os estudantes de IES públicas são, no Brasil, mais “pobres” do que se imagina, sobretudo nas instituições federais de ensino superior (Ifes).

Ao contrário do estereótipo, as IES têm expressiva porcentagem de estudantes de menor renda. Conseqüentemente, a cobrança de encargos educacionais teria impacto financeiro restrito, sendo incapaz de solucionar qualquer crise orçamentária. Seu único efeito seria, em essência, psicológico e pedagógico: “conscientizar” os segmentos de maior renda em nossa sociedade de que a educação superior tem alto custo. Assim é o modelo da Universidad Nacional de Colombia (Palacios, 2015), com semestralidades de valor simbólico e com avaliação socioeconômica para detectar a capacidade contributiva da família do estudante e estabelecimento de valores abaixo do mercado privado mesmo para os alunos com maior renda *per capita*.

Mesmo assim, os efeitos da cobrança de encargos seriam altamente danosos para uma boa parte dos estudantes que hoje tem acesso à educação superior pública gratuita e que deixaria de tê-lo. Os segmentos de renda “intermediária” (que de modo algum são “ricos”) provavelmente seriam expelidos das IES públicas em massa, promovendo um retrocesso na democratização do acesso à educação superior pública. Segue uma simulação do que significaria cobrar mensalidades na Universidade de São Paulo (USP):

Para [se] ter um exemplo e usando como referência algumas universidades privadas, vou usar três salários mínimos, 2.172 reais no valor de hoje [maio de 2015], como valor de referência de mensalidade. Para que o consumo da família de um estudante da USP seja equivalente ao custo de seus estudos, essa família deveria comprar produtos no estado de São Paulo por pouco mais de 33 salários mínimos por mês, ou ao redor 24 mil reais. Não vale incluir os produtos que a família comprou durante a viagem a Orlando porque esses não pagam ICMS. Se a família do estudante consumiu menos do que essa soma, recebeu subsídio para esse estudante por parte dos outros consumidores de São Paulo. Como referência, o Datafolha estimou em novembro de 2013 que 66% das famílias tinham renda de até três salários mínimos e 1% renda de mais de 20 salários mínimos. De outro lado, 16% das famílias dos ingressantes na USP em 2013 recebiam até 3 salários mínimos e 12% mais de 20 salários mínimos. Aí chegamos a um ponto crítico: quem está recebendo o subsídio público para estudar na USP?

Para poder estabelecer uma analogia com o Prouni, programa de subsídio para permitir o acesso à educação superior em universidades privadas, só estudantes com renda familiar inferior a um salário mínimo e meio por pessoa podem receber bolsa integral. **Estudantes com renda familiar de até três salários mínimos por pessoa podem se candidatar para receber bolsa de 50%. Se um critério semelhante fosse usado na USP, cerca de metade dos alunos poderia receber bolsa integral e perto de um terço não poderia solicitar bolsa. Em cursos como medicina ou direito, menos de 15% dos estudantes poderiam pedir bolsa integral.** Mas a USP concede “bolsa integral” a todos (Palacios, 2015, os grifos não são do original).

O perfil dos alunos das Ifes é revelador, sobretudo porque é possível comparar dados coletados em 2009 e em 2014. Primeiramente, os dados de 2009:

Tabela 1.1.3 Faixas de pontuação estabelecidas pela ABEP para classificação econômica e estimativa da renda familiar por classes socioeconômicas.

RENDA FAMILIAR POR CLASSES		
Classe	Pontos	Renda média familiar (valor bruto em R\$)
		2009
A1	42 a 46	11.480,00 [24,70 s. m.]
A2	35 a 41	8.295,00 [17,83 s. m.]
B1	29 a 34	4.754,00 [10,22 s. m.]
B2	23 a 28	2.656,00 [5,71 s. m.]
C1	18 a 22	1.459,00 [3,13 s. m.]
C2	14 a 17	962,00 [2,05 s. m.]
D	8 a 13	618,00 [1,32 s. m.]
E	0 a 7	415,00 [0,89 s. m.]

Observa-se que 44% dos estudantes pertencem às classes C, D e E. [...] este percentual cresce significativamente para as regiões Norte (69%) e Nordeste (52%). Já os estudantes da classe A perfazem 15%, com maior concentração na região Centro-Oeste (22%). Em contrapartida, a região Norte tem apenas 6,3% de estudantes da classe A. [...]

Tabela 1.2.1 Distribuição percentual dos estudantes das Universidades Federais por classes econômicas.

BR	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D	E	C/D/E
	2,35	12,90	17,58	23,49	19,59	14,01	9,60	0,47	43,67
NE	2,20	9,96	14,57	21,26	20,11	17,10	14,00	0,81	52,02
N	1,18	5,14	7,96	16,66	21,64	22,29	23,78	1,36	69,07
SE	2,22	16,11	21,68	25,56	18,41	11,27	4,67	0,07	34,42
S	2,39	14,38	21,39	27,99	20,35	10,14	3,29	0,06	33,84
CO	4,30	17,76	18,27	23,74	18,09	10,74	6,75	0,34	35,92

Fonte: Andifes (2011, p. 20).

Em 2009, já era significativa a quantidade de estudantes de baixa renda em universidades federais (as classes C, D e E perfaziam mais de 43% deles em 2009) e era pequena a proporção daqueles que poderiam pagar mensalidades. Mesmo assim, como se considera a renda familiar média bruta, até a capacidade contributiva do que se classifica como classe A1 e A2 é relativamente limitada.

Seria restrita, portanto, a capacidade de transferência de renda que aí se poderia operar por meio da cobrança de encargos educacionais em IES públicas, com o risco de minar severamente – e com difícil reversibilidade – o acesso de segmentos de renda intermediária a essas instituições. Famílias de renda média não teriam benefícios ou estes seriam insuficientes para custear a permanência em cursos superiores públicos, com a indesejada contrapartida de custos altos para os cofres públicos, anulando o efeito aparentemente positivo das cobranças.

De acordo com os dados de 2009, quase metade dos estudantes de universidades públicas era de egressos do ensino médio público, contrariando o mito ainda associado ao acesso de estudantes às universidades públicas:

Metade dos estudantes ou é oriunda exclusivamente da escola pública (44,8%) ou cursaram a maior parte do ensino médio na escola pública (5,6%). Os maiores percentuais são verificados nas regiões Norte (71,5 e 6,8%) e Sul (50,6 e 5,6%), enquanto a região Sudeste registra os menores percentuais (37,0 e 4,4%) (Andifes, 2011, p. 31).

Em seguida, os dados comparativos dos anos de 2010 e 2014 são significativos:

[...] assim como as características de Idade e Cor ou Raça, o período entre 2010 e 2014 assistiu uma considerável transformação do perfil do estudante em termos das condições socioeconômicas de suas famílias, com uma elevação significativa da participação de estudantes com menor renda familiar.

Tabela VIII: Graduandos segundo Renda Bruta Familiar em faixas salariais e por região – 2010 e 2014 (%).

Faixa de renda (Brasil)	2010 (%)	2014 (%)
Não tem renda	0,45	↑ 1,06
Até meio salário mínimo	0,63	↑ 1,56
Mais ½ salário a 1 salário	7,25	↑ 10,59
ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO	8,33	↑ 13,21
Mais de 1 a 2 salários	18,14	↑ 23,44
ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	26,47	↑ 36,65
Mais de 2 a 3 salários	14,19	14,78
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	40,66	↑ 51,43
Mais de 3 a 4 salários	10,4	9,32
Mais de 4 a 5 salários	7,45	↑ 8,85
Mais de 5 a 6 salários	6,76	6,55
Mais de 6 a 7 salários	4,39	4,6
Mais de 7 a 8 salários	4,47	2,86 ↓
Mais de 8 a 9 salários	2,56	2,84
Mais de 9 a 10 salários	6,57	2,96 ↓
Mais de 10 salários	16,72	10,6 ↓

Fonte: Andifes e Fonaprace (2016, p. 8-9; as setas não são do original).

Da tabela do Relatório, foram enfatizados com setas os crescimentos e decréscimos percentuais mais expressivos (seja em pontos percentuais, seja em aumento percentual ao se comparar 2010 e 2014). Algumas faixas de renda aproximaram-se da relativa estabilidade percentual (com aumentos ou quedas de menor monta em comparação com as demais faixas).

Pode-se observar facilmente que a faixa de referência de até 2 salários mínimos cresceu acentuadamente de 26,47% (2010) para 36,65% (2014), cerca de 10 pontos percentuais e quase 40% a mais de estudantes de baixíssima renda bruta familiar. Note-se que a referência da tabela **não** é a renda familiar *per capita* – adotada, por exemplo, no Programa Universidade para Todos (ProUni) –, mas a renda bruta que **toda** a família dispõe.

Considerada a referência de até 3 salários mínimos, o crescimento é de significativos 40,66% (2010) para 51,43% (2014). Portanto, é com segurança que se pode afirmar que mais de metade das famílias dos estudantes de universidades não têm condições socioeconômicas de pagar encargos educacionais e que se identifica uma tendência de aumento do número de estudantes socialmente desfavorecidos nas instituições federais de ensino superior (Ifes), mantidas as atuais políticas públicas. Em virtude dessa tendência, a cobrança de encargos educacionais em IES públicas atinge quantitativamente poucos estudantes, sendo financeiramente pouco expressiva.

Isso se confirma nas faixas de maior renda, nas quais houve decréscimo percentual sensível na comparação de 2010 e 2014. Para os alunos de família com renda bruta mensal de mais de 10 salários mínimos, a queda percentual foi de 16,72% (2010) para 10,6% (2014), aproximadamente 6 pontos percentuais ou mais de um terço menos. A participação desse grupo no total de alunos atendidos foi impressionantemente reduzida em meros quatro anos, ou seja, a “elite” das Ifes encolheu rapidamente, reduzindo o potencial total de capacidade contributiva dos alunos que frequentam graduação nessas instituições. O decréscimo também foi substancial na faixa de renda imediatamente inferior: de 9 a 10 salários mínimo de renda bruta mensal, a queda foi de 6,57% (2010) para 2,96% (2014), vale dizer, mais de 3,5 pontos percentuais ou uma vertiginosa queda de mais de 50%.

Como sustentar a cobrança de encargos educacionais para a “elite” dos estudantes das IES públicas quando a tendência da composição socioeconômica do alunado é desfavorável a essa medida, imprimindo fragilidades do ponto de vista orçamentário-financeiro e da sustentabilidade? Afinal, se tomadas como referências as instituições federais de ensino superior, houve aumento substancial dos alunos em

condições desfavorecidas (que não têm capacidade contributiva), 40,66% (2010) para 51,43% (2014). Ao mesmo tempo, houve redução expressiva daqueles que têm maior capacidade contributiva (mais de 9 salários mínimos de renda bruta familiar), de 23,29% (2010) para 13,56% (2014).

Mesmo em um sistema que admitisse cobrança de encargos educacionais em IES públicas no Brasil, a gratuidade seria mantida para a maior parte dos estudantes e só uma parcela reduzida de alunos seria proveniente de famílias com efetiva capacidade contributiva, o que minimizaria o impacto financeiro da medida.

O corte de mais de 9 salários mínimos é razoável pois, a se observar que a renda familiar em questão é a de **toda** a família (e não *per capita*), deve-se considerar – caso a média (otimista) de integrantes da família seja baixíssima (três pessoas na família, por exemplo) – somente os estudantes na faixa de mais 9 salários mínimos de renda bruta familiar estariam fora dos critérios, por exemplo, do ProUni (no qual se concede bolsa integral para alunos com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo e bolsa parcial de 50% ou 25% para estudantes com renda familiar *per capita* de 1,5 s. m. a 3 s. m.).

Se fosse seguido o critério do ProUni de renda familiar *per capita* aplicado aos dados do perfil dos estudantes das Ifes e considerando-se famílias de apenas três integrantes, teríamos que aproximadamente 55% dos alunos (2010) e cerca de dois terços (2014) dos estudantes teriam direito à isenção total de encargos educacionais em IES públicas, caso se adotasse a possibilidade de cobrança.

Complementando essa estimativa, o Relatório da Andifes e do Fonaprace acrescentam:

[...] é importante apresentar uma estimativa para aquela variável chave para acesso aos Programas de Assistências Estudantil das Ifes: a renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Como o questionário utilizado não apresentou tal faixa, tendo uma para “mais de 1 e até 2 salários mínimos”, cabe apresentar uma estimativa que ainda que seja bastante simples pode ajudar a referenciar possíveis análises, qual seja, a de distribuir de maneira linear a frequência da faixa pela proporção que se quer como referência. Neste caso, como se pretende uma estimativa para até metade daquela faixa, dividir-se-á igualmente sua frequência. Feito isso, basta

considerar a frequência da faixa de até 1 salário mínimo com a adição da parcela estimada entre 1 e 1,5 salários [...].

[...] essa estimativa do universo estudantil a ser alvo das políticas de assistência estudantil das IFES ultrapassa os 66% do total de graduandos das IFES, sendo que nas regiões Nordeste e Norte esse universo alcança mais de 76% dos estudantes de cada região, um número realmente expressivo (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 10).

Por volta de 20% do corpo discente, tanto em 2010 quanto em 2014, das instituições federais de ensino superior (Ifes) teriam, fazendo-se uso similar dos critérios de renda familiar do ProUni, direito a bolsas parciais caso fosse adotada, no ordenamento jurídico pátrio, a previsão de cobrança de encargos educacionais em IES públicas. No entanto, a capacidade contributiva desse segmento intermediário, já referido anteriormente, é limitada.

Diferentemente do ProUni (que permitiu ao estudante que não tinha acesso à educação superior privada ingressar nesses cursos mediante o pagamento de bolsas parciais, com a possibilidade de complementar o restante do valor com o financiamento estudantil do Fies), a cobrança de encargos educacionais para o segmento de renda familiar *per capita* de 1,5 a 3 salários mínimos em cursos superiores públicos faria esse perfil de aluno perder a gratuidade hoje existente, promovendo tendência de evasão desse estrato socioeconômico.

A capacidade contributiva de encargos educacionais dos estudantes “de elite” – menos de 15% (2014) – daria conta de compensar apenas parcialmente, na melhor das hipóteses, as bolsas concedidas aos cerca de 20% do segmento de renda “intermediário”. **Os Poderes Públicos tenderiam, se estabelecida constitucionalmente a cobrança de encargos educacionais em IES públicas, a dispender mais gastos do que no presente para cobrir parte das bolsas parciais aos estudantes de famílias de renda “intermediária”.**

Afinal, à diferença de países como os Estados Unidos da América, onde as universidades públicas contam com *endowment funds* para cobrir esses custos com benefícios a estudantes em condições sociais desfavorecidas, o Brasil não

tem mecanismos suplementares (fora do financiamento do orçamento governamental às IES públicas) para cobrir bolsas e outros auxílios similares.

Em suma, aprofundaríamos a crise orçamentária do Estado brasileiro com a cobrança de encargos educacionais em IES públicas. Ao mesmo tempo, reverteríamos um quadro de tendência de democratização da educação superior pública que vem se consolidando, pois o acesso às IES públicas restaria dificultado aos segmentos de renda “intermediária”, que, deve-se ressaltar, não se trata propriamente de uma “classe média”. Como se constata pelo espelhamento dos critérios do ProUni, pode-se dizer com segurança que cerca de 75% (2010) e mais de 85% (2014) dos estudantes das Ifes são de baixa renda (até 3 salários mínimos por família *per capita*).

Ademais, “dificuldades financeiras” são a categoria com maior incidência apontada pelos estudantes de Ifes entre todas nas pesquisas, o que sugere a precariedade da situação financeira familiar e o impacto nocivo que qualquer alteração na gratuidade constitucional dos cursos superiores públicos pode ter no cotidiano do corpo discente:

Nota-se que, entre as dificuldades listadas, incidem as dificuldades financeiras com maior frequência, afetando 42,21% do total dos graduandos. Em seguida, foram citadas: carga excessiva de trabalhos estudantis (31,14%); falta de disciplina/hábito de estudo (28,78%); dificuldades com adaptação a novas situações (21,85%); relação professor(a)/aluno (19,8%); dificuldades de acesso a materiais e meios de estudo (18,33%); dificuldades com relacionamento familiar (18,29%) e com relacionamento social e interpessoal (17,66%); carga horária excessiva de trabalho (17,45%); dificuldade de aprendizado (16,22%), relações amorosas/conjugais (14,32%) e outras dificuldades com participações menores (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 232).

A noção tradicional – que tinha validade histórica até alguns anos atrás – de que o egresso do ensino médio público ia para a educação superior privada e de que o egresso do ensino médio privado ia para a educação superior pública, já não corresponde mais à realidade do perfil dos estudantes das IES públicas, como se constata a seguir:

Tabela 1.3. Estimativa da renda familiar mensal per capita média dos graduandos, limites inferior e superior dos intervalos de 95% de confiança (em R\$), por região onde se localizam as IFES – 2014.

Região de localização da Ifes	Renda <i>per capita</i> média (R\$)	Intervalo de 95% de confiança	
		Limite inferior (R\$)	Limite superior (R\$)
Nordeste	710,00	700,00	720,00
Norte	716,70	703,00	731,00
Sul	1.032,20**	1.017,00	1.048,00
Sudeste	1.050,40	1.043,00	1.058,00
Centro-Oeste	1.132,70**	1.106,00	1.159,00
Nacional	916,80	916,80	916,80

Fonte: CEPES/IEUFU. IV Pesquisa do Perfil do Graduando das Ifes - 2014.

** Teste de diferença de médias, com relação à renda da classe imediatamente anterior, estatisticamente significativa a 5% de nível de significância.

(Andifes e Fonaprace, 2016, p. 12).

Na média nacional, o estudante das instituições federais de ensino superior tem renda pouco acima de um quarto do valor de referência do salário mínimo de 2014 (R\$ 724,00), média que ficava abaixo do valor do salário mínimo daquele ano para as regiões Norte e Nordeste. Mesmo no caso do Centro-Oeste, que tinha a maior média, ela era pouco mais de 50% superior ao valor do salário mínimo do ano. Em suma, mesmo no melhor cenário regional, a renda *per capita* média dos estudantes de cursos superiores de instituições federais de ensino superior era de aproximadamente 1,5 salário mínimo, que corresponde ao limite da faixa de recebimento de bolsa integral para os beneficiários do ProUni.

Confirmando que a ideia de que o estudante “rico” está em IES públicas e o “pobre” em IES privadas é um mito, Gois (2016) esclarece:

Diferentemente do que reproduz o senso comum, não é verdade que no Brasil os ricos vão para as universidades públicas e os pobres para as particulares. Segundo a Pnad, a renda média *per capita* familiar dos universitários na rede privada é de R\$ 1.513, superior aos R\$ 1.386 verificados na rede pública. Em ambos os casos, é muito maior do que a de alunos do ensino médio na rede pública: R\$ 611”.

Mais séria que a fotografia da renda familiar *per capita* do ano de 2014 do corpo discente das Ifes brasileiras é a constatação de que, conforme a faixa de ano de ingresso em curso superior federal, a renda familiar *per capita* decresceu sensivelmente no período 2009-2014. Enquanto a média nacional de renda familiar *per capita* do graduando de instituições federais de ensino superior era de R\$ 1.208,60 até 2009, caiu sucessivamente para R\$ 968,10 (na faixa de ingresso em curso superior 2010-2011), R\$ 853,20 (na faixa de ingresso 2012-2013) e R\$ 824,10 (na faixa de ingresso 2014-2015) de acordo com a Andifes e o Fonaprace (2016, p. 15). Houve tendência de ingresso de cada vez mais estudantes de renda mais baixa ao longo de meia década, os quais são, comumente, egressos de escolas de ensino médio público.

Trata-se, portanto, de um estereótipo descrever o atual perfil do estudante brasileiro de IES públicas como “elite” das famílias do País e que isso justificaria a eventual cobrança de encargos educacionais. Atualmente, o graduando de cursos superiores públicos tende a ter renda familiar *per capita* cada vez menor e é muito mais proveniente do ensino médio público.

Os dados de 2014, conforme se pode observar, indicam que há ainda mais estudantes de famílias com baixa renda dos que os verificados em 2009/2010, o que enfraquece ainda mais a funcionalidade e a defesa do sistema de cobrança de mensalidades em IES públicas. Parece inequívoco que as políticas de democratização do acesso à educação superior no setor público conduziram a um processo de maior participação de setores sociais de menor renda.

Conforme o Relatório da Andifes e do Fonaprace aponta, “a crescente utilização do Enem a partir de 2009, a adesão das instituições federais ao Sisu e a vigência da Lei das Cotas, a partir de 2013” (2016, p. XI) promoveram um aprofundamento na mudança do perfil do estudante das universidades federais, que concentram boa parte das matrículas das IES públicas do País.

O mesmo Relatório também apresenta o seguinte balanço:

[...] quando se observa a distribuição da renda familiar dos estudantes por faixas salariais, o dado de rendimento disponível na pesquisa de 2010 [dados coletados em 2009] e que pode ser comparado com os resultados da atual pesquisa [2016, com dados coletados em 2014], observa-se uma significativa evolução da proporção dos estudantes sem renda familiar ou com renda de até 3 salários mínimos. Antes

essa proporção era de cerca de 40% do total, chegando, em 2014, a ser mais de 51% de todos os estudantes, e isso em um cenário onde aqueles que não possuem ou não declararam renda familiar mais que triplicaram em número absoluto, de cerca de 3 mil para quase 10 mil graduandos. [...]

[Quanto à] [...] participação daqueles com rendimento familiar de até 3 salários mínimos, é preciso ressaltar que se no total nacional eles atingem mais de 51% de participação, no Nordeste eles são quase 64%, por conta de um aumento de mais de 14% em sua participação regional desde 2010, antes em cerca de 50%. (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 7).

Os casos em que o estereótipo tradicional do “estudante rico em universidade pública” ainda tem, em alguma medida, relativa validade – e mesmo assim com limitações – são pontuais e específicos, reduzindo-se a cursos superiores tais como Medicina, Engenharia e Direito e em algumas das poucas universidades públicas mais renomadas do País. Quando se trata de comparar a renda familiar *per capita* média por curso ou por área, tem-se o seguinte quadro:

Nota-se que os graduandos com renda mensal familiar *per capita* média mais alta são os dos cursos de Engenharia (R\$ 1.085,5) e Ciências Sociais Aplicadas (R\$ 1.080,7), seguidos do grupo das Ciências da Saúde (R\$ 870) e Ciências Exatas e da Terra (R\$ 867). Em terceiro lugar vem a renda dos graduandos das Ciências Humanas (R\$ 817,4) e Linguística, Letras e Artes (R\$ 815,8); em quarto lugar em termos de renda estão os graduandos das Ciências Agrárias (R\$ 705,3) e, por último, o das Ciências Biológicas (R\$ 641,3) (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 15-16).

Mesmo nesses cursos “elitistas”, aumentou muito a participação de egressos do ensino médio público, de mulheres e de negros nos últimos anos, o que indica tendência geral de mudança de perfil do estudante das redes públicas de educação superior no Brasil.

De todo modo, as matrículas e as vagas disponíveis nesses cursos mais prestigiados, concorridos e “elitistas” compõem um percentual restrito do total de matrículas e vagas oferecidas pelas IES públicas, de maneira que as estatísticas da somatória de todos os cursos superiores públicos não pode ser desprezada em favor de um argumento enviesado baseado apenas nos cursos “elitistas”.

Por exemplo, houve aumento percentual significativo de estudantes negros – “pardos” e “pretos”, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – nas universidades federais, em cerca de 10 pontos percentuais para “pardos” (quase um terço a mais) e em 4 pontos para “pretos” (quase dois terços a mais) em uma década:

Autoidentificação etnoracial	2003	2010	2014
“Branços”	59,40%	53,93%	45,67%
“Pardos”	28,30%	32,08%	37,75%
“Pretos”	5,90%	8,72%	9,82%

Fonte: Andifes e Fonaprace (2016, p. 4).

Esse efeito é significativo não somente pelo crescimento proporcional em pontos percentuais, mas também porque acompanhou mudança na autodeclaração etnoracial no Brasil, que saltou de uma maioria de cerca de 55% de brancos (1996) para uma maioria de “pretos” e “pardos” (por volta de 53% da população em 2014). Mesmo que ainda subrepresentados estatisticamente, houve grande avanço na presença de negros nas universidades federais.

Deve-se salientar, ainda, que 10%, das classes C, D e E contavam com transporte subsidiado e com o auxílio do Programa Bolsa Permanência em 2009.

Em torno de 15% dos estudantes utilizam os programas de alimentação. Essa participação aumenta linearmente da classe A para a classe E em todas as regiões, endossando a importância dos restaurantes universitários nas Universidades Federais. Os estudantes das classes C, D e E são os mais beneficiados por estes Programas (Andifes, 2011, p. 32).

O corte socioeconômico torna-se ainda mais “popular” quando se adota como referência regiões como o Norte e o Nordeste, conforme já apresentado anteriormente. Por sua vez, os cursos noturnos também indicam o mesmo fenômeno: “mais da metade (52,5%) dos estudantes do noturno são das classes C, D e E, enquanto as classes A e B predominam no matutino (57,9%) e também no integral (65,3%)” (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 33).

Por fim, no que se refere à escolarização dos ascendentes imediatos, mais de um quarto dos estudantes de instituições federais de ensino superior (Ifes) provém de famílias cujos pais e mães têm apenas ensino médio completo:

[...] é possível perceber que os maiores percentuais, tanto em âmbito nacional, quanto nas das regiões, são de estudantes cujos pais (e mães) têm ensino médio completo. No que se refere à escolaridade das mães, 27,41% dos estudantes informaram que as mães têm o ensino médio completo. Na região Centro-Oeste, esse percentual é de 26,7%; no Nordeste, 29,03%; no Norte, 30,14%; no Sudeste, 26,95%; e no Sul, 24,1%. No que se refere à escolaridade dos pais, 25,04% dos graduandos disseram que seus pais têm o ensino médio completo. Na região Centro-Oeste, esse percentual é de 24,75%; no Nordeste, 25,85%; no Norte, 24,45%; no Sudeste, 25,84%; e no Sul, 23%.

Em âmbito nacional, o segundo maior percentual é de graduandos cujas mães têm ensino superior completo (18,14%), seguido daqueles com mães que tem pós-graduação (10,51%). Ainda com relação à escolaridade das mães, seguem esse mesmo perfil as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, onde o segundo maior percentual de estudantes é daqueles cujas mães têm o ensino superior completo (19,22%; 22,69%; e 16,78%, respectivamente); e o terceiro, daqueles cujas mães têm mestrado, doutorado ou especialização (13,69%; 10,56%; e 11,62%, respectivamente). Nas regiões Norte e Nordeste, o terceiro maior percentual é de graduandos cujas mães têm o ensino fundamental incompleto: 12,06% e 10,87%, respectivamente.

[...]

É possível fazer um diagnóstico interessante ao comparar a escolaridade dos pais com a dos filhos, considerando que esses têm ensino superior incompleto. Em âmbito nacional, 65,13% dos graduandos têm mães cuja escolaridade é inferior à deles, sendo esse percentual de 68,08% no caso dos pais. Isso se verifica também em todas as regiões brasileiras, de modo que os percentuais de estudantes com mães e pais com escolaridade inferior à do filho são, respectivamente: 59,78% e 63,01%, no Centro-Oeste; 69,81% e 74,04%, no Nordeste; 71,87% e 73,94%, no Norte; 60,05% e 62,43%, no Sudeste; e 64,76% e 67,08% no Sul.

Quanto aos estudantes cujos pais têm escolaridade superior à deles, 28,65% informaram que a mãe tem ensino superior completo ou pós-graduação e 22,16% disseram que os pais têm esse grau de escolaridade. No Centro-Oeste, 33% dos graduandos têm mães com escolaridade superior e 27%, pais com escolaridade superior. Nas demais regiões os percentuais são, para mães e pais, respectivamente: 25% e 16,8%, no Nordeste; 22,67% e 15,8%, no Norte; 33,25% e 27,82%, no Sudeste; e 28,4% e 22,62%, no Sul.

Portanto, é possível afirmar que a maioria dos graduandos possui pais e mães com escolaridade inferior à deles, tanto no contexto nacional, como em todas as regiões brasileiras (Andifes e Fonaprace, 2016, p. 65; p. 68-69).

O que se observa por esse levantamento, combinado com as informações de renda familiar, é que não somente as Ifes têm, atualmente, uma escassa “elite” econômica discente, mas também os estudantes de graduação não são propriamente filhos de uma “elite cultural” ou, de modo mais objetivo, de pais com elevado nível de escolarização em escala massiva.

O perfil dos graduandos também aponta para uma elevação geracional do nível de escolarização de suas famílias, fenômeno que só ocorre porque os pais ou responsáveis têm condições de sustentar a permanência nas IES públicas, mesmo elas sendo gratuitas. Se as famílias desses estudantes de cursos superiores públicos não tivessem sequer a baixa renda que apresentam, provavelmente nem mesmo tentariam ingressar na educação superior ou mesmo teriam se evadido da escolarização ainda no transcorrer do ensino médio, como acontece com cerca de 40% dos alunos de 15 a 17 anos nessa etapa de ensino.

A origem dos graduandos, considerando-se a rede de ensino de que egressaram, é reveladora:

Nota-se uma crescente participação de alunos que cursaram o ensino médio somente em escola pública quando se avança das faixas mais antigas para as faixas de ano de ingresso mais recentes (de 50% entre os que ingressaram em “2009 ou menos” até 64,53% entre os que ingressaram em “mais de 2013 a 2015”). Por sua vez, as proporções dos que cursaram o ensino médio nas categorias “maior parte em escola pública”, “maior parte em escola particular” e “somente escola particular” apresentam queda ao longo das faixas de ano de ingresso. Nesses casos, destaca-se a queda observada na proporção dos que cursaram o ensino médio somente em escola particular: de 39,65% entre os que ingressaram em “2009 ou menos” para 27,97% entre os que ingressaram em “Mais de 2013 a 2015” (a média da categoria independente da faixa de ano de ingresso é 31,49%). Os dados refletem, portanto, as políticas de democratização do acesso às vagas das IFES a partir de 2009.

Coerente com o atual perfil do aluno de instituições federais de ensino superior que indica uma tendência de aumento de estudantes de famílias com menos

renda e de ascendentes com menor escolarização, há também a ampliação de egressos do ensino médio público.

MODELOS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA E O DILEMA DA COBRANÇA DE ENCARGOS EDUCACIONAIS

Até o momento, foram delineados alguns dos parâmetros essenciais para discussão do custo aluno da educação básica e superior públicas do Brasil, bem como o perfil dos alunos de IES públicas do País. É pertinente, também, conhecer o debate de modelos de educação superior em perspectiva internacional, os quais envolvem tanto aspectos sistêmicos e estruturantes, quanto a questão específica da cobrança de encargos educacionais em IES públicas. Sem o conjunto desses elementos, a avaliação da possibilidade de cobrança de encargos para as IES públicas brasileiras seria, no mínimo, precipitada.

Cobrar encargos educacionais em instituições de ensino superior (IES) públicas é prática existente em vários países. Talvez o caso mais conhecido nesse sentido seja o dos Estados Unidos da América (EUA), com larga tradição nessa seara. No entanto, essa experiência existe em outros países, até mesmo na China. Há casos consolidados em que a cobrança de mensalidades em IES públicas não existia, foi adotada, revelou-se experiência fracassada e foi, posteriormente, revertida. É nesse contexto em que se inserem as experiências alemã e chilena.

A despeito de ser bastante difundida internacionalmente, uma das características dessa medida, reside no fato de que ela costuma ter impacto financeiro e orçamentário relativamente restrito para as IES, adquirindo relevância somente se estiver inserida em um conjunto de políticas de educação superior específicas.

Há três sistemas principais internacionais de financiamento da educação superior no mundo. Nos países nórdicos, a educação superior pública é caracterizada pela gratuidade plena.

Um segundo modelo é adotado na Europa continental, com predomínio de financiamento público, mas sem excluir cobrança de anuidades dos alunos. Na Europa continental – em especial na França, representante por excelência desse modelo –, no entanto, as anuidades são de valor módico nas IES públicas.

Deve-se considerar, adicionalmente, que há fortes subsídios dos Poderes Públicos no sentido de apoiar a permanência do estudante da educação superior (moradia, alimentação, serviços médicos e, de acordo com o desempenho acadêmico, bolsas e outros benefícios, os quais são direcionados apenas a alunos do sistema de educação superior público). Do ponto de vista administrativo, vale ressaltar que a França é dotada de um Ministério específico para a educação superior, separado do Ministério da Educação Básica.

Por fim, há o modelo estadunidense, no qual toda educação superior é paga, seja ela privada ou pública. A diferença entre IES públicas e privadas dos EUA é que as primeiras somente cobram encargos educacionais (mensalidades ou anuidades) de menor valor do que as últimas.

Nos países nórdicos, pode-se tomar como referência o exemplo da **Suécia**, que adota não somente sistema de educação superior público plenamente gratuito, mas também oferece subsídios públicos suplementares robustos, como moradia, alimentação, transporte e outros. No caso sueco, esses subsídios adicionais são oferecidos a alunos de IES públicas, bem como a discentes de IES privadas. Como contrapartida, o financiamento estatal da educação superior pública sueca é renovado trienalmente sob a condição de que sejam comprovados, por parte de cada IES, bons resultados e índices de aproveitamento por parte de seus alunos. Há, portanto, **vinculação do financiamento público à contrapartida de fiscalização permanente da qualidade.**

Na Europa continental, predomina o financiamento estatal às IES públicas. Anuidades são cobradas dos estudantes que têm condições para pagá-las, com isenção para os socialmente desfavorecidos. Independentemente de cobranças de encargos educacionais, o sistema europeu é fundamentado em pesados subsídios para fomentar a permanência do estudante da educação superior.

Caso de especial interesse na Europa continental é o da Alemanha, cuja educação superior pública sempre foi dividida em cursos superiores universitários, que conferem título de bacharel, e não universitários, sendo que nesses últimos estão incluídos cursos como engenharia, medicina, economia e diversas modalidades de *colleges*. A escolha do caminho por parte do estudante é definida

ainda no ensino médio. Naquele país, não havia cobrança de encargos educacionais nas universidades públicas até meados dos anos 2000. De 2005 a 2014, implementou-se a cobrança de semestralidades em cursos superiores públicos das universidades estaduais de vários *Länder* (Estados) alemães (Icheff, 2009, p. 2). Os valores eram de cerca de € 500,00/semestre, mas a iniciativa fracassou e as universidades públicas alemãs voltaram a ser totalmente gratuitas em 2014, como o eram até 2005.

Antes de se passar ao caso dos EUA, não se deve ignorar o debate acerca da cobrança de encargos educacionais em IES públicas britânicas. No Reino Unido, até 1998 não havia cobrança de *tuition fees* aos estudantes das IES públicas. Elas foram adotadas sob a justificativa de que era esse o único meio de elevar as matrículas líquidas dos então 43% (ainda um “sistema de massa”) a um “sistema universal” (mais de 50%). Ou seja, o debate no Reino Unido sobre implementação de cobrança de encargos educacionais só se tornou efetivo a partir do momento em que já estava consolidado um “sistema de massa”, já próximo de um “sistema universal” em matrículas líquidas e quando se pretendia realizar esse “salto”. É um caso completamente distinto do brasileiro (cujas matrículas líquidas estão abaixo dos 20%) e, mesmo assim, o debate britânico não foi pacífico, como se observará.

Em 1998, a cobrança das *tuition fees* foi estabelecida no Reino Unido, independentemente de renda familiar. Em janeiro de 2003, o governo trabalhista propôs (*White Papers*) aumento dos valores a partir de 2006, com diferentes valores a serem recolhidos pelos estudantes de acordo com as faixas de renda de suas famílias. Como contrapartida a isso, novos recursos governamentais seriam destinados a novos mecanismos de financiamento do acesso à educação superior – à época, propunha-se disponibilizar £ 194 milhões para elevar de 43% de matrículas líquidas para 50% até 2010 – e novos créditos estudantis (Barr, 2003, p. 2-3).

Esse dado mostra concretamente como um Estado que adotou a cobrança de encargos educacionais teve de dispender mais recursos novos para financiar o acesso a esse nível de ensino. Os conservadores propuseram, em oposição ao governo trabalhista, a abolição das *tuition fees*, para economizar os novos recursos do Poder Público que seriam direcionados à promoção do acesso, com

pretensão de manter as matrículas líquidas nos mesmos 43%, que representam a média da OCDE (Idem, p. 3).

Segundo Nicholas Barr, “o custo médio do ensino em uma universidade britânica está, atualmente [2003], por volta de £ 4.800,00 por estudante, comparadas com uma média estadunidense de cerca de £ 7.500,00 em universidades públicas e de aproximadamente £ 11.000,00 em universidades privadas”³ (Barr, 2003, p. 4).

Nos Estados Unidos da América, em função desses altos custos, a tradição das famílias é acumular recursos para que seus filhos possam arcar com os custos da educação superior, seja ela pública ou privada, visto que há cobrança de encargos educacionais em todos os casos.

Em 2012, os Estados Unidos gastaram US\$ 11.700,00 por estudante em tempo integral na educação primária e na secundária [educação básica], valores que foram 31% maiores do que a média da OCDE de US\$ 9.000,00. No nível pós-secundário, os Estados Unidos gastaram US\$ 26.000,00 por estudante em tempo integral, o que representou valor 79% maior do que a média da OCDE de US\$ 14.800,00⁴ (IES-NCES, 2016, p. 1).

Esses valores dão uma ideia dos custos da educação superior de países mais desenvolvidos, independentemente de seu financiamento ser público ou privado. Considerando os dados comparados com o Brasil, o custo médio dos alunos de nossas IES públicas, mesmo em valores corrigidos, é menor do que os das nações da OCDE. A observação do Quadro 6 dos Anexos sugere que não estamos muito defasados em termos de gasto por aluno em relação à média da OCDE, embora estejamos abaixo. No entanto, esses números devem ser relativizados porque os custos médios apurados internacionalmente para o Brasil incluem despesas que estão nos orçamentos das IES públicas de nosso País e que não são responsabilidade das

³ No original: “The average cost of teaching at a UK university is currently about £4,800 per student, compared with a US average at state universities of around £7,500 and at private universities of around £11,000”.

⁴ No original: “In 2012, the United States spent \$11,700 per full-time-equivalent (FTE) student on elementary/secondary education, which was 31 percent higher than the OECD average of \$9,000. At the postsecondary level, the United States spent \$26,600 per FTE student, which was 79 percent higher than the OECD average of \$14,800”.

IES públicas de outros países (como aposentadorias, pensões, precatórios, hospitais universitários e outras). Ou seja, efetivamente estamos bem mais abaixo da média da OCDE do que pode parecer.

Ademais, os custos das instituições internacionais “de ponta” se encontram em uma faixa de valores bem superior a essas médias, de modo que a fórmula para o “sucesso” das grandes instituições universitárias humboldtianas do mundo, proeminentes na pesquisa e na inserção em ambientes competitivos globais, explica-se, em parte significativa, pelos recursos de que dispõem: “a Universidade de Harvard tem um *endowment* [*fund*] de US\$ 37 bilhões e uma despesa anual de US 3,2 bilhões, a um gasto por aluno de US\$ 105.041,00 antes da crise [de 2008]. Outras universidades de ponta têm dispêndios em ordens similares de magnitude”⁵ (World Bank, 2009, p. 115).

Em síntese, os países com as universidades mais desenvolvidas dedicam-se, no fundo, a ter uma pequena fração do sistema com universidades de ponta e se preocupam menos em fazer disso um modelo massivo. Alternativamente, ampliam o acesso à educação superior em escala massiva ou mesmo universal, em instituições com qualidade mais baixa e com menor custo.

Universidades públicas dos EUA tradicionalmente recebiam parcela significativa de recursos estatais, embora as contribuições privadas sejam expressivas. Há diferença substancial do modelo estadunidense para outros devido à cultura dos *endowment funds* (fundos patrimoniais vinculados), que são alimentados por doações de pessoas físicas e jurídicas do setor privado e que são um dos esteios centrais orçamentários financeiros dessas instituições de ensino.

A cultura de doações para IES públicas existe naquele país primeiramente porque os impostos de lá são muito altos e, com doações de qualquer natureza (inclusive para IES), são substancialmente reduzidos. Ademais, a legislação dos *endowment funds* permite maior liberdade na aplicação de recursos. No Brasil, por exemplo, é até possível doar recursos privados para as IES públicas, mas essas

⁵ No original: ““Harvard University had an endowment of US\$37 billion, and annual spending of US\$3.2 billion, and per student spending of US\$105,041 before the crisis. Other top universities have expenditures in similar orders of magnitude”.

doações vão diretamente ao caixa global da IES, sendo vedado o direcionamento para unidades, projetos ou programas específicos. O modelo tributário e as normas educacionais dos EUA – bastante descentralizadas – favorecem essa dinâmica de doações privadas, para as quais a cobrança de encargos educacionais (anuidades/mensalidades) era um complemento residual até há pouco tempo.

Essa situação tem se alterado nos últimos anos. Tome-se o exemplo da Universidade de Harvard, que passou a ter como objeto de séria preocupação o seu *endowment fund* desde a crise de 2008 – com casos similares em tantas outras IES daquele país. Nos últimos cinco anos, os custos de investimento na educação superior têm sido intensamente crescentes – em especial na área de Ciências –, enquanto os retornos dos *endowment funds* (e de outras fontes de financiamento) têm sido decrescentes.

Em Harvard, o *endowment fund* responde por 35% do financiamento daquela instituição, mas o retorno financeiro dele foi o menor das oito mais prestigiadas universidades estadunidenses (a chamada “*Ivy League*”, termo criado em 1954 para designar apenas a reunião de grêmios esportivos dessas instituições, mas que passou a remeter ao conjunto dessas universidades de ponta) no último quinquênio (2011-2015): Columbia (6,8%); Penn (5,4%); Dartmouth (4,4%); Princeton (4,2%); Yale (3,3%); Cornell (2,9%); Brown (2,7%); Harvard (1,7%) (Charles Skorina & Co. *apud* Faust, 2016).

A Presidente de Harvard aponta, também, que os custos com auxílio financeiro a estudantes cresceram 90% nos últimos dez anos (Faust, 2016), o que representa pressão significativa para o financiamento dessa IES. Mesmo com o aumento histórico e mais intensivo, nos últimos anos, dos encargos educacionais das IES públicas dos EUA, a capacidade de financiamento das universidades daquele país apresentam claros sinais de esgotamento para a próxima década. *Tuition & fees* subiram 3,8% em *colleges* privados e 2,9% em IES públicas, com um custo médio, em 2013, de US\$ 11.093,00 para *colleges* públicos e privados (Faust, 2016).

Os problemas severos de financiamento da educação superior pública nos EUA são também constatados por outra fonte, que registrou forte desinvestimento no setor após a crise de 2008:

Os valores gastos por estudante por *colleges* e universidades públicas caiu para o seu menor nível em ao menos 25 anos, sendo resultante de cortes nos orçamentos públicos que, segundo um novo relatório, estão erodindo rapidamente a competitividade educacional da nação em relação aos seus países competidores internacionais.

O relatório, de autoria do Escritório Executivo Estadual de Educação Superior (SHEEO [na sigla em inglês]), baseado na cidade de Boulder (Colorado), mostra que apoio financeiro local e estadual para *colleges* e universidades públicas caiu 7% ano passado [2012], com um pico de queda de 9% no ano anterior [2011]. A despeito de as matrículas também terem caído um pouco – resultado, de acordo com o que afirma o presidente da organização, não por diminuição da demanda, mas pelo aumento dos encargos educacionais [*tuition*] –, elas ainda são maiores do que em 2008, quando os fortíssimos cortes orçamentários se iniciaram⁶ (Marcus, 2013).

A consequência foi um aumento proporcional da parcela que os encargos educacionais ocupam no financiamento às IES públicas dos EUA: “aproximadamente metade do custo da educação superior pública [dos EUA] está sendo, atualmente, bancado pelos estudantes em forma de encargos educacionais [*tuition*], mais do que o dobro da proporção registrada há 25 anos, de acordo com o SHEEO”⁷ (Marcus, 2013).

Se antes eram praticamente residuais, nos últimos anos os encargos educacionais ganharam, proporcionalmente, maior relevância. O problema, contudo, não é, conforme aponta a Presidente da Universidade de Harvard (Faust, 2006), somente o **custo por aluno, mas o preço por aluno**. As famílias têm dificuldade crescente de arcar com o valor dos encargos educacionais, criando tendência de elitização e de restrição do acesso à educação superior pública de excelência nos EUA, com a repercussão de perda de parcela significativa do capital humano.

⁶ No original: “The amount being spent per student by public colleges and universities has fallen to its lowest level in at least 25 years, a result of state budget cuts that a new report warns are rapidly eroding the nation’s educational edge over its international competitors. [§] The report, by the Boulder, Colorado-based State Higher Education Executive Officers, or SHEEO, shows that state and local financial support for public colleges and universities fell 7 percent last year, on top of a 9 percent drop the year before. And while enrollment also fell slightly—a result, the organization’s president said, not of lower demand, but of higher tuition—it’s still higher than in 2008, when the steep budget cuts began”.

⁷ No original: “Nearly half of the cost of public higher education is now borne by students in the form of tuition, more than double the proportion of 25 years ago, SHEEO said”.

Em suma, os alunos estão pagando mais, tendo menos acesso à educação superior (e de menor qualidade) nos EUA, enquanto as IES estão recebendo menos recursos derivados de encargos educacionais. Isso sugere o quanto o investimento institucional (seja proveniente de orçamentos públicos ou do setor produtivo ou financeiro privados) é muito mais relevante e impactante para a sustentabilidade orçamentário-financeira das instituições de ensino superior a longo prazo do que a cobrança de encargos educacionais de pessoas físicas, os quais asfixiam orçamentos domésticos, deprimem a renda familiar, reduzem a mobilidade sociogeracional e excluem parte dos estudantes do acesso e da permanência na educação superior.

Superar o desafio central do financiamento institucional é fundamental para manter a competitividade da educação superior pública dos EUA. Marcus (2013) registra que 70% das matrículas dos estudantes de *colleges* e de universidades dos EUA se concentram em IES públicas, o que sugere a dimensão do problema ali enfrentado.

Ao longo dos últimos dois anos, o sistema de educação superior público estadunidense tem sofrido severas críticas – inéditas no que se refere à sua repercussão. Em função dos altos encargos educacionais cobrados pela IES norte-americanas, inclusive no setor público, muitas famílias têm enfrentado o drama de não conseguir arcar com os custos da educação superior das gerações jovens.

Bolsas e outros benefícios ou auxílios para estudantes de famílias socioeconomicamente desfavorecidas são direcionados, principalmente, para alunos com bom desempenho acadêmico ou para aqueles que se dedicam, por exemplo, a esportes. Muitas das famílias norte-americanas têm de recorrer a empréstimos para conseguir manter os filhos na educação superior, de modo que o acesso e a permanência nesse nível de ensino tem-se transformado em um problema severo para parte expressiva da classe média dos EUA.

A disputa pela escolha da candidatura do Partido Democrático para as eleições presidenciais de 2016, polarizada entre Hillary Clinton e Bernie Sanders, elevou o fim da cobrança de encargos educacionais em IES públicas nos EUA a um dos centros da pauta das políticas públicas propostas pelo segundo pré-candidato. A

temática foi em parte absorvida por Hillary Clinton, quando escolhida candidata do Partido.

Outros sinais de crise no sistema de educação superior estadunidense foram detectados pela insuspeita revista *The Economist*, em seu *Special Report* da edição de 28 de março de 2015. Segundo dados apresentados por essa publicação, os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elevaram seus gastos com educação superior de 1,3% para 1,6% do PIB, comparando-se dados de 2000 e de 2013 (p. 13).

Especificamente nos EUA, o gasto com educação superior alcança 2,7% do PIB, custo que praticamente dobrou, em termos reais, em 20 anos (p. 4), ratificando os custos crescentes. Por seu turno, 45% dos estudantes daquele país não conseguem agregar novos conhecimentos e saberes após seus dois primeiros anos na universidade, o que sugere problema na qualidade do ensino. Os casos estatisticamente minoritários de universidades de ponta não podem ser analisados como representação mediana das instituições de ensino superior dos EUA:

Quase a metade dos graduandos norte-americanos estudam em CCs – com forte presença das chamadas minorias étnicas e população de renda mais baixa. Atualmente, começar a graduação em CCs (mais baratos) e depois transferir-se para uma escola mais ambiciosa (uma universidade estadual, p. ex) tem sido uma estratégia das classes médias para diminuir o custo da educação superior. Também tem sido significativa a capacidade dos CCs de oferecer cursos livres, não vinculados a diplomas – apenas a certificados profissionais ou de competência em idioma (ESL – inglês como segunda língua), muito importantes para imigrantes.

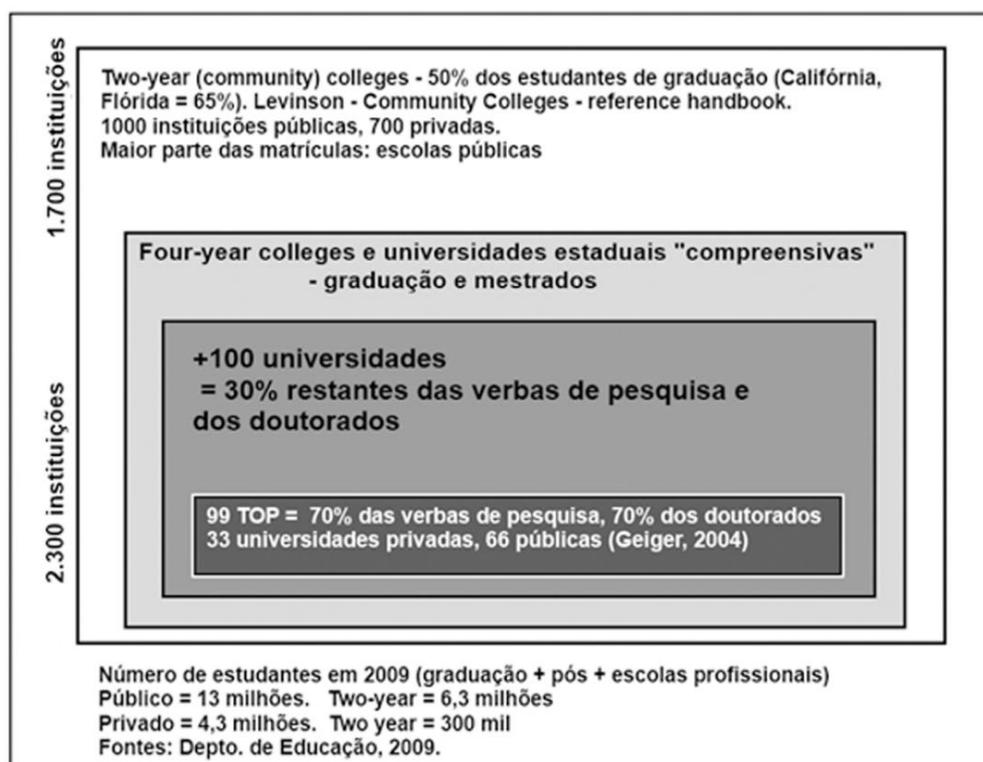
[...]

Olhando de outro modo, podemos tratá-lo como um sistema que tem 3 andares, organizados em pirâmide. A base da pirâmide é constituída pelos community colleges públicos, educação de massa e de curta duração. No segmento de community colleges, o segmento privado sem fins lucrativos tem muitas escolas, mas poucos estudantes. Ao lado dele, emerge um setor pequeno, mas crescente, de ensino privado de bacharelado com fins lucrativos, muito padronizado, de qualidade duvidosa, baixo custo e alto grau de perda (muita desistência, poucos concluintes). Acima desse segmento intermediário, existem algo como 2 mil instituições de variadas espécies – colleges privados de 4 anos, seletivos e de formação geral (liberal arts), colleges e universidades estaduais “compreensivas”,

algumas com másters e doutorados. E no topo da pirâmide, há umas 300 universidades de pesquisa e de doutorado. Esse segmento superior, por sua vez, tem um andar ultra-top, la crème de la crème, de algumas de dezenas de universidades.

Quadro 3

Resumo do sistema americano



(Moraes, 2015, 213-215).

Caso com algum paralelismo em relação aos EUA é o do Chile. Todas as IES públicas cobravam mensalidades até a recente reforma universitária e há forte programa de crédito estudantil. Há elevado grau de endividamento das famílias de estudantes da educação superior chilena. Protestos, nos últimos anos, pressionaram fortemente governos de centro-esquerda e de centro-direita para remodelar a educação superior pública do Chile. Proporcionalmente, o financiamento estatal direto às universidades chilenas corresponde a aproximadamente 15% do total, ficando o restante com as famílias.

Em função do alto endividamento das famílias de estudantes e das mobilizações sociais, o governo nacional chileno resolveu tomar caminho similar ao alemão, reorientando paulatinamente seu sistema de educação superior público a um modelo universalmente gratuito. A previsão é que a gratuidade plena nas IES públicas chilenas seja um resultado de um processo progressivo de abolição das cobranças de encargos educacionais ao longo desses próximos anos.

Quantitativamente, vale mencionar o caso chinês, que tem a maior educação superior pública do mundo: o sistema é numericamente gigantesco e somente cerca de 10% das IES são privadas – até 1982, todas eram públicas. Nesse país asiático, há cobrança de *tuition fees* desde 1997 para todo e qualquer estudante da educação superior. No entanto, deve-se notar que as taxas são proporcionais ao custo de cada ano de graduação: anos finais costumam ser mais caros que os iniciais; cursos que exigem maior investimento da instituição são mais custosos.

O financiamento da educação superior chinesa é predominantemente público – cerca de 70%, no presente, embora já tenha alcançado proporções maiores. Para auxiliar os estudantes a ingressar e permanecer na educação superior, há três programas principais de crédito estudantil, todos da primeira década do século XXI. Alguns deles abrangem despesas de moradia, outros não, sendo que os valores de financiamento estudantil variam (Ichfep, 2011).

Em estudo do Banco Mundial acerca da educação superior no Sudeste Asiático, abordando países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e educacional, encontra-se o seguinte registro: “**não há relação óbvia entre cobrança de encargos educacionais em instituições públicas e resultados**, além do fato de que os encargos tendem a se focar mais no ensino do que na pesquisa e, no âmbito do ensino, em campos do conhecimento que não aqueles da área STEM [ciência, tecnologia, engenharias e matemática]”⁸ (World Bank, 2009, p. 114, os grifos não são do original).

⁸ No original: “[...] there is no obvious relation between private fees in public institutions and results, and private delivery tends to be more focused on teaching than research and within teaching on non-STEM fields”.

Ou seja, encargos educacionais incidem sobre a parcela menos custosa da educação superior. As áreas *core*, que dão maior retorno ao sistema produtivo, são objeto de mais investimentos institucionais públicos ou privados, de modo que mesmo tendo maior custo por aluno, acabam sendo mais subsidiadas ou fruto de investimentos.

Seja com o custeio baseado totalmente em orçamentos públicos ou parcialmente em investimento privado (por meio de cobrança de encargos educacionais ou de aportes do setor produtivo e financeiro), a publicação do Banco Mundial nota que se esses recursos não são adequadamente direcionados a resultados efetivos (dos quais são listados os seguintes: pesquisa, externalidades e promoção da equidade), o modelo adotado – cobrar ou não encargos educacionais – torna-se quase uma questão de menor importância.

Sem repensar o modelo universitário e a dinâmica da relação entre educação superior e suas expectativas e resultados sociais, a discussão do financiamento torna-se praticamente sem efeito, pois não atinge o coração dos desafios da educação superior, mas apenas a questão superficial e aparente do custo médio dos estudantes e das instituições, cujos perfis e tamanhos são muito diversos. Um sistema adequadamente estruturado é aquele capaz de responder à dinâmica de equidade social e de adaptação aos processos produtivos tipicamente necessária no século XXI.

ENCARGOS EDUCACIONAIS EM IES PÚBLICAS E O CASO BRASILEIRO: UM DEBATE

No exemplo alemão, analisado anteriormente, a crítica e o fim da cobrança de encargos educacionais em universidades públicas embasaram-se nos custos de operacionalização administrativa, de implementação e de manutenção do modelo de cobrança de encargos. Esses gastos expressam-se, entre outros fatores, em necessidade de investimentos públicos para criar condições de estabelecer, de forma acurada, quem são os estudantes que têm condições de pagar pela educação superior pública, quanto podem efetivamente pagar – bem como os escalonamentos pertinentes – e quais não têm.

Na Alemanha, detectaram-se uma série de distorções, de anomias e de injustiças no ordenamento administrativo e nos critérios associados à cobrança de encargos educacionais na educação superior pública. Ademais, os recursos obtidos com a cobrança desses encargos acabaram sendo majoritariamente usados para financiar o sistema de operacionalização administrativa e de seleção e de comprovação dos critérios de cobrança, representando praticamente nenhum benefício em favor dos estudantes carentes, que continuaram tendo a gratuidade mas sem obter expressivos recursos adicionais derivados da cobrança dos encargos que fossem destinados ao apoio e à promoção da permanência dos alunos socialmente desfavorecidos nos cursos superiores públicos.

Mesmo com a alta renda *per capita* alemã, a cobrança de encargos educacionais não se converteu em vantagem significativa orçamentária e financeira para o Estado. Igualmente, a medida não se reverteu em mais recursos para estudantes carentes das instituições públicas. Se isso ocorreu naquele país europeu, no Brasil, em que a renda *per capita* é mais baixa do que nos países mais desenvolvidos, a capacidade de encargos educacionais contribuírem com o financiamento das IES públicas de políticas de fomento destinadas à permanência de estudantes de baixa renda nas IES públicas tenderia a ser ainda mais débil.

Acresce-se a isso o fato de que a base quantitativa de contribuição de estudantes em condições sociais mais favorecidas em países desenvolvidos é muito maior do que no Brasil. Nos países desenvolvidos, há grande percentual de jovens na educação superior – em especial na pública –, diferentemente do Brasil. Entre nós, há cerca de 16% dos jovens em idade ideal (18 a 24 anos) frequentando cursos superiores, públicos ou privados. Desse total, pouco menos de 25% dos estudantes (ou seja, aproximadamente 4% dos jovens em idade ideal) frequentando cursos superiores públicos.

Entre os alunos que frequentam IES públicas, se se considerar que menos de 15% de estudantes são da “elite” (é o que aponta o Relatório da Andifes e do Fonaprace de 2016 especificamente para as instituições federais de ensino superior brasileiras, que, embora não contabilizem IES públicas estaduais e municipais, são bastante representativas, quantitativamente e em termos de perfil, dos

estudantes que frequentam a educação superior pública do País), teríamos menos de 0,6% de famílias com jovens em idade ideal frequentando cursos superiores com efetiva capacidade contributiva para sustentar encargos educacionais nas IES públicas.

Nesse sentido, o argumento orçamentário mostra-se frágil para o caso brasileiro, por ser pouco efetivo e não resolver os problemas críticos das finanças das IES públicas. Ainda assim, isso não invalida, por si só, o argumento favorável à cobrança de encargos educacionais. A cobrança pode ser defendida como medida pedagógica para conscientizar aqueles que têm melhores condições financeiras de que estão desfrutando de um bem público, que deveria ser gratuito apenas para os alunos carentes.

Esse é um argumento meramente pedagógico e psicológico, com baixíssimo impacto financeiro efetivo, que também enfrentará outro obstáculo à frente: muitas famílias de maior renda *per capita* pretendem cada vez menos que seus jovens frequentem universidades públicas brasileiras, desejando, ao contrário, que seus filhos ingressem em IES internacionais dos países desenvolvidos. Nesse sentido, os estudantes de “elite” tendem a diminuir nas IES públicas brasileiras, como as pesquisas a respeito do perfil discente das instituições federais de ensino superior já revelam com contundência.

Deve-se notar, também, que o critério de corte para estabelecer o pagamento de encargos educacionais é problema a ser enfrentado. Por um lado, é mais “fácil” verificar quem são os estudantes efetivamente carentes, ou seja, aqueles que necessitam, para além da gratuidade de cursos superiores públicos, de bolsas permanência e de auxílios para transporte, moradia, alimentação e materiais de estudo. Por outro lado, estabelecer quem é a “elite” dos estudantes de universidades públicas brasileiras é tarefa mais complexa.

Qual deve ser o corte adequado? Qualquer corte prejudica severamente o segmento “intermediário” (que não estará nem na “elite”, nem entre os estudantes socioeconomicamente desfavorecidos). O aluno de renda “intermediária” não terá benefícios de acesso – e, principalmente, não receberá auxílios para a permanência e conclusão do curso superior – e tampouco terá capacidade contributiva

para pagar mensalidades à IES pública ao qual é vinculado, o que anula as vantagens que a cobrança de encargos educacionais poderia, aparentemente, trazer aos orçamentos das IES públicas.

Seria uma solução, para esse segmento intermediário, uma espécie de “Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) das universidades públicas”? Ou a extensão do Fies e do ProUni (Programa Universidade para Todos) a estudantes de IES públicas? Uma resposta afirmativa a essas perguntas implicaria novas despesas estatais com a educação superior. Em outros termos, a arrecadação de recursos oriundos da cobrança de encargos educacionais seria anulada ou superada pela necessidade ou pela iniciativa política de despejar novos gastos públicos para custear programas de acesso e de permanência de estudantes não só em IES privadas, mas também em IES públicas.

A cobrança de encargos educacionais em cursos superiores públicos não resolveria o problema orçamentário-financeiro das IES públicas e a base de arrecadação das mensalidades seria extremamente reduzida, fazendo da medida uma proposta inócua. Pouquíssimos pagariam mensalidades, uma massa precisaria ser isenta delas e o segmento “intermediário” teria duas opções: a evasão ou a dependência de novas políticas públicas de financiamento do acesso e permanência em cursos superiores públicos, com esses novos custos anulando qualquer benefício orçamentário-financeiro derivado da cobrança de encargos educacionais.

Para que esse cenário comparativo do Brasil com outras nações possa ser melhor explorado e sirva de subsídio possível para reflexão, apresentam-se elementos dos principais modelos sistemas de educação superior, bem como a vinculação disso com o custo aluno e com o dilema da cobrança de encargos educacionais em IES públicas (mensalidades, semestralidades ou anuidades), que é sujeito a uma série de condicionantes sociais, sistêmicos e estruturais.

Atualmente, cerca de 75% das matrículas totais da educação superior no Brasil são privadas. O impacto, portanto, de eventual cobrança de encargos educacionais em IES públicas brasileiras seria, do ponto de vista estrutural, restrito.

Entre os diversos sistemas de educação superior existentes, pode-se ter diferentes graus de sucesso, eficácia e eficiência, desde o financiamento até a

qualidade da formação de quadros. Não há modelo melhor ou pior por si só. Há, sim, alguns mais bem estruturados e outros menos. Em qualquer um dos sistemas, a capacidade de avaliação e de cobrança de resultados é fator decisivo para o sucesso do modelo, muito mais do que a cobrança de encargos educacionais. Se cobrança de mensalidades fosse uma solução, países que já adotam esse modelo não teriam problemas crescentes de financiamento.

Nesse sentido, cobrar mensalidades não resolve o custo crescente de sustentabilidade do sistema de educação superior – como a experiência internacional revela –, o que vale em especial para as instituições universitárias, afinal elas demandam estrutura complexa e cara de profissionais, de infraestrutura e de articulação institucional. Países altamente desenvolvidos têm seus sistemas de educação superior baseados em uma expressiva proporção de cursos superiores não universitários. Por exemplo, no Canadá, mais de 70% dos jovens em idade ideal para realizar cursos superiores (18 a 24 anos) estão na educação superior, mas mais da metade deles frequenta cursos não universitários.

O financiamento da educação superior por cobrança de encargos educacionais não se vincula apenas a questões orçamentárias, mas demanda como contrapartida a exigência de qualidade na oferta de cursos e de resultados, seja na formação de estudantes, seja em termos de conhecimentos e técnicas produzidos em contexto acadêmico. Em conclusão, **a discussão mais relevante e decisiva é sistêmica e não meramente orçamentário-financeira.**

Um dos desafios nacionais reside no fato de que nossas IES públicas foram e continuam criadas segundo o esforço de universalizar o modelo universitário – que confere maior prestígio aos docentes-pesquisadores e que é capaz de obter mais recursos públicos para a investigação científica, notadamente concentrados no CNPq, na Capes e na Finep. Os custos do modelo universitário tradicional são altíssimos e dificilmente sustentáveis nessa perspectiva universalizante. No entanto, não é a eventual cobrança de mensalidades o elemento capaz de resolver esse problema intrínseco e sistêmico.

Em tese, independentemente de se concordar no mérito com a ideia, somente a diferenciação entre IES universitárias e não universitárias teria o condão

de realizar parte substancial desse ajuste. Seria necessário buscar novas formas robustas de financiamento das IES universitárias, vinculadas a mais recursos públicos e, simultaneamente, à produção de condições capazes de favorecer doações privadas, nos moldes dos *endowment funds*, bem como ampliar o acesso e garantir a permanência em IES públicas não universitárias para contemplar a dimensão social da educação superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

No mundo inteiro, o custo por estudante da educação superior é maior do que o do aluno da educação básica (ensinos “primário” e “secundário”, segundo a terminologia internacionalmente generalizada), mesmo porque o nível superior inclui a pós-graduação. Alunos de cursos de mestrado e doutorado são contabilizados como alunos de graduação no cálculo do custo por aluno, mas são ainda mais caros.

De acordo com o relatório **Education at a Glance 2016**, os países da OCDE gastam em média 1,9 vezes mais em um estudante da educação superior do que nos anos iniciais do ensino fundamental (identificados, respectivamente, como educação terciária e primária no estudo). Em países como Dinamarca, Itália e Coreia do Sul essa relação é de 1,5, mas em outros, como Brasil, Colômbia e Turquia, chega a 3. Embora seja inviável igualar os investimentos nos dois níveis, como se vê pela comparação internacional, o que se tinha no Brasil, no início dos anos 2000, era uma situação inaceitável de desnível na destinação de recursos públicos.

O levantamento da OCDE (2016) compara gastos por aluno. Registra que, entre os países da OCDE, a média dos gastos por aluno é de U\$ 8.477,00 no nível primário (equivalente aos anos iniciais do ensino fundamental brasileiro), U\$ 9.811,00 no nível secundário (equivalente aos anos finais do fundamental e ao ensino médio) e U\$ 15.772,00 no nível terciário (educação superior) – ver os Quadros 4, 5 e 6 (Anexos).

Aperfeiçoar a avaliação institucional das IES brasileira seria uma medida da maior relevância e teria anterioridade no debate em relação ao financiamento da educação superior pública. Afinal, se não se sabe o que se quer exatamente dessas instituições e nem como se pretende que elas alcancem os resultados esperados, não é possível definir adequada política de financiamento, que,

no fundo, é apenas um meio para o fim que seja minimamente consensual para a sociedade e para o Estado, ainda que haja, evidentemente, visões distintas de papel das IES públicas e da educação superior.

Derrubado o mito de que os estudantes das IES públicas brasileiras são de “elite” a partir dos dados apresentados ao longo desse estudo, não se deve desconsiderar que esse estereótipo não é cultivado apenas entre nós, mas também se verifica em países centrais, como a Grã-Bretanha: “[...] a educação superior inglesa é deficiente pela existência da Oxbridge [as Universidades de Oxford e Cambridge], enquanto a imagem pública das universidades na TV e na mídia impressa é [distorcida]. [...] O grande público inglês pensa que todas as universidades são lugares de privilégio e de prosperidade” (Desai, 2005, p. xiii).

Na Grã-Bretanha, é inegável que as Universidades de Oxford e Cambridge são redutos de formação da elite, mas o sistema de educação superior das Ilhas Britânicas (salvo a Escócia, que tem acentuadas peculiaridades regionais) é bastante assimétrico, com uma pluralidade de instituições fracas, com pouco prestígio e com escassos recursos públicos, contrastando com a imagem elitista e pujante da “Oxbridge” (Desai, 2005, p. xiii). A caricatura britânica pode ser expressa, entre nós, na ideia de que o estudante “padrão” das IES públicas brasileiras é o de uma parcela dos estudantes de uns poucos cursos mais prestigiados de instituições como a USP, a UFMG, a UnB e a UFRJ.

A defesa da cobrança de encargos educacionais em IES públicas dependeria, caso implementada, de um conjunto de iniciativas para que se alcance o resultado esperado. Seria fundamental reformar o financiamento das IES públicas, aumentando os recursos disponíveis; reduzir substancialmente os recursos públicos destinados ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); massificar programas de bolsa permanência; promover políticas públicas de amplo oferecimento de moradia, de transporte e de bolsas de Iniciação Científica e congêneres aos estudantes de instituições públicas; aumentar exponencialmente matrículas nas IES públicas; investir pesadamente na carreira docente pública; regular fortemente a carreira docente em IES privadas, para garantir a qualidade do ensino (muitas vezes questionável na iniciativa privada); melhorar a infraestrutura das IES públicas; expandir os Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia (Ifets ou IFs), que são intrinsecamente

vinculados à educação básica e ao ensino técnico, com forte potencial de impacto na formação das novas gerações.

Sem medidas como essas, a eventual cobrança de encargos educacionais tenderia a reverter o processo de democratização do acesso e permanência à educação superior no Brasil e não resolveria problemas orçamentário-financeiros das IES públicas – podendo inclusive resultar em impacto inverso do que se espera nesse campo.

A despeito do atual cenário de crise das contas públicas, deve-se considerar que os investimentos em educação superior, se bem articulados, promovem a produção de valor agregado e retornos em proporção muito superior ao investido. Ademais, são investimentos de longo prazo, com capacidade estruturante para o desenvolvimento regional e econômico do País. Se é o caso de defender a cobrança de encargos educacionais em IES públicas, é necessário também defender e implementar as demais políticas públicas mencionadas e obter alternativas viáveis e sustentáveis ao financiamento estatal.

A experiência internacional demonstra que a cobrança de encargos educacionais não sustenta os custos de uma IES pública, especialmente se esta for uma instituição tipicamente humboldtiana (uma universidade de pesquisa). Os defensores dessa ideia teriam, na verdade, que eleger algumas pautas anteriores como prioridades: o estabelecimento de *endowment funds* (fundos patrimoniais vinculados), a ampliação do financiamento de IES públicas por meio de instituições privadas e maiores orçamentos públicos (Barr e Crawford, 2005, p. 3), e a limitação das políticas de crédito estudantil (que cresceram excessivamente no Brasil nos últimos anos).

Se é verdade que o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) permite o acesso à educação superior, reduzindo, de início, desigualdades que têm por origem a renda familiar, esse fosso social é reaberto após a conclusão do curso superior privado, pois o egresso (e sua família) tem de continuar pagando o financiamento do curso, o que reduz ou até obsta sua mobilidade socioeconômica futura. Isso não significa dizer que o Fies é uma política equivocada, mas que é ineficiente em longo prazo para várias faixas de renda. Ademais, deveria ser vinculado à exigência de alta qualidade das IES privadas beneficiadas.

Quando a União aplica mais recursos no Fies do que na complementação do Fundeb, como ocorreu desde 2014 (o Projeto de Lei Orçamentária de 2017 prevê o maior quantitativo de recursos para o Fies da história: R\$ 21 bilhões), tem-se a dimensão da desproporcionalidade do crédito estudantil para a educação superior. **A pesquisa, a inovação, a ciência e a tecnologia – que capacitam os formados nas IES a agregar valor nos processos produtivos – pouco são produzidas pelas IES privadas.** Inversamente, as universidades públicas (sobretudo algumas de ponta) concentram a produção científica e tecnológica do País e promovem algum grau de internacionalização do conhecimento brasileiro. No entanto, têm limitados recursos para manutenção, desenvolvimento e investimento.

Bastaria reduzir a proporção do Fies a uma dimensão razoável e direcionar os recursos públicos então disponíveis ao desenvolvimento das IES públicas, **cujo retorno do investimento é muito maior para o País, em termos produtivos e de formação de capital humano, do que o de IES privadas.** Concomitantemente, a eventual cobrança de mensalidades em IES públicas teria de ser intimamente associada ao incremento de políticas públicas de apoio à permanência dos estudantes nos cursos superiores, as quais ainda são frágeis no País (a despeito de avanços pontuais ocorridos desde 2010) e que tendem a minguar diante da atual crise financeira do Estado brasileiro.

Dado que a cobrança de mensalidades em IES públicas não consiste em solução milagrosa para problemas orçamentário-financeiros, esses recursos novos não permitiriam recuperar estruturalmente o estado deteriorado de nossas IES públicas. A cobrança de mensalidades teria sentido no Brasil, para seus defensores, somente como medida complementar, pontual, simbólica (“pedagógica”, “psicológica”), de baixo impacto (podendo ter até repercussão orçamentário-financeira negativa se adotada isoladamente, sobretudo a se considerar o perfil de baixa renda familiar do estudante de cursos superiores públicos) e posterior a tantas outras mais estruturantes.

Sem uma análise e uma reforma sistêmica do modelo de educação superior, a cobrança de encargos educacionais tende apenas a deprimir ainda mais o potencial das IES públicas, inclusive em termos de produção de valor agregado e de capital humano para a sociedade, sem contrapartida efetiva de melhoria orçamentário-financeira para o setor público.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Adriana L.; GUSKE, Ana Cláudia; GARCIA, Ricardo L. Análise de custos: uma comparação entre duas universidades públicas do Sul do Brasil. In: **XV Convenção de Contabilidade do Sul do Brasil**, Área 4 – Contabilidade Governamental e do Terceiro Setor, Bento Gonçalves, RS, p. 1-16, 26-28 ago. 2015.
- ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. Brasília, jul. 2011. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf. Acesso em: 20 nov. 2016.
- _____; FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. **IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições de ensino superior brasileiras - 2014**. Uberlândia, MG, jul. 2016. Disponível em: https://proae.ufba.br/sites/proae.ufba.br/files/pesquisa_perfil_estudante.pdf. Acesso em 26 out. 2016.
- BARR, Nicholas. **Financing higher education: comparing the options**. London: LSE, 10 June 2003.
- DESAI, Meghnad. Foreward. In: BARR, Nicholas; CRAWFORD, Iain. **Financing Higher Education: Answers from the UK**. London/NY: Routledge, 2005, p. xi-xiii.
- ECONOMIST, The. The whole world is going to university. Is it worth it? **Special Report – Universities**, p. 1-16, March 28th-April 3rd, 2015.
- FAUST, Drew. **How Harvard will be ten years for now?** Interview for Erick Schatzker at the Aspen Idels Festival. Aspen, Bloomberg TV, June 30, 2016. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/videos/b/eae463a0-8821-48a0-8a2d-69620a7c781b>. Acesso em 7 nov. 2016.
- GOIS, Antonio. Chance de um aluno mais pobre entrar numa universidade pública é de apenas 2%. Quadro não é muito diferente nas particulares, **O Globo [online]**,

14 nov. 2016. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/antonio-gois/post/chance-de-um-aluno-mais-pobre-entrar-numa-universidade-publica-e-de-apenas-2-quadro-nao-e-muito-diferente-nas-particulares.html>. Acesso em: 29 nov. 2016.

ICHEFP. The International Comparative Higher Education and Finance Project. The International Comparative Higher Education and Finance Project. **Higher Education Finance and Cost-Sharing in China**. Graduate School of Economics, University of Buffalo, The State University of New York, 2011. Disponível em: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Asia/China.pdf. Acesso em: 1º jun. 2015.

IES–NCES. Institute of Education Sciences – National Center for Education Statistics. Education Expenditures by Country [Chapter 3: Elementary and Secondary Education; Section: Finance]. In: **The condition of education**. Washington, DC: Department of Education, 2016. Disponível em: http://nces.ed.gov/programs/coe/pdf/coe_cmd.pdf. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. The International Comparative Higher Education and Finance Project. **Higher Education Finance and Cost-Sharing in Germany**. Graduate School of Economics, University of Buffalo, The State University of New York, 2009. Disponível em: http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Europe/Germany.pdf. Acesso em: 1º jun. 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo de educação Superior 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf. Acesso em: 1º jun. 2015.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de *et al.* Custo do ensino de graduação em instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Viçosa. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, FGV, v. 44, n. 3, p. 637-670, maio/jun. 2010.

- _____ *et al.* Gestão de custos nas Instituições Federais de Ensino Superior: uma análise das metodologias de apuração do custo por aluno. In: **EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança**, São Paulo, Anpad, p. 1-16, 22-24 nov. 2006. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG_262.pdf. Acesso em: 5 dez. 2016.
- MARCUS, Jon. Per-student spending on public higher ed drops to 25-year low. **The Hechinger Report**. March 6, 2013. Disponível em: <http://hechingerreport.org/per-student-spending-on-public-higher-ed-drops-to-25-year-low/>. Acesso em: 18 out. 2016.
- MORAES, Reginaldo C. C. Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 36, n. 130, p. 197-218, jan./mar. 2015.
- OECD [OCDE]. Organisation for Economic Co-operation and Development. Indicator B1: How much is spent per student? **Education at a Glance 2014: OECD Indicators**, OECD Publishing. Paris, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/888933116908>. Acesso em: 18 out. 2016.
- _____. **Education at a Glance 2016: OECD Indicators**, OECD Publishing. Paris, 2016. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1481500982&id=id&accname=guest&checksum=17512954757E10944B6B68F90120CB2A>. Acesso em: 18 out. 2016.
- PALACIOS, Ricardo. Mensalidade na USP? In: **Carta Capital**, São Paulo, 19 maio 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/educacao/mensalidade-na-usp-7311.html>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- PESSOA, Maria Naiula M.; PETER, Maria da Glória A.; COCHRANE, Maria Cavalcante. Descrição e análise do sistema de apuração de custos das instituições federais de ensino superior. In: **VIII Congresso Brasileiro de Custos**, São Leopoldo, RS, p. 1-18, 3-5 out. 2001. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/2845/2845>. Acesso em: 5 dez. 2016.

- SANTOS, Inalda; LIMA, Ana Patrícia S. R.; MACIEL, Gerline. O ensino superior no Brasil e a criação da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). In: **V Encontro de Pesquisa em Educação em Alagoas** – Pesquisa em Educação: desenvolvimento, ética e responsabilidade social. Maceió, ago./set. 2010, p. 1-12. Disponível em: <http://dmd2.webfactional.com/media/anais/O-ENSINO-SUPERIOR-NO-BRASIL-E-A-CRIACAO-DA-UNIVERSIDADE-FEDERAL-RURAL-DE-PERNAMBUCO-%28UFRPE%29.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2015.
- SCHARTZMAN, Simon; CASTRO, Cláudio de Moura. **A nova reforma do MEC**: mais polimento, mesmas ideias. 200? [meados da primeira década do século XXI]. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/reforma2.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.
- SEMESP. Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. **Mapa do ensino superior no Brasil – 2016**. São Paulo, 2016.
- SILVA, César Augusto Tibúrcio; MIRANDA, Nair Aguiar de. **Manual – Modelo de apuração de custos da UnB**. Brasília: UnB, Secretaria de Planejamento, nov. 2005. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/documentos/manual_custos-completo.pdf. Acesso em: 16 nov. 2016.
- SIQUEIRA, Ângela C. As reformas do ensino superior no Chile e na China. In: **Avaliação** – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v. 4, n. 8, p. 141-161, 2003.
- TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: ALBACH, Philip (ed.). *International Handbook of Higher Education*, Berkeley, Kluwer, 2005. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- WORLD BANK. Financing Higher Education [Chapter 4]. **East Asia Pacific**. 2009. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EASTASIAPACIFICEXT/Resources/226300-1279680449418/7267211-1318449387306/EAP_higher_education_chapter4.pdf. Acesso em: 18 out. 2016.

ANEXOS

Tabela 1. Fonte: Pessoa, Peter e Cochrane (2001, p. 13).

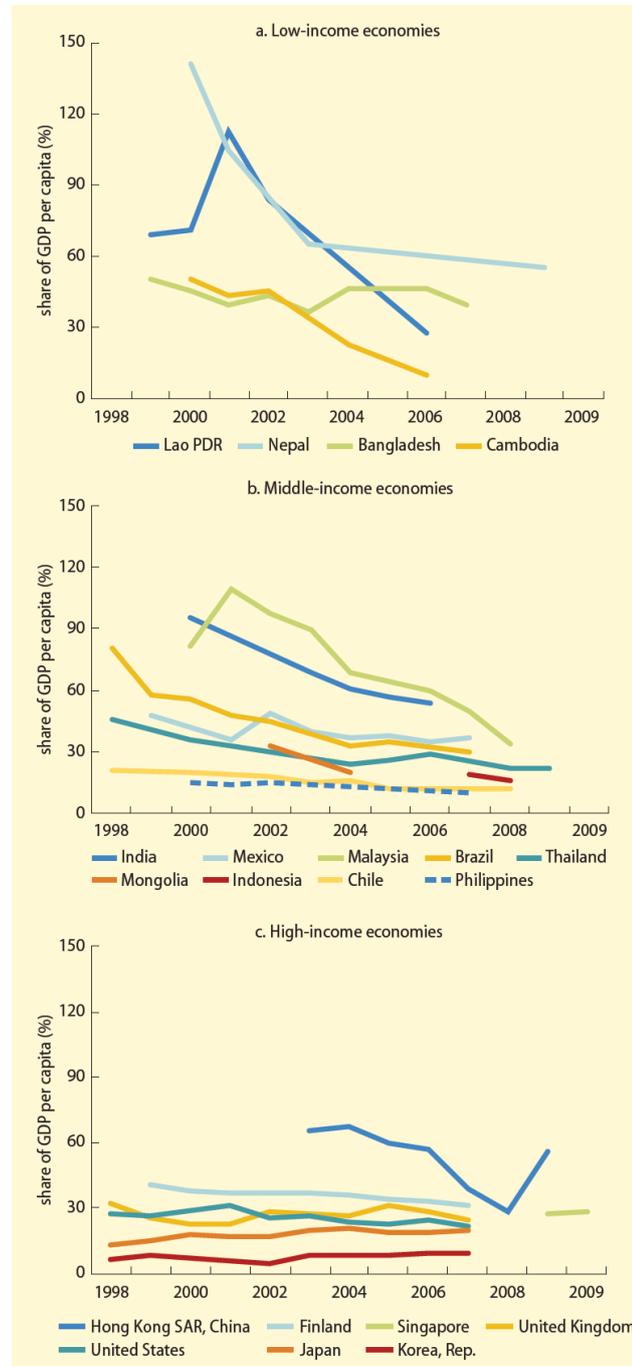
Estimativa do Custo Médio por Aluno nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)
Período: 1998/Valores em R\$

IFES	TOTAL DE RECURSOS	CUSTO MÉDIO POR ALUNO		
		Com Precatórios e Inativos	Sem Inativos	Sem Precatórios e sem Inativos
UFPA	180.555.684,87	9.060,86	6.816,08	6.269,13
UFAP	5.653.017,71	2.809,65	2.809,65	2.809,65
UFRR	13.691.507,15	3.670,65	3.603,23	3.603,23
UNIR	20.240.094,99	4.888,91	4.706,82	4.178,20
FUAM	78.524.427,13	8.851,81	7.128,59	6.614,32
UFAC	43.945.987,97	16.422,27	14.322,93	11.492,95
UFAL	133.150.788,20	19.608,42	15.866,46	11.747,10
UFPE	183.332.181,70	10.474,06	6.388,71	6.370,14
UFRPE	65.771.393,12	11.330,13	7.423,53	7.411,03
UFMA	152.355.661,84	14.707,56	12.134,75	6.948,91
UFRN	310.873.959,16	28.547,65	23.587,22	11.996,50
UFCE	219.223.757,13	17.320,36	12.287,65	11.771,69
UFBA	208.781.932,96	11.072,44	7.121,11	7.114,29
UFPB	304.582.602,97	16.762,02	12.707,56	12.142,10
UFPI	76.007.411,60	10.250,49	8.061,04	8.056,62
UFSE	55.333.372,94	8.981,23	6.978,26	6.978,26
UnB	176.754.199,78	10.839,16	8.548,75	7.569,53
UFGO	130.821.301,95	11.942,79	8.287,73	8.276,12
UFMT	104.457.319,24	10.876,44	8.754,56	8.566,52
UFMS	118.188.668,72	15.377,14	13.740,97	12.844,79
UFSC	211.459.291,98	11.172,36	8.350,71	8.190,82
UFRGS	245.434.780,03	11.215,26	7.543,98	6.945,49
UFPR	231.985.173,30	13.604,57	9.270,58	7.611,97
UFSP	169.777.878,49	16.741,73	12.501,41	10.038,96
FURG	65.743.367,79	14.002,85	10.991,81	10.980,79
UFPEL	82.534.662,45	14.309,06	10.286,90	9.984,92
UFMG	299.819.219,28	14.562,11	9.474,51	9.307,21
UFJF	84.453.238,15	11.153,36	7.417,10	7.408,84
UFLA	25.481.538,50	12.122,52	9.486,87	9.486,87
UFU ^b	128.579.729,00	13.147,21	10.930,22	10.763,41
UFOP	36.730.248,93	15.272,45	12.107,05	11.583,13
UFV	94.076.527,81	15.580,74	11.810,37	11.791,25
UFRJ	572.769.051,87	17.385,09	13.109,67	13.104,52
UFF	256.891.223,91	13.803,19	9.334,78	9.078,60
UFRRJ	81.027.473,69	15.035,72	11.016,13	11.003,30
UNIRIO	56.286.821,63	10.793,25	8.188,56	8.038,99
UNIFESP	118.398.796,88	41.689,72	35.454,44	35.372,79
UFSCAR	50.474.119,84	9.550,45	7.983,71	7.982,87
UFES	103.282.243,12	9.763,89	7.013,03	6.989,27
CEFET-RJ	32.724.781,75	34.266,79	22.295,33	21.415,29
CEFET-MG	32.253.067,00	27.997,45	20.046,63	19.889,19
CEFET-PR	47.381.084,35	16.964,23	13.977,85	13.100,51
CEFET-MA	18.582.879,12	72.306,92	52.293,44	47.930,69
CEFET-BA	21.506.857,55	23.326,31	19.702,77	19.528,03
EFOA	10.979.725,32	11.012,76	7.404,67	7.404,67
EFEI	18.451.543,63	12.786,93	9.024,05	8.592,72
FUNREI	12.334.913,75	5.494,39	4.824,25	4.824,25
FMTM	42.966.658,74	72.701,62	63.971,52	63.971,52
FAFEOD	4.829.807,98	20.552,37	14.171,09	12.575,91
FFFCMPA	10.648.617,11	14.769,23	11.907,15	11.547,70
FCAP	26.971.150,59	21.203,73	17.588,23	12.330,54
ESAM	18.497.946,51	32.681,88	26.088,46	26.088,46

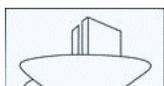
Fonte dos dados brutos: MEC/SESu (1998) apud Durhan (1998, p. 13-14).

Tabela 2. Gasto público por estudante da educação superior em relação à proporção do PIB *per capita*, 1998-2009.

FIGURE 4.8 Public expenditure per tertiary pupil as a share of GDP per capita, 1998–2009



Source: EdStats database.



Quadro 1. Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb - 2015

Etapa/modalidade	CAQi CNE (% PIB Per capita)	Base de cálculo	CAQi Campanha-CNE 2015	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi Campanha-CNE - Fundeb mínimo	Razão: CAQi Campanha-CNE / Fundeb mínimo 2015
Creche (tempo integral)	39,00	CAQi Campanha-CNE	10.005,59	3.349,27	6.656,32	2,99
Creche (tempo parcial)	30,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25	2,99
Pré-escola (tempo integral)	19,63	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88	1,50
Pré-escola (tempo parcial)	15,10	CAQi Campanha-CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60	1,50
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01	1,43
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	14,10	CAQi Campanha-CNE	3.617,41	2.834,00	783,41	1,28
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	23,80	CAQi Campanha-CNE	6.105,98	2.962,82	3.143,16	2,06
Ensino Fundamental Anos finais – Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64	1,51
Ensino Fundamental (Tempo Integral)	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio Urbano (parcial)	14,50	CAQi Campanha-CNE	3.720,03	3.220,46	499,57	1,16
Ensino Médio Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE (EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01	1,39
Ensino Médio Tempo Integral	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio integrado à Ed. Profissional	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Educação Especial (conta 2x)	31,68	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62	1,43
Educação de Jovens e Adultos (Aval. no processo)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28	1,79
EJA (integrado à Ed. Profissional)	17,28	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.433,25	3.091,64	1.341,61	1,43
Educação Indígena e Quilombola	23,80	CAQi Campanha-CNE (EF I Rural)	6.105,98	3.091,64	3.014,34	1,97
Creches conveniadas (tempo Integral)	33,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	8.466,27	2.834,00	5.632,27	2,99
Creches conveniadas (tempo parcial)	24,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	6.157,29	2.061,09	4.096,20	2,99

Obs: * Nos casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb.

Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)

Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Quadro 2. Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, com Valores Atualizados para 2014 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e a Proporção do Investimento Público por Estudante da Educação Superior sobre o Investimento Público por Estudante da Educação Básica, por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014

Ano	Investimento Público Direto por Estudante (R\$1,00)								
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino						Educação Superior	Proporção da Educação Superior sobre a Educação Básica (Estudante)
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio			
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais				
2000	2.338	1.946	2.455	1.866	1.954	1.878	21.341	11,0	
2001	2.416	2.014	2.191	1.846	2.129	2.112	21.089	10,5	
2002	2.397	1.986	2.051	2.174	2.051	1.423	19.531	9,8	
2003	2.355	1.978	2.338	2.088	1.977	1.578	17.067	8,6	
2004	2.497	2.135	2.353	2.385	2.205	1.441	16.157	7,6	
2005	2.660	2.254	2.188	2.556	2.378	1.528	17.409	7,7	
2006	3.164	2.749	2.391	2.863	3.125	2.123	18.023	6,6	
2007	3.696	3.218	2.899	3.365	3.552	2.576	19.044	5,9	
2008	4.183	3.695	3.097	3.877	4.134	2.980	17.602	4,8	
2009	4.601	4.046	3.101	4.374	4.567	3.142	19.769	4,9	
2010	5.294	4.654	3.808	5.000	5.010	3.958	21.013	4,5	
2011	5.791	5.045	4.507	5.175	5.189	4.906	22.389	4,4	
2012	6.168	5.472	5.313	5.572	5.353	5.582	20.335	3,7	
2013	6.601	5.847	5.783	5.873	5.809	5.902	22.753	3,9	
2014	6.669	5.935	5.878	5.911	5.927	6.021	21.875	3,7	

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Quadro 3 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação por Estudante em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014

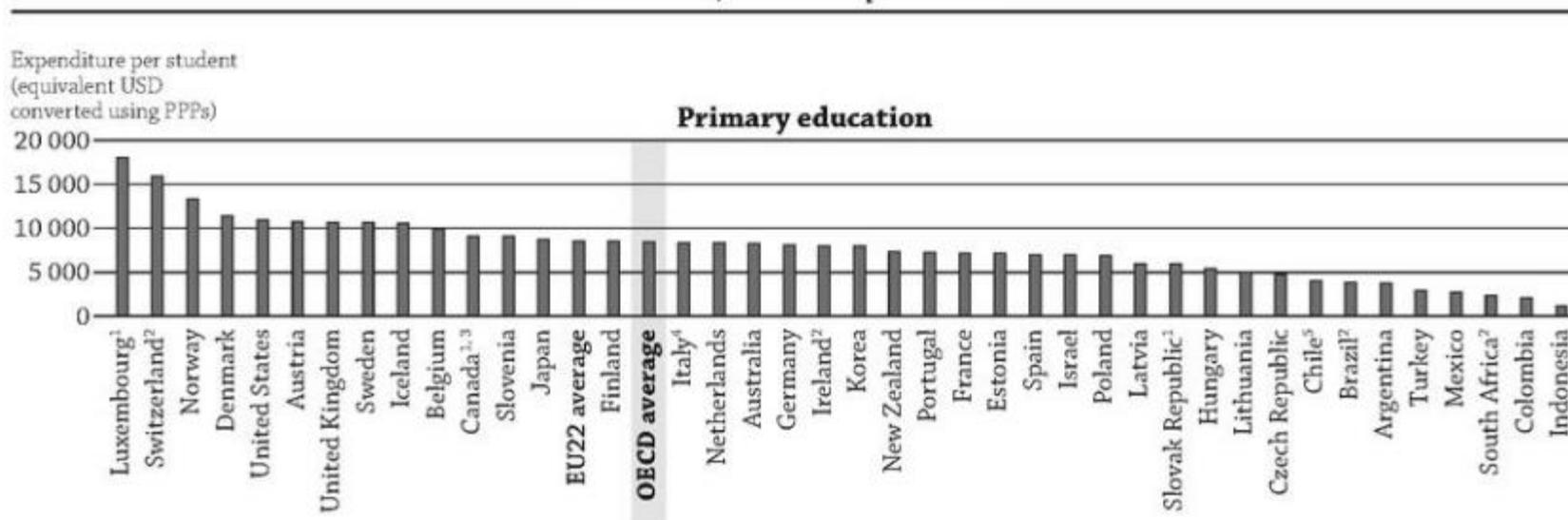
Ano	Percentual do Investimento Público Direto por Estudante em relação ao PIB <i>per capita</i> (%)							
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					Ensino Médio	Educação Superior
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental				
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	14,1	11,7	14,8	11,2	11,8	11,3	128,5	
2001	14,4	12,0	13,1	11,0	12,7	12,6	125,7	
2002	14,4	11,9	12,3	13,0	12,3	8,5	117,1	
2003	13,6	11,4	13,5	12,1	11,4	9,1	98,5	
2004	13,8	11,8	13,0	13,1	12,2	7,9	89,1	
2005	14,2	12,0	11,7	13,6	12,7	8,1	92,9	
2006	16,0	13,9	12,1	14,4	15,8	10,7	90,9	
2007	17,5	15,3	13,8	16,0	16,8	12,2	90,3	
2008	18,6	16,5	13,8	17,3	18,4	13,3	78,4	
2009	20,2	17,8	13,6	19,2	20,1	13,8	86,9	
2010	21,4	18,8	15,4	20,2	20,2	16,0	84,8	
2011	22,8	19,9	17,8	20,4	20,5	19,4	88,3	
2012	24,4	21,7	21,0	22,1	21,2	22,1	80,5	
2013	25,8	22,8	22,6	22,9	22,7	23,0	88,9	
2014	24,5	21,8	21,6	21,7	21,8	22,1	80,3	

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Quadro 4

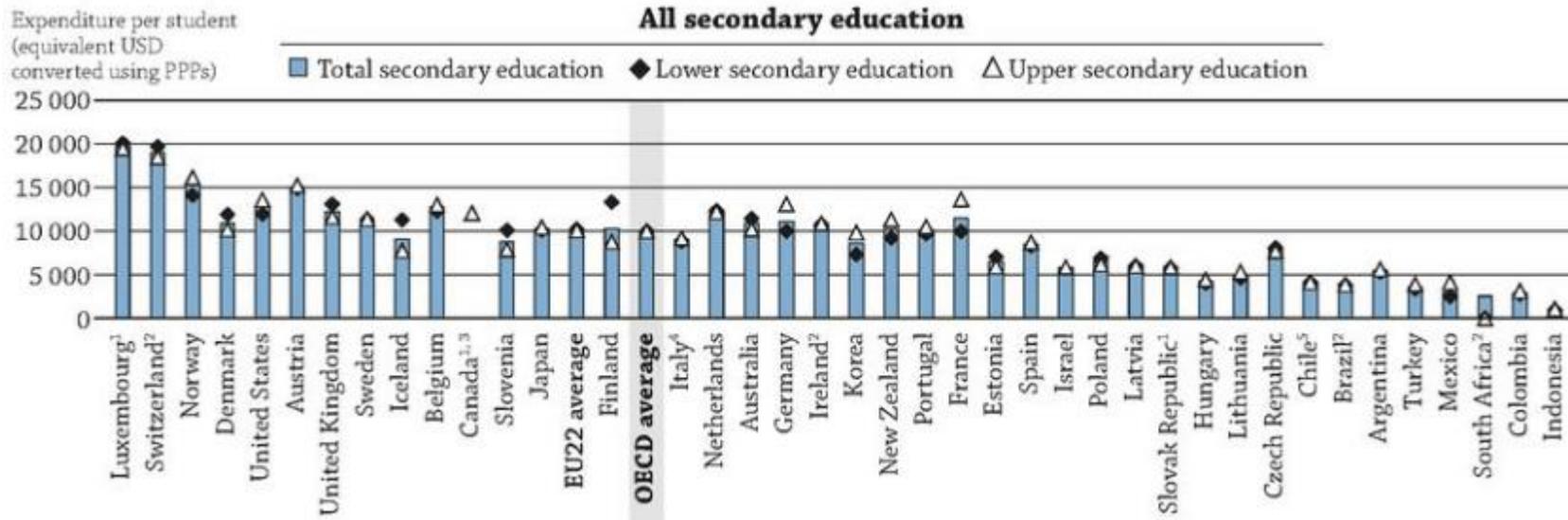
Figure B1.3. Annual expenditure per student by educational institutions for all services, by level of education (2013)

Expenditure on core educational services, ancillary services and R&D, in equivalent USD converted using PPPs, based on full-time equivalents

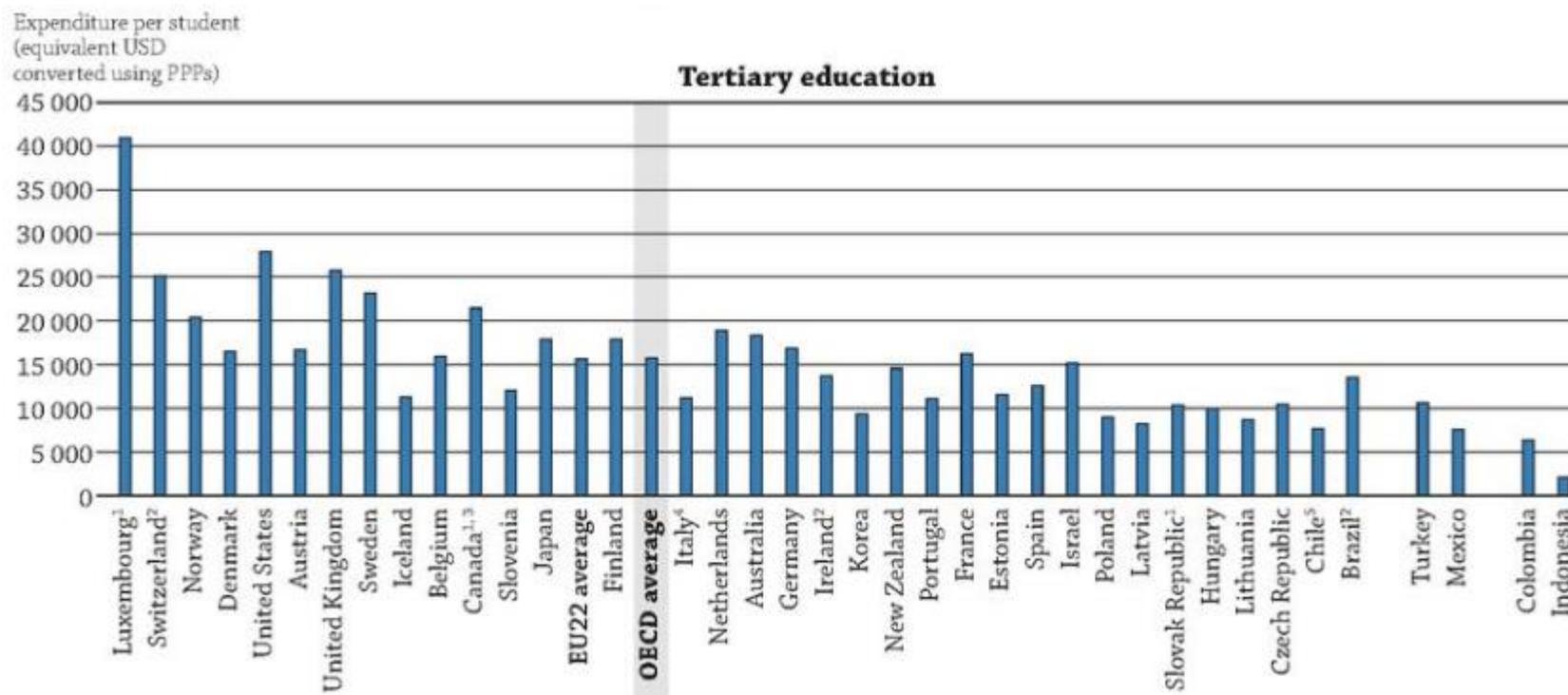




Quadro 5



Quadro 6



Fonte: OCDE (2016, p.183).