

CONSIDERAÇÕES SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Paulo A. Meyer M. Nascimento¹

Robert Evan Verhine²

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação costuma ser um tema envolto em muitas emoções. Entre os temas que mais costumam despertar paixões, está o da gratuidade que a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) exige como regra em estabelecimentos públicos. Antecedendo as discussões em torno da gratuidade, busca-se aqui tratar de questões de financiamento do ensino superior pertinentes ao debate que se sucede nos artigos subsequentes desta edição do *Radar*.

Este texto tece considerações sobre o tamanho do dispêndio público com educação superior no país (seção 2 – *Investe-se muito dinheiro em ensino superior no Brasil?*) e se a dimensão de recursos envolvida poderia dar conta dos desafios colocados para esse nível de ensino no Plano Nacional de Educação (PNE) vigente para o período 2014/2024 (seção 3, *Os investimentos em ensino superior são suficientes para o Brasil atingir os desafios que enfrenta no setor?*). Finaliza conjecturando algumas alternativas de aportes adicionais de recursos para suplementar os recursos públicos e ajudar a financiar novos movimentos de expansão do sistema (seção 4 – *Que alternativas se desenham?*). Cada uma dessas seções busca desenvolver o conteúdo proposto com base em uma pergunta transcrita em seu respectivo título.

2 INVESTE-SE MUITO DINHEIRO EM ENSINO SUPERIOR NO BRASIL?

Optamos por buscar em comparações internacionais elementos para refletir sobre a pergunta colocada no título desta seção. Para isso, recorreremos a dados (em sua maioria, referentes a 2013) reportados no relatório de 2016 do *Education at a glance*, publicação anual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).³ Serão feitas comparações válidas para colocar em perspectiva o tamanho do dispêndio público com educação superior no Brasil, tomadas prudenciais cautelas: por mais que a OCDE busque homogeneizar os dados reportados, cada país financia de maneira específica seu sistema educacional.

Em 2013, o governo do Brasil (nos seus diversos níveis) destinou à educação superior 20% de todo o dispêndio público com educação feito no país. Dispendeu-se, por estudante do ensino superior, o equivalente a 86% do valor médio dispendido pelos governos dos países-membros da OCDE. Isso representou um dispêndio 3,5 vezes maior do que o valor por estudante dos níveis básicos de ensino – nos países-membros da OCDE, essa mesma relação gira em torno de 1,7 vezes. O gráfico 1 mostra o valor por estudante aplicado em 2013 pelo setor público brasileiro e pelos governos dos países-membros da OCDE em estabelecimentos públicos de ensino.

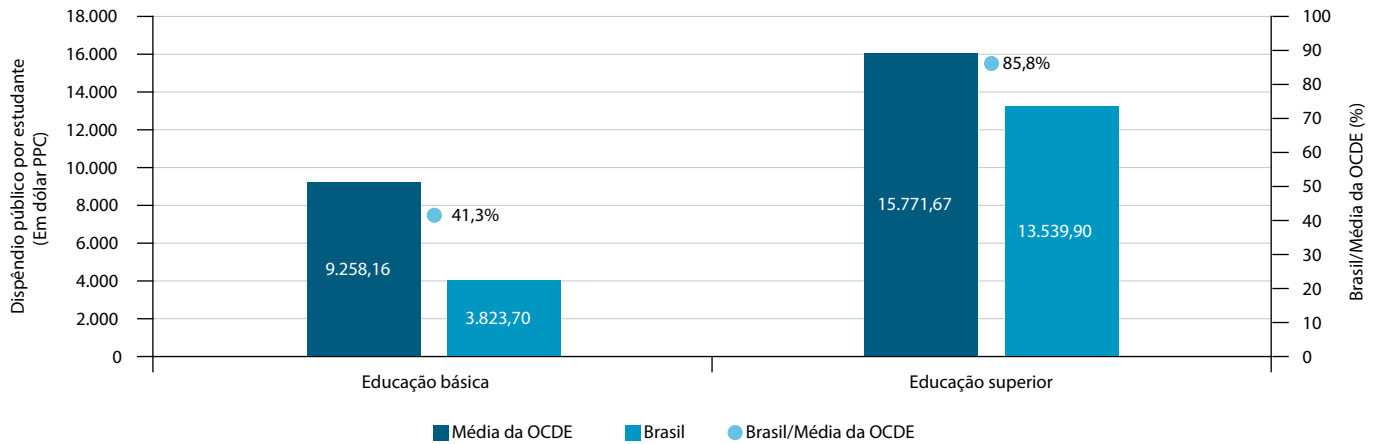
1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e doutorando do programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA). *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

2. Professor titular (aposentado) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <rverhine@gmail.com>.

3. A OCDE é uma organização internacional com 35 países-membros, quase todos desenvolvidos. O Brasil não é membro, mas participa de diversas instâncias e programas da OCDE.

GRÁFICO 1

Dispêndio público anual em instituições públicas de ensino, por estudante – Brasil e valor médio entre os países-membros da OCDE, 2013 (Valores por aluno equivalentes ao dólar americano – USD, convertidos pela paridade do poder de compra – PPC para o produto interno bruto – PIB) (Em %, a proporção dos dispêndios do Brasil em comparação com a média dos países-membros da OCDE)



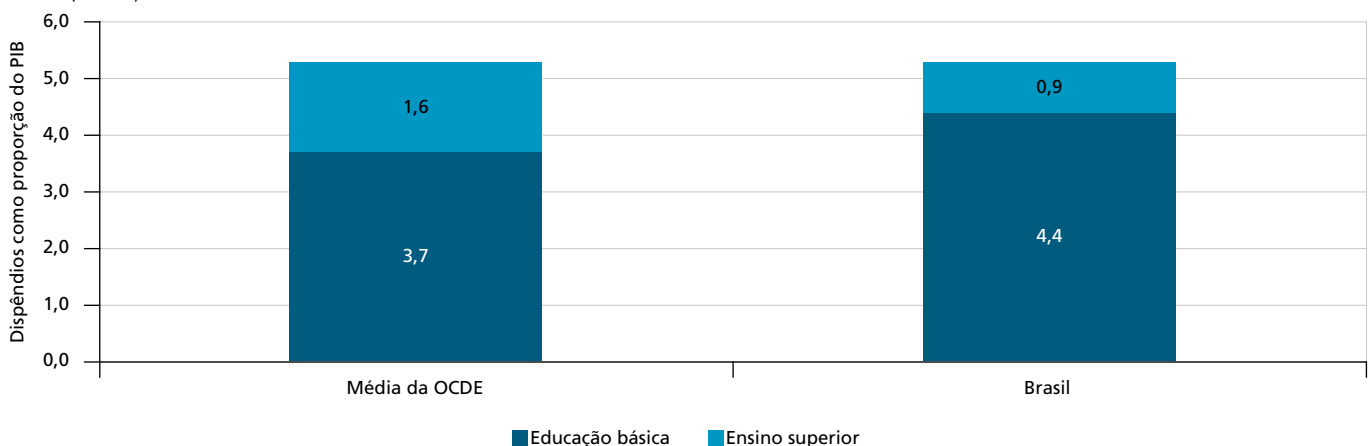
Fonte: OCDE (2016).
Elaboração dos autores.

Se, por um lado, é verdade que a educação superior compreende atividades mais amplas do que as envolvidas diretamente no processo de ensino-aprendizagem, como pesquisa e extensão, por outro lado, é importante frisar que os dados do gráfico 1 incluem as parcelas direcionadas a gastos das instituições públicas de ensino com pesquisa e desenvolvimento (P&D), tanto no Brasil, quanto nos países-membros da OCDE. Assim sendo, por mais que possa haver diferenças entre o que é computado como dispêndio público com educação superior pública de cada país, os dados do gráfico 1 são, em boa medida, comparáveis, sendo válidos tanto para colocar em perspectiva o patamar de recursos públicos investidos por estudante de ensino superior em cada país, quanto para evidenciar o quão mais altos esses recursos são em comparação com os que são alocados por estudante da educação básica.

À primeira vista, o gráfico 1 parece sugerir um sistema de ensino superior com padrões de financiamento similares aos da média da OCDE. Essa impressão inicial muda quando o indicador analisado passa a ser a parcela do PIB que o montante total dispendido representa, plotado no gráfico 2. Nesse caso, os recursos destinados no Brasil ao ensino superior parecem ficar bem aquém do volume observado nos países-membros da OCDE.

GRÁFICO 2

Dispêndios com educação como proporção do PIB, por nível de ensino – Brasil e conjunto dos países-membros da OCDE, 2013 (Em %)



Fonte: OCDE (2016).
Elaboração dos autores.

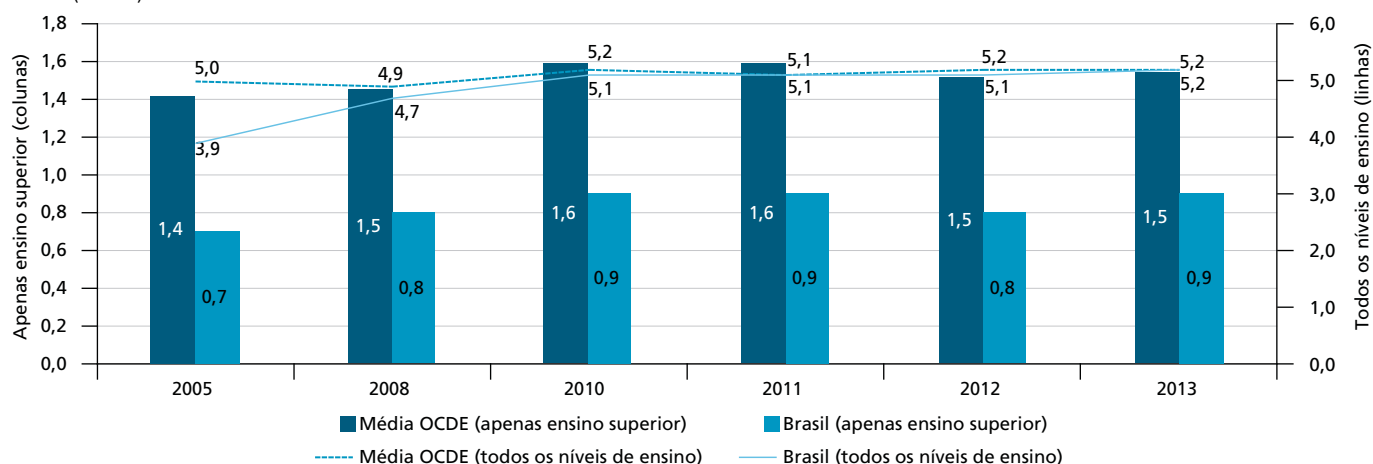
Como mostra o gráfico 2, o Brasil investiu em educação, em 2013, a mesma proporção do PIB que, em média, investiram os 35 países-membros da OCDE. Para o ensino superior, contudo, aplicou-se 0,9% do PIB, ao passo que os países-membros da OCDE destinaram 1,6%. Mesmo quando se observa a evolução do dispêndio

entre 2005 e 2013 (ver gráfico 3), período em que o gasto brasileiro com educação como proporção do PIB cresceu a ponto de se equiparar à média observada nos países-membros da OCDE, a parcela destinada ao ensino superior oscilou entre 0,7% e 0,9%. Essa oscilação representa montantes consideráveis de recursos, mas nesse período a renda nacional expandiu-se a taxas semelhantes às do gasto, levando a uma relativa estabilização do dispêndio como proporção do PIB. No mesmo período, o dispêndio com educação básica subiu de 3,2% para 4,3% do PIB, sendo essa parcela a principal responsável por fazer o Brasil alcançar a média dos países-membros da OCDE nesse quesito.

GRÁFICO 3

Tendências do dispêndio com educação como proporção do PIB – Brasil e conjunto dos países-membros da OCDE, 2005, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2013

(Em %)



Fonte: OCDE (2016).
Elaboração dos autores.

Como conciliar as aparentes contradições entre a história contada pelo gráfico 1 e a história contada pelos gráficos 2 e 3?

Em primeiro lugar, há uma distorção relevante nos dados dos gráficos 2 e 3 que advém do fato de que incluem, para os países-membros da OCDE, tanto dispêndios oriundos de fontes públicas quanto os oriundos de fontes privadas, mas para o Brasil referem-se unicamente a fontes públicas. Para perceber por que isso é uma distorção, basta lembrar que, segundo o Inep (2016), 75% das matrículas do sistema de ensino superior brasileiro estavam, em 2015, em estabelecimentos privados. Ainda que muitas dessas matrículas sejam subsidiadas por iniciativas como Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), o gasto privado com educação tem peso significativo no país. Menezes Filho e Nuñez (2012) estimam que tenham sido equivalentes a 1,9%, em 2002/2003, e a 1,3%, em 2008/2009, com cerca de um terço disso referindo-se ao ensino superior.⁴ Logo, é razoável supor que os dispêndios totais (públicos e privados) do Brasil com educação superior consumam um percentual do PIB próximo ou até maior do que a média observada para os países-membros da OCDE.

Ademais, os gráficos 2 e 3, por plotarem um indicador mais abrangente, incluem alguns dispêndios que não estão no gráfico 1. Em especial, transferências e subsídios públicos a pessoas físicas e a estabelecimentos privados. Isso significa, por exemplo, que gastos com o Fies e com o Prouni estão incluídos nos gráficos 2 e 3, mas não no gráfico 1. Não obstante, em sua especificidade, o gráfico 1 aporta uma informação bastante relevante para as discussões desta edição do Radar: o quanto o poder público investe em estabelecimentos públicos de ensino, permitindo ainda comparar as diferenças entre o que se investe na educação básica e o que se investe na educação superior.

4. Estimativas feitas com base nos microdados das duas edições já realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

Há possivelmente problemas de comparabilidade entre países também nos dados plotados no gráfico 1. Por exemplo, gastos com P&D em instituições públicas de ensino superior estão computados para todos os países, mas não fica claro na metodologia da OCDE se isso inclui dispêndios com estruturas como hospitais e museus mantidos por universidades. É de se esperar, no entanto, que eventuais diferenças como essas ora aumentem ora diminuam o tamanho do dispêndio público brasileiro *vis-à-vis* o dos outros países comparados. Não invalidam tampouco a constatação de que a diferença de custo por aluno no ensino superior em relação à educação básica é muito maior no Brasil do que na média da OCDE.

Coloca-se, assim, como bastante representativo o volume de recursos dispendido pelo governo brasileiro por estudante matriculado em estabelecimentos públicos de ensino superior. Chegou a representar, em 2013, o equivalente a 85% do PIB *per capita* do país naquele ano, enquanto a média para os países-membros da OCDE nesse quesito foi de 41%. Tudo isso canalizado para instituições onde estão somente 5,2% das matrículas de todos os estabelecimentos públicos de ensino do país⁵ e 25% de todas as matrículas em cursos de graduação. Acrescente-se que o sistema brasileiro de ensino superior (aí inclusos tanto os estabelecimentos públicos quanto os privados) forma proporções reduzidas da população adulta do país (apenas 14% dos brasileiros com idade entre 25 e 64 anos e 16% entre 25 e 34 anos concluíram algum tipo de curso superior, enquanto a média entre cidadãos dos países-membros da OCDE nessas duas faixas etárias é, respectivamente, de 35% e de 42%).⁶

Podemos dizer que, em termos comparativos, o Brasil investe no ensino superior parcela da riqueza que produz semelhante à parcela investida por países com patamares de renda *per capita* superiores à brasileira e já com bem desenvolvidos sistemas de educação básica. Cabe, contudo, analisar: o patamar atual de investimento seria suficiente para os desafios colocados à frente?

3 OS INVESTIMENTOS EM ENSINO SUPERIOR SÃO SUFICIENTES PARA O BRASIL ATINGIR OS DESAFIOS QUE ENFRENTA NO SETOR?

Os dispêndios com educação superior no Brasil podem ser relativamente elevados, mas os desafios ora enfrentados também são grandes. O PNE 2014/2024 estabelece três metas a serem alcançadas no ensino superior até o fim de sua vigência.⁷ A tabela 1 mostra quais são essas metas e como há um longo caminho a percorrer para que sejam efetivamente cumpridas.

TABELA 1

As metas do PNE para 2024 para a educação superior e o estágio em que se encontravam em 2014, primeiro ano de vigência do Plano (Em %)

Indicador	A meta para 2024	Como estava em 2014
Taxa bruta de matrícula (matrículas totais/população 18-24 anos)	50	34,2
Taxa líquida de matrícula (matrículas 18-24 anos/população 18-24 anos)	33	17,7
Participação das instituições públicas de ensino superior nas novas matrículas	40	5,5

Fonte: Brasil (2014), IBGE (2016) e Inep (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Formalmente, para o PNE, as três são uma meta só (a meta 12 das 20 que constam do documento).

Attingir essas metas até 2024 não será fácil. A meta para taxa líquida de matrícula era de 30% no PNE anterior (vigente para o período 2001-2010). Ao final do prazo, a taxa não chegava à metade disso. Meia década mais tarde, avançou menos de 3 pontos percentuais (p.p.) em relação ao que era em 2010. Para se alcançar a meta de 33% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior, será necessária uma verdadeira revolução,

5. Incluindo matrículas na educação básica e matrículas em cursos presenciais e à distância de graduação e de pós-graduação. Cálculos dos autores utilizando dados referentes ao ano de 2015 extraídos de Inep (2016) e de Capes (2016).

6. Dados referentes ao ano de 2015, reportados em OCDE (2016).

7. Vale ressaltar que, além das metas do PNE, há ainda desafios significativos decorrentes das desigualdades de acesso ao ensino superior no Brasil (a esse respeito, ver Corbucci, 2016).

não só na educação superior, mas também na educação básica. Afinal, mais de um terço nessa faixa etária sequer concluiu a escolarização básica. O lado positivo é que, embora o ensino médio ainda retenha muitos jovens, os indicadores de fluxo têm melhorado até mesmo nessa etapa e proporcionalmente mais pessoas se tornarão aptas a cursar graduação na idade própria (18 a 24 anos), contribuindo naturalmente para avanços um pouco mais rápidos nas taxas líquidas de matrícula.

O alcance da primeira meta, que remete à taxa bruta, exige um esforço adicional para matricular em cursos superiores novos contingentes de pessoas com 25 anos ou mais. Foram segmentos fortemente incorporados ao ensino superior em anteriores ondas de expansão do sistema, mas que estarão cada vez menos propícios a continuar sendo, até mesmo porque os contingentes de pessoas que sequer concluem o ensino médio avolumam-se à medida que são consideradas faixas etárias mais elevadas.

Os problemas relacionados ao alcance da terceira meta são de especial interesse para as discussões travadas ao longo desta edição do boletim *Radar*. Como expandir de maneira tão significativa o segmento público de um sistema de ensino que já encontra limites nas, ainda reduzidas, taxas de conclusão do nível de ensino que lhe precede e que, ademais, está inserido em um contexto em que: *i*) 75% das matrículas estão no segmento privado; *ii*) restrições fiscais severas inviabilizam a introjeção substancial de novos recursos orçamentários nos estabelecimentos públicos de ensino superior.

Os desafios colocados pelo PNE parecem tornar necessários investimentos adicionais, mas as restrições em vigor parecem inviabilizar recorrer aos orçamentos públicos. Dessa encruzilhada, emerge o questionamento final deste texto.

4 QUE ALTERNATIVAS SE DESENHAM?

As metas colocadas pelo PNE 2014-2024 já seriam ambiciosas mesmo se o Brasil estivesse crescendo no mesmo ritmo da década passada. Com a recessão em vigor e a aprovação da limitação constitucional ao crescimento real dos gastos públicos, caminhos alternativos terão de ser buscados para financiar uma nova onda de expansão do ensino superior.

As restrições fiscais, concomitantemente a possíveis pressões para sacrificar o financiamento do ensino superior em prol de expandir o financiamento da educação básica, tenderão a diminuir o gasto público por estudante do ensino superior nos próximos anos, embora essa tendência possa ser suavizada pela queda nas taxas de fertilidade, que, na próxima década, se fará sentir na redução do número de jovens com idade entre 18 e 24 anos. De todo modo, destacamos possíveis rotas (complementares entre si) para viabilizar o crescimento da participação das instituições públicas no número de matrículas em cursos de graduação, conforme listadas a seguir.

- 1) A introdução de mecanismos de compartilhamento de custos, como a cobrança de contribuições a estudantes e/ou egressos de instituições públicas, bem como políticas de estímulo a iniciativas de financiamento coletivo (i.e. *crowdfunding*) e a doações de entes privados que se revertam a essas instituições.
- 2) Ganhos de eficiência no processo de ensino-aprendizagem, aumentando a relação entre o número de alunos de graduação e o número de servidores (professores + funcionários) em ritmo muito mais acentuado do que o que fora observado desde o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).
- 3) A intensificação de projetos de cooperação universidade-empresa, de maneira a viabilizar o aporte de recursos do setor privado nas instituições públicas de ensino.
- 4) Efetiva autonomia financeira às universidades públicas, permitindo a elas: *i*) complementar os seus recursos orçamentários e fiscais com aportes viabilizados pelas três rotas anteriores; *ii*) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital; *iii*) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais (a regra atualmente, particularmente

no âmbito federal, é devolver ao Tesouro recursos financeiros não exauridos ao final de cada ano fiscal).

A rota 1, especificamente no que tange à cobrança de contribuições a estudantes e/ou egressos das instituições públicas, é, junto com a gratuidade, tema central desta edição do *Radar*. Os artigos de Malbouisson *et al.* (2017) e de Walternberg (2017) apresentam, respectivamente, argumentos favoráveis e contrários à cobrança de contribuições compulsórias a estudantes e/ou a egressos de instituições públicas de ensino superior. O artigo de Franco e Cunha (2017) apresenta o perfil socioeconômico dos estudantes que hoje estão matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Por sua vez, os artigos de Chapman e Nascimento (2017) e de Nascimento (2017) discutem os empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR) como alternativa, possivelmente capaz, de conciliar os dois lados – se e quando for feita a opção política pela cobrança, opção que implicaria, inclusive, modificar a CF 1988. São discussões prementes ante as necessidades de expansão do sistema de ensino superior brasileiro em um horizonte de congelamento (ou até de perda) da participação desse nível de ensino nas receitas tributárias distribuídas pelos orçamentos públicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Congresso Nacional. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União** – Seção 1 – Edição Extra – 26/6/2014, p. 1. Disponível em: <goo.gl/ambb6c>. Acesso em: 27 fev. 2017.
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **GeoCapes dados estatísticos**. Disponível em: <goo.gl/fl8dli>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- CHAPMAN, B.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.
- CORBUCCI, P. R. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros ao ensino superior. In: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. O. (Eds.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.
- FRANCO, A. M. P.; CUNHA, S. Perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2014**. Disponível em: <goo.gl/0BEHSd>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censos da educação superior, 2014 e 2015**. Disponíveis em: <goo.gl/UAJzCZ>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- MALBOUISSON, C. *et al.* O ensino superior público deve ser gratuito? Algumas considerações preliminares. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.
- MENEZES FILHO, N.; NUÑEZ, D. F. **Estimando os gastos privados com educação no Brasil**. São Paulo: Insper, 2012. (Insper Policy Paper n. 3).
- NASCIMENTO, P. A. M. M. ECR como alternativa ao bônus da gratuidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a glance 2016: OECD indicators**. Paris: OECD Publishing, 2016.
- WALTENBERG, F. D. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.