

FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

JANEIRO
2022



BENCHMARKING DE
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

Breno Salomon Reis

Géssica Cardoso Souza

Willian Adamczyk

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é uma equipe de pesquisadores focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A missão do EvEx é gerar produtos ágeis, priorizando a qualidade das informações.

Avaliações completas de uma política pública são intensivas em tempo e custos, necessitando de uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. A fim de agilizar os processos de avaliação, o EvEx se propõe a produzir atividades de consolidação do conhecimento disponível e produção de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante ou Ex Post. Beneficiam também os gestores públicos locais, demais pesquisadores, alunos, docentes, servidores e entidades da sociedade civil.

Os produtos do EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas acerca de um problema, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil e no mundo.
- Causas e consequências do problema.
- Soluções de enfrentamento do problema existentes no Brasil e no mundo.
- Público-alvo ou afetado pelo problema ou política.
- Evidências de impacto de soluções existentes.

Para maiores informações, entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br

Boa Leitura!



Sumário Executivo

- Este relatório apresenta uma pesquisa qualitativa cujo objetivo é compreender como é estruturado o financiamento do ensino superior público na Alemanha, Argentina, Chile, Estados Unidos e Grécia.
- Foi investigado: (a) se existe e como funciona o compartilhamento de custos entre Estado e agentes privados para garantir a oferta de educação superior; (b) quais os agentes envolvidos e suas responsabilidades; (c) a origem dos recursos e quais critérios são adotados para distribuí-los para as universidades.
- O compartilhamento de custos entre agentes públicos e privados ocorre nos Estados Unidos e Chile. O principal mecanismo de divisão de custos é a cobrança de *tuition* dos estudantes.
- Nos Estados Unidos a maior fonte de receita das universidades públicas advém de contratos e *grants* obtidos do governo estadual. No Chile advém de taxas de matrícula e mensalidade.
- Para Argentina e Grécia o principal financiador das universidades públicas é o governo central.
- Em todos os países em alguma medida há financiamento das universidades públicas pelo governo.
- Os Estados Unidos é o país com informações públicas mais completas sobre origem das receitas das universidades públicas. Cerca de 43% das receitas que financiam o ensino superior público são captados de orçamento público de governos das esferas federal, estadual e municipal, enquanto 19,9% são captados de *tuition* e 37,1% são originados de atividades das universidades (como receita de hospitais). Na página 22 é apresentado a fonte de recursos de forma detalhada.
- Dentre os países estudados, Chile e Estados Unidos possuem gastos privados com educação terciária superior ao gasto público.
- Chile e Estados Unidos também são os países com a maior diversidade de mecanismos de financiamento das instituições de ensino superior públicas.
- Em 2018 o gasto por aluno com ensino superior público foi maior nos Estados Unidos, seguido da Alemanha. Na página 29 é apresentado um comparativo de investimentos em cada país.



Sumário

1	Introdução	5
2	Metodologia de Pesquisa	8
3	Alemanha	9
4	Argentina	13
5	Chile	16
6	Estados Unidos	19
7	Grécia	22
8	Considerações Finais	25
	Referências Bibliográficas	28
	Anexo 1	31
	Anexo 2	33



1. Introdução

Como desenvolver um sistema de ensino superior de excelência, acessível e sustentável financeiramente é uma questão de interesse dos formuladores de políticas públicas de diversos países. O ensino superior está no coração das questões relacionadas ao crescimento econômico, mercado de trabalho e competitividade. Países com maior proporção de trabalhadores com educação terciária completa são mais produtivos e apresentam maior capacidade de adaptação a novas tecnologias e inovação (BLOOM et al., 2014; ALTBACH; PHILIP, 2013).

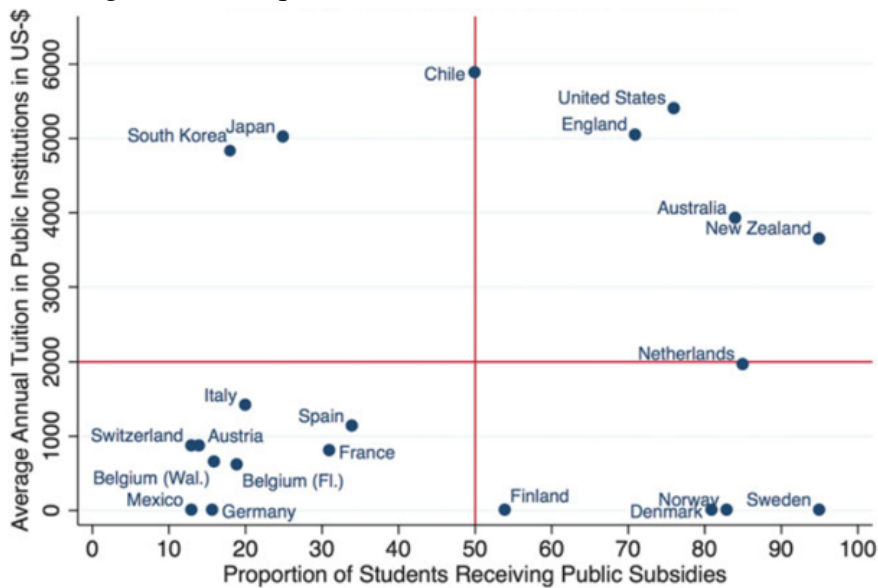
Assim, o acesso a um ensino superior de qualidade tem o potencial de ser um instrumento de transformação social e econômica, especialmente à medida que o mundo caminha para um aumento da geração de valor a partir da economia do conhecimento (WORLD BANK, 2017). A relevância de um ensino superior de qualidade é reconhecida por organismos internacionais e está evidenciada na meta 4.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): “Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade” (IBGE, 2022).

Parte essencial do desenvolvimento do ensino superior envolve como desenhar um sistema saudável de financiamento das universidades públicas. Há diversas possibilidades de arranjo que vão desde a oferta gratuita do ensino, com baixas barreiras à entrada e alto subsídio estatal para apoiar o aluno durante toda a sua jornada de estudos, até uma situação quase completamente oposta, em que altas taxas de matrícula e mensalidade são cobradas dos estudantes e poucos conseguem acessar auxílios governamentais. Garritzmann (2016) discute essas diferentes realidades apresentando como *framework* teórico a divisão de quatro mundos do financiamento estudantil em universidades públicas¹: baixas taxas e baixo subsídio (realidade da maioria dos países do centro da Europa), baixas taxas e alto subsídio (presente nos países nórdicos), altas taxas e altos subsídios (presente nas nações anglo-saxões) e altas taxas e baixos subsídios (observado em países asiáticos). A Figura 1.1 apresenta todos esses casos simultaneamente² :

¹Ao longo desse trabalho o termo universidade e instituição de ensino superior será utilizado de modo intercambiável para evitar a repetição de palavras. Estritamente nem todas as instituições de ensino superior são universidades. A legislação brasileira reconhece três categorias de organização acadêmica: faculdade, centro universitário e universidade (MEC, 2022)

²Uma figura mais recente da relação entre taxas e subsídio está presente no Anexo 1. Entretanto, ela contém menos países. Notadamente, estão ausentes Coreia do Sul e Japão, os países que compõe o caso de altas taxas e baixo subsídio.

Figura 1.1: Os quatro mundos do financiamento estudantil



Notas: A figura foi extraída de Garritzmann (2016). Os dados foram coletados e tratados pelo autor a partir de publicações da OCDE. Todas as informações são para o ano de 2010, exceto Japão e Espanha que são de 2014.

A sistematização feita por Garritzmann (2016) permite comparar as diferentes realidades da educação superior no mundo, mas foca exclusivamente em países de alta renda. Além disso, seu trabalho visa discutir os fatores políticos que explicam as diferenças entre os arranjos de financiamento e como eles vieram a ser tão distintos, deixando em segundo plano como propriamente o sistema de financiamento de ensino superior opera.

Este relatório provê informações sobre essa questão, a estrutura do financiamento das universidades públicas, explorando casos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Particular atenção é dada para as fontes de financiamento e por meio do instrumental da pesquisa qualitativa cinco países são analisados: Alemanha, Argentina, Chile, Estados Unidos e Grécia. O objetivo da investigação é sistematizar como é executada a política de financiamento e quais são os diferentes mecanismos adotados por esses países para viabilizar um orçamento que atinja os objetivos de ensino e pesquisa estabelecidos para as universidades.

Para isso é adotada como estratégia de pesquisa uma adaptação do estudo de caso exploratório. Nessa a investigação é conduzida de forma a responder perguntas sobre "como" um processo ou fenômeno ocorre e se desdobra, ao mesmo tempo em que se busca encontrar padrões e características em comum entre os casos estudados (YIN, 2003).

Cabe destacar que as práticas adotadas pelos distintos países não representam, necessariamente, referências a serem transportadas para a realidade brasileira. Para realizar ponderações dessa natureza é necessária uma investigação profunda sobre o processo histórico de formação do sistema de ensino superior nesses países. Uma que inclua quais recursos e competências estatais estavam presentes durante implementações bem sucedidas de reformas do ensino superior, além da aplicação de métodos econométricos apropriados para estabelecer relações de causalidade. Esses elementos não estão

presentes neste relatório. Ademais, considerando o tamanho da amostra de casos analisados e o método de pesquisa adotado, não é possível afirmar que um caso é exemplar em relação aos demais. Isto é, seria equivocado concluir que o "padrão-ouro" de política de financiamento do ensino superior é exercido por um desses cinco países.

Dessa forma, o que será apresentado é um produto descritivo que não visa fornecer recomendações de escolha de desenho de financiamento da educação superior. Eventuais ideias e soluções de enfrentamento a problemas existentes no financiamento do ensino superior público brasileiro que possam surgir a partir da leitura deste trabalho devem ser extensivamente analisados antes de serem implementados.

Além desta introdução, o relatório possui outras sete seções. Na próxima seção é detalhada a metodologia empregada na pesquisa. Da quarta à sétima seções são discutidos individualmente os casos de cada país. Na oitava e última seção, o texto é concluído com uma discussão sobre o contraste das características do sistema de financiamento entre os países selecionados.

Salientamos que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) no mês de janeiro de 2022, e não representa os resultados e recomendações de políticas públicas elaborados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas. Os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo apenas resultados preliminares e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.



2. Metodologia de Pesquisa

Para investigar como é operacionalizado o financiamento do ensino superior público nos países selecionados fizemos uso de uma adaptação do método de estudo de caso exploratório.

O estudo de caso exploratório consiste em uma investigação detalhada, cujo “objetivo consiste em fazer uma análise do contexto e processos que iluminam as questões estudadas.” (CASSELL; SYMON, 2004, p. 323). O método é caracterizado por assumir que múltiplas perspectivas e interpretações são valiosas para caracterizar o objeto do estudo. Dessa forma, os estudos de caso são primeiro expansivos antes de serem conclusivos. Apesar disso, os bons estudos de caso têm desenho bem enquadrados (não é toda informação que importa para explicar um fenômeno ou processo). A delimitação permite a indução do raciocínio lógico e a construção de um foco progressivo que permite chegar à conclusões críveis.

Neste trabalho por questões de recursos disponíveis e tempo não dispomos da capacidade de ir a campo para realizar entrevistas¹. Por essas limitações, o volume e completude das informações tipicamente obtidos quando se executa um estudo de caso *by the book* não é atingido neste trabalho. Desse modo, afirmamos que estamos trabalhando com uma adaptação do método de estudo de caso exploratório.

Para executar o estudo de caso recorreremos às informações disponibilizadas nas páginas de sites oficiais dos governos de cada país, em publicações acadêmicas, em relatórios publicados por organismos multilaterais (como OCDE) e por órgãos de governo que analisam a situação do ensino superior (por exemplo, órgãos que desempenham função semelhante ao do INEP). Para aumentar a compreensão e a confiança das informações coletadas, também cruzamos as informações obtidas em uma fonte com as apresentadas por outra, de forma a fazer triangulação e complementação de dados (HENDREN; LUO; PANDEY, 2018).

Por meio das informações coletadas foi possível comparar as características do ensino terciário em cada país de forma a entender as diferenças de magnitude em termos de total de instituições de ensino superior, alunos matriculados, recursos públicos e privados captados pelas instituições, além de gasto com educação terciária. Portanto, a pesquisa qualitativa permitiu traçar um panorama rico sobre o ensino superior e seu financiamento em cada país.

Na próxima seção é apresentado o caso da Alemanha, um país rico em informações públicas disponíveis sobre o funcionamento do seu ensino superior.

¹Se entrevistas tivessem sido realizadas, códigos de competências estatais necessárias para executar diferentes mecanismos de financiamento poderiam ter sido mapeados e analisados por meio de *grounded theory* ou *content analysis*.



3. Alemanha

De acordo com HRK (2022)¹, na Alemanha há 423 instituições de ensino superior (IES) reconhecidas pelo Estado, sendo que cerca de 273 delas são geridas pelo poder público, 112 pelo setor privado e 38 por instituições religiosas. As IES são principalmente divididas entre (i) universidades que concedem credenciais de doutorado e de pesquisa, além de certificados de competências técnicas e de engenharia (*Universitäten*), (ii) universidades que concedem credenciais artísticas (*Kunsthochschulen* forma artistas e a *Musikhochschulen* forma músicos), e (iii) universidades que concedem credenciais de ciências aplicadas (*Fachhochschulen*). Todas as IES públicas são exclusivamente gerenciadas pelas *Länder* (o equivalente aos governos estaduais), e co-financiadas por estas e pelo Ministério Federal da Educação e Pesquisa (BMBWF), sendo que a maior parcela das despesas (85,8% em 2020) é financiada pelas *Länder*. Na Alemanha, ao final de 2019, havia 2,89 milhões de estudantes matriculados em universidades, sendo 269 mil (menos de 10%) em universidades privadas (DESTATIS, 2022).

Desde 2014 as universidades públicas alemãs não cobram taxas aos estudantes do país que estão cursando sua primeira graduação ou primeiro curso de mestrado. Dessa forma, o ensino nas universidades públicas é gratuito para a maioria dos estudantes alemães². Taxas são comumente cobradas de estudantes estrangeiros e alguns estados cobram taxas de estudantes que estão realizando uma segunda graduação ou daqueles que estejam há muito tempo fazendo um curso de ensino superior.

De acordo com European Commission (2022a), o processo de financiamento das atividades de ensino superior na Alemanha pela *Länder* segue o seguinte caminho:

1. A instituição de ensino superior prepara um documento detalhando a projeção de gastos que terá no ano seguinte com pessoal, materiais, equipamentos e outras despesas correntes e de capital necessárias para condução de atividades de ensino e pesquisa. Ela envia esse documento às instituições do governo estadual responsáveis pela gestão do ensino superior³;
2. A secretaria de estado da educação estadual compila todas as solicitações e as incorpora ao seu orçamento, submetendo-o ao Parlamento estadual para aprovação;
3. Após o processo de debate e ajuste do orçamento pelo Parlamento, os recursos aprovados

¹O German Rector's Conference ou Hochschulrektorenkonferenz (HRK) é uma associação de 268 universidades públicas e não-públicas reconhecidas pelo Estado alemão. Cerca de 92% dos estudantes de ensino superior estão matriculados nessas instituições. A HRK possui três objetivos principais: (i) atuar nas questões de formação de opinião pública e representação política dos associados; (ii) atuar nas questões que envolvem a definição de princípios e padrões de qualidade para as atividades de ensino e pesquisa na Alemanha; (iii) oferecer múltiplos serviços auxiliares aos associados, como ajuda no processo de internacionalização e compartilhar informações sobre as IES para mídia, políticos e empresas.

²As IES privadas cobram taxas de matrícula, assim como as geridas pela Igreja, mas um valor na média bem inferior.

³Cabe destacar que anteriormente à 2006 o financiamento federal para construção de universidades era gerido por uma força-tarefa federal, intitulada *Extension and construction of higher education institutions, including university clinics*. Atualmente somente as *Länder* executam essa atividade

são disponibilizados em um fundo que é acessado diretamente pelo governo executivo. A distribuição dos fundos é feita pelo governo estadual seguindo as suas prioridades institucionais.

Cabe destacar que em alguns estados o repasse dos recursos às universidades segue uma estratégia de médio prazo (3 a 6 anos) alinhada entre o governo estadual e as IES. A estratégia segue as prioridades do *Länder* e pode incluir, dentre outros elementos, plano de expansão de vagas e objetivos sociais do governo estadual. Dessa forma, há uma consistência na disponibilização de recursos e no que se investe, o que proporciona estabilidade até que os objetivos com o desenvolvimento da instituição sejam atendidos. De acordo com o BMBF (2022), em 2019 o gasto total com ensino terciário na Alemanha, considerando instituições públicas e privadas, foi de 42,5 bilhões de euros.

Parte dos recursos aplicados em educação e pesquisa das IES são definidos em pactuações firmadas entre o governo federal, através do BMBF, e os *Länder*. Por exemplo, em 2007 foi instituído o *Higher Education Pact*, um instrumento de financiamento conjunto da federação e dos estados para a expansão de vagas do ensino superior até 2020 (na prática o instrumento se estenderá até 2023). Outro exemplo é o *Teaching Quality Pact*, um acordo que garantiu que cerca de 2 bilhões de euros fossem direcionados para a melhora da prática docente entre 2010 e 2020. Esses acordos servem tanto o propósito de garantir financiamento para uma pauta comum, como servem de sinalização pública de qual é o compromisso do governo e sua estratégia de desenvolvimento para os próximos anos.

Em particular, o programa mais importante para financiar as atividades de pesquisa nas universidades chama-se *Excellence Strategy*⁴ (EUROPEAN COMMISSION, 2022a). Ele foi formulado em junho de 2016 com o propósito de tornar a Alemanha uma referência internacional na produção científica. Desde 2018, 533 milhões de euros são direcionados para duas linhas de financiamento: a *Excellence Cluster* e a *Excellence Universities*. A primeira detém pouco mais de 70% dos recursos da *Excellence Strategy*, aproximadamente 385 milhões de Euros, enquanto para a *Excellence Universities* o investimento é de 148 milhões. Do montante total disponibilizado anualmente para essas linhas, 75% é financiado pelo governo federal e 25% tem origem estadual .

O *Excellence Cluster* é estruturado para financiar grandes iniciativas de pesquisa feitas em conjunto por uma aliança de universidades focadas em desenvolver trabalhos a partir de uma mesma linha de pesquisa. Normalmente, são financiadas cerca de 45 a 50 grupos de excelência por um período de 2 a 7 anos. A decisão sobre qual IES e aliança receberá os recursos é tomada em conjunto por uma comissão de especialistas internacionais e pelos ministros de ciência dos governos federal e estadual⁵. Enquanto a *Excellence Cluster* provê os recursos para que as universidades explorem em conjunto as questões na fronteira do conhecimento científico internacional, a linha *Excellence Universities* possui o objetivo distinto de manter e elevar o nível da qualidade da pesquisa e da formação de pesquisadores em 11 universidades de alta qualidade⁶ por um período de 7 anos. Para checar se o investimento

⁴Esse programa é a continuação da *Excellence Initiative* criada em 2006, a qual almejava, como almeja sua sucessora, a fazer com que a Alemanha tenha uma produção científica de excelência e competitiva internacionalmente.

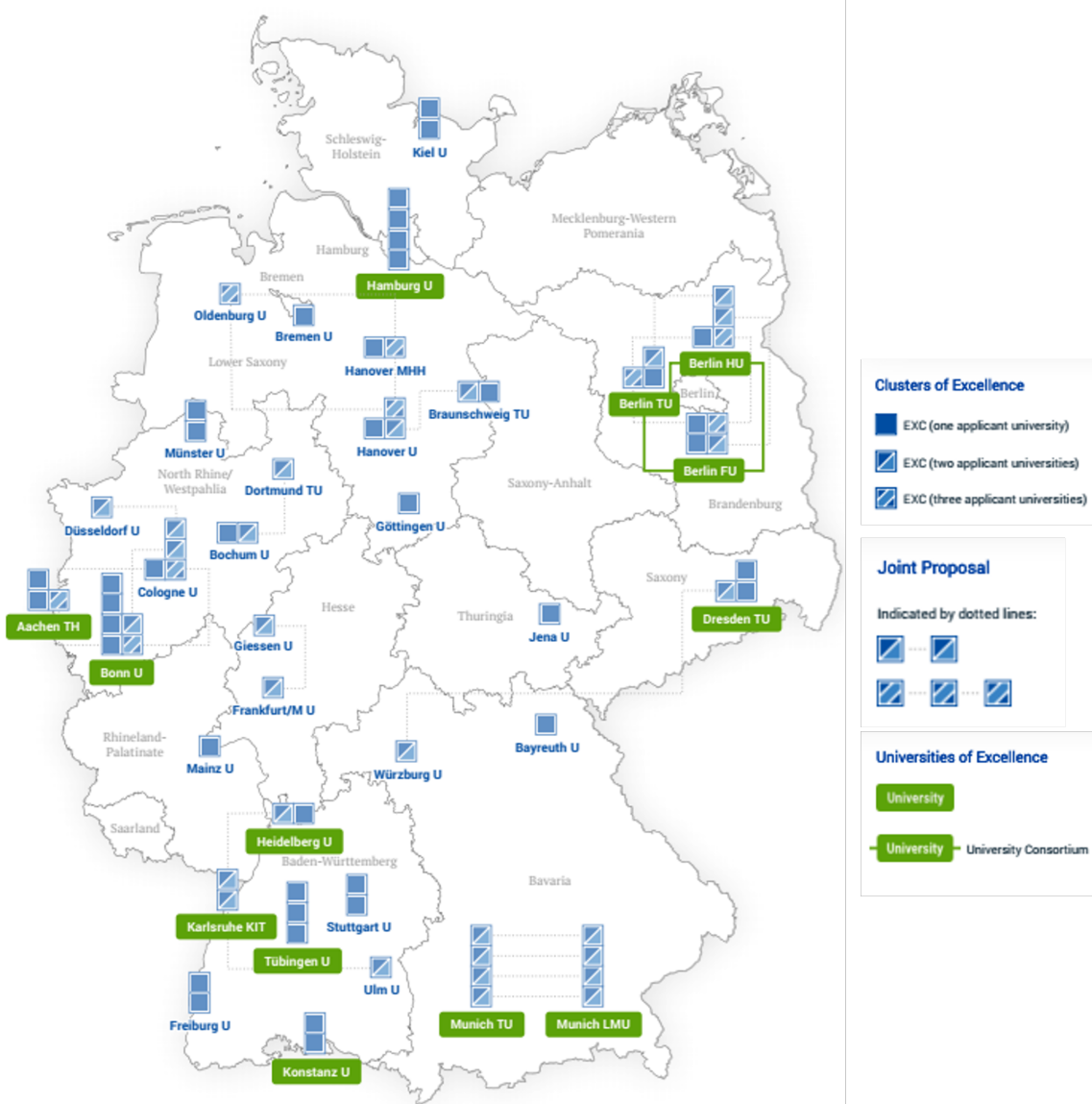
⁵Em setembro de 2018, 57 alianças de excelência e 34 IES foram financiadas. Portanto, uma mesma universidade pode participar de múltiplas alianças.

⁶Essas são popularmente conhecidas como *German Ivy League*.

nessas universidades selecionadas proporcionou os retornos pretendidos e se elas receberão uma nova rodada de investimento, ao final desse período as universidades passam por uma avaliação externa e independente. Dessa forma, a estratégia do investimento em pesquisa na Alemanha pode ser vista como de longo prazo (devido ao período de concessão de recurso), de baixa volatilidade (pois os recursos estão assegurados) e contendo elementos de *accountability* (BOVENS, 2007).

Para apoiar na execução da *Excellence Strategy*, além das organizações governamentais, duas instituições estão envolvidas: a *German Research Foundation* (ou *Deutsche Forschungsgemeinschaft* – DFG) e o *German Council of Science and Humanities* (ou *Wissenschaftsrat* - WR). A DFG é uma associação privada cujas principais atividades são selecionar projetos de pesquisa para que recebam financiamento e facilitar a cooperação nacional e internacional entre pesquisadores. A WR é um conselho de 32 membros formados por pesquisadores e especialistas que apoia a tomada de decisão dos governos estaduais em projetos que envolvam questões de pesquisa e ciência.

Figura 3.1: Distribuição dos *Excellence Cluster* e *Excellence Universities*



Fonte: DFG (2022)

O orçamento dos órgãos de educação dos governos estaduais são a principal fonte de financiamento das IES. No entanto, os professores também têm direito de utilizar recursos que não são originados dessa fonte para realizar projetos de pesquisa. Por exemplo, é comum que os pesquisadores submetam projetos para tentar captar recursos de fundos de pesquisa (estes são em sua maioria públicos). Em 2018, por meio desses editais as universidades obtiveram um total de cerca de 8,3 bilhões de euros em financiamento externo. A DFG é uma organização chave nesse processo, pois ela também é um canal para apoiar financeiramente pesquisadores e IES. Em 2019, a Federação e os *Länder* forneceram mais de 2,6 bilhões de euros para a promoção da pesquisa por meio da DFG. Por fim, as universidades também podem ser financiadas por empresas para a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Em 2017, o financiamento advindo de empresas foi de 1,45 bilhões de euros. De acordo com o BMBF (2022), em 2019 o gasto total com pesquisa no ensino terciário na Alemanha, considerando instituições públicas e privadas, foi de 19 bilhões de euros.

Na Alemanha os estudantes do ensino terciário que enfrentam dificuldades financeiras ou não têm meios para se sustentar enquanto realizam seus cursos podem pleitear recursos previstos no *Federal Training Assistance Act* (BAföG). O montante que o estudante irá receber varia em função da renda que o estudante e sua família possuem. Também há uma regra que determina que o estudante deve começar no máximo o seu curso de graduação aos 30 anos de idade para ser elegível ao recurso. No caso de pós-graduação o limite é 35 anos. Para os estudantes que não vivem com os pais e dependem de auxílio-moradia, o valor pode chegar a 861 euros ao mês e para aqueles com filhos há um adicional de 140 euros por mês por criança. A duração da assistência estudantil equivale à duração do curso. Obrigatoriamente, cerca de metade do valor concedido deve ser devolvido ao Estado sem juros em até 77 meses após a conclusão dos estudos. Essa assistência financeira também está disponível para imigrantes que tenham se integrado com sucesso na sociedade e estejam em situação regular na Alemanha. De acordo com o BMBF (2022), em 2019 cerca de 680.157 estudantes receberam os recursos da BaföG, sendo que, em média, cada estudante recebeu 503 euros (EUROPEAN COMMISSION, 2022a). No total, foram distribuídos 2,62 bilhões de euros em assistência estudantil.

Além do *Federal Training Assistance Act*, os alunos do ensino superior também podem acessar crédito estudantil por meio do *Educational Credit Programme* (*Bildungskreditprogramm*). O crédito é utilizado para cobrir despesas não contempladas pelas regras da assistência estudantil ou para despesas extraordinárias que superam os recursos que o aluno obtém por meio da assistência. O limite de crédito que pode ser acessado é de 7200 euros e o pagamento deve ocorrer em até 24 meses. O recurso também não pode ser acessado por estudantes com mais de 36 anos e após o 12º semestre do curso.

Em adição aos recursos do *Federal Training Assistance Act* e *Educational Credit Programme*, em algumas universidades os estudantes conseguem acessar recursos junto às associações estudantis e obter *scholarships*. Uma das organizações mais tradicionais que oferece bolsas aos estudantes é a *German National Scholarship Foundation* (*Studienstiftung des deutschen Volkes*). Em 2017, ela financiou os estudos de 29.500 estudantes universitários.



4. Argentina

O sistema de ensino superior argentino é caracterizado pela predominância do sistema público federal, incluindo universidades e institutos superiores, voltados para formação de docentes e para áreas técnicas. A Argentina possui um total de 131 institutos de educação superior (IES) sendo 112 universidades e 19 institutos universitários. Desse total de IES, 61 são nacionais, 63 são privados e 6 são estaduais. Tanto as instituições nacionais quanto estaduais configuram-se como gratuitas e financiadas pelo Ministério da Educação. Portanto, a matrícula é livre. Em 2019 houve um total de 2,2 milhões de novas matrículas de graduação, sendo 1,7 milhões nas instituições estatais e 435 mil nas instituições privadas (MEA, 2021).

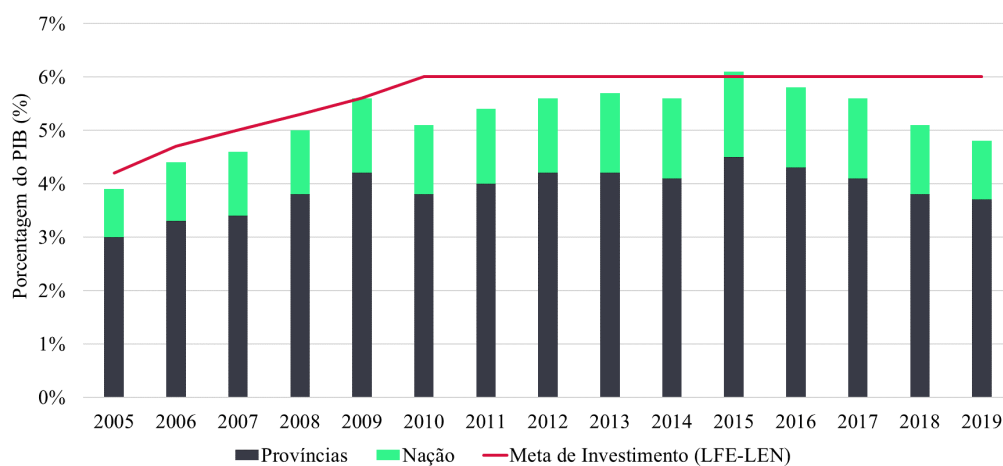
A estrutura de financiamento educacional se configura em um esquema federal de administração descentralizada desde a década de 1990. O ensino universitário permanece sob a órbita do governo nacional enquanto a administração e financiamento dos estabelecimentos de ensino básico (nível inicial, primário, secundário e modalidades educativas) e do ensino superior não universitário dependem das jurisdições provinciais (CLAUS; BUCCIARELLI, 2020). As normas que regulam a estrutura de financiamento educacional (de onde vêm os recursos) e os níveis de investimento (gasto por nível de governo) inserem-se no esquema do federalismo fiscal argentino. Entre 2003 e 2006, foi promulgado um conjunto de normas que estabelecem a responsabilidade concorrente entre a Nação e as jurisdições provinciais em matéria de administração e financiamento do sistema educativo.

Esse marco regulatório é composto por cinco leis. A primeira estipula a garantia dos salários dos professores pelo Estado nacional, possibilitando o seu financiamento face às dificuldades financeiras dos governos provinciais. A segunda, estabelece a disponibilidade de recursos para co-financiar os salários dos professores nas jurisdições provinciais. A terceira, estabelece o fundo destinado ao ensino técnico-profissional. Em seguida, a *Ley Nacional de Financiamiento Educativo* (LNFE) (2005) estabelece a meta de atingir 6% do PIB para educação, ciência e tecnologia até 2010 (CLAUS; BUCCIARELLI, 2020). Por fim, a *Ley de Educación Nacional* (LEN) (2006)¹ estabelece que, uma vez atingida a meta da LNFE, o orçamento conjunto da Nação e Províncias destinadas exclusivamente à educação devem atingir um piso de 6% do PIB de cada ano, a partir de 2010 (CLAUS; BUCCIARELLI, 2020). Os compromissos de investimento foram estabelecidos com base nas seguintes regras para a Nação e as jurisdições provinciais: a primeira contribuiria com 40% dos investimentos e a segunda com 60%.

¹Em 09/11/2015 a LEN foi modificada pela Lei 27.204, '*Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior*', que estabelece o acesso às universidades como 'livre e irrestrito' e garante a gratuidade do ensino superior em instituições públicas, dando fim ao vestibular.

A Figura 4.1, traduzida de Claus e Bucciarelli (2020), mostra o investimento consolidado em educação entre 2005 e 2019 em termos de monitoramento das metas para cada nível de governo. Durante este período, observa-se duas etapas do financiamento educacional na Argentina. A primeira está vinculada aos compromissos promovidos pela LEN e vai de 2005 a 2010. Em 2005, o investimento foi de 4,2% do PIB e seguiu aumentando até atingir 6% do PIB em 2010. Entre 2005 e 2010, há evidências de um crescimento progressivo do investimento em educação, ciência e tecnologia e o frequente cumprimento das metas estipuladas para cada ano. No entanto, observam-se esforços diferenciados entre a Nação e Províncias. Enquanto o Estado nacional aumentou o seu nível de investimento em 0,5 pontos percentuais em relação ao PIB durante esse período, as jurisdições provinciais registaram um aumento de 0,8 pontos percentuais.

Figura 4.1: Investimento consolidado em educação, em porcentagem do PIB e metas de investimentos segundo a LFE e LEN.



Fonte: traduzido de Claus e Bucciarelli (2020)

A segunda etapa está vinculada ao compromisso político de manter o investimento consolidado em educação em 6% do PIB a partir de 2010. O período de 2011 a 2019 foi caracterizada por uma tendência de estagnação e descumprimento da meta de investimento por ambos os níveis de governo. Entre 2011 e 2014, o nível de investimento consolidado em educação permaneceu constante, com contribuições da Nação na ordem de 1,4% e 1,5% e atribuições das provinciais entre 4,0% e 4,2% do PIB em média. Já de 2015 a 2019 observa-se um forte declínio dos investimentos em educação principalmente por parte da Nação que em 2019 contribuiu com 3,7% do PIB (CLAUS; BUCCIARELLI, 2020).

Como pré determinado, o governo federal possui a responsabilidade de cofinanciar os salários dos professores e, ao mesmo tempo, promover e implementar programas educacionais nacionais destinados a reduzir as desigualdades persistentes nas jurisdições provinciais. O investimento nacional tende a se concentrar nos salários dos professores e a disponibilidade de fundos para os programas educacionais nacionais é reduzida. Para o ano de 2019, por exemplo, a Nação destinou 85% dos seus fundos ao pagamento dos salários dos professores (73% nas universidades nacionais e 12% no ensino básico) e 15% aos programas educativos nacionais e infraestruturas educativas (CLAUS;

BUCCIARELLI, 2020). Entre 2005 e 2019, cerca de 79% do orçamento para a educação foi destinado ao pagamento de salários, sendo 62% nas universidades nacionais e 17% no ensino básico, 5% foi destinado as infraestruturas educativas e 15% nos programas educativos nacionais para as jurisdições provinciais (CLAUS; BUCCIARELLI, 2020).

No que diz respeito às bolsas de estudo no ensino superior público, de acordo com Morduchowicz (2019), os recursos para assistência estudantil provêm quase exclusivamente do orçamento federal, através de recursos gerenciados pelo Ministério da Educação (*Ministerio de la Educacion de la Nacion*) com sistema de seleção realizado em nível nacional. As universidades possuem relativa autonomia para desenhar programas de apoio próprios, incluindo, por exemplo, bolsas para estudantes com filhos menores de 5 anos, ou bolsa alimentação, dentre outros.

Existem também alguns programas de bolsas gerenciados e custeados pela própria universidade, como é o caso das *Becas de Fondo Único*, ofertadas pela UNC. Estas possuem um sistema de seleção e critérios próprios estabelecidos pela universidade. De acordo com a UNC, em 2016 foram ofertadas cerca de 4.700 bolsas deste tipo (MORDUCHOWICZ, 2019). Portanto, a assistência estudantil na Argentina é subsidiada principalmente por verbas federais, mas também reflete iniciativas das próprias instituições, as quais gozam de autonomia para conceber e praticar programas próprios (MORDUCHOWICZ, 2019).

Em relação a forma como o Governo Nacional distribui seus recursos educacionais entre províncias, nota-se uma grande disparidade na distribuição dos recursos em termos de estudantes. Segundo Rivas e Dborkin (2018) as províncias com maiores recursos por habitante e com melhores indicadores sociais estariam recebendo uma verba educacional nacional mais elevada. Embora se trate de uma análise preliminar, esperava-se encontrar maiores gastos nacionais em províncias com menores recursos fiscais ou com piores condições sociais, gerando de alguma forma um efeito compensador.

O critério de distribuição dos fundos salariais também não é claro, dando origem a uma discricionariedade significativa. Por exemplo, as províncias que recebem o *Fondo de Compensaciones Salariales* (FCS) não são necessariamente as que possuem os menores recursos fiscais por habitante ou as que fazem o maior esforço educacional (entendido como a proporção do total de gastos provinciais que é alocado à educação) (RIVAS; DBORKIN, 2018). Em resumo, a distribuição de recursos via Orçamento Nacional não parece contemplar mecanismos claros de compensação para as províncias desfavorecidas (tanto em termos sociais como fiscais). Tão pouco seguem um critério claro de distribuição dos recursos.



5. Chile

As instituições de ensino superior no Chile são divididas entre Universidades (U), Institutos Profissionais (IP) e Centros de Formação Técnica (CFT), cada um capacitado a prestar diferentes níveis de formação profissional e acadêmica. Atualmente existem no país 151 instituições, das quais 40% são universidades; 28%, Institutos Profissionais e os restantes 31%, Centros de Formação Técnica. Dessas instituições, 82% são privadas (34 universidades, 43 IPs e 47 CFTs). Esse número de instituições privados não considera as 9 universidades tradicionais reunidas dentro no quadro do *Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas* (CRUCH) que, embora pertençam ao setor privado, são considerados por grande parte da comunidade universitária como público (WEBER, 2021).

Desde a redemocratização, no início dos anos oitenta, as universidades seguem o sistema de autofinanciamento, segundo o qual o Estado não é responsável pelo financiamento das instituições. Cada instituição deve obter seus recursos próprios de fontes privadas, por meio da cobrança de taxas e mensalidades, da venda de serviços, e de fontes públicas, concorrendo com outras universidades para obter recursos além de contribuições permanentes (WEBER, 2021).

De acordo com Saforcada (2019), o Chile é um dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com a maior proporção de gastos privados em relação aos gastos públicos e um dos países com os menores gastos públicos nesse setor. Se considerarmos o gasto total do PIB em educação (5,2% em 2015 de acordo com a OCDE), observa-se que uma grande parcela pertence a fontes privadas (1,8%). Desses gastos, mais de um terço é direcionado à educação superior (2,7% do PIB 2017), na qual cerca de 54% é proveniente de fontes privadas (1,34% do PIB). Portanto, o desembolso das famílias em ensino representa boa parte dos gastos totais do PIB no país.

Em relação ao número de matrículas, o maior número de alunos concentra-se nas universidades, seguindo-se os IPs e os CFTs: 59%, 30% e 11%, respectivamente. Dentre as universidades, as matrículas são distribuídas quase igualmente entre as universidades privadas e as pertencentes ao CRUCH. Se considerarmos o pertencimento privado de quase todos os IPs e CFTs, observa-se que mais de 70% das matrículas estão concentradas em instituições de natureza privada (SAFORCADA, 2019).

A despesa pública com o ensino superior, por sua vez, subdivide-se nos fundos destinados diretamente às instituições de ensino, sejam públicas ou privadas, e os subsídios que – sob a forma de benefícios estudantis – são entregues às famílias dos alunos. Dentre os benefícios estudantis, estão a nova política de gratuidade, as bolsas de estudo e o crédito estudantil, em seus dois formatos, os que são entregues por meio de uma *Institución de Educación Superior* (FSCU) e os que são obtidos com o

apoio do *Crédito con Aval del Estado* (CAE). As bolsas de estudo cobrem parte ou a totalidade das mensalidades do curso, por vezes a matrícula, e são repassados diretamente às instituições de Ensino Superior pelo Ministério da Educação e não é cobrado ao aluno após a conclusão do curso. Atualmente, existem dezesseis diferentes tipos de bolsas de ensino que, em alguns casos, são complementadas com bolsas de alimentação. Na maioria dos casos, é necessário atender a requisitos acadêmicos (em geral, as médias das notas do ensino médio) e econômicos (fazer parte dos 70% e 80% da população com menor renda) (SAFORCADA, 2019).

O crédito estudantil para o ensino superior financia parte ou a totalidade das mensalidades a uma taxa de juros anual de 2%, e como todos os créditos, devem ser devolvidos após a conclusão dos estudos. São concedidos a estudantes das universidades CRUCH que atendem a requisitos acadêmicos e financeiros, a partir dos quais se define o percentual de cobertura. Atualmente, esse tipo de empréstimo cobre menos de 1% do orçamento alocado ao sistema de crédito.

Por fim, com implementação em 2018, encontra-se a política de gratuidade do ensino superior que é concedido aos alunos dentro dos 60% das classes mais vulneráveis da população. As instituições contempladas são as universidades CRUCH ou universidades privadas, IP e CFP, na medida em que sejam credenciadas.

Dentre os fundos destinados diretamente às instituições, os mais significativos são o (i) *Aporte Fiscal Directo* (AFD), (ii) o *Fondo Basal por Desempeño*, (iii) os *Convenios Marco* e, em menor escala, (iv) o *Aporte Fomento a la Investigación*. O AFD destina-se às universidades CRUCH e consiste em um subsídio disponível gratuitamente, atribuído 95% de acordo com critérios históricos (aporte recebido no ano imediatamente anterior), e os 5% restantes, de acordo com indicadores de desempenho anual relacionados à matrícula de alunos, ao número de acadêmicos com pós-graduação e ao número de pesquisas, projetos e publicações de excelência (SAFORCADA, 2019).

O AFD é um mecanismo histórico que, com as transformações da década de 1980, deixou de ser o principal instrumento de distribuição orçamentária para ser mais um componente, ainda que prioritário, dentro de uma ampla gama de instrumentos. Os montantes de AFD mais que dobraram nas últimas duas décadas, passando de 89 bilhões em 1990 para 196 bilhões em 2013 (ambos em pesos de 2014), o que representa um crescimento médio real anual de 3,2%. A universidade receptora do maior volume deste fundo AFD é a Universidade do Chile e, em menor grau, a Pontifícia Universidade Católica do Chile. A título de exemplo, 5% do orçamento da Universidade do Chile para 2020 corresponde à contribuição fiscal direta, enquanto 21% corresponde à cobrança de taxas, soma que sobe para 49% se todas as receitas forem consideradas operacionais¹ (WEBER, 2021).

O *Convenios Marco* são direcionados às universidades estaduais, com o objetivo de promover o fortalecimento institucional, o desenvolvimento da pesquisa e inovação, bem como, aumentar a formação de professores. O *Fondo Basal por Desempeño* visa apoiar o desenvolvimento de diferentes funções universitárias. Isso implica que, em convênio com o Ministério, as universidades devem insta-

¹Para mais informações, ver "Orçamento", Universidad de Chile, 2020, disponível em <<https://bit.ly/3o2bpBA>>.

lar capacidades permanentes para gerenciar e melhorar seus indicadores, bem como se comprometer a atingir metas e resultados. Finalmente, o *Aporte Fomento a la Investigación* é destinado às universidades privadas vinculadas ao sistema de gratuidade e que não pertencem ao CRUCH (SAFORCADA, 2019).

Segundo Saforcada (2019), os benefícios estudantis ocupam a maior parte do orçamento. Em 2017, por exemplo, 78% das despesas com educação foram destinados aos apoios estudantis, embora dentro destes existam variações importantes que devem ser observadas. Em primeiro lugar, a partir de 2005 e da implementação do CAE, o FSCU começa a perder peso relativo em detrimento deste novo sistema de crédito, que aumenta consideravelmente o número de beneficiários.

Desde 1994, ano em que o FSCU foi introduzido, os recursos investidos neste canal cresceram relativamente estáveis, passando de pouco mais de 25.000 milhões (em pesos de 2014) para cerca de 120.000 milhões em 2011. O ano de 2014 segue a tendência de queda atingindo 80.592 milhões de pesos em 2014, o que representa uma redução de aproximadamente 12% ao ano desde 2011. Já os fluxos associados ao CAE aumentaram entre 2006 e 2014, passando de 8.000 milhões em 2006 para 349.410 milhões em 2014 (GONZÁLEZ; URETA, 2015).

De acordo com Saforcada (2019), em 2017, a distribuição do apoio estudantil ocorreu em terços quase iguais entre bolsas (FSCU), créditos (CAE) e a gratuita (30,8%, 38,8% e 30,4% respectivamente). No entanto, em termos de distribuição das despesas em educação superior, quase metade é destinada à gratuidade (49%), enquanto 21,2% é destinada a bolsas e ao CAE, como principal componente dos créditos.

Nos últimos anos, esse conjunto de benefícios atinge cerca de 61% de todos os alunos de graduação matriculados no Ensino Superior (723.216 alunos em 2016). Mas se desagregarmos por instituição de pertencimento, neste mesmo ano, a gratuidade foi distribuída em maior proporção entre instituições estatais (50,5%), bolsas entre institutos profissionais (44,8%) e créditos entre universidades privadas (39,1%).



6. Estados Unidos

De acordo com NCES (2022)¹, em 2019 os Estados Unidos contavam com 4.313 universidades². Dessas, 1.626 eram públicas e 2.687 privadas, sendo estas divididas entre 1.689 sem fins lucrativos e 998 com fins lucrativos. As universidades públicas foram criadas e são financiadas pelos governos estaduais. Todos os estados contam com pelo menos uma universidade estadual, e, comumente, as maiores universidades estaduais possuem campi espalhados pelo estado. Nos Estados Unidos, ao final de 2018, havia aproximadamente 19,9 milhões de estudantes matriculados em universidades, sendo 14,5 em instituições públicas e 5,4 em instituições privadas (NCES, 2022)³.

Dentro da estrutura das universidades públicas, são comuns universidades que oferecem cursos de graduação com duração de 4 anos e de 2 anos. Em 2019, havia cerca de 750 universidades do primeiro caso e 876 do segundo. Os cursos de dois anos normalmente ocorrem em *community colleges* e são voltados a ensinar conteúdos típicos de programas técnicos e vocacionais. Os estudantes que concluem seus estudos nessas universidades recebem o certificado *associate degree*. Cabe destacar que nos Estados Unidos o processo de reconhecimento (ou *accreditation*) dos cursos das universidades públicas e privadas é feito por organizações privadas, reconhecidas pelo *U.S. Department of Education* e que atuam regionalmente com esse objetivo.

As universidades públicas cobram dos estudantes taxas de matrícula e mensalidade (*tuitions*), às quais podem ser subsidiadas dependendo da situação socioeconômica do estudante. Em muitos casos, os alunos acabam por contrair dívidas junto às universidades, mas essas podem ser abatidas graças à oportunidade de obter benefícios de assistência estudantil do governo federal. Na realidade, todas as universidades públicas contam com o recebimento de algum recurso de assistência do ministério da educação, assim como a maior parte dos estudantes são beneficiados com recursos federais de assistência estudantil (também chamados de *Student Aid*, *Student Assistance* ou recursos previstos na *Title IV da Higher Education Act*)⁴. Por exemplo, de acordo com NCES (2022), no biênio 2015-2016

¹O National Center for Education Statistics (NCES) pode ser visto como o INEP dos Estados Unidos.

²É importante destacar que nos Estados Unidos somente são reconhecidas como universidades as instituições que concedem titulações (ou *degrees*) aos seus estudantes. Existem instituições de ensino superior que não se encaixam nessa categoria e no biênio acadêmico de 2018-2019 elas totalizavam 2189 casos ou cerca de 33% do total (NCES, 2022).

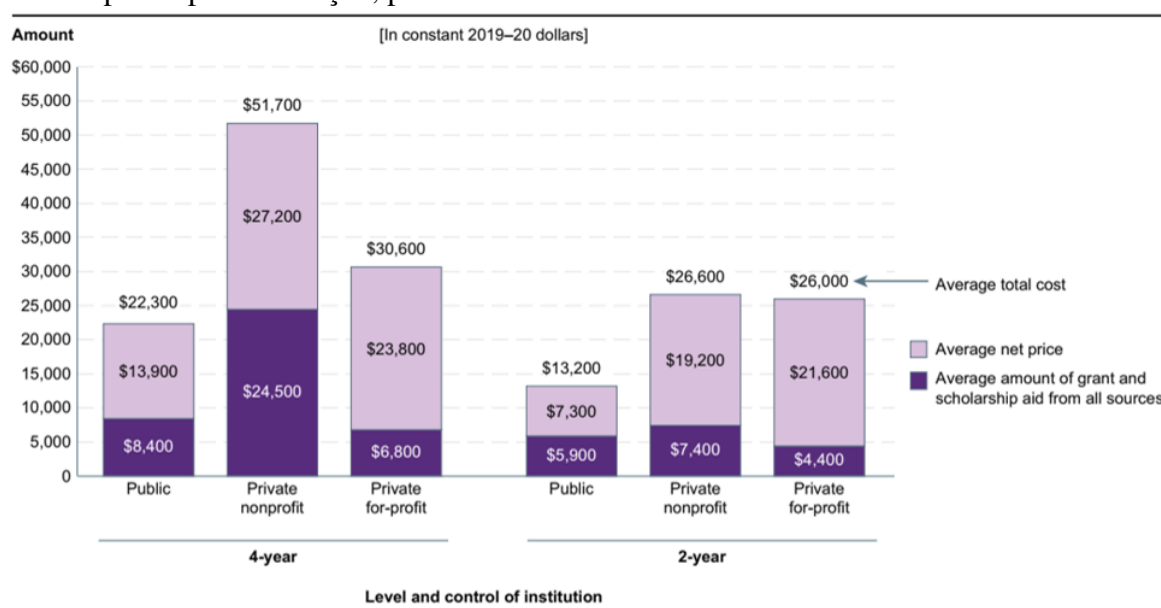
³Em comparação, no Brasil, em 2019, cerca de 75,82% das matrículas de graduação (6,5 milhões) estavam concentradas em 2.306 universidades privadas. Nas 302 universidades públicas brasileiras estavam pouco menos de 2,1 milhões de matrículas (INEP, 2021).

⁴A *Higher Education Act* é a principal peça legislativa norte-americana que trata sobre os regulamentos dos programas federais destinados a apoiar o ensino superior. Ela foi originalmente aprovada em 1965 e renovada e modificada oito vezes desde então. A versão atual estava prevista para expirar em 2013, mas esse prazo foi estendido para que o Congresso pudesse trabalhar em ajustes na Lei antes dela ser novamente reinstaurada. Não há previsão para a conclusão desses trabalhos. Além de financiamento para ações previstas na *Title IV*, ou Seção 4, a Lei prevê outras sete seções que englobam desde ações para melhora da qualidade docente quanto ações de internacionalização.

cerca de 86% dos estudantes de graduação receberam alguma forma de apoio estudantil, seja do governo federal ou do governo estadual.

Em 2018, o governo federal norte-americano repassou cerca de 149 bilhões de dólares às instituições de ensino superior, sendo 98 bilhões em assistência estudantil. Aproximadamente 73% desse valor foi destinado ao pagamento de dívidas estudantis. Os recursos da assistência estudantil também são utilizados para cobrir custos de taxas de mensalidade, moradia, transporte e aquisição de material didático. A Figura 6.1 mostra que na média um estudante consegue subsidiar por meio da assistência estudantil até pouco menos da metade dos custos de um curso de ensino superior.

Figura 6.1: Custo médio total, preço líquido médio e assistência estudantil média concedida a estudantes de ensino superior por instituição, para os anos acadêmicos de 2018-2019

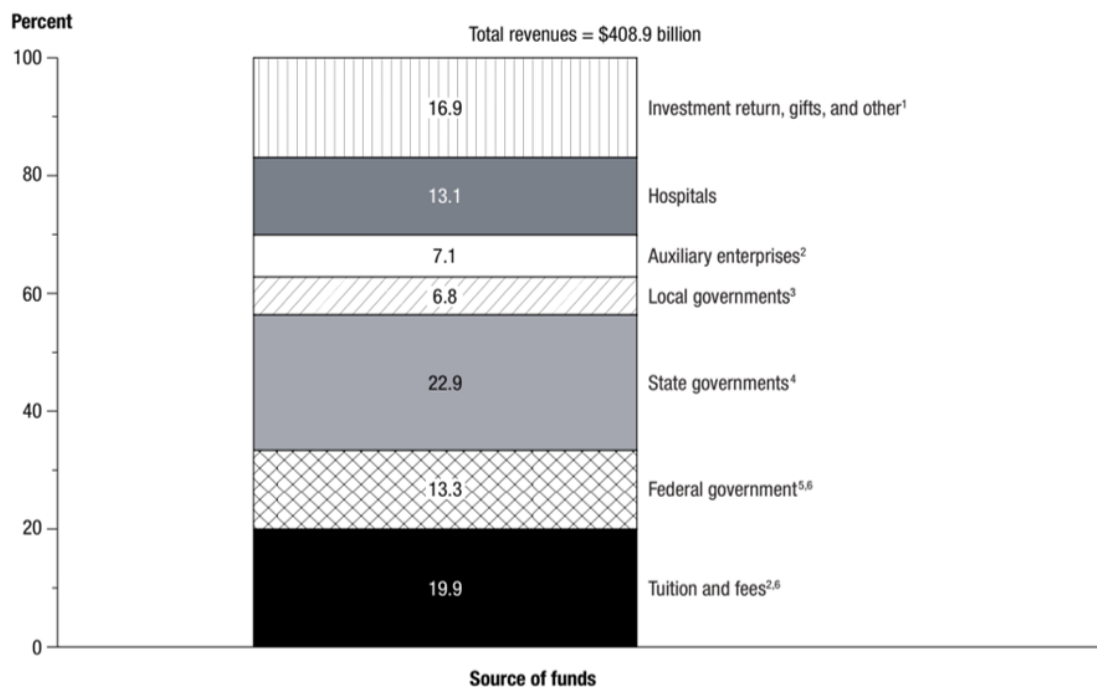


Notas: Imagem extraída de NCES (2022). *Average net price* é calculado a partir da subtração de custo médio total de realizar o curso (*average total cost*) menos benefícios de assistência estudantil obtidos. Os dados foram ponderados para considerar o porte das instituições.

Apesar de contar com um sistema de financiamento por *tuition*, as universidades públicas também são financiadas por gastos dos governos estaduais. O tamanho da dependência desses recursos varia significativamente de instituição para instituição. Por exemplo, de acordo com a AMACAD (2015), em 2014 apenas 7% do financiamento da UCLA dependia do estado. Em média, conforme mostra a Figura 6.2, cerca de 22,9% dos recursos das universidades públicas eram originados do orçamento estadual, valor semelhante ao obtido com as receitas de *tuition*. A apropriação de recursos estaduais pelas universidades ocorre por meio de *grants*, os quais são acordos firmados para que a universidade produza um bem público (como o desenvolvimento de pesquisa sobre um tema que o governo estadual reconhece como relevante), e por contratos, os quais resultam na prestação de um serviço ou entrega de produto que será utilizado de forma restrita pelo governo⁵.

⁵O portal <<https://datalab.usaspending.gov/colleges-and-universities>> fornece uma ferramenta visual que permite explorar os diversos projetos que são financiados por meio de *grants* federais.

Figura 6.2: Origem da receita das universidades públicas por fonte para os anos acadêmicos de 2017-2018



Notas: Imagem extraída de NCES (2022). O item *Investment return, gifts and other* inclui *endowments* e receitas de capital da universidade. As receitas com governo advêm de *grants*, contratos e *nonoperating appropriations*.

Em particular, o financiamento das atividades de pesquisa nas universidades públicas advêm principalmente dos *grants*. Em 2018, 40 bilhões de dólares em *grants* foram distribuídos, com 70% do valor sendo direcionado para fins de pesquisa. A área da saúde é a que mais recebeu recursos, cerca de pouco mais de 14 bilhões. Portanto, diferente do que acontece no Brasil ou na Alemanha, as instituições de ensino superior públicas não são financiadas por meio de transferências diretas governamentais cujo objetivo é subsidiar o funcionamento das atividades de ensino e pesquisa.



7. Grécia

Na Grécia, as *Higher Education Institutions* (HEIs) são entidades jurídicas de direito público totalmente autônomas e estão sob a supervisão do Ministério da Educação e Religiões. De acordo com a Constituição grega, o ensino superior é público, oferecido exclusivamente pelo Estado e gratuito. Pode haver cobrança de mensalidade em programas de pós graduação específicos¹. Ao todo são 23 HEIs além da *School of Pedagogical and Technological Education* (ASPATE). As *Higher Ecclesiastical Academies-AEA* (Atenas, Tessalônica, Vella Ioannina e Heraklion Creta) também estão incluídas no ensino superior. Essas instituições treinam executivos da igreja ortodoxa e concedem graus iguais aos da HEIs (IOBE, 2017).

Segundo a Eurostat (2022), em 2018, 0,67% do PIB do país foram destinados ao ensino superior, tornando a Grécia o segundo país da União Européia com o menor dispêndio em educação superior, frente ao PIB nacional. No mesmo ano, o setor público gastou aproximadamente 1.201 milhões de euros com educação superior e o setor privado 329 milhões de euros. Desse valor, 400 mil euros foram despesas de entidades privadas não educacionais (EUROSTAT, 2022). A Grécia é o país com o menor gasto em educação superior por aluno na União Européia, chegando a 1.534 euros por aluno em 2018 (EUROSTAT, 2022).

De acordo com European Commission (2022b), dentro dos limites orçamentais do Ministério da Educação e dos Assuntos Religiosos, o financiamento das HEIs inclui, nomeadamente, os custos de funcionamento e as despesas do *Public Investments Program*, sendo o restante financiado com recursos das próprias HEIs. Esses recursos são oriundos de rendimentos da atividade empresarial da instituição ou do patrimônio privado, dos rendimentos de subvenções ao investimento, doações e outros recursos.

O financiamento público às HEIs visa os seguintes objetivos: desenvolver e apoiar atividades e objetivos educacionais e de pesquisa; desenvolver infraestrutura e equipamentos; melhorar os serviços prestados; coordenar as atividades acadêmicas, educacionais e de pesquisa das HEIs com os desenvolvimentos equivalentes em instituições estrangeiras e especialmente com os desenvolvimentos e perspectivas no *European Higher Education and Research Area*; promover o conhecimento e a especialização de alto nível através do financiamento de Programas de Pós-Graduação.

De quatro em quatro anos, o Ministro da Educação aprova o *National Strategic Programme for Higher Education* que, prioritariamente, envolve objetivos de médio prazo, diretrizes, planos de investimento, programas ou ações individuais da política nacional do ensino superior, podendo ser

¹Os alunos da *Hellenic Open University* pagam mensalidades e os alunos da *International Hellenic University* contribuem financeiramente para os custos operacionais dos Programas de Pós-Graduação. O valor dessas contribuições é fixado por decisão conjunta do Ministro da Fazenda e do Ministro da Educação e Assuntos Religiosos.

especificado anualmente. O programa é implementado através das HEIs e é distribuído com base em critérios e indicadores objetivos:

- i. 80% do financiamento regular é distribuído com base em: número total de alunos matriculados por programa; custo anual estimado de estudo por aluno para cada programa; duração dos programas de estudo; tamanho da instituição e a distribuição geográfica;
- ii. 20% do financiamento regular é distribuído com base nos indicadores qualitativos e indicadores de realização que cada HEIs escolhe para ser avaliada. Esses indicadores são:
 - Qualidade e eficácia do processo educativo, que é avaliada com base na relação numérica dos egressos com os recém-matriculados, na avaliação dos serviços educacionais prestados pelos alunos e na situação profissional de absorção dos egressos;
 - Atividade de pesquisa, que é avaliada principalmente com base no número de membros que recebe financiamento do *European Research Council*; no número de centros de excelência em pesquisa; no número de cargos docentes e de pesquisa em órgãos da administração central de instituições acadêmicas internacionais ou organizações de pesquisa ou empresas científicas internacionais; o número de publicações por professor; o número de citações por professor; o número de participações por professor em programas de pesquisa competitivos internacionais da União Europeia e outras organizações internacionais e o número de participações por corpo docente em programas de pesquisa competitivos da União Europeia e outras organizações internacionais;
 - A internacionalização, que é avaliada principalmente com base no número de estudantes estrangeiros em relação ao número total de alunos matriculados; o número de alunos atraídos para a instituição através de programas educativos europeus; o número de estudantes que estudam no estrangeiro através de programas educativos europeus e o número de acordos de cooperação com outras instituições de ensino superior na Grécia ou fora do país;

O financiamento dos Programas de Pós-Graduação (que não cobram mensalidades) e realização de pesquisas, são provenientes das seguintes fontes: Ministério da Educação; *Special Account for Research Funds* (ELKE); recursos privados, proveniente da exploração de direitos de propriedade intelectual ou publicações, e por fim, cofinanciamentos dos *EU Structural Funds*, que possuem seus próprios regulamentos e diretivas. As despesas de P&D na Grécia totalizaram 1,7 bilhões de euros em 2015, o que equivale a 0,96% do PIB nacional, valor muito abaixo da média União Europeia (UE) (2,03%). A Grécia foi classificada como a 8ª pior em uma amostra de 39 países em termos de despesas em P&D frente ao PIB nacional (IOBE, 2017).

Em relação ao financiamento estudantil, de acordo com a Eurostat, em 2018, cerca de 0,9% do total das despesas públicas foram direcionadas a ajuda financeira a estudantes da educação superior (EUROSTAT, 2022). Segundo European Commission (2022b), existem duas categorias de apoio às famílias dos estudantes: subsídio para funcionários públicos de acordo com o número de filhos no ensino superior (50 euros para 1 filho, 70 euros para 2 filhos, 120 euros para 3 filhos, 170 euros para 4

filhos e é acrescido de 70 euros por filho adicional); subsídio para famílias de baixa renda atribuído a cada filho no ensino superior, até completar 24 anos, concedido pela *Organization of Welfare Benefits & Social Social Solidarity* (OPEKA). Existe ainda apoio financeiro às famílias dos alunos cuja residência permanente seja distante da localização da universidade onde estudam. A este respeito, é atribuído um subsídio de alojamento de 1.000 euros apenas no período letivo, concedido de acordo com a renda da família.

Como observado por Papasotiri (2021), é difícil encontrar estatísticas que evidenciem o financiamento público da educação na Grécia. Alguns estudos falam de um declínio acentuado nos gastos do governo em educação acompanhado de um aumento dos investimentos em educação por parte das famílias, mesmo em tempos de crise. De acordo com o Eurostat, os gastos privados das famílias em educação na Grécia aumentaram em 0,5% (de 1,9% em 2.000 para 2,4% em 2011), enquanto a média dos 27 países da União Europeia se mantiveram em torno de 1,0%.



8. Considerações Finais

Pudemos observar a partir de cada caso que há diferentes formas de financiamento do ensino superior público. Dentre os países estudados, os Estados Unidos e o Chile são exemplos em que as universidades públicas devem buscar auto-financiamento. Para isso elas lançam mão de diversas estratégias, e, talvez consequentemente, essas são os países em que as universidades contam com a maior variedade de mecanismos para se financiar. No caso dos Estados Unidos, a principal fonte de receita são captações feitas junto aos governos estaduais por meio de *grants* e contratos, seguida da receita obtida com *tuitions*.




Na Alemanha, Argentina e Grécia cabe ao governo proporcionar o financiamento para o funcionamento das instituições públicas. Nesses países o ensino é gratuito, isto é, não são cobradas taxas de matrícula e mensalidade aos estudantes. Ademais, nesses países, diferente do que acontece no Brasil, a maior parte dos alunos de graduação estão matriculados em instituições sob gestão do poder público.

Em todos os países em alguma medida há financiamento das universidades públicas pelo governo. Em particular, ele se materializa por meio de programas de assistência estudantil, os quais representam o maior gasto em educação superior por parte dos governos analisados. No Chile esse valor corresponde a 78% da despesa de 2017, enquanto que nos Estados Unidos correspondeu a 65% do gasto. No caso desse último, 73% desse montante (aproximadamente 71,5 bilhões de dólares) foi direcionado somente para pagamento de dívidas estudantis.

Isso revela que apesar desses países possuírem a possibilidade de financiarem suas instituições de ensino superior por meio de *tuition*, há também um alto gasto com endividamento estudantil o qual o governo federal precisa dar suporte. A Figura 8.1 sistematiza algumas das informações-chave apresentadas ao longo do relatório sobre o sistema de financiamento do ensino superior público em cada país.

Vale destacar que todos os países possuem elementos culturais e de trajetória de desenvolvimento social e econômico distintos. A Argentina é um país que enfrentou ao longo do século XX uma sucessão de golpes militares e de instabilidade política e econômica. A Grécia desde 2008 lida com uma delicada situação fiscal e monetária (a qual resultou em 2015 no *default* dos seus empréstimos feitos junto ao FMI) e a Alemanha após décadas dividida realizou um processo bem sucedido de reintegração e goza de uma das melhores condições econômicas e sociais da Europa. Dessa forma, a escolha por ofertar um sistema público e gratuito de ensino superior precisa ser explorada dentro das especificidades de cada país antes que paralelos possam ser traçados.

Figura 8.1: Comparação das características do financiamento do ensino superior público

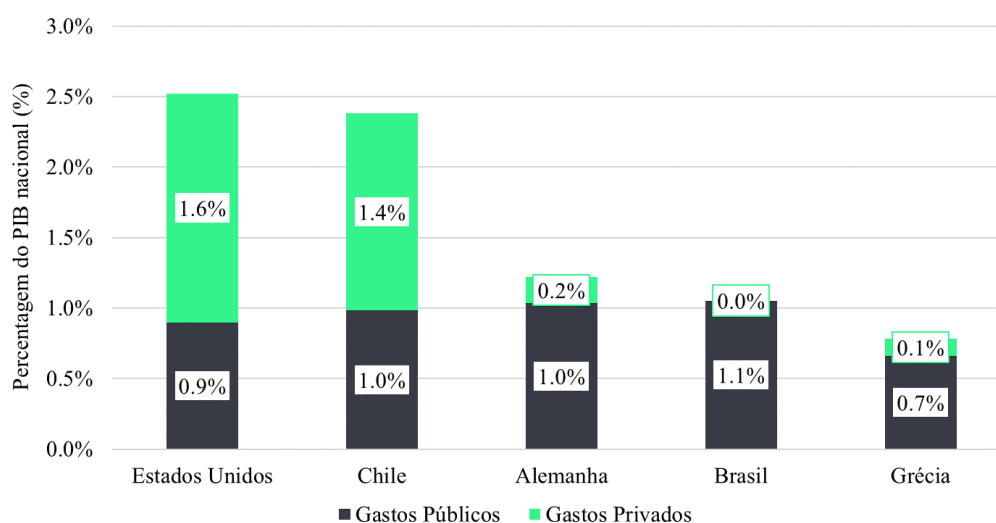
PARÂMETRO COMPARATIVO	 Alemanha	 Argentina	 Chile	 Estados Unidos	 Grécia
1 O governo federal ou estadual é responsável por financiar o funcionamento das universidades públicas	X	X			X
2 As universidades públicas cobram dos estudantes taxas de matrícula e mensalidade (<i>tuition</i>)			X	X	
3 As universidades públicas são financiadas por recursos de fundos de pesquisa públicos e privados e editais públicos que visam gerar bens públicos (<i>grants</i>)	X	*	X	X	*
4 As universidades públicas são financiadas por meio de contratos firmados diretamente com agentes públicos e privados para produção de produtos de pesquisa que não serão posteriormente disponibilizados como bens públicos	X	*	X	X	*
5 As universidades públicas são financiadas por meio de doações feitas por agentes privados (<i>endowments</i>)	X		X	X	
6 O governo federal pratica assistência estudantil financiando diretamente os estudantes das universidades públicas	X	X	X	X	X
7 O governo federal financia as universidades públicas para que elas possam realizar ações de assistência estudantil		X	X	X	
8 A maior parte do financiamento público para a educação terciária das instituições públicas advém do governo estadual e não do governo federal	X			X	*
9 A maior parte dos estudantes de ensino superior estão matriculados em universidades públicas	X	X		X	X

Notas: Quadro elaborado pelos autores. Os asteriscos se referem às informações que não puderam ser confirmadas a partir dos dados coletados.

Para a confecção deste relatório de *benchmarking* elaborado de forma rápida foi priorizado a cobertura de vários países ao invés da investigação a fundo das escolhas de políticas públicas feitas em um ou dois deles. Apesar disso, tivemos acesso a diferentes métricas que nos permitiram comparar a magnitude dos investimentos que os países realizam nas atividades de ensino e pesquisa do ensino terciário. Por exemplo, identificamos que as maiores despesas com pesquisa nas universidades públicas são realizadas pelos Estados Unidos, seguido da Alemanha e Chile.

Dentre os casos analisados, de acordo com a OECD (2022b), em 2018, os Estados Unidos foi o país com maior gasto em educação superior em relação ao PIB nacional, cerca de 2,5% do PIB (0,9% de gasto público e 1,6% de gasto privado). Já a Grécia, apresentou o menor gasto em educação superior frente ao PIB, 0,8% (0,7% de gasto público e 0,1% de gasto privado). A Alemanha e o Chile apresentaram proporção semelhante do gasto público em educação superior, 0,98% e 1,03% do PIB, em 2018, respectivamente. Vale destacar os recentes esforços do Chile para a implementação da gratuidade ao ensino superior. O movimento estudantil, desde 2011, vem reivindicando, dentre outras pautas, acabar com o lucro e consagrar a gratuidade universal dos estudos.

Figura 8.2: Gastos com educação superior em % do PIB em instituições públicas e privadas - 2018



Notas: Gráfico elaborado pelos autores com base nos dados da OECD (2022b). A Argentina não está presente no gráfico porque a OCDE não possui dados disponíveis do país para o ano de 2018.

Ao analisarmos os gastos com educação superior (em dólares PPP) juntamente com o total de matrículas, podemos perceber que o investimento público por matrícula das universidades públicas é maior nos Estados Unidos, seguido da Alemanha (vide Figura 8.3)¹. Essa comparação não implica que o arranjo para o financiamento das universidades públicas nesses países seja um modelo superior, inclusive porque a diferença nos Estados Unidos de investimento por matrícula entre rede pública e privada é enorme, o que instiga a reflexão se as universidades públicas estão conseguindo preparar seus estudantes para concorrer com os formandos das universidades privadas.

Outro caso curioso é o do Chile em que a diferença entre investimento por matrícula nas redes pública e privada é pequena, mas o valor médio de investimento recebido por matrícula da rede pública consegue superar países como a Grécia, que apostam fortemente no financiamento governamental das universidades públicas (caso que também se aplica ao Brasil). Dessa forma, ainda que certos países tenham sistema de ensino superior bem distintos, o que cada um adota como prática de financiamento pode ser interessante de ser observado pelo outro.

Figura 8.3: Investimento por matrícula (em USD PPP) - 2018

País	Rede privada	Rede pública	Total	Δ Público e privado
Estados Unidos	14.178	4.855	6.442	9.323
Alemanha	781	3.971	3.313	3.190
Chile	2.447	1.614	2.163	832
Grécia*	-	1.253	1.186	-

Notas: Gráfico elaborado pelos autores com base nos dados da OECD (2022b). O investimento por matrícula foi obtido dividindo os valores de gasto com ensino superior (em USD PPP) pelas matrículas. A Argentina não está presente no gráfico porque a OCDE não possui dados disponíveis do país para o ano de 2018.

¹No Anexo 2 estão duas visualizações que mostram de maneira separada o gasto com educação terciária e matrículas.

Antes de encerrarmos esta seção, é importante destacar um achado identificado por Garritzmann (2016) que está ligado diretamente ao tema da incorporação de práticas governamentais. Ao estudar a evolução dos sistemas de ensino superior em cada caso dos quatro mundos de financiamento estudantil, o autor encontra que os países nos últimos 20 anos praticamente não passaram por mudanças radicais no seu modelo de financiamento, ou seja, não há caso de países migrando de um modelo para outro (por exemplo, de altas taxas e alto subsídio para baixas taxas e alto subsídio). Garritzmann (2016) sustenta por meio de testes empíricos que as teorias de *positive feedback-effects* e de *path dependencies* contribuem para criar essa situação de inação, isto é, os sistemas de ensino superior tendem a passar por poucas mudanças porque as pessoas que foram formadas sob o regime de regras dessa sistema apoiam em maior parte sua continuidade. Elas tendem a procurar similaridades com as suas próprias experiências para orientar suas opiniões ao invés de buscar se ancorar em algo radicalmente diferente que elas desconhecem.

Esse mecanismo é tão forte que, por exemplo, ainda que dívidas estudantis sejam problemáticas em alguns países (como Estados Unidos), é improvável que a maior parte da opinião pública passe a defender que nenhuma taxa seja cobrada dos estudantes. De forma análoga, é inesperado que a maioria das pessoas que se formaram em universidades públicas gratuitas passem a defender que essas cobrem taxas dos alunos. Esse comportamento faz com que seja politicamente custoso para partidos políticos e seus deputados e senadores (os formuladores de política) defenderem modelos muito diferentes. Assim, Garritzmann (2016) argumenta que um sistema de incentivos é formado que gera como resultado os governos continuamente operando dentro do seu próprio mundo de financiamento estudantil. O espaço político para mudanças se torna limitado.

A pesquisa de Garritzmann (2016) lança luz sobre fatores políticos, entretanto elementos de competências governamentais também podem explicar porque mudanças significativas não ocorreram em 20 anos. É razoável imaginar que as organizações públicas de um país só irão conseguir transitar com sucesso de um modelo para outro se tiverem acesso aos recursos necessários para operar em uma nova realidade². Por exemplo, para que as universidades argentinas passem a cobrar taxas dos seus estudantes e possibilitem que o aluno tenha acesso a crédito estudantil para financiar essa cobrança quando necessário, elas precisam primeiro estruturar internamente os processos e atividades para ofertar esse serviço.

Entender se as restrições às mudanças se devem mais a elementos políticos ou competências governamentais, e qual o caminho para viabilizá-las, requer novas pesquisas em políticas públicas. A contribuição deste trabalho está em mostrar quais as possibilidades de implementação de financiamento de instituições de ensino superior uma vez que essas mudanças se tornam exequíveis.

²Os trabalhos de Bryson, Ackermann e Eden (2007), Piening (2013), Andrews, Beynon e McDermott (2016), Cabral (2017), dentre outros fornecem modelos teóricos e demonstram empiricamente o impacto das competências para que os governos conseguissem atingir seus objetivos.



Referências Bibliográficas

ALTBACH; PHILIP. Advancing the national and global knowledge economy: The role of research universities in developing countries. *Studies in Higher Education*, v. 38, n. 3, p. 316–330, 2013. Citado na página 5.

AMACAD, A. Public research universities: Changes in state funding. 2015. Citado na página 20.

ANDREWS; BEYNON; MCDERMOTT. Organizational capability in the public sector: A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 2, p. 239–258, 2016. Citado na página 28.

BLOOM et al. Higher education and economic growth in africa. *International Journal of African Higher Education*, n. 2, p. 22–57, 2014. Citado na página 5.

BMBF. *Education and Research in Figures 2021*. 2022. <datenportal.bmbf.de>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado 2 vezes nas páginas 10 e 12.

BOVENS, M. *The Oxford Handbook of Public Management*. [S.l.]: Oxford University Press, 2007. Citado na página 11.

BRYSON; ACKERMANN; EDEN. Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. *Public Administration Review*, v. 67, n. 4, p. 702–717, 2007. Citado na página 28.

CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities. *Journal of Management Studies*, v. 54, n. 6, 2017. Citado na página 28.

CASSELL, C.; SYMON, G. *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. London: SAGE Publications, 2004. Citado na página 8.

CLAUS, A.; BUCCIARELLI, M. E. El financiamiento educativo en argentina. el desafío de la equidad bajo un esquema federal. 2020. Citado 3 vezes nas páginas 13, 14 e 15.

DESTATIS, S. *Excellence Strategy*. 2022. <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Education-Research-Culture/Institutions-Higher-Education/_node.html>. Acesso em: 22 de jan. de 2022. Citado na página 9.

DFG, G. R. F. *Excellence Strategy*. 2022. <https://www.dfg.de/en/research_funding/programmes/excellence_strategy/>. Acesso em: 22 de jan. de 2022. Citado na página 11.

EUROPEAN COMISSION. *Germany - Higher education funding*. 2022. <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-31_en>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado 3 vezes nas páginas 9, 10 e 12.

- EUROPEAN COMMISSION. *Greece - Higher education funding*. 2022. <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-33_en>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 23.
- EUROSTAT. *Eurostat - Education data*. 2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=educ.educ_uae_fin.educ_uae_fine&display=list&sort=category&extractionId=EDUC_UOE_FINE06__custom_1960689>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 23.
- GARRITZMANN, J. *The Political Economy of Higher Education Finance*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2016. Citado 3 vezes nas páginas 5, 6 e 28.
- GONZÁLEZ, L.; URETA, C. Proyección del gasto fiscal en educación superior. 2015. Citado na página 18.
- HENDREN, K.; LUO, Q. E.; PANDEY, S. K. The state of mixed methods research in public administration and public policy. *Public Administration Review*, Wiley, v. 78, n. 2, p. 904–916, 2018. Citado na página 8.
- HRK. *Higher Education Compass*. 2022. <<https://www.hochschulkompass.de/en/study-in-germany.html>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado na página 9.
- IBGE. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2022. <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado na página 5.
- INEP, I. *Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019*. [S.l.]: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. Citado na página 19.
- IOBE. Higher education in greece impact of the crisis and challenges. 2017. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 23.
- MEA, M. Síntesis de información estadísticas universitarias, 2019-2020. 2021. Citado na página 13.
- MEC, M. *Decreto nº 5773 de 2006*. 2022. <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado na página 5.
- MORDUCHOWICZ, A. El financiamiento educativo argentino. propuesta educativa. 2019. Citado na página 15.
- NCES, N. *Digest of Education Statistics 2019*. 2022. <<https://nces.ed.gov/programs/digest/>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado 3 vezes nas páginas 19, 20 e 21.
- OECD. *Education at Glance 2021: Education Indicators*. 2022. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b35a14e5-en/1/3/4/6/index.html?itemId=/content/publication/b35a14e5-en&_csp_=9689b83a12cab1f95b32a46f4225d1a5&itemIGO=oecd&itemContentType=book>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado na página 32.
- OECD. Private spending on education (indicator). 2022. Citado 3 vezes nas páginas 26, 27 e 33.
- PAPASOTIRI, J. The course and role of educational expenditures in greece over the last twenty years. 2021. Citado na página 24.
- PIENING, E. P. Dynamic capabilities in public organizations a literature review and research agenda. *Public Management Review*, v. 15, n. 2, p. 209–245, 2013. Citado na página 28.

RIVAS, A.; DBORKIN, D. ¿ qué cambió en el financiamiento educativo en argentina? 2018. Citado na página 15.

SAFORCADA, F. Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en américa latina. 2019. Citado 3 vezes nas páginas 16, 17 e 18.

WEBER, G. A. W. Despolitización y mercado en el financiamiento de la educación superior. 2021. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 17.

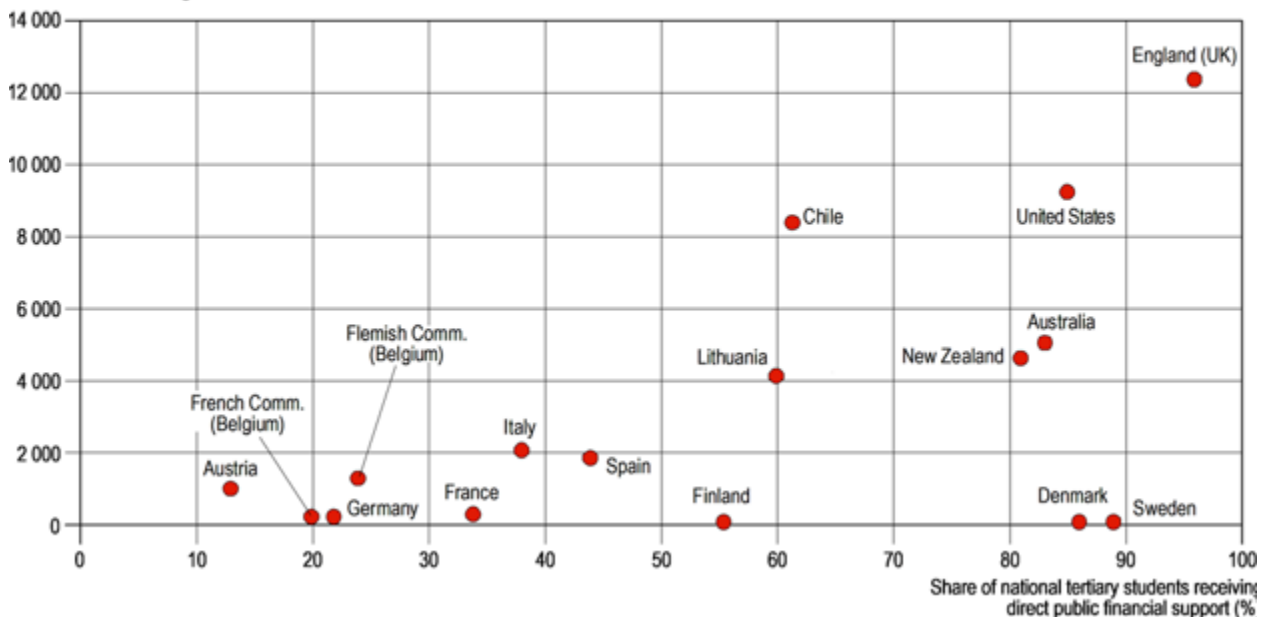
WORLD BANK. *Higher Education for Development*. 2017. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26486>>. Acesso em: 24 de jan. de 2022. Citado na página 5.

YIN, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE Publications, 2003. Citado na página 6.

Anexo 1 - Taxas vs subsídios em IES públicas

Taxa média cobrada por instituições públicas de ensino superior aos estudantes nacionais matriculados em programas de graduação e percentual de estudantes do ensino terciário recebendo auxílio financeiro governamental

Average (or most common) tuition fees charged by public institutions to national students in bachelor's programmes, in USD converted using PPPs



Notas: A figura foi extraída de OECD (2022a). Os dados se referem ao ano acadêmico de 2019-2020.

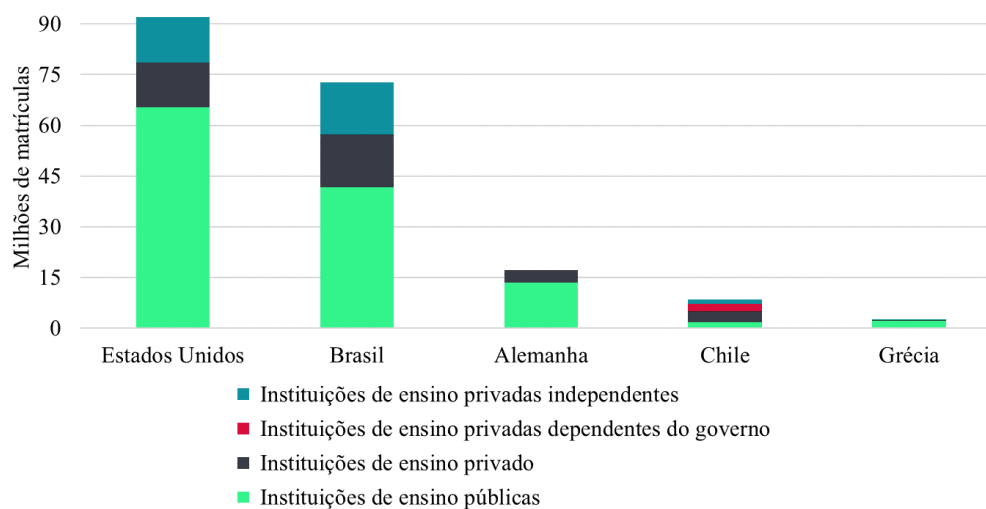
Anexo 2 - Métricas sobre o ensino terciário

Gasto em educação superior por tipo de instituição (Milhões de USD PPP) - 2018.

País	Instituição Privada	Instituição Pública	Total
Estados Unidos	189.803	316.769	506.572
Alemanha	2.752	53.822	56.574
Chile	8.245	2.813	11.059
Grécia	-	2.743	2.743

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da OECD (2022b). Nota: A Argentina não está presente no gráfico porque a OCDE não possui dados disponíveis para o país no ano de 2018.

Matrículas no ensino superior por tipo de instituição - 2018



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da OECD (2022b)



Realização:



Escola Nacional de
Administração Pública