ISSN: 2358-8829

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: RETROSPECTIVA DO PRIMEIRO QUARTO DO SÉCULO XXI

Daniele da Rocha Carvalho [1]
Ridalvo Medeiros Alves de Oliveira [2]

RESUMO

O financiamento do ensino superior é uma das questões centrais no debate sobre acesso, qualidade e sustentabilidade dos sistemas educacionais em todo o mundo. À medida que a demanda por ensino superior cresce, impulsionada pela globalização, pelos avanços tecnológicos e pelas demandas do mercado de trabalho, governos, instituições de ensino e a sociedade em geral enfrentam o desafio de encontrar modelos de financiamento que sejam equitativos, eficientes e viáveis a longo prazo. Historicamente, muitos países adotaram modelos de financiamento público, nos quais o Estado assume a maior parte dos custos do ensino superior. No entanto, pressões fiscais, o crescente número de estudantes e questionamentos sobre os benefícios sociais e individuais do ensino superior levaram à introdução de políticas de compartilhamento de custos, como mensalidades, programas de empréstimos estudantis e parcerias público-privadas. Diante disso, o debate sobre o financiamento do ensino superior envolve questões econômicas, sociais e éticas, incluindo o acesso equitativo, a autonomia universitária, os impactos da dívida estudantil e as responsabilidades do Estado e dos indivíduos na construção de sociedades mais equitativas e preparadas para os desafios do século XXI. No Brasil, esse financiamento é uma questão estratégica e desafiadora, refletindo profundas desigualdades sociais, restrições orçamentárias estaduais e a crescente demanda por acesso à educação universitária. Nos últimos anos, o país tem registrado avanços significativos na expansão do acesso ao ensino superior, impulsionados por políticas públicas inclusivas, pela expansão das redes universitárias públicas e privadas e pelos programas de financiamento estudantil. No entanto, esses avanços também evidenciaram a necessidade de repensar os modelos de financiamento para garantir qualidade, equidade e sustentabilidade. Diante do exposto, este estudo tem como objetivo traçar um panorama da situação atual do financiamento do ensino superior no Brasil, apresentando, também, sua retrospectiva histórica ao longo do primeiro quarto do século XXI.

Palavras-chave: Educação superior, Financiamento, Acesso e permanência, FIES.

1 INTRODUÇÃO

A educação superior ocupa posição estratégica no desenvolvimento econômico, científico, cultural e social das nações. Sua contribuição ultrapassa a formação de profissionais para o mercado de trabalho, alcançando a produção de conhecimento, a inovação, a mobilidade social, a formação cidadã e o fortalecimento das instituições democráticas. Por essa razão, o financiamento desse nível de ensino não pode ser compreendido apenas como uma questão contábil ou orçamentária: trata-se de uma

[1] Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, daniele.rocha@ufrn.br;
[2] Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, ridalvo.oliveira@ufrn.rn.

ISSN: 2358-8829

escolha pública sobre a distribuição de oportunidades, os compromissos do Estado e a configuração do sistema educacional.

No primeiro quarto do século XXI, o debate ganhou complexidade. A globalização, a transformação tecnológica e as mudanças nas ocupações ampliaram a procura por formação superior. Ao mesmo tempo, a expansão do número de estudantes e instituições elevou a necessidade de recursos para docentes, infraestrutura, assistência estudantil, pesquisa, extensão e inovação. Em diversos países, esse movimento ocorreu em contexto de restrições fiscais e de questionamentos sobre a distribuição dos benefícios econômicos e sociais da educação superior, favorecendo a discussão sobre modelos de compartilhamento de custos (*cost-sharing*), nos quais Estado, estudantes, famílias e, em determinadas situações, empregadores e organizações privadas participam do financiamento.

No Brasil, a trajetória foi marcada por uma combinação de expansão da rede pública, crescimento expressivo do setor privado e criação de instrumentos de financiamento e concessão de bolsas. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela Lei nº 10.260/2001, e o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado pela Lei nº 11.096/2005, compõem esse arranjo. Na rede federal, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, buscou ampliar o acesso e a permanência, enquanto políticas de ações afirmativas e assistência estudantil passaram a integrar o debate sobre democratização.

Essas iniciativas ampliaram oportunidades, mas também suscitaram controvérsias. A expansão privada apoiada por recursos públicos, a sustentabilidade fiscal dos programas de crédito, o endividamento dos estudantes, a capacidade de financiamento das universidades públicas e as desigualdades de acesso e conclusão demonstram que a ampliação de vagas não resolve, isoladamente, o desafio da democratização. É necessário considerar quem acessa, em quais condições permanece, que formação recebe e quais responsabilidades financeiras assume após a conclusão do curso.

O objetivo deste artigo é traçar um panorama do financiamento da educação superior no Brasil, apresentando uma retrospectiva histórica do primeiro quarto do século XXI (2000–2025) e discutindo as tensões entre expansão, equidade, qualidade e sustentabilidade. Como objetivos específicos, busca-se: a) caracterizar os principais marcos institucionais e instrumentos de financiamento do período; b) discutir a participação do financiamento público e dos mecanismos de apoio ao setor privado; c) examinar desafios relativos ao acesso, à permanência e ao endividamento estudantil; e d) sistematizar questões para uma agenda futura de financiamento.

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender o financiamento como elemento estruturante das políticas de educação superior. A discussão contribui para o debate acadêmico e para a gestão pública ao reunir marcos legais, evidências estatísticas oficiais e interpretações da literatura especializada. O recorte temporal encerra-se em 2025, mas, para os indicadores estatísticos nacionais, utiliza-se o Censo da Educação Superior de 2024, última edição consolidada identificada na pesquisa realizada para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, não se atribuem ao ano de 2025 dados ainda não publicados ou não consolidados.

ISSN: 2358-8829

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: FUNDAMENTOS E MODELOS

2.1 Educação superior como direito e investimento público

A discussão sobre financiamento começa pela compreensão da educação como direito social e dever do Estado. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família; no art. 206, prevê, entre seus princípios, a igualdade de condições para acesso e permanência, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a garantia de padrão de qualidade. Esses dispositivos oferecem parâmetros para avaliar escolhas de financiamento: não basta ampliar a oferta, sendo necessário assegurar condições materiais para que diferentes grupos sociais ingressem, permaneçam e concluam seus cursos.

A educação superior produz benefícios individuais, como ampliação de oportunidades profissionais e de renda, e benefícios coletivos, relacionados à pesquisa, à inovação, à formação de quadros para serviços públicos, à difusão cultural e ao desenvolvimento regional. A coexistência desses benefícios sustenta a participação do Estado no financiamento, mesmo quando indivíduos também obtêm retornos privados. Atribuir exclusivamente ao estudante o custo da formação desconsidera externalidades positivas e pode restringir o acesso de pessoas com menor capacidade econômica.

Isso não significa que o financiamento público seja ilimitado ou dispense avaliação. A responsabilidade estatal exige planejamento, transparência, acompanhamento dos resultados e escolhas distributivas explícitas. O desafio é conciliar a estabilidade dos recursos com a autonomia universitária, a qualidade acadêmica e a capacidade de responder às necessidades sociais.

2.2 Financiamento público e compartilhamento de custos

Em um modelo de financiamento predominantemente público, o Estado assume parcela majoritária dos custos de funcionamento das instituições, por meio de dotações orçamentárias, investimentos, bolsas e políticas de assistência. A gratuidade nas instituições públicas brasileiras é um componente central desse arranjo. Entretanto, a expansão da demanda, a diversidade de modalidades e a limitação dos recursos fiscais tornam recorrente a discussão sobre fontes complementares.

O conceito de compartilhamento de custos (cost-sharing) descreve a transferência ou distribuição de parte dos custos da educação superior entre o governo, os estudantes e suas famílias, podendo envolver também empregadores e outros agentes. Entre os instrumentos associados estão mensalidades, empréstimos estudantis, bolsas, incentivos tributários e parcerias público-privadas. A existência de diferentes fontes não elimina a necessidade de avaliar quem suporta efetivamente os custos e quem se apropria dos benefícios.

O compartilhamento de custos possui implicações distintas conforme o desenho institucional. Bolsas não reembolsáveis reduzem o custo direto suportado pelo estudante, enquanto empréstimos postergam o pagamento e podem gerar obrigações financeiras após a conclusão ou interrupção do curso. Parcerias com o setor privado podem viabilizar investimentos e serviços, mas demandam salvaguardas de transparência, regulação, autonomia acadêmica e proteção do interesse público. Portanto, não há equivalência entre

ISSN: 2358-8829

instrumentos: seus efeitos distributivos e fiscais dependem das regras de elegibilidade, dos subsídios, das taxas, dos mecanismos de cobrança e da qualidade da oferta. Na Figura 1, são apresentadas as implicações éticas e econômicas desse compartilhamento de custos.

Figura 1 – Implicações éticas e econômicas do compartilhamento de custos.



Fonte: elaborada pelos autores (com uso do Notebook LM).

A tensão central dos modelos contemporâneos está na relação entre capacidade fiscal do Estado e crescimento da demanda. O problema não se resume a escolher entre financiamento público ou privado, mas a definir uma composição capaz de ampliar oportunidades sem comprometer a sustentabilidade financeira dos indivíduos e das instituições.

2.3 Equidade, autonomia e sustentabilidade

A equidade no financiamento envolve mais do que igualdade formal de vagas. Considera as condições socioeconômicas de ingresso, as diferenças territoriais, as barreiras relacionadas à raça, gênero e deficiência, os custos indiretos de estudar e a disponibilidade de apoio para permanência. Políticas de cotas e assistência estudantil procuram enfrentar desigualdades que não são corrigidas apenas pela oferta de vagas. A Lei nº 14.914/2024, ao instituir a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), reafirma a permanência e a conclusão como dimensões da política pública.

A autonomia universitária também integra o debate. A diversificação das fontes de receita pode ampliar a capacidade institucional, mas deve ser acompanhada de mecanismos que impeçam a subordinação das prioridades acadêmicas a interesses particulares. A universidade pública possui missão que não se reduz à demanda imediata do mercado: ensino, pesquisa e extensão compõem um projeto institucional articulado.

Por fim, sustentabilidade significa compatibilizar compromissos presentes com a capacidade de financiamento futura. No plano estatal, envolve previsibilidade orçamentária, eficiência alocativa e controle dos custos. No plano individual, requer evitar que o financiamento estudantil produza endividamento desproporcional à renda futura. No plano institucional, implica assegurar recursos para manutenção, pessoal, infraestrutura, pesquisa e assistência sem comprometer a qualidade.

ISSN: 2358-8829

3 TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2000–2025)

3.1 Marco constitucional e configuração do sistema no início do século

No início dos anos 2000, o sistema brasileiro já apresentava forte participação privada na oferta de cursos e matrículas, resultado de processos de expansão anteriores. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) havia consolidado a organização da educação nacional e a coexistência de instituições públicas e privadas. O desafio do período era ampliar o acesso em um país marcado por desigualdades sociais e regionais, mantendo a responsabilidade pública pela garantia do direito à educação.

A Lei nº 10.260/2001 instituiu o FIES para financiar estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos. O programa deu continuidade e nova configuração a mecanismos de crédito educativo, permitindo que estudantes acessassem instituições privadas mediante financiamento público reembolsável. O desenho do programa foi alterado ao longo do tempo, com mudanças em critérios de elegibilidade, juros, governança e condições de pagamento. Essas alterações mostram que o FIES não é um instrumento estático, mas uma política sujeita a revisões diante de seus resultados e riscos fiscais.

Assim, o primeiro marco do período é a consolidação de uma estratégia dual: expansão de vagas públicas e ampliação do acesso ao setor privado com apoio estatal. Essa combinação contribuiu para aumentar a capacidade de atendimento, mas também tornou mais complexa a avaliação da distribuição dos recursos públicos entre instituições e estudantes.

3.2 Expansão, inclusão e diversificação dos instrumentos (2003–2014)

Entre 2003 e 2014, a política de educação superior combinou expansão da rede federal, interiorização, ampliação de vagas e fortalecimento de mecanismos de acesso ao setor privado. O REUNI, instituído em 2007, estabeleceu como objetivo criar condições para ampliar o acesso e a permanência na graduação presencial, mediante melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos das universidades federais. A expansão incluiu criação e consolidação de campi, cursos e vagas, com efeitos sobre a distribuição territorial da oferta.

A literatura identifica resultados relevantes e limites dessa política. Camargo e Araújo (2018) discutem a expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014. Sales *et al.* (2019), ao examinarem a produção científica sobre o REUNI, mostram a presença de estudos sobre avaliação, gestão institucional, inclusão e financiamento. Andriola e Araújo (2021), em avaliação dos impactos do programa na Universidade Federal do Ceará, identificaram mudanças em indicadores institucionais, ressaltando a importância de examinar efeitos concretos para além da expansão numérica.

No setor privado, o ProUni, criado pela Lei nº 11.096/2005, passou a conceder bolsas integrais e parciais em instituições privadas, em contrapartida a benefícios tributários previstos na legislação. O FIES também foi ampliado e passou por mudanças que elevaram sua relevância no financiamento de matrículas privadas. Chaves e Amaral (2016) analisaram esses programas como instrumentos de financiamento do setor privado e destacaram a magnitude dos incentivos governamentais envolvidos. Miranda e Azevedo (2020) problematizam a relação entre democratização do acesso e fortalecimento do setor privado-mercantil.

ISSN: 2358-8829

Também nesse período, políticas de ação afirmativa passaram a modificar o perfil social e racial do acesso. A Lei nº 12.711/2012 instituiu reserva de vagas nas instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio, posteriormente alterada pela Lei nº 14.723/2023. A democratização, portanto, passou a envolver tanto a ampliação da oferta quanto a revisão dos critérios de ingresso e a necessidade de políticas de permanência.

3.3 Ajuste, revisão de políticas e desafios de financiamento (2015–2019)

A partir de meados da década de 2010, as restrições fiscais e a necessidade de revisão de programas colocaram em evidência a sustentabilidade do financiamento. No caso do FIES, a expansão do volume de contratos e as preocupações com inadimplência, subsídios e riscos para o orçamento público impulsionaram mudanças no desenho do programa. A Lei nº 13.530/2017 reorganizou aspectos relevantes do financiamento estudantil, instituiu novas regras e reforçou a governança do fundo.

Figura 2 – Centralidade do FIES no financiamento do setor privado.



Fonte: elaborada pelos autores (com uso do Notebook LM).

Na rede federal, o financiamento passou a ser discutido com maior ênfase na composição entre despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias, especialmente pessoal e encargos, possuem menor flexibilidade de gestão no curto prazo; as discricionárias sustentam parte importante do custeio, manutenção, investimentos e atividades acadêmicas. O estudo de Reis, Cardoso e Adamczyk (2022), com dados de 2000 a 2020, oferece análise exploratória da evolução real das despesas liquidadas e dos recursos orçamentários repassados às instituições federais, distinguindo diferentes tipos de despesas. Essa abordagem é importante porque o valor nominal do orçamento, isoladamente, não permite avaliar a capacidade real de financiamento.

A discussão do período também evidenciou que expansão de matrículas e cursos precisa ser acompanhada de financiamento para laboratórios, bibliotecas, assistência, contratação e reposição de pessoal, manutenção predial e atualização tecnológica. Quando a expansão física e acadêmica não é acompanhada por recursos suficientes, podem surgir pressões sobre a qualidade e sobre a capacidade institucional de cumprir suas funções.

ISSN: 2358-8829

3.4 Pandemia, recuperação e novos desafios (2020–2025)

A pandemia de Covid-19 provocou uma ruptura nas atividades presenciais e acelerou a adoção de tecnologias digitais, exigindo investimentos e reorganização dos serviços acadêmicos. A crise sanitária evidenciou desigualdades de acesso a equipamentos, conectividade e condições domésticas de estudo, além de pressionar políticas de assistência e permanência. A transição para o ensino remoto emergencial não deve ser confundida com uma política permanente de educação a distância, mas seus efeitos sobre práticas acadêmicas e organização institucional permaneceram no debate posterior.

Os dados do Censo da Educação Superior 2024 mostram a dimensão atual do sistema: foram registradas 10.226.873 matrículas em cursos de graduação, distribuídas por 2.580 instituições. O relatório técnico do Inep também registra que, entre 2020 e 2024, as matrículas apresentaram crescimento médio anual de 4,2%, impulsionado pela categoria privada, com crescimento médio anual de 4,9%; as matrículas públicas mantiveram-se praticamente estagnadas, com variação percentual nula no período. Esses números reforçam a centralidade do setor privado na expansão recente e a necessidade de observar a composição do financiamento.

Em 2024, a Lei nº 14.914 instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil, com a finalidade de ampliar e garantir condições de permanência e conclusão na educação superior pública federal e na educação profissional, científica e tecnológica. A política abrange ações de alimentação, moradia, transporte, acessibilidade, saúde mental, acolhimento em bibliotecas, entre outras. Sua institucionalização demonstra que o financiamento da educação superior não se limita à manutenção das instituições e ao pagamento de mensalidades: inclui também os custos necessários para que os estudantes consigam permanecer e concluir seus cursos.

Em 2025, o debate sobre o primeiro quarto do século XXI pode ser sintetizado como uma agenda de consolidação e revisão. A expansão de acesso tornou o sistema mais amplo e diversificado, mas persistem desafios de desigualdade, evasão, qualidade, financiamento da rede pública e sustentabilidade do crédito estudantil. Como a série estatística oficial utilizada neste artigo alcança 2024, as considerações relativas a 2025 são de natureza institucional e analítica, não uma apresentação de indicadores anuais ainda não consolidados.

4 PANORAMA RECENTE: EVIDÊNCIAS E TENSÕES DO FINANCIAMENTO

4.1 Expansão quantitativa e predominância da oferta privada

A expansão da educação superior brasileira no período não ocorreu de maneira homogênea entre as redes. A série do Censo da Educação Superior demonstra que a categoria privada responde pela maior parte das matrículas e, em 2024, concentrou 88,5% dos ingressantes na graduação, enquanto a categoria pública respondeu por 11,5%. No mesmo ano, 74,1% dos ingressantes estavam em instituições privadas com fins lucrativos. Esses dados não significam, por si, que a oferta privada seja inadequada; indicam, contudo, que o desenho do financiamento e da regulação do sistema tem consequências relevantes para o uso de recursos públicos e para a configuração do setor.

O crescimento do setor privado foi acompanhado por instrumentos de apoio público, especialmente FIES e ProUni. O primeiro opera como financiamento reembolsável, sujeito às condições legais e contratuais; o segundo concede bolsas e

envolve renúncia fiscal. A análise de Chaves e Amaral (2016) destaca a participação desses programas no financiamento da expansão privada. Miranda e Azevedo (2020) acrescentam que a expansão pela oferta privada pode ampliar o acesso, mas também aprofundar processos de mercantilização e financeirização. Essas interpretações não devem ser tomadas como consenso absoluto, mas como perspectivas críticas importantes para avaliar os resultados das políticas.

A questão central é distinguir expansão de democratização substantiva. A primeira pode ser aferida por vagas, instituições e matrículas; a segunda requer observar perfil socioeconômico, condições de permanência, qualidade da formação, conclusão e inserção profissional. Uma política de financiamento será mais equitativa quando reduzir barreiras econômicas sem transferir riscos excessivos aos estudantes ou comprometer a qualidade da oferta.

4.2 O papel do FIES e o risco do endividamento estudantil

O FIES representa um dos principais instrumentos de compartilhamento de custos no Brasil. Ao financiar encargos educacionais em instituições privadas, permite que o estudante acesse a graduação sem arcar imediatamente com o valor integral das mensalidades. A lógica do crédito, entretanto, diferencia-se de uma bolsa: o financiamento cria obrigação futura de pagamento, cuja sustentabilidade depende da renda, da conclusão do curso, das condições contratuais e da situação econômica do egresso.

Leal, Pinheiro e Ferraz (2023), ao discutirem o endividamento de beneficiários do financiamento estudantil, relacionam o FIES à financeirização das políticas sociais e às consequências da inadimplência. O debate não deve reduzir-se à responsabilização individual do estudante, pois o risco também decorre do desenho do programa, da qualidade e dos preços dos cursos, da dinâmica do mercado de trabalho e das condições macroeconômicas. Por outro lado, também não se pode ignorar que o crédito público precisa de mecanismos de sustentabilidade para continuar atendendo novas gerações.

Figura 3 – O paradoxo do crédito estudantil: ampliação do acesso e endividamento.



Fonte: elaborada pelos autores (com uso do Notebook LM).

ISSN: 2358-8829

Uma política de crédito estudantil equitativa deve considerar a capacidade de pagamento, a proteção contra situações de renda insuficiente, a transparência dos contratos e a prevenção de saldos devedores incompatíveis com a renda futura. A avaliação deve incluir não apenas o número de contratos concedidos, mas também a conclusão dos cursos, a inserção profissional, o perfil dos beneficiários, os subsídios implícitos, a inadimplência e o custo fiscal total.

4.3 Financiamento da rede pública: custeio, investimento e permanência

Nas instituições públicas, a gratuidade no ensino não elimina os custos da formação; desloca para o orçamento público a responsabilidade por financiar docentes, técnicos, instalações, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, pesquisa, extensão e serviços de apoio. O financiamento adequado precisa considerar a diversidade de custos entre áreas do conhecimento, modalidades, localização geográfica e porte institucional. Cursos com laboratórios, clínicas, hospitais universitários ou atividades de campo possuem estruturas de custo distintas de cursos predominantemente teóricos.

A análise de Reis, Cardoso e Adamczyk (2022) é particularmente relevante por distinguir despesas obrigatórias e discricionárias e por examinar a evolução real dos recursos entre 2000 e 2020. Essa distinção ajuda a compreender por que a manutenção de um orçamento global não assegura, necessariamente, condições adequadas de funcionamento: a rigidez das despesas obrigatórias pode reduzir a margem disponível para custeio e investimento. A comparação entre exercícios deve considerar inflação, execução orçamentária, contingenciamentos e composição da despesa.

A permanência estudantil constitui outra dimensão do financiamento público. A assistência não é um benefício periférico, mas uma condição para concretizar a igualdade de oportunidades. A PNAES, instituída em 2024, reforça essa perspectiva ao articular ações de apoio material e social com a redução da retenção e evasão. A avaliação do financiamento deve, portanto, incorporar indicadores de assistência, permanência e conclusão, evitando restringir a análise ao custo por matrícula ou ao orçamento institucional agregado.

4.4 O trilema: qualidade, equidade e sustentabilidade

A leitura conjunta dos marcos legais, das evidências estatísticas e da literatura permite organizar o debate em torno de três dimensões interdependentes: qualidade, equidade e sustentabilidade. A qualidade exige recursos compatíveis com a formação, a pesquisa e a extensão; a equidade requer remover barreiras econômicas e sociais ao acesso e à conclusão; e a sustentabilidade demanda que os compromissos assumidos sejam suportáveis no longo prazo pelo Estado e pelos indivíduos.

Quadro 1 – O trilema qualidade, igualdade e sustentabilidade

Dimensão	Questão central	Implicações para o financiamento
Qualidade	Os recursos asseguram condições adequadas de ensino, pesquisa e extensão?	Financiamento previsível de pessoal, infraestrutura, tecnologia, bibliotecas, laboratórios e avaliação.
Equidade	Quem consegue ingressar, permanecer e concluir?	Ações afirmativas, bolsas, assistência estudantil, acessibilidade e proteção contra endividamento excessivo.

Sustentabilidade	O modelo pode ser mantido sem comprometer gerações futuras?	Planejamento fiscal, avaliação de subsídios, gestão de riscos do crédito e equilíbrio entre fontes.

Fonte: elaborado pelos autores.

As três dimensões não devem ser tratadas como objetivos concorrentes em que a melhoria de uma exige necessariamente o sacrifício das demais. O desafio de política pública consiste em desenhar mecanismos que gerem complementaridade. Por exemplo, bolsas e assistência podem elevar a equidade e, ao reduzir evasão, melhorar a eficiência do gasto; financiamento estável pode sustentar a qualidade e evitar custos futuros associados à deterioração da infraestrutura; e mecanismos transparentes de avaliação podem reforçar a sustentabilidade ao identificar programas com resultados insuficientes.

Figura 4 – Interdependência entre qualidade, equidade e sustentabilidade.



Fonte: elaborada pelos autores (com uso do Notebook LM).

O trilema também revela que diferentes instrumentos atendem a objetivos distintos. O financiamento institucional direto sustenta a capacidade acadêmica das universidades públicas; bolsas e ações afirmativas enfrentam barreiras de acesso e permanência; crédito estudantil amplia a capacidade de pagamento imediata, mas introduz riscos de endividamento; incentivos tributários podem mobilizar oferta privada, mas exigem avaliação do retorno social. A combinação adequada depende de objetivos explícitos, evidências e controle público.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO NO BRASIL

O primeiro desafio é aprimorar a transparência e a comparabilidade das informações orçamentárias. A avaliação do financiamento deve integrar dados de orçamento autorizado, empenhado, liquidado e pago, distinguindo despesas obrigatórias e discricionárias, custeio e investimento, além de considerar valores reais. A disponibilização de séries históricas abertas, com critérios estáveis e documentação metodológica, é condição para análises independentes e para o controle social.

O segundo desafio é avaliar os instrumentos de apoio ao setor privado sob a perspectiva do retorno público. No FIES, isso significa acompanhar o custo fiscal, a inadimplência, a conclusão dos cursos, a inserção profissional e a distribuição dos

ISSN: 2358-8829

benefícios por renda, região e área de formação. No ProUni, implica analisar o perfil dos bolsistas, a permanência, a conclusão e a relação entre renúncia tributária e resultados educacionais. A avaliação deve reconhecer a contribuição desses programas para ampliar oportunidades, sem desconsiderar seus custos e efeitos distributivos.

O terceiro desafio consiste em assegurar financiamento suficiente e previsível às instituições públicas. A expansão de matrículas e a interiorização precisam ser acompanhadas de recursos para infraestrutura, pessoal, assistência e manutenção. Modelos de alocação devem considerar diferenças de custo entre cursos e instituições, sem transformar indicadores de produtividade em critérios exclusivos de distribuição que penalizem instituições localizadas em regiões vulneráveis ou com missões acadêmicas específicas.

O quarto desafio é tratar acesso e permanência como dimensões inseparáveis. A expansão de vagas sem políticas de assistência pode reproduzir desigualdades no interior das instituições, pois estudantes com menores recursos enfrentam custos de transporte, alimentação, moradia, conectividade, materiais e tempo disponível para estudo. A PNAES oferece marco institucional relevante, mas sua efetividade depende de dotações orçamentárias, capacidade de execução e monitoramento dos resultados.

O quinto desafio é incorporar mudanças tecnológicas e demográficas ao planejamento. A expansão da educação a distância, a transformação das profissões, a inteligência artificial e as novas formas de produção do conhecimento exigem investimentos em infraestrutura digital, formação docente, acessibilidade e segurança da informação. A tecnologia pode ampliar o alcance da oferta, mas não deve ser tomada como solução automática para desigualdades territoriais ou de qualidade.

Por fim, o financiamento precisa ser debatido como escolha de projeto de país. A educação superior contribui para o desenvolvimento regional, a soberania científica, a inovação e a redução das desigualdades. Por isso, a discussão sobre o equilíbrio fiscal não pode prescindir da análise dos retornos sociais e econômicos de longo prazo, assim como a defesa da expansão não pode ignorar a necessidade de planejamento, avaliação e responsabilidade no uso dos recursos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retrospectiva do primeiro quarto do século XXI evidencia que o financiamento da educação superior no Brasil passou por transformações significativas. A ampliação do sistema ocorreu mediante a combinação de expansão das universidades federais, interiorização, políticas de inclusão, crescimento da oferta privada e instrumentos de financiamento estudantil. FIES, ProUni e REUNI expressam estratégias distintas, mas articuladas, de ampliação do acesso e de reorganização da participação estatal no sistema.

Os dados oficiais mais recentes utilizados no estudo indicam um sistema de grande escala, com quase dez milhões de matrículas em cursos de graduação em 2024. Entretanto, a expansão recente foi impulsionada principalmente pela categoria privada, enquanto as matrículas públicas permaneceram praticamente estagnadas entre 2020 e 2024, conforme o resumo técnico do Censo da Educação Superior. Essa configuração reforça a necessidade de examinar não apenas o volume de vagas, mas também a distribuição das oportunidades, a qualidade da oferta, a permanência e a sustentabilidade dos mecanismos de financiamento.

A análise demonstra que o financiamento da educação superior envolve tensões econômicas, sociais e éticas. A expansão do crédito estudantil pode reduzir barreiras imediatas, mas também produzir endividamento; o incentivo à oferta privada pode

ampliar a capacidade de atendimento, mas exige regulação e avaliação do retorno público; e a gratuidade nas instituições públicas depende de financiamento estatal suficiente para garantir qualidade e permanência. Em todos esses casos, a avaliação deve considerar os efeitos sobre estudantes, instituições e sociedade.

O equilíbrio entre qualidade, equidade e sustentabilidade constitui, portanto, o principal desafio para o próximo ciclo de políticas. A qualidade requer recursos contínuos; a equidade exige ações afirmativas e assistência estudantil; e a sustentabilidade demanda planejamento fiscal e proteção dos indivíduos contra obrigações financeiras excessivas. Essas dimensões são interdependentes e devem orientar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas.

Como limitação, este artigo possui natureza bibliográfica e documental e não realiza uma análise própria da execução orçamentária anual nem uma avaliação causal dos programas. Além disso, embora o recorte histórico alcance 2025, a análise estatística nacional se apoia principalmente no Censo da Educação Superior 2024 e em estudo orçamentário que cobre 2000 a 2020. Pesquisas futuras podem avançar por meio de séries atualizadas de orçamento, análises comparativas entre instituições e regiões, estudos sobre custo por estudante e por área de conhecimento, e avaliações dos efeitos de FIES, ProUni e PNAES sobre permanência e conclusão.

Conclui-se que o financiamento da educação superior não é apenas uma rubrica contábil do orçamento estatal, mas um dos pilares da construção de uma sociedade mais justa, democrática e preparada para o futuro. O primeiro quarto do século XXI demonstrou a possibilidade de ampliar o acesso; o desafio das próximas décadas será consolidar essa expansão com qualidade acadêmica, inclusão efetiva e responsabilidade financeira compartilhada.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; ARAÚJO, Adriana Castro. Avaliação dos impactos do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais Brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 102, n. 261, p. 1–24, 2021. DOI: https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.102i261.4462.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/569869/publicacao/15736782. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 19 maio. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14914.htm. Acesso em: 13 jun. 2026.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; ARAÚJO, Israel Martins. Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate. *Acta Scientiarum. Education*, Maringá, v. 40, n. 1, e37659, 2018. DOI: https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37659.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil: o ProUni e o FIES como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49–72, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-4698162030.

LEAL, Erica Almeida; PINHEIRO, Lessi Inês Farias; FERRAZ, Marcelo Inácio Ferreira. Do diploma à inadimplência: um estudo sobre o endividamento dos beneficiários do financiamento estudantil. *Educação, Santa Maria*, v. 48, e112/1–29, 2023. DOI: https://doi.org/10.5902/1984644466208.

MAGALHÃES, Ana Maria Silva; REAL, Giselle Cristina Martins. A produção científica sobre a expansão da educação superior e seus desdobramentos a partir do Programa Reuni: tendências e lacunas. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 467–489, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000200011.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 15, p. 1–19, 2020. DOI: https://doi.org/10.25053/redufor.v5i15set/dez.1421.

REIS, Breno; CARDOSO, Géssica; ADAMCZYK, Willian. Financiamento de instituições públicas de ensino superior: análise exploratória do orçamento e gastos federais. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública; Universidade de Brasília, 2022. (Evidência Express). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7053. Acesso em: 10 maio 2026.

SALES, Edriene Cristine da Silva Santos et al. O programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): uma análise de seu processo de avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 24, n. 3, p. 658–679, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/S1414-40772019000300006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2024. Brasília, DF: Inep, 2026. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_superior/resumo_tecnico_do_censo_da_educacao_sup