Acesso, permanência e financiamento: limites da democratização da educação superior nas instituições federais no Brasil

Ricardo Brito dos Santos. Universidade de Brasília (UnB). ricardobrt@gmail.com
Danielle Xabregas Pamplona Nogueira. Universidade de Brasília (UnB). daniellen@unb.br

1. Introdução

O financiamento da educação superior no Brasil constitui um conjunto complexo de mecanismos públicos e privados destinados à manutenção das instituições, à expansão das matrículas, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à garantia das condições de acesso e permanência dos estudantes. Esses mecanismos refletem disputas históricas em torno do papel do Estado, da democratização do acesso e da relação entre educação e mercado (AMARAL, 2003; CHAVES; AMARAL, 2015).

Nas últimas décadas, a educação superior brasileira passou por intenso processo de expansão. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de matrículas na educação superior passou de aproximadamente 3 milhões, em 2001, para mais de 10,2 milhões em 2024, consolidando o maior patamar da série histórica do Censo da Educação Superior. Entre 2023 e 2024, houve crescimento de 2,5% nas matrículas, impulsionado principalmente pela expansão da educação a distância e pelo setor privado, que concentra mais de 80% das matrículas de graduação no país.

No setor público, políticas como a expansão das universidades federais, a interiorização da oferta, a Lei de Cotas e a ampliação da assistência estudantil contribuíram para modificar significativamente o perfil do estudante universitário brasileiro. Dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das IFES indicam que cerca de 70,2% dos estudantes das universidades federais possuem renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, evidenciando o crescimento da presença de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (ANDIFES, 2019).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2024, 72,6% das pessoas que frequentaram o ensino superior no Brasil cursaram integralmente o ensino médio na rede pública, evidenciando o aprofundamento da democratização do acesso à educação superior nas últimas décadas. Além disso, a proporção de brasileiros com 25 anos ou mais com ensino superior completo alcançou 20,5% em 2024, o maior

percentual da série histórica da PNAD Contínua Educação. Os dados reforçam a ampliação da presença de estudantes oriundos de grupos historicamente excluídos e apontam para a crescente centralidade das políticas de permanência estudantil nas instituições públicas de educação superior.

Entretanto, a ampliação do acesso não eliminou desigualdades históricas relacionadas à permanência e à conclusão dos estudantes. Os desafios associados à evasão, às dificuldades materiais de permanência e às desigualdades acadêmicas permanecem centrais no contexto da educação superior brasileira. Conforme argumenta Vincent Tinto (1993), a permanência universitária depende não apenas do ingresso, mas das condições acadêmicas, sociais e institucionais oferecidas aos estudantes ao longo de suas trajetórias formativas.

Nesse contexto, o debate sobre financiamento da educação superior exige compreender em que medida os diferentes mecanismos de financiamento incorporam — ou não — fatores relacionados à equidade e à permanência estudantil. Assim, o presente trabalho objetiva analisar os limites dos mecanismos de financiamento da educação superior brasileira frente aos desafios contemporâneos da democratização do acesso e da permanência universitária.

2. Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza analítica e interpretativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental sobre financiamento, acesso e permanência na educação superior brasileira. Foram analisados: estudos sobre financiamento da educação superior; documentos normativos relacionados às políticas de financiamento; literatura sobre democratização do acesso e permanência estudantil; produções acadêmicas sobre assistência estudantil e expansão da educação superior.

A análise desenvolvida buscou identificar como os principais mecanismos de financiamento da educação superior brasileira incorporam dimensões relacionadas à equidade e à permanência estudantil.

3. Discussão

O financiamento da educação superior brasileira organiza-se historicamente a partir de múltiplos mecanismos voltados à sustentação das instituições, à expansão da oferta e à indução de políticas educacionais. Entre esses mecanismos destacam-se os recursos orçamentários destinados às universidades federais, os programas de assistência

estudantil, os fundos de fomento à pesquisa e as políticas de expansão e democratização do acesso.

O principal mecanismo de financiamento da educação superior pública brasileira ocorre por meio do orçamento público federal destinado às universidades federais e aos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Esses recursos financiam despesas relacionadas ao pagamento de pessoal, custeio institucional, manutenção da infraestrutura, assistência estudantil, pesquisa, extensão e investimentos em expansão e modernização institucional (AMARAL, 2008).

Historicamente, o modelo brasileiro caracteriza-se pelo financiamento ao segmento federal incremental, no qual os recursos tendem a reproduzir padrões históricos de distribuição orçamentária. Nos últimos anos, contudo, ampliaram-se os debates sobre mecanismos distributivos orientados por indicadores institucionais, desempenho acadêmico e contratos de resultados (SGUISSARDI, 2015).

Entre os instrumentos de distribuição de recursos destaca-se a Matriz OCC (Orçamento de Custeio e Capital), utilizada para definir parte da alocação orçamentária das universidades federais com base em critérios relacionados ao número de matrículas, cursos, áreas de conhecimento e indicadores acadêmicos.

Além do financiamento direto das instituições, a educação superior brasileira conta com importantes mecanismos voltados ao financiamento da pesquisa, da inovação e da pós-graduação. Nesse campo, destacam-se agências como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs). Esses órgãos financiam bolsas, projetos de pesquisa, internacionalização, produção científica e infraestrutura laboratorial (MOROSINI, 2014).

Outro eixo relevante refere-se às políticas de financiamento indireto do setor privado. A expansão da educação superior brasileira, especialmente a partir dos anos 2000, ocorreu também por meio de programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Todavia, o debate contemporâneo sobre financiamento da educação superior não pode restringir-se exclusivamente à ampliação do acesso. A permanência estudantil tornou-se dimensão central das políticas públicas, especialmente diante da ampliação da diversidade social nas universidades públicas.

Nesse contexto, destaca-se o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado para apoiar estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O programa financia ações relacionadas à moradia estudantil, alimentação, transporte, inclusão digital, saúde, apoio pedagógico, acessibilidade, cultura e esporte (BRASIL, 2010). A assistência estudantil passou, assim, a ocupar posição estratégica no processo de democratização da educação superior, uma vez que o acesso sem condições efetivas de permanência tende a reproduzir desigualdades sociais historicamente constituídas (NASCIMENTO, 2013; IMPERATORI, 2017).

Apesar disso, observa-se que os mecanismos voltados à permanência ainda ocupam posição relativamente periférica nas estruturas centrais de financiamento da educação superior brasileira. Em geral, os modelos distributivos permanecem fortemente orientados por indicadores quantitativos de expansão, desempenho e produtividade institucional.

Essa lógica aproxima-se do que Stephen Ball (2014) denomina de racionalidade performativa, marcada pela crescente centralidade de indicadores de eficiência, produtividade e resultados na organização das políticas educacionais. Tal movimento produz tensões entre a compreensão da educação superior como direito social e sua subordinação a lógicas gerenciais e de mercado.

Do mesmo modo, as contribuições de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (2014) permitem compreender que as desigualdades sociais e culturais impactam diretamente as trajetórias universitárias. Nesse sentido, a democratização da educação superior não pode ser reduzida à ampliação das matrículas, exigindo políticas estruturantes de permanência e redução das desigualdades educacionais.

Diante disso, argumenta-se que o aprimoramento dos mecanismos de financiamento das IFES demanda:

- incorporação de fatores relacionados ao perfil socioeconômico dos estudantes nos critérios distributivos;
- fortalecimento estrutural das políticas de assistência estudantil;
- integração entre financiamento institucional e políticas de permanência;
- redefinição de indicadores de desempenho, incluindo permanência, progressão e conclusão contextualizadas;
- ampliação de mecanismos redistributivos orientados à redução das desigualdades educacionais.

Tal perspectiva permite deslocar o debate sobre financiamento da lógica estritamente quantitativa e gerencial para uma compreensão orientada pela garantia do direito à educação pública e pela justiça social.

4. Considerações finais

A análise desenvolvida evidencia que os mecanismos de financiamento da educação superior brasileira foram historicamente estruturados com centralidade na expansão da oferta educacional, na manutenção institucional e na racionalização da distribuição orçamentária.

Embora esses mecanismos tenham contribuído significativamente para a ampliação do acesso à educação superior, especialmente nas universidades federais, observa-se que as condições de permanência estudantil permanecem insuficientemente incorporadas às estruturas centrais do financiamento público. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira revelam importantes assimetrias entre ingresso e conclusão na educação superior brasileira. Segundo o Censo da Educação Superior 2024, o sistema registrou 5.010.433 ingressantes em cursos de graduação, enquanto o número de concluintes foi de 1.381.170 estudantes. Os dados evidenciam que a expansão do acesso não tem sido acompanhada, na mesma proporção, pela conclusão das trajetórias acadêmicas, indicando desafios persistentes relacionados à permanência estudantil, retenção e evasão no ensino superior brasileiro (INEP, 2025).

As transformações recentes no perfil socioeconômico dos estudantes das instituições federais evidenciam que o desafio contemporâneo da educação superior não se limita ao ingresso, mas envolve a criação de condições efetivas para permanência e conclusão com qualidade socialmente referenciada.

Nesse contexto, a permanência estudantil deve deixar de ocupar posição periférica nas políticas de financiamento e passar a constituir dimensão estruturante da organização financeira da educação superior pública. Isso exige a superação de modelos distributivos orientados exclusivamente pela eficiência acadêmica e pela expansão quantitativa da oferta, incorporando mecanismos capazes de enfrentar desigualdades sociais, econômicas e culturais que impactam diretamente as trajetórias universitárias.

Do mesmo modo, torna-se necessário fortalecer as políticas de assistência estudantil, especialmente o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), garantindo maior estabilidade orçamentária, ampliação de cobertura e integração às políticas estruturantes de financiamento universitário.

Conclui-se que o financiamento da educação superior federal deve ser compreendido não apenas como instrumento de manutenção institucional, mas como política de garantia do direito à educação. Isso implica construir mecanismos distributivos

capazes de articular expansão, equidade e permanência, assegurando condições efetivas para democratização da universidade pública brasileira.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018*. Brasília: ANDIFES/FONAPRACE, 2019.

BALL, Stephen J. *Educação global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 jul. 2010.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento 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, out./dez. 2016.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da Educação Superior 2024: notas estatísticas*. Brasília: INEP, 2025.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

NASCIMENTO, Clara Martins do. Política de assistência estudantil e contrarreforma universitária: um estudo sobre o PNAES. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 52, p. 84-99, jul. 2013.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015.

TINTO, Vincent. *Leaving college: rethinking the causes and cures of student attrition*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.