

Do Financiamento Público ao Financiamento Privado: reflexões sobre as reformas no financiamento do ensino superior em África

José Amilton Joaquim

Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo – Moçambique

Resumo

As questões relacionadas com o financiamento do ensino superior têm desafiado os governos de todos os países, e elas têm se mostrado ainda maiores para os países africanos. Se no período que precede as independências dos países africanos se justificava que os governos pudessem investir no financiamento da expansão do ensino superior de forma exclusiva, com o tempo esse tipo de investimento público começou a se mostrar insustentável. A partir da análise bibliográfica, faz-se uma reflexão neste artigo sobre os processos de reformas no financiamento do ensino superior, principalmente nos países da África Subsaariana. Apesar do desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior (IES) na África, ainda persistem alguns desafios relacionados ao acesso, equidade e qualidade, resultantes de alguma forma da diminuição dos recursos públicos e da fraca mobilização de recursos privados para fazer face ao financiamento no mesmo setor.

Palavras-chave: **Ensino Superior na África. Políticas de Partilha de Custos. Acessibilidade ao Ensino Superior.**

From Public Funding to Private Funding: Reflections on Higher Education Financing Reforms in Africa

Abstract

Issues related to the funding of higher education have challenged governments in all countries and the challenges have proven even greater for African countries. If in the period preceding the independence of African countries it was justified that governments could invest exclusively in financing the expansion of higher education, over time this type of public funding began to prove unsustainable. Based on the bibliographical analysis, this article reflects on the processes of reforms in the financing of higher education mainly in sub-Saharan African countries. Thus, despite the development of Higher Education Institutions (HEIs) in Africa, some challenges still persist, related to access, equity and quality, resulting in some way from the decrease in public resources and the weak mobilization of private resources to financing in the same sector. Despite the development of Higher Education Institutions (HEIs) in Africa, there are still some challenges related to access, equity and quality, resulting in some way from the decrease in public resources and the weak mobilization of private resources to face financing in the same sector.

Keywords: **Higher Education in Africa. Cost-sharing Policies. Accessibility to Higher Education.**

Del Financiamiento Público al Financiamento Privado: reflexiones sobre las reformas del financiamiento de la educación superior en África

Resumen

Las cuestiones relacionadas con el financiamiento de la educación superior han desafiado a los gobiernos de todos los países, y los desafíos han resultado aún mayores para los países africanos. Si en el período anterior a la independencia de los países africanos se justificaba que los gobiernos pudieran invertir exclusivamente en financiar la expansión de la educación superior, con el tiempo, este tipo de financiación pública empezó a resultar insostenible. Con base en el análisis bibliográfico, este artículo reflexiona sobre los procesos de reformas en el financiamiento de la educación superior, principalmente, en los países del África Subsahariana. Así, a pesar del desarrollo de las Instituciones de Educación Superior (IES) en África, aún persisten algunos desafíos, relacionados con el acceso, la equidad y la calidad, derivados de alguna manera de la disminución de los recursos públicos y la débil movilización de recursos privados para hacer frente a la financiación en el mismo sector.

Palabras-clave: **Educación Superior en África. Políticas de Costos Compartidos. Accesibilidad a la Educación Superior.**

Introdução

Quando se olha para as instituições do ensino superior africanas, percebe-se que elas refletem a sua dinâmica sócio-histórica e global, por isso, é importante perceber alguns processos históricos que marcaram o desenvolvimento desse ensino como forma de analisar como se chegou ao estágio atual.

Apesar de as instituições contemporâneas terem se originado de uma estrutura colonial e neocolonial, pelo contexto histórico compreende-se que os tipos de instituições de ensino superior na África têm várias origens, desde as consideradas instituições de raízes nativas (anterior ao período colonial) e as externas (que surgiram no período colonial) (JOAQUIM, 2020).

As instituições do ensino superior, que surgiram antes do período colonial, são apresentadas por Assié-Lumumba (2006, p. 18) quando afirma que “a ideia e a realidade do ensino superior não eram estranhas ao contexto africano antes da colonização”. Para a autora, na África, séculos antes da dominação colonial ocidental, existiam instituições de ensino superior com uma longa experiência de ensino, como a Karawiyyinn em Fez (Marrocos) que remonta aos anos 859, Al-Azhar que foi criada no Cairo (Egito) em 970, consideradas as universidades mais antigas do mundo e a última continua em atividade até hoje. No entanto, essas instituições anteriores ao período colonial não foram expandidas pela África como se esperava por causa do período da colonização, que criou uma ruptura.

Durante o período colonial, os motivos pelos quais foram criadas as instituições de ensino superior são bastante conhecidas, o seu âmbito mais político do que social, a saber: a busca de elo que pudesse facilitar o processo da colonização através da política de formação de assimilados, exigências dos próprios colonos que estavam na África e a pressão da comunidade internacional (JOAQUIM, 2020).

Com a nacionalização da educação pelos estados africanos, no período que procedem as independências na África, para além do financiamento meramente público, as instituições

do ensino superior passaram também a contar com o apoio de organizações internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial. Para além dessa organização, conforme referido por Mário *et al.* (2003) quatro fundações americanas - Carnegie Corporation de Nova York, The Ford Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation e Rockefeller Foundation - reuniram-se em prol de uma crença comum do futuro das universidades africanas, ou seja, uma comunidade acadêmica independente e apoiada por universidades fortes, para além da sua vital importância para o desenvolvimento, anda de mãos dadas com uma democracia saudável e com estabilidade.

Todavia, o modelo de financiamento altamente público ao ensino superior não durou muito tempo. Nos anos 80, o financiamento público diminuiu significativamente assim como o financiamento externo (JOAQUIM, 2020).

Pretende-se, com este texto, olhar para os processos de reforma no financiamento do ensino superior com maior ênfase para a África Subsaariana, no período pós-independência dos países africanos, refletir sobre a adesão do financiamento público e as tendências para o financiamento combinado a partir das políticas de partilha de custos e seus desafios no ensino superior.

Reformas no Ensino Superior na África com ênfase para o financiamento

Apesar de se reconhecer a complexidade da crise que as IES na África têm passado e se inserem nos processos históricos e globais das sociedades no geral e países africanos em particular.

O Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África com a sigla em inglês (CODESRIA) reconhece que as crises de diversas dimensões e intensidade que afligem o ensino superior africano têm sido invariavelmente ligadas à questão principal do financiamento (ASSIÉ-LUMUMBA, 2006, p. 9).

Os mecanismos de financiamento são, em especial, importantes para os resultados que se espera de uma formação superior em áreas como qualidade, eficiência, equidade e capacidade de resposta do sistema (PILLAY, 2010).

De acordo com Salmi e Hauptman (2007), com o financiamento, os países, buscam alcançar três objetivos, a saber: I - aumentar o acesso e a equidade no ensino superior a partir do aumento da taxa de participação, reduzir as disparidades entre grupos sociais, gênero e grupo racial e étnico e aumentar o apoio do investimento privado no ensino superior; II - aumentar a eficiência interna e externa dos sistemas de ensino superior, melhorando a qualidade do ensino ministrado, relevância dos programas de acordo com as necessidades do mercado de trabalho; e, por último, III - melhorar a eficiência interna e a sustentabilidade dos sistemas de ensino superior, a partir da redução ao longo do tempo dos custos por aluno, além da forma como os recursos são alocados, diminuir a repetição e elevar as taxas de conclusão de curso.

No período em que procede a independência dos países africanos, informações do World Bank (2004) revelam que, para além de políticas implementadas por regimes ditatoriais, foram emergindo em muitos países africanos, muitas vezes, administrou mal as economias de seus países e roubou seus tesouros, demonstrando, com frequência, a falta de simpatia pelas universidades que, tradicionalmente, servem como centros de crítica social e oposição

política. Ademais, mencionam uma crise ou declínio econômico que afetou o desenvolvimento do ensino superior na África, em 1970.

Aliado a isso, para Mário *et al.* (2003), a influência que se esperava de muitas universidades africanas no âmbito do desenvolvimento social, político e econômico foi fragilizado, principalmente pela dificuldade de acesso, pelos dilemas de orçamento e qualidade, guerras, catástrofes naturais e, naturalmente, o baixo índice de desenvolvimento humano.

E, como consequência, pode-se ler no relatório da Conferência, realizada em Lomé capital de Togo, da Associação das Universidades Africanas, cuja sigla em Inglês é AAU (2015, p. 5), sobre os modelos inovadores de financiamento do ensino superior na África,

Na década de 1980, o ensino superior experimentou um investimento reduzido em vários países africanos e recebeu um enfoque reduzido das principais agências internacionais e doadores, o que resultou na relativa negligência do ensino superior em África.

Com a crise, para além das bolsas aos cursos de licenciatura terem sido cortadas, também as bolsas de pós-graduação de alto custo tiveram os subsídios abandonados para professores expatriados que ensinavam nas universidades africanas. Além disso, o colapso do comunismo no antigo bloco soviético pôs fim às generosas bolsas de estudo que permitiram a muitos jovens africanos realizar seus estudos universitários na Europa de Leste, na União Soviética e em Cuba (JOAQUIM, 2020).

Em um círculo vicioso, o agravamento das condições levou a péssimos salários e as condições de trabalho deploráveis, fazendo com que muitas das melhores mentes do continente tivessem abandonado as suas universidades e, frequentemente, os seus países (WORLD BANK, 2004).

Para além da crise acima mencionada, informações oriundas de várias fontes Pôle de Dakar (2008), Bruce Johnstone (2004) e AAU (2015) revelam que nas décadas de 1980 e 1990 na África assistiu-se a um rápido aumento das matrículas de estudantes. O aumento resulta das altas taxas de natalidade, políticas expansionistas nos níveis mais baixos do sistema educacional, incluindo as políticas de Educação para Todos. E, conseqüentemente, um crescente de jovens concluindo o ensino secundário, com aspirações legítimas para entrarem no ensino superior.

Essa busca massiva pelo ensino superior que se estende até o século XXI tem sido justificada também por Johnstone (2004), no estudo sobre o financiamento do ensino superior na África. Pela busca de *status* ocupacional e social e maiores ganhos que se supõe que venham a obter, como também dos governos para os benefícios públicos que se presumem trazer o bem-estar social, cultural, político e econômico dos países.

Os dados da Unesco-Institute for Statistique (2010) revelam que a matrícula no ensino superior cresceu mais rapidamente na África Subsaariana do que em qualquer outra região, nas últimas quatro décadas. De menos de 200.000 estudantes matriculados no ensino superior na região, em 1970, esse número cresceu para mais de 4,5 milhões em 2008, um aumento de mais de 20 vezes.

Os dados mais recentes da Unesco-UIS.Stat (2023), referente ao ano 2021, dão conta de existirem na África Subsaariana 8. 790.002 milhões estudantes no ensino superior, e na

África do Norte 7.340.337, o que perfaz um total de 14.680.682 de inscritos no ensino superior em África.

Este valor comparado ao valor total dos estudantes do mundo, que são mais 236.144.003 estudantes, mostra que 6% deles estão no ensino superior, na África. No entanto, mesmo com o crescimento de matrículas absolutas no ensino superior, nos países africanos, vários estudos indicam que a África, no geral, continua a demonstrar a menor taxa de participação no ensino superior, no mundo (DARVAS *et al.*, 2017; PILLAY, 2010; UNESCO-INSTITUTE FOR STATISTIQUE, 2010). Como se pode constatar no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Relação da taxa de participação em %, no ensino superior ao nível de África e outras regiões do mundo

Regiões	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África Subsaariana	8.2	8.4	8.6	8.7	8.9	8.9
África do Norte	26.2	28.2	29.0	31.6	32.7	33.7
Ásia Oriental	31.7	35.0	44.0	47.7	50.5	52.9
América Latina	44.4	45.7	47.4	48.6	50.4	50.6
Europa	69.2	69.3	70.0	69.8	70.7	70.9
América do Norte	90.4	86.5	86.4	86.5	86.6	86.6
Mundo	32.4	33.1	35.5	36.6	37.4	37.8

Fonte: Unesco-UIS Stat. (2019).

Como também tem sido constatado em vários estudos sobre a África Subsaariana, a taxa de participação dela apresenta uma média baixa de 8.9%, dados referentes ao ano de 2017, já para África do Norte dão indicação de uma média acima dos 33.7%.

Comparados com outras regiões do mundo, na Ásia, as regiões com taxas de participação mais elevadas estão na parte Oriental com uma média de 52.9% até o ano de 2017. A América Latina apresenta uma taxa de 50.6%, enquanto os países da Europa com 70.9% e América do Norte a média está acima dos 80% de nível participação dos estudantes, no ensino superior.

É verdade que a África Subsaariana tem sido a região mais estudada por diversos autores e organizações internacionais por apresentar maior número de países e com a renda econômica baixa, a média estatística de 8.9% na participação dos estudantes mascara muita coisa. A fonte citada dá indicação da existência de países da mesma região com números muito menores em relação à média, como, por exemplo, Chade, República Centro Africana, Níger, Etiópia, Zâmbia, Uganda, Malawi com médias abaixo de 5%. Em contrapartida, encontramos também outros que apresentam taxas brutas de escolaridade muito acima da média. São os casos de Tunísia, Egito, Seicheles, África do Sul, Marrocos, Maurícias, Cabo Verde, Argélia, Burquina Faso, acima de 20% a 40%.

Assim, o rácio de alunos em termos de participação, em média na África de forma geral, está acima de 900 estudantes em cada 100.000 habitantes. E para os países da África Subsaariana, em particular, a taxa de participação desce para 538 (PÔLE DE DAKAR, 2008).

No entanto, é necessário perceber que o nível de participação deve estar acompanhado de qualidade de forma que todas as expectativas em relação à contribuição do ensino superior, no desenvolvimento de um país, sejam alcançadas. Para além das baixas taxas de participação, o acesso ao ensino superior é altamente desigual na África. Existem três

determinantes de importância da desigualdade: gênero, estatuto socioeconômico e região (PILLAY, 2010).

O equilíbrio de gênero no ensino superior melhorou substancialmente nas últimas duas décadas. Todavia, apesar dessa melhoria, os países do Sul da Ásia e da África Subsaariana constituem ainda uma exceção em termos do equilíbrio do gênero. Nesta, as mulheres representam apenas 42,3% de todos os alunos, já naquela, sua proporção é de 47% (SALMI, 2023).

Desse modo, enquanto o número de matriculados no ensino superior aumentou muito rapidamente, em contrapartida o investimento público na África não acompanhou o ritmo nessa modalidade, alocando aproximadamente 0,78% de seu Produto Interno Bruto (PIB) e cerca de 20% de seu gasto público atual, em educação no geral (BLOOM *et al.*, 2014).

E com a expansão do ensino superior que continua a ser promissora, Pôlo de Dakar (2008) salienta que, sendo o Estado o maior financiador do ensino superior na maioria dos países africanos, há problemas de viabilidade financeira no ensino superior.

Do Financiamento Público à Partilha de Custos no Ensino Superior da África

Se as décadas de 1960 e 1970 foram a idade de ouro do ensino superior na África, as coisas se complicaram nas décadas de 1980 e 1990. Este período foi, de acordo com Martin (2014), caracterizado por cortes no orçamento, como resultado de políticas de ajuste estrutural imposto aos países durante os anos de 80 e início de 90. Essas políticas têm impedido, por muitos anos, a expansão adequada da oferta pública do ensino superior.

Apesar de os dilemas de financiamento do ensino superior serem, de alguma forma, transversais a todos os países em nível global, percebe-se que, para o caso do contexto africano, tende a ser mais alarmante pelo fato de a maioria das economias ser frágil, um ensino superior muito dependente do financiamento público para fazer face a uma procura gigantesca.

As reformas do ensino superior na África, que marcaram um período de transição entre a fase pós-colonial e até os nossos dias, levaram à necessidade de se explorar outras fontes de financiamento que fossem para além do público como também privados, a fim de assegurar que as instituições de ensino superior africanas fossem globalmente competitivas e nacionalmente com relevância (JOAQUIM, 2020).

A privatização do ensino superior envolveu muito mais do que o estabelecimento de instituições privadas, tanto sem como com fins lucrativos. Implicou a mudança das modalidades de financiamento do ensino superior entre fontes públicas e privadas (ZELEZA, 2016).

Assim, diante dos sérios problemas de recursos financeiros para o ensino superior, os ministérios da educação de vários países africanos responderam principalmente a duas maneiras, como afirma Pillay (2010, p. 225),

Primeiro, houve uma mudança clara em direção a algumas formas de partilha de custos na forma de propinas, por exemplo, na Namíbia e nos países da África Oriental. Neste último grupo, a mesma assumiu a forma de um sistema de via dupla, em que um sistema de pagamento de taxas coexiste com um esquema patrocinado gratuitamente pelo governo para alguns alunos. Em segundo lugar, os governos em praticamente todos os países permitiram a introdução e subsequente expansão do sector privado de ensino superior.

A partilha de custos compreende uma variedade de formas que foram combinadas de diversas maneiras ao longo do tempo, em diferentes países (ZELEZA, 2016). Além disso, o autor esclarece que as propinas foram amplamente adotadas em toda a África, a partir da década de 1990, embora tenham sido introduzidas pela primeira vez no início dos anos 70, na Nigéria e no Quênia.

Nesse diapasão, as IES privadas, nos anos 80 e 90, ganharam força na África (MABIZELA, 2006; DARVAS *et al.*, 2017) que para o primeiro autor, elas vão ganhando seu nicho em algumas áreas no mercado devido à forte procura pelo ensino superior.

Apesar de a taxa de participação dos estudantes ainda estar aquém do desejado, os níveis que foram sendo atingidos, que se diferencia do período logo após a independência dos países africanos, devem-se também à introdução das IES privadas (DARVAS *et al.*, 2017).

A crescente privatização do ensino superior, principalmente, nos países da África Subsaariana por causa da pressão e redução do financiamento do Banco Mundial ao sector público, pode significar a erosão e afastamento do estado das suas responsabilidades no ensino superior por meio de redução de gastos públicos (KANDINGI, 2016).

No entanto, muitas das instituições privadas não atendem aos padrões nacionais de currículo e garantia de qualidade. Se muitas se estabeleceram como alternativas credíveis para instituições públicas em dificuldades, outras tornaram-se negócios orientados para o lucro e oferecem educação de baixa qualidade (BLOOM *et al.*, 2014).

O próprio processo de privatização tornou-se cada vez mais desagregado em três categorias amplas: a expansão de instituições privadas sem fins lucrativos, a progressiva privatização de instituições públicas e o surgimento de instituições com fins lucrativos (ZELEZA, 2016).

Assim, nesse quadro de financiamento, as políticas de partilha custos têm sido muito associadas ao constante aumento de propinas e como consequência disso, vários estudantes de baixa renda ficam privados de poderem continuar os seus estudos. Contudo, outras experiências de partilha de custos, na África e em outros pontos do mundo, têm vindo a contrariar esse pensamento, uma vez que existem muitas outras formas possíveis de partilha de custos.

Como mencionado nas informações do Relatório da OCDE (2008), a partilha de custos pode ser realizada pela criação de uma faixa especial de pagamento de propinas para uma proporção de estudantes; a exigência de taxas de utilização (por exemplo, taxas de inscrição) para recuperar as despesas de alguns serviços institucionais anteriormente, com força, subsidiados (como refeições e alojamento); o incentivo oficial de um setor privado de educação superior dependente de mensalidades como forma de reduzir as taxas de propinas.

Conforme Johnstone (2003), a outra forma consiste no sistema de partilha de custos *dual track* (via dupla) e sistema de propinas deferidas, em que uma taxa de matrícula é estipulada durante o curso, e o estudante paga através de empréstimo bancário, depois de terminar o curso e quando estiver empregado.

Esses exemplos, segundo o autor, têm sido usados em muitos países como se pode observar no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Formas e exemplos de partilha de custos

Tipos de partilha de custos	Exemplos de países africanos	Exemplos de outros países	Impacto nas receitas	Aceitação política
1 - Pequenas taxas de vinculação, por exemplo, inscrição, exames - sem propinas	A maioria de países africanos (a Nigéria é um bom exemplo)	Índia, Egito	Geralmente pouco	Muito aceitável
2 - O congelamento (diminuição do valor real) das bolsas de estudos	A maioria dos países africanos	EUA (para concessões federais <i>Pell Grants</i> ¹); Rússia, outros países "pós-comunistas"	Geralmente pouco, mas contínuo	Relativamente aceitável
3 - O corte ou a eliminação de alguns subsídios de apoio ao estudante	A maioria dos países africanos	Reino Unido (eliminação dos subsídios obrigatórios)	Muito pouco	Impopular (protestos em Gana (1991), também no Quênia e na Tanzânia)
4 - O incentivo e, até mesmo, o apoio à receita do setor privado dependente das propinas	Quênia, Tanzânia, Uganda e outros países	Difuso (especialmente nas Filipinas, Japão, Coreia, Brasil, Rússia etc.)	Significativo ao longo do tempo, mas dependentes das propinas	Muito aceitável
5 - Introdução de taxas para alojamento e alimentação	A maioria dos países africanos exceto alguns países francófonos	A maioria dos países da OCDE, China, Vietnã e Mongólia	Pode ser grande	Impopular, mas pode ser feito gradualmente com precedentes
6 - Introdução de propinas apenas para os estudantes ano admitidos para as vagas gratuitas: via dual ou paralela	Uganda, Quênia, Etiópia e Tanzânia	Rússia, República Checa, Polónia e Hungria	Pode ser grande	Aceitável: oferece oportunidade para os alunos que não tiveram nenhuma
7 - Introdução de propinas apenas para certas instituições ou programas públicos	Nigéria (mensalidades para instituições estaduais, mas não federais)	México (universidades estaduais e federais e não UNAM ²)	Médio e grande	Relativamente aceitável
8 - Introdução de propinas na forma principalmente de contribuições diferidas	Reportado com alguma consideração na Etiópia	Austrália, Nova Zelândia, Escócia, País de Gales, proposta para o Reino Unido	Incerto: quer para receitas e economia do estado no futuro	Relativamente aceitável
9 - Introdução de propinas adiantadas em todas as instituições públicas	África do Sul	Grã-Bretanha, Holanda, Áustria, China, Mongólia e Vietnã	Amplo	Impopular
10 - Reforçar a recuperação de empréstimos estudantis	África do Sul (com sucesso), Quênia e Gana, (tentativa)	EUA	Potencialmente significativo, mas extremamente difícil de efetuar	Relativamente aceitável
11 - Grandes aumentos (além da taxa de aumento do custo unitário) na mensalidade: aumento em % dos custos recuperados		EUA	Em resposta aos cortes do estado, também não há impacto na receita líquida	Pressão e irritação política: modernamente impopular ao público

Fonte: Adaptado de Johnstone (2003, p. 3).

Como se pode observar no Quadro 2, os países africanos têm demonstrado algumas resistências ao modelo de partilha de custos de *up-front* (propinas pagas a cabeça ou pré-pagas) que apresenta benefícios diretos e significativos nas receitas para as instituições do ensino superior, mas sem nenhuma aceitação política.

¹ As bolsas *Pell Grants* são as formas mais importantes de auxílio financeiro estudantil para os alunos mais necessitados da nação.

² Universidade Nacional Autônoma do México.

Essa rejeição ocorreu na África do Sul, onde as instituições eram livres para definir as suas próprias propinas. Em 2011, houve um aumento de 10% para 15%, e os esforços para aumentar as taxas em mais de 15%, em 2015, provocaram uma rebelião estudantil em toda a nação (ZELEZA, 2016).

Johnstone (2003, p. 4) faz menção a duas causas possíveis para as resistências às propinas pagas a cabeça ou pré-pagas:

[...] a primeira deve-se as resistências políticas e culturais à introdução de propinas que têm ocorrido nos países europeus que colonizaram o continente africano. O que leva aos políticos africanos, aos sindicatos estudantis e até as famílias com condições financeiras a acreditarem que o ensino superior pode de alguma forma continuar a ser gratuito. A segunda razão histórica deve-se ao legado das ideologias marxistas que a maior parte dos países africanos tiveram em que se olha para a educação como um bem público, e a introdução de propinas constitui uma decisão insustentável que nega para os pobres os benefícios que já foi e deveria ser livre para todos.

No entanto, o Quadro 2 revela que alguns países como, por exemplo, o Vietnã e a Mongólia, que também tinham uma economia centralizada, resultante dos regimes comunistas, com a queda do bloco soviético abandonaram o considerado sistema de educação gratuita e pautam hoje pelo modelo de partilha de custos mais direto e financeiramente remunerado.

Um estudo realizado por Pillay (2010) sobre o ensino superior alguns países da África Subsaariana: acesso, equidade e financiamento, conclui em relação às políticas de partilha de custos que, apesar de muitos países as terem introduzido recentemente, com exceção da África do Sul, que sempre teve o sistema de pagamento de propinas no ensino superior, nem todos os países aplicam, equitativamente, o programa de partilha de custos devido ao sistema de ensino de taxas duplas ou de duas vias.

O mesmo estudo em relação aos empréstimos para os estudantes do ensino superior que constitui uma política de apoio social reembolsável, concluiu que eles são praticamente subsídios ou bolsas, pelo nível de dificuldades de recuperação dos valores emprestados aos estudantes. Entretanto, reconhece a sua importância no aumento da equidade, uma vez que tem permitido o acesso de grupo de estudantes com condições socioeconômicas mais baixas, principalmente, em países como, por exemplo, a África do Sul e o Quênia que são apontados como referências relativamente bem-sucedidos.

Johnstone (2003), referindo-se aos empréstimos, demonstra que, de uma forma geral, manter um sistema de empréstimo já constitui um desafio, pelos custos de manutenção e as condições tecnológicas que se têm de criar como forma de poder obter algum sucesso, quer seja nos desembolsos, quer seja nos reembolsos dos valores.

Quando se olha para a maior parte do contexto africano, os desafios tornam-se ainda maiores. Primeiro, pelo problema do desemprego que faz com que os estudantes demorem muito tempo para poderem começar a devolver o valor, segundo como consequência do primeiro a existência de muitos fluxos de renda, geralmente informais e, muitas vezes, não declarados e de difícil rastreamento, constituindo características dos países em desenvolvimento.

Em função de todos esses constrangimentos e tendo em conta a indiscutível importância dos subsídios do Estado nos empréstimos aos estudantes, para o autor, uma possível solução

para uma boa parte dos países africanos seria criar condições para que uma autoridade legal, equipada com tecnologia para manter os registos precisos e com assessores e conselheiros que acompanhem os mutuários, encarregando-se de emprestar e cobrar os empréstimos e tenham a capacidade de mobilizar tanto as instituições do governo que cobram impostos quanto empregadores no reembolso dos valores.

Desafios persistentes no ensino superior na África

Apesar de a reforma e a autonomia terem reduzido a dependência total das IES públicas em relação ao Estado, no cômputo geral ainda se questionam os efeitos delas na qualidade dos serviços prestados e na equidade do acesso e sucesso dos estudantes. Mesmo com a expansão através da privatização das IES, a condição para o acesso é, sobretudo, pela capacidade de pagar pelo ensino. Essas políticas têm implicações nas questões de acesso e de equidade, tendo em conta uma maioria da população que não está em condições de pagar, mesmo quando a expansão do setor é bem-vinda (JOAQUIM, 2020).

A título de exemplo, informações retiradas de um estudo intitulado *Tempos Difíceis para Estudantes Pobres*, após as mensalidades aumentarem em 200%, autoria de Bolaji (2023) revela que, na Nigéria, vários estudantes pobres em universidades administradas pelo Governo Federal estão enfrentando interrupções em seus estudos, depois que muitas instituições aumentarem suas mensalidades em 200%. Embora o aumento possa forçar alguns alunos desprivilegiados a deixar a escola, outros podem ter de adiar seus estudos por pelo menos um ano. As universidades justificaram o aumento do baixo financiamento do Governo para o ensino superior por causa do aumento da inflação no país, que disparou para 21,47%, a mais alta desde 2017.

Esses aumentos estão sendo protestados pelos estudantes, pelos sindicatos e pela Associação Nacional dos Sindicatos Nigerianos pressionando o Presidente da República da Nigéria que intervenha com urgência no assunto.

Para Pôle de Dakar (2008, p. 42), para que as reformas nas IES, na África, consigam lograr o sucesso desejado,

É necessário que as reformas no financiamento sejam acompanhadas da promoção da equidade: primeiro, em nome da justiça, uma vez que tal reforma não deve impedir que os mais pobres sigam cursos educacionais mais longo mesmo tendo capacidade para o efeito; segundo, em nome da eficiência, porque a desconsideração da equidade faz com que qualquer reforma do financiamento da educação não seja bem-sucedida. Garantir que o financiamento das famílias contribua para fortalecer a qualidade da provisão educacional e a regulação dos fluxos, melhorando ao mesmo tempo o acesso dos mais pobres aos níveis de educação praticamente fechado é uma das chaves para o sucesso deste tipo de reforma.

No entanto, há que reconhecer que a mobilização de recursos para o ensino superior depende de vários fatores, dentre eles o nível de riqueza nacional e do desempenho macroeconômico nacional, o grau de prioridade dada à educação no geral e o ensino superior em particular (UNESCO-BRADA, 2007).

Para os países africanos, algumas fontes dão indicação de que mesmo com os cortes orçamentais, Brossard e Foko (2007, p. 15) “o sector da educação no geral em África tem recebido em média, 21% do orçamento desde 1991 que supera os países em

desenvolvimento fora da África com uma proporção de apenas 19%”. Por isso, Pôlo de Dakar (2008), justifica que o declínio do financiamento público por aluno, nos últimos 15 anos, deve-se mais ao aumento acentuado no número de alunos do que a uma prioridade insuficiente do orçamento público para o ensino superior nos países africanos.

No entanto, o esforço deve ser mesmo esse, uma vez que, “[...] o tamanho da população em idade escolar influencia tanto os níveis de matrícula quanto a quantidade de recursos e esforço organizacional que um país deve investir em seu sistema educacional” (OCDE, 2017, p. 174).

Segundo Hauptman (2007), há que ter em atenção as estatísticas sobre o compromisso financeiro no ensino superior que muitos países tendem a apresentar de forma global na Educação, não dando a devida atenção para os gastos privados com a mesma educação.

O financiamento do ensino superior ao nível dos países africanos tem tido variação com alguma tendência a crescer ao longo dos últimos anos, num intervalo mínimo, abaixo de 0.1 a 3.00% máximo do PIB, conforme as informações da Unesco-UIS.Stat (2023) no Quadro 3.

Quadro 3 – Despesa do Governo no ensino superior em percentagem do PIB

Países	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benin	1.21	0.95	0.87	0.96	-	-				-
Burkina Faso	0.71	0.99	0.56	0.57	1.52	-				-
Burundi	1.20	1.31	-	-	-	-				-
Camarões	0.21	0.28	-	-	-	-				-
Cabo Verde	-	0.79	0.86	0.97	0.95	0.89		0.47		-
Chade	0.67	0.90	-	-	-	-			0.47	0.35
Congo	-	0.70	-	-	-	-				-
Costa de Marfim	1.14	1.17	0.96	1.04	-	-	0.45			-
Etiópia	2.61	1.92	2.11	2.27	-	-				-
Gabão	1.02	1.37	1.00	-	-	-				-
Gambia	0.30	0.29	0.47	-	-	-				-
Gana	1.47	1.18	1.12	-	-	-				-
Guiné	0.61	0.91	0.94	0.98	0.92	0.81	0.41			-
Guiné-Bissau	0.12	0.08	-	-	-	-				-
Quênia	0.97	0.77	0.72	0.69	-	-				-
Lesoto	-	-	-	-	-	-	0.47			-
Libéria	0.87	-	-	-	-	-				1.00
Madagáscar	0.42	-	-	0.16	0.19	-				-
Malawi	-	1.53	1.04	1.36	1.10	-				-
Mali	0.71	0.62	0.78	0.78	0.66	-				-
Mauritânia	0.34	0.34	-	0.48	0.47			0.34	0.35	
Maurícias	0.27	0.29	0.34	0.33	0.32	0.29	0.31	0.33	0.31	0.34
Moçambique	0.74	0.88	-	-	-	-				-
Namíbia	-	-	1.57	-	-	-				-
Níger	0.76	0.8	0.93	0.81	0.60	0.66				-
Ruanda	0.62	0.69	-	0.78	-	-				-
São Tomé e Príncipe	1.02	0.49	0.35	-	-	-				-

Senegal	1.61	2.43	2.13	2.28	1.86		1.60			-
Seicheles	0.04	0.04	0.04	-	0.96	-				-
Serra Leoa	0.67	0.61	0.81	-	1.60	2.75	3.24	2.99	3.58	3.22
África do Sul	0.76	0.74	0.73	0.74	0.62	0.87	0.86	1.03	1.16	1.29
Sudão do Sul	-	0.25	0.37	0.37	0.78	0.30				-
Togo	0.87	1.04	1.05	0.90	0.91	0.88				-
Tunísia	1.76	1.78	1.65	1.57	-	-				-
Uganda	0.34	0.35	0.36	-	-	-				-
Zimbabwe	1.44	1.40	1.26	-	-	-				-

Fonte: Unesco-UIS.Stat (2023).

Não obstante a realidade evidenciada no Quadro 3, os desafios no financiamento do ensino superior ainda se fazem sentir de diversas maneiras, uma vez que diferentemente dos países ocidentais que conseguem captar muito mais o investimento privado, essa realidade, em muitos países africanos, constitui ainda um grande desafio.

Os desafios que os sistemas africanos de ensino superior enfrentam em termos de financiamento público tornam-se ainda mais evidentes quando se examinam os dados sobre as despesas do Governo por estudante, do ensino superior (ZELEZA, 2016).

Esse indicador também tem sido apresentado em função do PIB, *per capita*, para a educação de forma geral. Segundo dados da OCDE (2017, p. 174), “[...] tem-se revelado difícil de interpretar, uma vez que o mesmo varia de país para país, quer sejam em desenvolvimento ou mesmo desenvolvidos e, por vezes, não tomando em consideração as condições económicas dos próprios países”.

A título de exemplo, para o caso da África, em relação ao ensino superior, Unesco-Brada (2007), a média de financiamento por aluno é de 3,7% vezes maior que o PIB *per capita*. No entanto, os países como, por exemplo, Camarões e República Democrática do Congo variam em menos de uma vez do seu PIB *per capita* e outros como Ruanda, Burundi, Moçambique, Etiópia e Malawi variam mais do que sete vezes o PIB, *per capita*, e tendem a aumentar ainda mais com os estudantes matriculados nas instituições do ensino superior privado.

Para além desse indicador, Teferra e Altbach (2004) mencionam que podemos medir o alcance dos desafios financeiros enfrentados pelo ensino superior africano, examinando o que as universidades exigem dos seus governos e o que realmente recebem. Segundo Pillay (2010), as universidades, em sua maioria, recebem um financiamento em grande parte *ad hoc* que não se baseia em qualquer tentativa de desenvolver uma ligação mais estreita entre o planejado ao nível setorial e o orçamento.

A base de dados da IAU *International Alliance of Universities* (2023), no site, dá indicação de existirem, hoje, na África mais de 1.700 instituições de ensino superior, como se pode observar no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Base de dados do ensino superior na África

Países	Número de universidades
Benim	32
Botswana	14
Burkina Faso	48
Cabo Verde	9
Camarões	49
República Centro Africana	3
Egito	124
Guiné Equatorial	1
Gambia	1
Guiné	57
Quênia	50
Libéria	6
Madagáscar	58
Maurícia	7
Moçambique	56
Namíbia	4
Nigéria	126
República do Congo	63
Argélia	92
Angola	48
Burundi	11
Chade	10
Comores	1
Costa de Marfim	116
Eritreia	7
Etiópia	69
Gabão	17
Gana	85
Guiné Bissau	7
Lesoto	3
Líbia	16
Malawi	19
Mali	24
Mauritânia	5
Marrocos	128
Níger	10
Papua Nova Guiné	9
Ruanda	17
São Tomé e Príncipe	1
Seicheles	1
África do Sul	51
Sudão do Sul	5
Tanzânia	45
Uganda	28
Zimbabwe	14
Serra Leoa	3
Somália	39
Sudão	98
Suazilândia	5
Togo	23
Tunísia	50
Zâmbia	31
Total	1.796

Fonte: IAU (2023).

Esse aumento na oferta de formação no ensino superior tem tendências a continuar a crescer e levanta algumas questões de relevância em termos de ganhos, tendo em conta as especificidades das economias africanas.

Estudos como o de Oketch (2016, p. 3) refletem sobre o financiamento para o desenvolvimento sustentável e têm revelado um certo paradoxo entre a aspiração de aumentar a participação e o uso dos estudantes formados no mercado de emprego, revelando que “os governos na África querem expandir as IES, mas não têm certeza do que fazer com seus formandos ou como envolvê-los”. O que faz com que a relevância do ensino superior dependa do contexto de cada país.

De acordo com o Pôle de Dakar (2008), se um sistema educacional de um país não leva em consideração as características do mercado de trabalho e o tecido econômico nacional, em que a maioria dos estudantes formados terá de se ajustar. O valor efetivo do ensino oferecido será baixo para aqueles formados que, no fim, terão trabalhos pouco qualificados ou nenhum emprego.

Ademais, mostra que a taxa de desemprego no grupo de estudantes graduados no ensino superior gira em torno de 25%, demonstrando que os estudantes com maior nível de qualificação têm tido maior dificuldade de encontrar um emprego.

Atualmente, fala-se muito sobre o empreendedorismo como uma das soluções para fazer face as limitadas oportunidades que os graduados encontram no mercado de emprego considerado formal ou mais moderno, contudo, a questão que se levanta é até que ponto as ofertas no ensino superior, como se apresentam, permitem que os estudantes adquiram as habilidades empreendedoras necessárias para essa finalidade. Como se não bastasse, o empreendedorismo no contexto africano tem sido conotado como uma forma de os governos, com pouco desempenho na gestão da coisa pública, fugirem de sua responsabilidade de criar condições de emprego que absorvam a procura no seio dos jovens (JOAQUIM, 2020).

O outro ponto crítico que afeta o ensino superior por conta do sobredimensionamento que, conseqüentemente, interfere na qualidade está relacionado com o rácio entre o professor e o aluno. Segundo Pôle de Dakar (2008, p. 23), “20.4 alunos estão para um professor em África, comparado com 15.6 nos países da OCDE”, refletindo, assim, um afastamento da África dos padrões internacionais, para a supervisão de estudantes, no ensino superior.

Vale salientar que a política de expansão do ensino superior deve ser acompanhada de uma melhoria e relevância do próprio ensino como forma de salvaguardar a qualidade e de criação de pontes com o mercado de trabalho, tendo em conta que a oferta quantitativa excede a capacidade de absorção pela oportunidade de trabalho limitada. E uma oferta de qualidade garante uma melhor contribuição dos graduados ao esforço de desenvolvimento que a maioria dos países africanos tanto almeja.

Considerações finais

Os desafios das instituições de ensino superior, em qualquer parte do mundo, são tornar-se competitivas pela sua qualidade de ensino e de investigação, quer seja em nível da região onde estiver inserida, quer seja no nível global. Para efeito, o financiamento no ensino superior constitui um dos fatores que ajuda bastante para o alcance desses resultados.

O ensino superior na África tem acompanhado as dinâmicas globais e, dentre várias causas que tem interferido no sector, tem sido destacada a busca massiva pelo mesmo ensino que tem desafiado o financiamento tradicional público. À semelhança do que tem acontecido em nível global, a política de partilha de custos tem sido uma das soluções para fazer face ao *déficit* orçamental público. Os estudos têm revelado que dentre vários modelos de políticas de propinas existentes nas políticas de partilha de custos a que tem tido uma boa aceitação é o *dual track* ou via dupla de financiamento em relação ao pagamento *up-front* (propinas pagas a cabeça ou pré-pagas). A aceitação do primeiro modelo é reveladora de características sociais que se fazem sentir no seio de uma maioria das famílias em não poder garantir a contribuição privada no financiamento do ensino superior. O que mostra a importância do financiamento público em garantir o acesso e a equidade no ensino superior, principalmente para aquelas mais carentes.

Há uma necessidade de se repensar a atenção dada ao ensino superior quando se olha para o investimento a partir do orçamento que tem sido canalizado para o mesmo setor, que não satisfaz *a priori* as suas reais necessidades. Essa realidade tem efeitos negativos nas respostas que as IES devem dar nas suas áreas de atuação, quer seja para as taxas de participação, quer seja para as taxas bruta de escolaridade no ensino superior. Não obstante o crescimento exponencial de matrículas nas IES africanas serem uma realidade, podem ser um sinal enganador, uma vez que as estatísticas revelam que as taxas brutas de escolaridade estão ainda muito aquém, revelando que, apesar dos esforços que têm sido feitos pelos governos na expansão das instituições do ensino superior, há ainda um grande trabalho que deve ser realizado como forma de aumentar o nível de participação nesse setor e, dessa forma, garantir a formação de muito mais quadros de que se tanto precisa com qualidade e resposta aos desafios persistentes que muitos dos países africanos têm apresentado.

Há consciência de que isso passa também por se aliar as políticas de formação com o emprego, de forma que as pessoas formadas sejam mais bem enquadradas no mercado de trabalho e não caiam nas teias do subemprego, o que será um investimento perdido. A diversificação do apoio social para além das bolsas de estudos, a partir de políticas de empréstimos, como já tem acontecido em alguns contextos africanos, constitui uma mais-valia desde que o sistema de empréstimo seja contextualizado e adequado as características sociais das famílias africanas e seja eficiente para permitir que os estudantes/família tenham o acesso aos empréstimos e consigam fazer a respectiva cobrança de forma que mais estudantes sejam beneficiados.

Referências

AAU. Association of African Universities. **Towards Innovative Models for Funding Higher Education in Africa**. Accra: UNESCO; SWEDEN; CAMES, 2015.

ASSIÉ-LUMUMBA, N'Dri Thérèse. **Higher Education in Africa: Crises, Reforms and Transformation**. Dakar: Codesria, 2006.

BLOOM, David; CANNING, David; CHAN, Kevin; LUCA, Dara Lee. Higher Education and Economic Growth in Africa. **International Journal of Africa Higher Education**, 2014. Disponível em: <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ijahe/article/view/5643>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BOLAJI, Afeez. **Tough times for poor students as tuition fees go up by 200%**. University World News, 24 jan. 2023. Disponível em: https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20230123034756514&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=GLNL0724. Acesso em: 29 jan. 2023.

BROSSARD, Mathieu; FOKO, Borel. **Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone**. Washington, D.C: Banque Mondiale/Unesco-Breda, 2007.

DARVAS, Peter et al. **Sharing Higher Education's Promise beyond the Few in Sub-Saharan Africa**. Washington, DC: World Bank, 2017.

HAUPTMAN, Artur. Higher Education Finance: Trends and Issues. **International Handbook of Higher Education**, Dordrecht, Springer, 2007.

IAU. International Alliance of Universities. **World Higher Education Database**. 2023. Disponível em: <http://www.whed.net/home.php>. Acesso em: 01 fev. 2023.

JOAQUIM, José Amilton. **Financiamento do Ensino Superior em Moçambique: a participação/família na província de Gaza**. 2020. 251 f. Tese (Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações) – Universidade Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/20787/1/TD-JAJ-2020.pdf&ved=2ahUKEwj7OL9-Kv6AhVggP0HHXD8AL0QFnoECAAAQAg&usq=AOvVaw2KGXhLzujtehcyp9qYoorV>. Acesso em: 24 set. 2022.

JOHNSTONE, Bruce. **Financing Higher Education: Who Pays and Other Issues**. Baltimore, 2003. Disponível em: <http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

JOHNSTONE, Bruce. **Higher Education Finance and Accessibility: Tuition Fees and Student Loans in Sub Saharan Africa**. Accra: Regional Training Conference on Improving Tertiary Education in Sub-Saharan Africa: Things That Work, 2004.

KANDINGI, Adelina Alexandra Carlos Pio de. **A expansão do ensino superior em Angola: um estudo sobre o impacte das instituições de ensino superior privado**. 2016. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Universidade Nova de Lisboa, 2016. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/19054/1/Adelina_V.F.Def._Tese_16Junho_%202016.pdf. Acesso em: 29 abr. 2023.

MABIZELA, Mahlubi. Recounting the state of private higher education. In: VARGHESE, N.V. (Ed.). **Growth and expansion of private higher education in Africa**. Paris: International Institute for Educational Planning, 2006.

MÁRIO, Mouzinho; FRY, Peter; LEVEY, Lisbeth; CHILUNDO, Arlindo. **Higher Education in Mozambique**. Oxford: James Currey; MESCT, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305072390_Higher_Education_in_Mozambique_A_Case_Study. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARTIN, Michaela. **La gouvernance dans l'enseignement supérieur: Quelles politiques avec quels effets? Étude des réformes conduites au: Burkina Faso, Cameroun, Maroc et Sénégal**. Dakar: Unesco, 2014.

OCDE. **Tertiary Education for the Knowledge Society - Thematic Review of Tertiary Education, 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690>. Acesso em: 26 abr. 2023.

OCDE. **Education at a Glance 2017 OECD Indicators**. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

OKETCH, Moses. **Financing higher education in sub-Saharan Africa: some reflections and implications for sustainable development**. London: Springer, 2016.

PILLAY, Pundy. **HighHer education Financing in East and Southern Africa**. Somerset West: Centre for Higher Education Transformation (CHET), 2010. Disponível em: <http://www.africanminds.co.za/wp-content/uploads/2012/06/13407160372101493429>. Acesso em: 31 jan. 2023.

PÔLE DE DAKAR. **Reformes de L'enseignement Superieur En Afrique: Elements De Cadrage**. Breda: Unesco, 2008.

SALMI, Jamil. **Equity in access and success in HE is no longer a luxury**. University World News. 29 jan. 2023. Disponível em: https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20230123142239831&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=GLNL0724. Acesso em: 28 jan. 2023.

SALMI, Jamil; HAUPTMAN, Arthur. **Innovations in Tertiary Education Financing: a Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms**. Washington, D.C: World Bank, 2007.

TEFERRA, Damtew; ALTBACH, Philip. **African higher education: Challenges for the 21st century**. African higher education: Challenges for the 21st century, 2004.

UNESCO-BRADA. **L'urgence De Politiques Sectorielles Intégrées**. Dakar: UNESCO/BREDA, 2007.

UNESCO-INSTITUTE FOR STATISTIQUE. 2010. Disponível em: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/global-education-digest-2010-comparing-education-statistics-across-the-world-en.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

UNESCO-UIS.Stat. **Gross enrolment ratio by level of education**. 2023. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=142>. Acesso em: 31 jan. 2023.

WORLD BANK. **Improving Tertiary Education in Sub-Saharan Africa: Things that Work**. Human Development Sector, Africa Region: The World Bank, 2004.

ZELEZA, Paul Tiyambe. **The Transformation of Global Higher Education, 1945-2015**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

José Amilton Joaquim é docente na Universidade Eduardo Mondlane (UEM) - Faculdade de Educação (FACED), possui o grau de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa – Portugal, mestrado em Ciências de Educação, especialidade em Desenvolvimento Curricular pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho e graduação em Ensino de Português pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2574-2644>

E-mail: jhamylton@yahoo.com.br

Recebido em 02 de fevereiro de 2023

Aprovado em 15 de maio de 2023

