

CURSOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS DE ENSINO SUPERIOR DEVEM PERMANECER GRATUITOS

Fábio Waltenberg¹

1 INTRODUÇÃO

A universidade pública deve ser gratuita aos seus estudantes ou não? Trata-se de um debate em torno da *forma mais apropriada de se financiar a educação superior pública* – particularmente quanto à repartição entre custeio público e privado. Comparar vantagens e desvantagens da gratuidade perpassa também uma discussão sobre *justiça social*, visto que um dos principais argumentos contra a gratuidade condena a suposta regressividade da universidade pública gratuita. Outro argumento frequente censura um alegado alto custo de oportunidade dos gastos públicos empregados em educação superior no Brasil – evocar tal argumento com olhos fixos em apenas uma política específica não é justificável; o debate sobre a gratuidade deve conduzir a uma reflexão mais ampla sobre o *estado de bem-estar social brasileiro*.

Uma proposta engenhosa consiste em substituir a gratuidade pela concessão aos estudantes de empréstimos com amortizações contingentes à renda (sintetizada na sigla ECR), versões dos quais são apoiadas por Vandenberghe e Debande (2008), Barr (2012) e Nascimento (2015), entre outros. Neste texto, defendemos a gratuidade em contraposição à proposta ECR. De início, listamos características desejáveis de um sistema de educação superior, de modo a nivelar o terreno em que se trava a discussão. Depois, expomos os elementos básicos da ECR, bem como os pontos que nos parecem centrais na argumentação contrária à gratuidade. Na sequência, contestamos a argumentação dentro dos próprios limites comumente estabelecidos por quem critica a gratuidade, e brevemente questionamos a ECR. Por fim, sustenta-se que, em razão das questões que toca, o debate sobre a gratuidade não pode se dar de forma estanque, sem uma reflexão sobre o estado de bem-estar social brasileiro, que envolva a face gasto público social, mas também a face tributação.

2 CARACTERÍSTICAS DE UM BOM SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, A PROPOSTA ECR E A ARGUMENTAÇÃO CONTRA A GRATUIDADE

Para contextualizar o debate, inicialmente apontamos características desejáveis de um sistema de educação superior, em seu aspecto de ensino, apoiados em Barr (2012): *i) quantidade*: tem-se em mente um sistema de massas, destinado a educar um vasto contingente de estudantes, em contraposição a um sistema elitista em termos quantitativos; *ii) qualidade (em sentido amplo)*: um bom sistema deve transmitir conhecimentos e desenvolver a capacidade de reflexão dos estudantes, com liberdade e diversidade intelectual de docentes e discentes, assegurando a oferta de cursos em várias áreas do conhecimento; *iii) eficiência* exige que os recursos sejam bem alocados e, uma vez alocados, que sejam bem geridos; *iv) mitigar tanto quanto possível a desigualdade de oportunidades de acesso e de permanência*, para que a universidade seja atrativa e acessível a todas as classes sociais, inclusive às desfavorecidas, e que a evasão seja baixa.

A melhor alternativa à gratuidade consubstancia-se na proposta dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ou ECR, conforme Nascimento, 2015), segundo a qual os estudantes devem arcar com parte dos custos de sua formação superior, *após sua conclusão, em valores dependentes de sua renda*, com aceleração da amortização em momentos de aumento de renda, e redução ou suspensão em momentos de renda baixa ou nula, proporcionando assim um “seguro contra a inadimplência” – inclusive com perdão da dívida em casos específicos. Os empréstimos variariam em função dos custos de cada curso e, possivelmente, do prêmio médio associado a cada diploma no mercado de trabalho. A ECR é mais vantajosa que a mera cobrança de mensalidades (que onera o graduando e

1. Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. E-mail: <waltenberg@economia.uff.br>.

não o graduado), e também superior a empréstimos convencionais (insensíveis a oscilações de renda) – quanto a isso, não parece caber dúvidas, de modo que a proposta ECR é a que de fato interessa contrapor.²

Dos argumentos evocados contra a gratuidade, dois nos parecem ser os mais fortes. Primeiro o da alegada *regressividade da universidade pública gratuita*, calcado nas seguintes premissas: *i)* a universidade pública é financiada por fundo público constituído a partir de tributação incidente sobre toda a população; *ii)* jovens de famílias abastadas são sobrerrepresentados nas universidades públicas; *iii)* diplomas do ensino superior trazem múltiplos benefícios privados ao longo da vida. Grosso modo, pobres estariam financiando benefícios de ricos. Por essa linha de raciocínio, o sistema atual, amparado na gratuidade, seria socialmente injusto e não mitigaria desigualdades de oportunidades.

O segundo argumento costuma brandir evidências de que os benefícios coletivos ou sociais da educação seriam maiores nas fases iniciais de educação; na educação superior, os benefícios privados superariam em larga medida as externalidades. *O custo de oportunidade dos recursos despendidos com educação superior pública seria, portanto, excessivo*. Reduzir tais recursos permitiria elevar o dispêndio em educação básica ou saúde pública, por exemplo, com a dupla vantagem de se reduzir a regressividade e de se gastar em algo socialmente mais vantajoso (em linha com o objetivo de eficiência alocativa). De modo alternativo, mesmo que não houvesse realocação de recursos para outras áreas, o fim da gratuidade poderia amenizar dificuldades decorrentes do subfinanciamento patente da educação superior pública, e os recursos obtidos poderiam ser usados, por exemplo, para aumentar vagas (em linha com o objetivo de quantidade), investir em infraestrutura ou pessoal nas universidades (qualidade) ou custear bolsas de permanência (igualdade de oportunidades).

3 DIFICULDADES COM A ARGUMENTAÇÃO CONTRA A GRATUIDADE E COM A PROPOSTA ECR

É tão arraigada a ideia de que educação superior pública brasileira é regressiva que poucos se deram ao trabalho de verificar se é mesmo e em que medida. Em trabalho recente, usando várias bases de dados e documentos oficiais, Castro e Tannuri-Pianto (2016) mensuram os benefícios do gasto público com educação superior para cada decil de renda no Brasil em 2012. Fazem o mesmo para as contribuições aos orçamentos públicos de educação superior, por meio da carga tributária por faixa de renda, apoiada em estruturas tributárias emprestadas de outros estudos. A partir disso, calculam os benefícios líquidos de cada faixa. *Os resultados indicam uma transferência líquida dos 10% mais ricos para os demais decis de renda*, sobretudo, para aqueles compreendidos entre o quarto e o sétimo. Embora, de fato, cerca de metade dos alunos do ensino superior provenha dos três decis de renda mais elevados, o que explica os resultados é o volume de impostos pagos pelas classes abastadas. Como a estrutura tributária utilizada é apenas levemente regressiva, quando aplicada às rendas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), praticamente reproduz a distribuição brasileira, extremamente desigual. Qualitativamente, os resultados são robustos ao uso de duas estruturas tributárias alternativas, e à inclusão de gastos públicos com educação privada (Fies e Prouni).³

É possível criticar o pioneiro estudo de Castro e Tannuri-Pianto (2016), mas talvez seja a melhor estimativa disponível do efeito redistributivo dos gastos públicos com educação superior. *E seus resultados põem em xeque o principal argumento contra a gratuidade*. Em razão da brutal desigualdade de renda brasileira, mesmo sendo deficiente por ser regressivo, o sistema tributário acaba por cumprir parcialmente o papel de redistribuir das classes mais altas às demais via gasto público com educação superior.⁴ Por esse prisma, os custos da educação superior pública já são, parcial e indiretamente, custeados por seus principais beneficiários por meio da tributação.

2. Defesas convincentes de ECR contra mensalidades ou empréstimos convencionais podem ser encontradas em Barr (2012) ou Nascimento (2015).

3. Os resultados destacados aqui não levam em conta gastos públicos com educação privada (Fies e Prouni), que representavam 16,2% dos gastos públicos totais com educação superior em 2012. A simulação de Castro e Tannuri-Pianto (2016), que inclui Fies e Prouni, conduz a resultados qualitativamente semelhantes, com a diferença de que nela figuram como contribuintes líquidos os dois decis de renda mais elevados, e não apenas o mais elevado.

4. A visão convencional de que somente jovens de classes abastadas frequentam a universidade pública não condiz com o que mostram esses números. Para detalhes do aumento da proporção de pretos e pardos nas universidades federais, assim como da participação dos que possuem renda bruta familiar mensal de até três salários-mínimos, ver Andifes (2016).

Uma das insuficiências do estudo, reconhecida pelos próprios autores, é a de que se limita a 2012. O sistema de educação superior brasileiro mudou muito neste início de século. A matrícula total, por exemplo, passa de menos de 3 milhões, em 2000, para mais de 8 milhões, em 2015 (Inep 2001, 2016). Além do incremento do número de alunos, programas federais como Reuni, Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), Prouni e Fies, ou dos demais entes federados, incluindo ações afirmativas em universidades estaduais, expandiram o acesso a estudantes de classes sociais desfavorecidas. Essas mudanças favoreceram os objetivos de quantidade e de igualdade de oportunidades mencionados acima. Uma replicação do citado estudo para algum momento na virada do século provavelmente revelaria um quadro mais próximo à regressividade condenada pelos críticos da gratuidade. *A expansão do acesso, com ênfase em grupos sociais antes excluídos, parece ter tornado mais progressivo o gasto público com a educação superior.*

Outro conjunto de ideias bastante cristalizado é o de que a educação superior geraria menos benefícios coletivos que a educação básica, e que a educação superior geraria mais benefícios privados que coletivos. Mas até que ponto é verdade? Mesmo um partidário da ECR como Barr (2012, p. 272) reconhece que: *i) são múltiplas as externalidades da educação de qualquer nível – como tributos pagos ao longo da vida, maior potencial de crescimento econômico, coesão social, cuidados na criação de filhos, entre outras – e que a dificuldade de quantificar algumas delas não significa que possam ser ignoradas; ii) estudos que medem retornos da educação devem ser “heavily qualified”, uma vez que “...estimates of private rates of return are suspect...” e “...estimates of social rates of return are doubly suspect...”.* Diante de tamanha imprecisão nas estimativas de benefícios privados e sociais de cada nível de educação, com que grau de segurança podemos afirmar que haverá melhoria de eficiência alocativa ao se deslocar um real de recursos públicos atualmente gasto com educação superior para a educação básica, para a saúde ou para outra área?

A razão entre gasto com educação superior e com demais níveis já caiu bastante. Em 2000, o gasto por aluno era de R\$ 1.795 no ensino fundamental e R\$ 20.056 na educação superior; em 2013, os números análogos eram R\$ 5.489 e R\$ 21.383.⁵ A razão cai de 11,2, em 2000, para 3,9, em 2013 (Monteiro, 2016). Ainda que se admitisse que gastamos relativamente muito com educação superior, o argumento seria frágil, hoje, em relação à virada do século.

As características desejáveis de um sistema de educação superior expostas acima restringiam-se ao ensino – e este tem sido o foco neste texto e na proposta ECR. Mas educação superior é mais do que isso. Resultados de pesquisas, serviços prestados por hospitais universitários (atendimentos, residência, pesquisa etc.) e projetos de extensão são exemplos de bens públicos oferecidos pela firma multiproduto que é a universidade. Sua produção é intrinsecamente cara e, ainda, infla muitas estimativas de gastos por aluno na educação superior. Os benefícios podem ser substanciais, ainda que nem todos perfeitamente mensuráveis e traduzíveis em termos monetários. Mesmo que se implantasse a ECR, a necessidade de abundantes recursos públicos para assegurar a produção de tais bens públicos permaneceria, como reconhecem defensores de ECR, como Barr (2012).

Estando *sub judice* os dois argumentos principais contra a gratuidade – visto que não parece haver regressividade, nem temos claro de que seja alto o custo de oportunidade dos gastos públicos com educação superior –, cabe ainda considerar a hipótese de que o fim da gratuidade tivesse como objetivo amenizar o subfinanciamento da educação superior pública. A dificuldade seria assegurar que o aumento dos recursos privados destinados à educação superior via ECR não resultaria em uma retração dos recursos públicos a ela destinados. De uma ótica de economia política, essa mera substituição é plausível em um contexto de disputa por recursos públicos, potencializada a partir da vigência da emenda constitucional que tolheu a possibilidade de aumento real do conjunto dos gastos públicos pelos próximos 20 anos.

A experiência internacional mostra que o temor é justificável. Barr (2012, p. 316) relata que, embora um sistema de ECR tenha sido implantado em 1989 para resolver um problema de subfinanciamento do sistema de ensino superior da Austrália, à medida que aumentou a fração do gasto privado ao longo da década seguinte, observou-se retração do gasto público com educação superior, gerando nova crise de subfinanciamento em 2000.

5. Em reais de 2013, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Se o objetivo da implantação da ECR é complementar o financiamento da educação superior pública, parece haver fortes chances de não ser atingido.

Questionamentos sobre a ECR em particular merecem ser mencionados, embora não possam ser plenamente desenvolvidos aqui, conforme listados a seguir.

- 1) Como não afugentar alunos por medo de assumir dívidas? Como ter certeza de que todos entenderão o sistema? Pessoas de *backgrounds* desfavorecidos presumivelmente estão mais sujeitas a dificuldades de entendimento ou a aversão às dívidas, conforme reconhece Barr (2012). O risco é intensificar a desigualdade de oportunidades de acesso.
- 2) O que fazer com cursos caros ou com retornos monetários médios baixos? A sociedade estará disposta a subsidiar a oferta de cursos de ciência, não diretamente aplicável, de artes, de idiomas raros, por exemplo? Ou será que, ao precificar tudo, a tendência será a de extinguir cursos “menos rentáveis”? O risco seria atentar contra a diversidade disciplinar, com prejuízo para a sociedade, ainda que um prejuízo dificilmente quantificável.
- 3) Nascimento (2015) reconhece dificuldades de implantação de uma ECR, entre as quais brechas na legislação tributária brasileira – como pessoas físicas que declaram como jurídicas para contribuir menos, e variadas formas de isenções e deduções.
- 4) O problema de desigualdade no acesso deve-se muito a deficiências na educação básica e à falta de informação, de aspiração e de recursos para arcar com os custos de manutenção e de oportunidade durante os anos de universidade. A implementação de uma ECR referente aos custos diretos de formação não resolveria tais problemas. Mesmo na implausível hipótese de que todos os recursos liberados via implantação da ECR fossem realocados para a educação básica, o volume total não seria suficiente para resolver os problemas desse nível de ensino: melhorar infraestrutura de escolas, expandir jornadas escolares e aumentar salários de professores requer muito mais recursos – a solução tem que vir de outras fontes, a partir de um efetivo comprometimento da sociedade com a educação, aceitando que os investimentos na área sejam altos como proporção do PIB durante algumas décadas.⁶

4 UMA NECESSÁRIA EXPANSÃO DA DISCUSSÃO

Preocupações com injustiças sociais e com regressividade são legítimas e muito bem-vindas. Porém, se essas mazelas incomodam quando o assunto são gastos públicos com educação superior, por coerência, deveriam incomodar de maneira geral. Por que não examinar primeiro a regressividade dos (opacos) gastos tributários sociais – por exemplo, dedução de IRPF para gastos com saúde e educação privada por parte dos contribuintes, sobretudo, dos mais ricos? Por que a gratuidade da universidade pública ofende, mas a dedução de impostos de gastos com saúde privada não?

Mais fundamentalmente, se a regressividade é de fato um problema, por que não atacar sua fonte primária, que é o próprio sistema tributário? Não seria requisito para uma discussão sobre ECR uma prévia implantação de progressividade tributária, sem brechas para contribuintes mais ricos – cuja alíquota média efetiva de IRPF é menor que 7%, de acordo com Gobetti e Orair (2016) –, com retorno da tributação de lucros e de dividendos, implantação de um imposto sobre fortunas, maior tributação de heranças e redução de sonegação? Há registro de países que tenham implantado ECR e cujo sistema tributário seja regressivo?

Por fim, por que buscar inspiração em estados de bem-estar do tipo anglo-saxão (à Esping-Andersen, 1990), em que o estado tem participação residual em assegurar o bem-estar dos cidadãos, distantes do próprio espírito da Constituição de 1988, inspirada nos estados de bem-estar universalistas, os quais são apoiados em sistemas tributários progressivos? Há bons sistemas de educação superior sem cobrança de mensalidades – em países europeus, por exemplo. Por que não os tomar como modelos para aprimorar o nosso?

6. Usar ECR para financiar o custo de vida durante os estudos (Nascimento, 2015, p. 50), desde que sem prejuízo das bolsas-permanência, que têm funcionado bem (Saccaro, França e Jacinto, 2016), é ideia promissora.

REFERÊNCIAS

- ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras em 2014**. Uberlândia: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2016.
- BARR, N. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- CARVALHO, M. M. **Desigualdade de oportunidades no ensino superior: Mensuração, determinantes e políticas de ação afirmativa**. 2013. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.
- CASTRO, C. R. M.; TANNURI-PIANTO, M. E. Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. Encontro de Economia da Anpec, 44, 2016. **Anais...** Paraná: Anpec, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2190).
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2000. Brasília: Inep, 2001.
- MONTEIRO, H. O. C. **O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e o percentual do PIB como medida de financiamento da educação pública: uma avaliação crítica**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.
- NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 41, Ipea, 2015.
- SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A.; JACINTO, P. A. Retenção e evasão no ensino superior brasileiro: Uma análise dos efeitos da bolsa permanência do PNAES. Encontro de Economia da Anpec, 44, 2016. **Anais...** Paraná: Anpec, 2016.
- VANDENBERGHE, V.; DEBANDE, O. Refinancing Europe's higher education through deferred and income-contingent fees: an empirical assessment using Belgian, German & UK data. **European Journal of Political Economy**, 24, p. 364-386, 2008.