INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

IPEA/IPLAN
CNRH/NUDOC
CNRH
EDU 0093
DATA 12/12/84

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 10

# "Crédito Educativo e Ensino Pago: Sugestões para o Financiamento do Ensino Universitário"

Alberto de Mello e Souza
e Clóvis de Faro

Setembro de 1979

# CRÉDITO EDUCATIVO E ENSINO PAGO: SUGESTÕES PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO UNIVERSITÁRIO

Alberto de Mello e Souza
e Clovis de Faro

As preocupações reformistas com o ensino superior no início da década de 60, catalisadas pela criação da Universidade de Brasília, deixaram de ter o alcance desejável em parte devido aos problemas financeiros, agravados posteriormente pela expansão rápida e desordenada das matrículas a partir de 1968. Com efeito, esta expansão ocorreu predominantemente em estabelecimentos isolados e em cursos de baixo custo, com conseqüências deletérias sobre a qualidade do ensino.

Desta forma, foi possível reduzir o problema dos excedentes, ainda que as expectativas de muitos sobre o tipo e a qualidade do curso, bem como a sua gratuidade, acabem frustradas. Como a maior parcela do crescimento das matrículas ocorreu em estabelecimentos pagos e seus alunos provinham, preponderantemente, de famílias com dificuldades no pagamento do ensino, fez-se necessário o seu financiamento. Com este propósito, tiveram início em 1976 as operações do Crédito Educativo. Entretanto, acreditamos que o modelo escolhido para o seu funcionamento só será viável na medida em que ocorram os vultosos subsídios decorrentes da diferença entre a taxa da inflação e a taxa nominal de juros. Do contrário, a taxa de inadimplência será alta. Portanto, seja provocada pelos subsídios, seja pelo alto grau de inadimplência, pode-se esperar uma forte limitação de recursos, que impossibilitará o atendimento de uma parcela dos inscritos no

Crédito Educativo. Ainda assim, os encargos financeiros da União com o ensino superior continuarão crescendo quer por causa da gratuidade do ensino existente em suas universidades, quer por motivo dos elevados subsídios implícitos no Crédito Educativo e do financiamento à pesquisa e pós-graduação. Esse aumento, além de prejudicar os gastos com o ensino de base, contém fortes elementos de injustiça social, pois, entre os maiores beneficiários, estão os menos necessitados.

Acreditamos que existe uma solução mais adequada para o financiamento do ensino superior. De um lado, sugerimos a introdução do ensino pago (parcialmente) nas universidades públicas. De outro, discutimos algumas modificações no funcionamento do Crédito Educativo, cujo objetivo é reduzir o subsídio existente atualmente sem aumentar a taxa de inadimplência. Na primeira parte, discutimos as proposições encontradas na literatura sobre o Crédito Educativo e descrevemos a sua implantação no Brasil. A seguir, após uma breve discussão sobre as condições existentes no ensino superior, analisamos as conseqüências para este das sugestões formuladas anteriormente. Finalmente, sumariamos as principais conclusões obtidas.

## 1) Crédito Educativo: Funcionamento e Reformulação

Inicialmente, apresentaremos as idéias de seus proponentes sobre o Crédito Educativo. Depois, sua atuação no Brasil é revista, principalmente no que tange à modalidade operacional escolhida. Concluímos com sugestões para sua reformulação e com uma discussão das conseqüências desejáveis que daí advirão.

a) Características do Crédito Educativo

A proposta da criação do Crédito Educativo, feita por Friedman, buscava eliminar o tratamento discriminatório do mercado de capitais aos empréstimos educacionais, provocado pela ausência de garantias reais, pois apenas durante a época da escravidão era legal a venda do trabalho humano.[1] Tal não acontece com o capital físico (ou bens de consumo durável), pois a lei permite que seja dado como garantia e vendido ou negociadas as ações que o representam. Para contornar a dificuldade da inexistência de garantias reais quando se trata de capital humano, caberia ao Governo criar um programa de empréstimos aos estudantes e, dessa forma, assumir o ônus. Por outro lado, a fiscalização governamental, especialmente se for exercida pelo departamento responsável pelo Imposto de Renda, propicia a redução do risco associado à ausência de garantias reais.[2]

Portanto, o Crédito Educativo pode proporcionar empréstimos em bases iguais a todos os que o solicitarem, independentemente da renda familiar. Sua concepção varia bastante. Por exemplo, a taxa de juros cobrada pode ser inferior à existente

---

[1] Ver Milton Friedman, "The Role of Government in Higher Education", in Capitalism and Freedom (Chicago: Chicago University Press, 1962), Cap. 6. Na verdade, o pioneirismo da idéia deve ser creditado a um colombiano, Gabriel Betancur, que a apresentou em 1943. Como resultado de seus esforços, o Governo da Colômbia criou, em 1950, o ICETEX, instituição que até hoje administra, com sucesso, o programa do Crédito Educativo. Ver José Domínguez Urosq, "Student Loan Institutions in Selected Developing Countries", Tese de Doutoramento (Harvard University, 1973), pp. 41-42.

[2] Se o programa de empréstimos fosse instituído junto ao órgão responsável pelo Imposto de Renda, haveria uma redução apreciável dos custos administrativos de sua implementação, pois sua cobrança poderia ser feita junto com a declaração do referido imposto.

na economia; a justificativa para tal é que, na presença de externalidades, a decisão privada de investir em educação seria inferior ao ótimo social. Porém, pouco se conhece sobre a dimensão dessas externalidades e menos ainda sobre a sua distribuição entre os alunos. Mesmo que haja uma razoável precisão no cálculo econômico para a decisão sobre o investimento educacional, como podemos saber que as externalidades adicionais provocadas por uma taxa de juros subsidiada podem compensar tais subsídios? Ao contrário, na medida em que o preço pago pelo aluno é inferior ao custo de ensino, é provável que os juros subsidiados venham apenas aumentar o uso já exagerado desses recursos.[3]

A amortização pode ser feita mediante prestações fixas, independentes da renda, ou em prestações proporcionais à esta. A vantagem da segunda modalidade consiste em atrair aqueles que têm aversão ao risco inerente ao retorno educacional. Como esse retorno exibe uma grande dispersão, as prestações fixas poderiam afastar os menos propensos a enfrentar riscos. Porém, enquanto as prestações fixas permitem a cobrança integral da dívida de cada mutuário, as prestações proporcionais à renda, por terem geralmente um único prazo de amortização, envolvem uma redistribuição de renda dos mutuários de renda alta para os de renda baixa.

---

[3]Mesmo em muitos estabelecimentos particulares, parte dos recursos provêm de doações privadas e de ajuda governamental a fundo perdido ou com juros subsidiados. Esta ajuda é, preponderantemente, destinada à pós-graduação. Entretanto, como argumentamos mais adiante, existe uma transferência de recursos da pós-graduação para a graduação.

Essa redistribuição, se não for limitada, pode criar o chamado problema de seleção adversa, pois os candidatos que esperam uma renda futura elevada se sentiriam desencorajados a participar do Crédito Educativo.[4] Uma maneira de evitar a seleção adversa é através de um mecanismo conhecido por opt-out. Por esse mecanismo, todos os que participam do Crédito Educativo têm a possibilidade de, uma vez pago o saldo devedor, se desligarem do programa. No cálculo do saldo devedor, para a aplicação desta cláusula, seria incorporada uma taxa de juros conhecida. Como resultado, todos saberiam qual seria a taxa máxima de juros a ser paga caso obtivessem rendimentos elevados.

Outro elemento que torna o Crédito Educativo atraente para muitos reside nos seguros de vida, saúde e renda, oferecidos aos participantes do programa.[5] Nerlove distingue dois tipos de risco:[6] o privado e o social. O primeiro ocorre quando o segundo é menor que a soma dos riscos individuais. Neste caso, o seguro é capaz de reduzir esses riscos e, portanto, de aumen-

---

[4]Uma possibilidade importante de redistribuição ocorreria na medida em que as mulheres, cujos salário médio e taxa de participação na força de trabalho são menores que os dos homens, participassem do programa. Aquelas que não trabalhassem teriam acesso a uma educação gratuita. Mesmo para as que trabalhassem, o subsídio proporcionado pelos homens estaria relacionado à diferença entre os salários médios dos homens e das mulheres. Uma maneira de reduzir estes problemas é proposta por Karl Shell, et alii, "The Educational Opportunity Bank: An Economic Analysis of a Contingent Repayment Loan Program for Higher Education", in National Tax Journal (março de 1968).

[5]Além disso, o montante de juros pagos pode ser abatido no imposto de renda.

[6]Marc Nerlove, "On Tuition and the Costs of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework", in Journal of Political Economy (maio-junho de 1972), Parte II.

tar a demanda de ensino superior. Os riscos que poderiam ser incluídos nesta categoria estão relacionados com a incerteza do estudante sobre a sua capacidade de, usando o tempo, a inteligência e o conhecimento recebido, obter um rendimento escolar satisfatório. Já no risco social, o risco total não pode ser reduzido mediante a formação de um pool. Este é o caso de mudanças na demanda de certas qualificações de nível universitário e de ocorrência de desemprego. Porém, sempre é possível transferir esses riscos, a um preço, para pessoas que queiram assumí-los.

Se escolhermos o sistema de prestações proporcionais à renda, existe o problema de definição da mesma. Em princípio, deveríamos considerar o incremento da renda resultante do investimento educacional porque este é o elemento relevante para a decisão de investir. Entretanto, como argumentam Karl Shell et alii, as dificuldades vão desde como estabelecer uma definição que seja aplicável até os efeitos indesejáveis sobre a oferta de trabalho provocados pela elevada proporção dessa parcela de renda a ser paga como prestação.[7] A solução recomendada é considerar o total da renda proveniente de várias fontes como salário, rendimentos do capital, aluguéis, etc.

---

[7] Karl Shell et alii, op. cit., p. 4.

IPEA/IPLAN SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

b) O Crédito Educativo no Brasil: O Modelo Adotado e Proposta para sua Modificação

A criação do Crédito Educativo deu-se em 1975, e seus empréstimos tiveram início em 1976.[8] Tal como existe, prevê empréstimos para atender ao pagamento das anuidades e mais, a título de compensar a renda sacrificada, um valor que não pode exceder o maior salário mínimo vigente. O prazo de utilização não pode ultrapassar em um ano o período de duração média do curso e o período de carência é de um ano. Após esse período, inicia-se o pagamento da dívida, a ser feito em prazo igual ao de utilização, e sobre a qual incidirão juros nominais de 15% a.a. Não há exigência de qualquer garantia real para a realização do contrato de empréstimo.

Com a finalidade de cobrir o saldo devedor em casos específicos, como morte ou invalidez, são emitidas apólices de seguro.[9]

O número de estudantes beneficiados no período 1976/78 foi inferior a 25% das matrículas no ensino superior em 1978. Observe-se que a razão dos estudantes inscritos para os selecionados aumenta no período em análise. Ou seja, o crédito educativo é negado a uma proporção crescente dos estudantes que

---

[8] A aprovação da Exposição de Motivos nº 393, de 18-8-75, do Ministro da Educação e Cultura, pelo Presidente da República em 23-8-75 foi o ato que criou o Crédito Educativo.

[9] Da arrecadação relativa aos juros de 15%, 1/5 é destinado a um fundo de risco e o restante corresponde à remuneração do capital. Os bancos privados participam do programa, pois podem utilizar recursos até o limite de 1% dos depósitos compulsórios.

o pleiteiam; em termos médios, apenas 2/3 dos solicitantes o receberam. Por outro lado, dos recursos previstos inicialmente, apenas 92% foram efetivamente aplicados. Isto apesar das elevadas taxas inflacionárias ocorridas no período, certamente superiores às esperadas. Como o único critério adotado na seleção dos estudantes é o da renda familiar, podemos supor que a restrição ao atendimento é a disponibilidade de recursos. A descrição dos fatos acima sugere que dificilmente o Crédito Educativo, na forma atual, poderá aumentar a proporção dos beneficiários.

Nesta fase inicial, qualquer que seja a sistemática do Crédito Educativo, o saldo dos empréstimos é necessariamente crescente. Os problemas dizem respeito à viabilidade do fundo do Crédito Educativo no longo prazo, face aos altos subsídios e à propalada taxa de inadimplência excessiva. A primeira das modificações propostas reduziria o elevado subsídio implícito na taxa de juros nominais de 15% a.a. Correção monetária integral ou mesmo juros reais positivos módicos poderiam ser adotados, pois não há razão para justificar os subsídios atualmente existentes. Com efeito, se a taxa anual de aumento dos preços fosse de 40% durante os períodos de utilização, carência e amortização do empréstimo, o beneficiário pagaria, em termos reais, apenas 31% da quantia recebida.[10] Se a inflação fosse de 30%, esta proporção aumentaria para 48%. Finalmente, uma inflação de 20% acarretaria o pagamento de 77% do valor real do empréstimo.

---

[10] Nestes exemplos, consideramos a duração do curso como sendo de cinco anos.

Como, desde 1976, a taxa média de inflação tem sido superior a 30% a.a., a conclusão é inescapável: nestas condições, menos da metade dos recursos aplicados retornarão eventualmente ao fundo.

Para mudar esse estado de coisas, que inviabilizará o Crédito Educativo no longo prazo, é preciso cobrar a correção monetária integral. Além disso, o prazo de amortização é bastante reduzido, o que apresenta duas inconveniências. Primeiro, apesar da carência de um ano, os pagamentos recaem no início da vida profissional, caracterizada por ganhos modestos devido à diminuta experiência e à necessidade de treinamento adicional. Segundo, é exatamente neste estágio do ciclo da vida que as necessidades de consumo são elevadas, o que aumenta ainda mais o ônus dos pagamentos.[11]

A solução para esses inconvenientes está na adoção de um esquema de pagamentos proporcionais à renda anual, durante um período adrede fixado. É óbvio que existe uma relação inversa entre esse período e a proporção da renda necessária para amortizar uma dada dívida. Deve-se escolher a percentagem da renda de modo a não sobrecarregar o orçamento familiar de um estudante de renda modal. Com tal esquema de pagamentos, a taxa de inadimplência será menor devido ao aumento do prazo de amortização. Além disso, haverá uma correção monetária implícita em função dos reajustamentos salariais e os pagamentos dos recém-formados serão mais suaves.[12] Adicionalmente, haverá uma redistri-

[11] Sobre a distribuição temporal ótima do consumo, ver Lester Thurow, "The Optimum Lifetime Distribution of Consumption expenditures", in American Economic Review (junho de 1969).

[12] Os reajustamentos salariais dos universitários têm estado bastante acima das variações no custo de vida. Isto permitirá, se for desejável, a cobrança de juros módicos sem ser necessário aumentar o prazo de amortização.

buição de renda entre os beneficiados, favorecendo aquele que, por terem menores rendimentos, pagarão menos. Para evitar problemas de seleção adversa, o mecanismo do opt-out, já descrito, deveria ser adotado.

Também advogamos a extensão do Crédito Educativo, indiscriminadamente, a todos os que o solicitarem. Salvo impossibilidade financeira, vemos três vantagens nessa extensão.[13] Primeiro, a própria experiência do Crédito Educativo mostra a dificuldade de restringir sua distribuição com base no critério da renda familiar. Segundo, sua extensão a todos deverá aumentar o elemento redistributivo, pois é sabida a correlação entre renda familiar e renda dos filhos. Terceiro, não gera conflito entre eqüidade e excelência do ensino, o que pode ocorrer quando o critério da renda familiar elimina bons estudantes. Talvez deva ser considerada uma restrição de cunho acadêmico para eliminar os estudantes de nível abaixo de um padrão mínimo.

2) A Situação Atual do Ensino Superior

O sistema universitário é formado por instituições privadas e públicas (federais, estaduais e municipais). A maioria das instituições públicas é composta de universidades, ainda que muitas não disponham de um campus adequado. Já entre as instituições privadas predominam os estabelecimentos isolados. O crescimento vertiginoso das matrículas na última década, embora

---

[13] Neste trabalho, não nos preocupamos em estimar os recursos necessários à essa medida. Mas não resta dúvida que, se for implantada juntamente com o ensino pago, elevará o valor médio dos empréstimos e o número de participantes.

predominantemente entre os estabelecimentos de baixo padrão de ensino, não impediu que, nos locais beneficiados por programas de pós-graduação e atividades de pesquisa, a qualidade do ensino atingisse padrões aceitáveis. Ainda que com um mercado de trabalho saturado, o perfil da oferta de vagas continua fortemente concentrado na área de ciências humanas devido ao seu baixo custo. Em decorrência, a profissionalização, função primordial do ensino de graduação, esbarra nas suas condições precárias e na dificuldade de encontrar emprego.

A articulação entre a graduação e a pós-graduação continua deficiente. Essa articulação se dá através daqueles estudantes que continuarão seus estudos na pós-graduação, da interação das atividades ligadas à graduação com o ensino de pós-graduação e pesquisa, e dos professores que ensinam na graduação e fizeram pós-graduação. A interação ocorre predominantemente dentro da universidade que exerça ambas as atividades, e é normalmente positiva ao ocupar os professores em tempo integral e permitir sua maior especialização. Nos Estados Unidos, os cursos de graduação financiam a pós-graduação.[14] No Brasil, existem indícios de que isso não ocorre: ao contrário, são as atividades de pós-graduação e pesquisa que transferem parte dos recursos recebidos para a graduação, ao permitirem as atividades de docência de professores qualificados. Pode-se concluir que a articulação entre graduação e pós-graduação se faz às expensas desta

---

[14] Ver Estelle James, "Product Mix and Cost Disaggregation: A Reinterpretation of the Economics of Higher Education", in Journal of Human Resources (Primavera, 1978).

e das atividades de pesquisa, em decorrência do desvio de recursos e do nível insatisfatório dos alunos que continuarão seus estudos.

Em geral, quanto melhor a qualidade do ensino, maior o subsídio que o aluno recebe, em termos absolutos e em relação ao custo do ensino. Isto é evidente nas universidades públicas, praticamente gratuitas, onde as taxas cobradas não guardam relação com a qualidade do ensino. Se em uma primeira aproximação aceitarmos que os padrões de eficiência para um mesmo curso pouco diferem, haverá uma correspondência entre a sua qualidade e o custo e, por extensão, o subsídio. É óbvio que o subsídio deve diferir para os diferentes cursos, sendo que nos cursos mais procurados, como engenharia e medicina, onde a aprovação está mais fortemente ligada aos conhecimentos recebidos no 2º Grau, os custos (e subsídios) são mais elevados. Por outro lado, nas instituições particulares, a melhor qualidade está quase sempre associada aos auxílios governamentais; quando o ensino é de baixa qualidade, o aluno paga o seu custo integral.

Como o preço do ensino superior é, com freqüência, inferior ao seu custo, é através do exame vestibular que se evita o deslocamento de recursos excessivos para esse nível. O vestibular exerce um duplo papel, pois determina quem pode entrar para a universidade e qual estabelecimento deve cursar. Ou seja, dá o bilhete de entrada, no qual está marcado o lugar que cada um vai ocupar. Sendo a classificação no vestibular fortemente associada às condições sócio-econômicas do aluno, as vagas con-

templadas com subsídios mais elevados são ocupadas por pessoas que estariam em melhores condições para pagar o ensino.[15]

Dois fatos merecem atenção. Primeiro, a impossibilidade do Governo de ampliar a capacidade das universidades públicas no mesmo ritmo da expansão das matrículas ofertadas pelos estabelecimentos particulares resultou numa drástica redução da proporção de matrículas naquelas instituições. Isto porque a gratuidade nas universidades públicas torna o seu processo de expansão dependente, quase que exclusivamente, de recursos orçamentários. Como o ensino de pós-graduação está disputando uma parcela apreciável desses recursos, pouco sobra para ampliar a graduação nas universidades federais. Segundo, as atividades de pesquisa, que geralmente estão associadas ao ensino de pós-graduação, recebem recursos governamentais que não apenas permitem manter professores em tempo contínuo mas também contribuem para o pagamento dos mesmos em suas atividades como docentes. Como existe uma interação positiva entre ensino e pesquisa, dessa situação resultam melhor ensino e uma componente maior de subsídios.

Portanto, as conseqüências da gratuidade do ensino nas universidades públicas e do apoio à pesquisa e pós-graduação em algumas universidades, além de fazerem com que o montante dos subsídios varie bastante de instituição para instituição, favorecem uma correlação entre esse montante e a qualidade do ensino. As conseqüências são devastadoras para a eqüidade e a qua-

---

[15] Usando a imagem do bilhete de teatro, aqueles que ocuparão os melhores lugares pagarão menos que os demais, embora sejam mais ricos.

lidade global do ensino. Os alunos que pagam integralmente o custo estudam predominantemente em faculdades isoladas. Tais faculdades oferecem cursos baratos, dentro do poder aquisitivo de sua clientela. Como esse é o segmento do ensino superior capaz de se expandir até atender à demanda existente, o retorno privado de seus alunos é baixo tanto pela ausência de subsídios como pelo fato de que o grande número de profissionais nessas áreas conduz à saturação do mercado de trabalho. Por outro lado, há virtualmente uma impossibilidade de melhorar o ensino nesses estabelecimentos, que é predominantemente noturno, com professores horistas, o que impede a criação de um ambiente mais propício ao estudo.

O horário noturno vem atender às exigências dos alunos que trabalham (mais da metade do total), para os quais a situação é agravada pela insuficiência de tempo para estudar. Essa limitação, aliada à fragilidade do ensino e à pouca relevância do seu conteúdo para o mercado de trabalho, levam ao fenômeno, cada vez mais comum, da evasão no ensino superior.

Portanto, o sistema de ensino do 3º Grau é, além de iníquo, ao privilegiar sobremaneira com a gratuidade os estudantes de elevado *status* sócio-econômico, de um padrão de eficiência bastante limitado. Essa situação decorre de decisões errôneas do ponto de vista social, tomadas tanto por estudantes como por administradores das universidades federais. Embora existam outras razões importantes no caso dos administradores, como a falta de autonomia universitária e a homogeneização das escalas salariais entre diferentes departamentos e diferentes universidades, a gratuidade do ensino é um obstáculo à melhoria de racionalidade social dessas decisões.

Isto porque, para os administradores, os recursos são obtidos via orçamento e, portanto, não guardam uma relação estreita com a prioridade das atividades assim financiadas. A decisão de expandir ou restringir uma atividade em pouco depende de seus benefícios, ficando basicamente restrita à disponibilidade de recursos orçamentários. Para os alunos que desfrutam um ensino gratuito, os recursos têm um preço muito inferior ao seu custo social. Se tivessem que pagar uma maior parcela desse custo, é provável que, para muitos, não mais compensasse realizar certos cursos.

Existe um amplo conflito entre a expansão das matrículas e a melhoria da qualidade. Isto porque, dos estabelecimentos privados com ensino de baixo nível, que são as instituições que mais crescem, não é viável esperar qualquer esforço para melhorar o ensino. Das demais instituições cujo ensino tem um padrão mínimo de qualidade, não se pode esperar um crescimento satisfatório devido à restrição dos recursos governamentais. Para fugir a este impasse existem duas possibilidades: a primeira, e mais importante, é a introdução do ensino pago (parcialmente), o que trará um aumento apreciável de recursos; a segunda, a exploração de outras fontes de recursos, tais como doações privadas estimuladas por benefícios fiscais e prestação de serviços à comunidade.

3) Ensino Superior e Mobilização de Recursos

Neste trabalho, concentramo-nos apenas na introdução do ensino pago nas universidades públicas. A idéia é cobrar cerca de 1/3 do custo do ensino, podendo essa proporção variar en-

tre diferentes cursos, de acordo com o interesse governamental de favorecer certas profissões. Como medida isolada, essa redução dos subsídios hoje existentes poderá agravar a desigualdade de oportunidades, na medida em que alunos de baixa renda familiar se vejam impedidos de cursar as universidades que tenham um ensino de qualidade e sejam mais caras. Portanto, à cobrança parcial do ensino é necessário adicionar a oferta de crédito educativo para todos os interessados; e, talvez, para os segmentos mais pobres da população, um programa de bolsas de estudo. Desta forma, pode-se praticamente eliminar a restrição da renda familiar sobre a escolha pelo candidato do estabelecimento onde pretende estudar. Mas é óbvio que essas medidas não alteram a discriminação pregressa.

Havendo restrições orçamentárias ao programa do Crédito Educativo, este poderia ser limitado aos estudantes mais carentes. Este critério tem um custo na medida em que provoque uma seleção adversa. Alternativamente, a parcela do empréstimo relativo à manutenção do aluno poderia variar em função da renda familiar. De qualquer forma, é necessário elevar o seu teto, que hoje não pode ultrapassar o salário mínimo.

Pode-se perguntar por que não distribuir bolsas de estudos ao invés do Crédito Educativo. Em primeiro lugar, um programa de bolsas de estudo seria inviável financeiramente se todos os candidatos fossem atendidos e, para restringir seus desembolsos, teriam que ser empregados critérios adicionais. Por exemplo, as bolsas poderiam ser dadas apenas para cobrir as anuidades e não a renda sacrificada. Esta solução prejudicaria os mais pobres, que sofrem as maiores dificuldades para financiar es

ta parcela do custo privado. Outra sugestão é de que as bolsas de estudo cubram os custos diretos e indiretos, mas sejam concedidas apenas aos estudantes mais pobres. Como medir pobreza? Talvez fosse melhor através da renda familiar *per capita*, a qual, mesmo assim, não é um bom indicador da riqueza familiar. Porém, o estímulo à fraude é maior que no caso do Crédito Educativo, porque este terá que ser pago pelo estudante. Por outro lado, se o estudante mora sozinho, qual é a sua renda familiar?

Mesmo que pudéssemos evitar esses problemas, talvez estivéssemos penalizando alguns estudantes capazes. É difícil diminuir drasticamente a desigualdade de oportunidades sem afetar a qualidade do ensino superior, que, como se sabe, persegue dois objetivos: o da excelência, que deve premiar os mais capazes independentemente da renda, e o da igualdade de oportunidades, o que significa que as oportunidades tampouco devem estar relacionadas com a renda. Por essa razão, as contradições entre esses objetivos se aguçam a esse nível de ensino.[16] Isto porque, quaisquer que sejam as definições de excelência e de igualdade de oportunidades, seu conflito é maior quando mais intensa é a discriminação contra os mais pobres nos níveis anteriores.

Nisso reside outra vantagem do Crédito Educativo, *vis-à-vis* um programa de bolsas generalizado.[17] Como o número

---

[16] Capacidade e renda estão positivamente correlacionadas. Portanto, qualquer critério que distribua as vagas independentemente da renda irá afetar negativamente a excelência do ensino.

[17] A atual gratuidade de universidade pública pode ser vista como sendo um programa de bolsas de estudo, que cobrem apenas a anuidade, cujo critério de distribuição é, na prática, a classificação no vestibular.

de vagas na universidade é quase que o mesmo número de concluintes do 2º Grau, percebe-se claramente que a maioria das pessoas teve suas chances cortadas ainda no 1º Grau. Estes, que foram os mais penalizados pelo sistema, nada recebem do Governo e ainda terão que contribuir, via impostos, para pagar os custos de um programa de bolsas. Dada a regressividade do sistema tributário, não é ficção concluir que sobre essas pessoas irá recair o maior ônus desse programa.

Já o Crédito Educativo, por ser pago, será bem menos regressivo, embora, durante o período em que seus desembolsos suplantarem as amortizações, deva ser financiado com recursos orçamentários.[18] Adicionalmente, como a maioria dos benefícios de uma educação universitária são apropriados pelo indivíduo, os subsídios são justificáveis apenas face à existência de externalidades. Como pouco se conhece sobre a sua dimensão e, até mesmo, sobre a sua natureza, esta justificativa torna-se bastante precária. O retorno social da educação universitária é inferior ao retorno médio de investimentos industriais; dificilmente se tornará igual se forem consideradas em seu cálculo as externalidades.[19] Mais ainda, é inconcebível que a diferença existente

---

[18] Também pode ser financiado mediante recursos oriundos do mercado de capitais, evitando-se, desta forma, a regressividade existente na receita governamental.

[19] As taxas anuais de retorno da universidade, estimadas por Moura Castro, Langoni e Levy são inferiores a 15%, considerados por Bacha como o retorno do setor industrial. Sobre as taxas de retorno, ver Cláudio de Moura Castro, "Investimento em Educação no Brasil: Comparação de Três Estudos", in Pesquisa e Planejamento, (vol. 1, nº 1, junho de 1971), pp. 141-152; e Edmar Lisboa Bacha et alii, Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil: Procedimentos e Recomendações, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), nº 1.

entre os retornos social e privado da educação universitária seja necessária para atrair o número socialmente desejável de candidatos ao ensino superior. Outra proposição é mais realista. Devido a essa diferença, a atratividade do ensino superior é enorme, levando a maior uso de recursos neste nível de ensino que o socialmente desejável. E a redução dos subsídios é a maneira mais direta de diminuir essa diferença e, conseqüentemente, a demanda de ensino.[20]

A possibilidade de abatimento da renda bruta das despesas com educação, para efeitos do imposto de renda, medida que beneficia aqueles que têm mais imposto a pagar, favoreceria os estudantes de origem sócio-econômica mais elevada, que receberiam o Crédito Educativo, pagariam a anuidade e poderiam abater no Imposto de Renda esses custos educacionais.[21] Para evitar esta aberração, é preciso impedir o abatimento das despesas educacionais quando o aluno recebe o Crédito Educativo. Seria permitido abater, quando da amortização, apenas a parcela referente aos juros pagos.

Como visto, inicialmente o Crédito Educativo exigirá recursos crescentes; ademais, haverá certos efeitos alocativos, cuja natureza discutiremos agora, objetivando compreender o seu possível impacto inflacionário. Podemos distinguir três situações: em primeiro lugar, estão aqueles que hoje não pagam o en-

---

[20] A existência de uma rigidez institucional dos salários das pessoas com nível superior também aumenta o retorno privado.

[21] Desta forma, o Crédito Educativo tem menor custo exatamente para aqueles com maior renda.

sino, passarão posteriormente a pagá-lo, e concomitantemente a receber o Crédito Educativo. Se este for só para financiar o custo direto, não deverá alterar o padrão de consumo; sua alteração dar-se-á se o crédito abarcar também a renda sacrificada. Neste caso, a maior disponibilidade de renda deverá aumentar os gastos com o consumo. Porém, é óbvio que há um aumento do montante de recursos aplicados no setor educacional, na medida em que o crédito é repassado às universidades e estas aumentam seus gastos ou os transferem, via MEC, para serem aplicados em outros níveis de ensino. Esse aumento de recursos, para não ser inflacionário, deve ser neutralizado por uma política monetária-fiscal adequada. Se os recursos do Crédito Educativo proviessem do mercado de capitais, haveria um aumento na taxa de juros, cuja conseqüência seria a redução de outras despesas.[22] Se esses recursos fossem de origem orçamentária, deveria haver uma combinação de redução nas despesas e aumento nos impostos suficiente para contrabalançar seu impacto inflacionário.[23]

Outra situação ocorrerá com aqueles que passarão a pagar o ensino (ou pagarão mais) sem receber o Crédito Educativo. Neste caso, haverá uma redistribuição do consumo familiar, sem impacto inflacionário significativo.[24] Finalmente, existem

[22]Não é óbvio que o funcionamento desse mecanismo na economia brasileira ocorra com a intensidade desejável.

[23]Estamos presumindo que aos recursos públicos anteriormente alocados ao setor educacional sejam adicionados os recursos obtidos com o pagamento das anuidades. Ou seja, que haja uma ampliação dos recursos disponíveis para o setor educacional, que poderá alterar sua distribuição entre os três níveis de ensino.

[24]Boa parte das despesas com educação deve ser encarada como investimento. Porém, estamos usando aqui a classificação tradicional dos orçamentos familiares.

aqueles que já pagam e irão receber o Crédito Educativo. Estes aumentarão seus gastos com consumo, de acordo com a propensão marginal a consumir, razão por que se farão necessárias políticas semelhantes às do primeiro caso.

Nas três situações examinadas acima, a decisão é de continuar utilizando o mesmo serviço educacional. Porém, entre aqueles que ainda não entraram para a universidade, muitos não mais o conseguirão como resultado da criação do ensino pago. Ou seja, espera-se uma taxa de crescimento de demanda inferior àquela que prevaleceria com a manutenção das condições atuais, pois o efeito-preço deve predominar sobre a maior disponibilidade de crédito.

Sumariando, a instituição do ensino pago e o crédito educativo mais amplo acarretarão aumento de recursos destinados ao setor educacional e, residualmente, a outros itens do consumo familiar. Para evitar um impacto inflacionário, se esses recursos forem orçamentários, haverá necessidade de aumento dos impostos e/ou redução dos gastos.

Pode-se conjecturar qual será o impacto da cobrança, ainda que parcial, do custo do ensino superior sobre as instituições públicas e particulares de ensino: a) proporcionará recursos às universidades públicas, que facilitarão a expansão das matrículas, hoje quase que estagnadas, e a melhoria do ensino. Porém, uma parte dos recursos orçamentários deve ser desviada para o ensino primário, que apresenta as maiores distor-

ções;[25] b) as universidades particulares se tornarão mais competitivas, pois havendo qualidade equivalente, e menor diferença no custo privado, deixará de existir preferência automática pelo ensino público; c) a cobrança do ensino reduzirá a demanda de cursos cujos graduados já enfrentam dificuldades crescentes para encontrar emprego. Isto porque, na medida em que a decisão privada passa a considerar custos diretos positivos, a escolha de certas carreiras deixará, para muitos, de ser atraente. Quando se sabe que a distribuição de vagas nos vários cursos de nível superior pouco tem a ver com as condições do mercado de trabalho, e que as universidades não dispõem de informações sobre essas condições para usar em seu planejamento, o elemento mais importante para influenciá-las fica sendo as decisões dos alunos. A redução dos subsídios irá aumentar a racionalidade social dessas decisões, com muitos alunos modificando a escolha das carreiras e outros desistindo de entrar para a universidade; d) irá reforçar as atividades de pesquisa, tendo em vista que boa parte dos recursos destinados a essa rubrica são, na verdade, usados no pagamento de salários mais elevados para

---

[25] A dimensão dos recursos que poderiam ser liberados devido à cobrança do ensino pode ser apreciada através do cálculo abaixo. Em 1978, havia 450 mil estudantes nas universidades públicas. Se estes pagassem 1/3 do custo do ensino, isso equivaleria a 150 mil estudantes pagando o custo integral. Como o custo do ensino superior é cerca de 40 vezes maior que o custo do ensino primário, esses recursos poderiam financiar seis milhões de alunos no primário. Sabe-se que o deficit de matrículas neste nível é de sete milhões. Sobre a relação entre custos da universidade e do primário, ver Alberto de Mello e Souza, Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979), nº 42, p. 65.

as atividades de docência. Em outras palavras, os recursos destinados à pesquisa têm financiado uma parcela do custo do ensino. A redução desse financiamento deverá ser uma conseqüência da diminuição dos subsídios; com isto, sobrarão recursos para as atividades de pesquisa, ora bastante atrofiadas. De modo geral, haverá possibilidade de reter os professores dentro da universidade por mais tempo, passo indispensável à melhoria da qualidade do ensino; e e) embora na pós-graduação as bolsas de estudo continuem a existir, pois o objetivo é fazer com que os melhores alunos prossigam em seus estudos, a qualidade desses programas deverá ser beneficiada pela ampliação das atividades de pesquisa. Por outro lado, os programas de pós-graduação podem trazer uma redução significativa no custo do ensino de graduação, pela utilização de estudantes de pós-graduação como instrutores nesse nível de ensino.

4) Conclusões

A extensão do ensino pago às universidades públicas deverá introduzir maior racionalidade nas decisões de alunos e administradores do ensino superior. Por um lado, a expansão desse nível de ensino se dará de forma mais equilibrada entre universidades públicas e privadas e entre estabelecimentos isolados e os demais. Por outro, a escolha de carreira será mais influenciada pelos custos do ensino que a sociedade paga.

Adicionalmente, as modificações sugeridas no Crédito Educativo deverão permitir uma redução simultânea do montante subsidiado e da taxa de inadimplência. Isto porque a correção

monetária se dará via reajustamentos salariais, que também devem apresentar um ganho real relacionado com o aumento de produtividade da economia. Além disso, existirá um mecanismo redistributivo entre seus beneficiados, limitado apenas pela cláusula do opt-out. Sua administração será facilitada também por não ter que selecionar os candidatos e porque sua amortização será feita simultaneamente com o pagamento do imposto de renda. Para encerrar, podemos afirmar que a conjugação das medidas propostas deverá aliar a disponibilidade de maiores recursos para o ensino superior ao seu uso mais eficiente. Deverá também tornar a escolha da universidade menos dependente da renda familiar, já que todos terão recursos para financiar sua educação universitária. Finalmente, modificará a situação atual em que os alunos beneficiados pela gratuidade são, freqüentemente, os que mais podem pagar pelo ensino, cujo financiamento recai predominantemente, dada a regressividade do sistema tributário, sobre as camadas mais pobres da população, que não dispõem de acesso à universidade.

Série "Textos para Discussão Interna"

1. "Crédito ao Consumidor: Política de Limitação dos Juros Contábeis e seus Efeitos sobre a Taxa de Juros", Clóvis de Faro, maio de 1979.

2. "Preço, Renda Real e Política Econômica num Modelo de Expectativas Racionais: Algumas Sugestões", Cláudio R. Contador, junho de 1979.

3. "Política Monetária e o Mercado Aberto", Cláudio R. Contador e Francisco Lafaiete Lopes, junho de 1979.

4. "Indice do Custo de Vida: Avaliação do Método da Fundação Getúlio Vargas e Nova Formulação", Fernando de Holanda Barbosa, julho de 1979.

5. "Curva de Philips e o Modelo de Realimentação: Será Friedman um Neo-Estruturalista?", Fernando de Holanda Barbosa, julho de 1979.

6. "Notas Preliminares sobre Descentralização Industrial no Brasil", Thompson Andrade, julho de 1979.

7. "Oferta de Alimentos e Inflação", Eliana A. Cardoso, julho de 1979.

8. "Índice de Produto Real e Deflator Implícito: Fórmulas Apropriadas para os Índices Teóricos", Fernando de Holanda Barbosa, agosto de 1979.

9. "A Macroeconometric Policy Model for Brazil", Milton Assis, agosto de 1979.