

O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO DEVE SER GRATUITO? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Claudia Malbouisson¹

Gisele F. Tiryaki²

Verônica Ferreira³

Vinícius Mendes⁴

1 INTRODUÇÃO

O acesso à educação superior tem crescido substancialmente no mundo inteiro desde a segunda metade do século 20. Dados do Banco Mundial mostram um crescimento significativo na taxa de matrícula bruta para os países da OCDE, saindo de 23% para 70%, entre 1970 e 2013. No Brasil, embora em patamares inferiores, o crescimento dessa taxa também foi acentuado: entre 1999 e 2013 aumentou de 16% para 46% (World Bank, 2017).

De acordo com os dados do Censo de Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre 2005 e 2015, o número total de matrículas em cursos de graduação presenciais aumentou em 49%, estando a maior parte concentrada no setor privado (73%). Considerando apenas os novos ingressantes em cursos presenciais, a taxa média de crescimento anual neste período foi 4,4%, na rede pública, e 2,8%, na rede privada. Se considerarmos apenas as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a taxa média de crescimento nesse período foi de 8,6%, representando uma velocidade de expansão três vezes maior do que no ensino privado. Por sua vez, em termos do número total de instituições,⁵ entre 1995 e 2005, houve um crescimento de 164%, sendo que as universidades federais apresentaram um crescimento de 62%, enquanto universidades privadas cresceram 40%.

Diversos motivos explicam essa expansão recente do ensino superior, sobretudo, nos anos 2000. Entre esses motivos, destacam-se, por um lado, o crescimento da taxa de conclusão do ensino médio, aumentando a demanda potencial pelo ensino superior, e os elevados prêmios salariais associados à conclusão do ensino superior (Barbosa Filho e Pessoa, 2008). Por outro lado, destacam-se também as políticas de expansão e interiorização das universidades e de financiamento para o crédito estudantil, que estimularam a demanda e ampliaram o acesso aos cursos de nível superior. Essas iniciativas de políticas públicas, em particular, ao reduzirem o risco de inadimplência estudantil, também possibilitaram a expansão na oferta de vagas.

Diante desse contexto de expansão do ensino superior, especialmente, do ensino superior público, uma questão que naturalmente surge refere-se ao seu financiamento. Questiona-se, particularmente, se o ensino superior público deve ou não ser gratuito. Por gratuidade, entende-se o não pagamento de mensalidades ou taxas, visto que tanto o financiamento, quanto a oferta pública de bens e serviços, são custeados por toda a sociedade na forma de impostos diretos e indiretos. Três aspectos devem ser considerados no que se refere ao financiamento do ensino superior: a relação entre os retornos econômicos e sociais; a distribuição dos estudantes por nível de renda; e a proporção de gastos com ensino superior em relação à educação infantil.

1. Professora adjunta da Faculdade de Economia da UFBA. *E-mail*: <cmalbo@ufba.br>.

2. Professora adjunta da Faculdade de Economia da UFBA. *E-mail*: <gtiryaki@ufba.br>.

3. Doutoranda em economia do PPGE/UFBA. *E-mail*: <veronicafsantos86@gmail.com>.

4. Professor assistente da Faculdade de Economia da UFBA. *E-mail*: <vinimendes@usp.br>.

5. Para todas as categorias administrativas universidade, centros universitários, faculdades, institutos e centros de educação tecnológica federais.

2 RETORNOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: EQUIDADE E EFICIÊNCIA

A discussão sobre o financiamento público da educação deve considerar dois aspectos importantes: equidade e eficiência. O financiamento público ideal deve promover a equidade na educação, na medida em que possibilite a oportunidade de acesso a um padrão de educação ótimo a todos os indivíduos, independente das condições socioeconômicas e pessoais de cada um, permitindo, assim, o desenvolvimento de capacitações e habilidades. A eficiência no financiamento público da educação, por sua vez, está relacionada à provisão da educação ao menor custo possível.

Se consideramos que a decisão de educar ou não os filhos é uma decisão de investimento para as famílias, o nível ótimo de consumo da educação será aquele em que os retornos esperados compensam os custos diretos e as oportunidades associadas a este consumo. Assim, considerando que os pais não são perfeitamente altruístas e estão sujeitos a restrições orçamentárias, é plausível pressupor que a demanda das famílias por educação no presente é inferior ao nível socialmente ótimo, principalmente em países onde o nível de renda é baixo.

No nível básico, uma educação equitativa deve buscar garantir a todos o acesso à escola de qualidade, que promova o desenvolvimento de capacitações mínimas, como ler, escrever e calcular. Uma vez que o desenvolvimento dessas capacitações ocorra, os indivíduos terão melhores alternativas, maior capacidade de escolha, melhores condições de saúde, maior potencial produtivo, gerando, assim, um resultado social melhor do que na ausência da educação. Diversos estudos apontam uma correlação positiva entre educação e melhoria de condições de saúde (Grossman, 2006), redução dos índices de criminalidade (Lochner e Moretti, 2001), maior participação social e política (Glaeser, Ponzetto e Shleiffer, 2006).

Então, se externalidades positivas são geradas e a solução de mercado é subótima, o financiamento público tem o potencial para garantir que o nível socialmente ótimo de educação seja alcançado. O financiamento público da educação não implica, necessariamente, provisão pública da educação. O governo pode estimular a oferta da educação de diferentes formas, sem necessariamente ofertá-la. No Brasil, por exemplo, os programas Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e Programa Universidade para Todos (Prouni), para o ensino superior, são exemplos de financiamento público com oferta privada.

Como no ensino básico são desenvolvidas as habilidades que garantirão um melhor desempenho do indivíduo nas etapas subsequentes de sua qualificação profissional, é comum argumentar-se favoravelmente à gratuidade e ao caráter compulsório da educação básica. Ainda que o retorno privado⁶ exista para todos os ciclos educacionais, para a educação pré-escola, ensino médio e ensino superior, em particular, os retornos sociais⁷ podem ser bastante elevados (Barbosa Filho e Pessoa, 2008). Assim, justifica-se para esses níveis de ensino a atuação do governo na provisão da educação, dadas as externalidades positivas associadas ao seu consumo. E, no ensino superior, o financiamento deve ser exclusivamente público?

Do ponto de vista social, o ensino superior, ao possibilitar o aumento de capital humano (e os respectivos aumentos de produtividade), promove a criação e a transferência de conhecimento e as inovações tecnológicas, gerando transbordamentos para os outros setores de atividade. Nesse sentido, o ensino superior promove condições necessárias para a promoção do crescimento econômico. Além disso, as sociedades beneficiam-se de maiores níveis educacionais pela redução dos gastos com programas de bem-estar social e maior arrecadação via impostos sobre a renda do trabalho (OCDE, 2016).

Sob a perspectiva individual, além dos benefícios não monetários, cursar o ensino superior possibilita, sobretudo, maiores chances de inserção no mercado de trabalho e rendimentos relativos mais elevados. Dessa forma, os indivíduos têm incentivos para obter mais educação, sendo o ensino superior, portanto, um investimento. Assumindo que o indivíduo é o único responsável por sua escolha educacional, quando este conclui o ensino médio, depara-se com as seguintes alternativas: continuar estudando ou interromper seus estudos. Dada a restrição orçamentária do indivíduo, a escolha por ingressar no ensino superior ocorrerá se o valor presente dos benefícios futuros superar os custos associados a sua realização, internalizando-se, também, os custos de oportunidade associados aos possíveis rendimentos não auferidos no mercado de trabalho ao se optar pela dedicação exclusiva aos estudos.

6. Define-se retorno privado da educação como o aumento no rendimento do indivíduo decorrente de um ano adicional de escolaridade. O efeito diploma é o prêmio salarial referente ao ano de escolaridade adicional que representa o fim de um ciclo de ensino.

7. O retorno social é definido como a soma do retorno privado mais o retorno externo gerado pela educação.

O financiamento público e gratuito do ensino superior justifica-se sempre que os retornos sociais forem superiores aos retornos privados, como é no caso da educação básica. Mas será que os retornos sociais do ensino superior no Brasil, de fato, são maiores do que os retornos privados gerados? Alguns trabalhos empíricos apontam para a possibilidade de os retornos privados do ensino superior serem superiores aos retornos sociais gerados pelo aumento na proporção de pessoas com nível superior (ver Barbosa, Petterini e Ferreira, 2014 e Menezes-Filho *et al.*, 2016).

Não obstante ser questionável a medida utilizada para se mensurar o retorno social, o que parece ser óbvio, é que o retorno privado da educação pública é positivo, visto que as únicas despesas a serem contabilizadas estariam associadas aos custos de oportunidade do tempo direcionados aos estudos. Como indivíduos de renda elevada possuem restrições orçamentárias menos representativas, não haveria motivos para que o ensino público fosse gratuito, já que esses indivíduos estariam dispostos a investir em educação, desde que os ganhos futuros de proficiência excedessem os custos com o ensino superior.

3 QUEM MAIS SE BENEFICIA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO GRATUITO?

Um segundo aspecto que justificaria a não gratuidade no ensino superior refere-se à maior proporção de estudantes oriundos das faixas de renda mais elevadas nessa etapa da formação educacional. Sabe-se que a trajetória escolar e acadêmica não é determinada, exclusivamente, por meio dos insumos escolares. Outros fatores como habilidade, *background* familiar e as escolhas adotadas pelas famílias ao longo do tempo também são fundamentais nesse processo. O fato de que os indivíduos diferenciam-se em diversos aspectos não garante que a alocação de mercado forneça automaticamente a igualdade de oportunidades e o resultado mais eficiente (Checci, 2006).

Considerando que existem indivíduos mais e menos habilidosos, a educação atua de forma complementar às habilidades na geração dos rendimentos, de maneira que a educação aumente, de forma proporcional, significativamente os rendimentos dos indivíduos mais habilidosos em relação àqueles com menores habilidades. Esses diferenciais tornam-se ainda mais significativos quando consideramos os diferentes níveis de renda familiar, já que as famílias mais ricas são mais propensas a reforçar o aprendizado dos filhos, garantindo que, independentemente, do nível de habilidade, estes alcancem o maior nível educacional possível. Consequentemente, os mais ricos teriam maior probabilidade de ocupar vagas no ensino superior.

Azevedo e Salgado (2012) mostram que, dada a progressividade do ensino superior brasileiro, ganhos de bem-estar podem ser obtidos ao se cobrar dos indivíduos que possuem renda elevada e frequentam a universidade pública. O ensino superior público gratuito resulta em incentivos privados excessivos para a busca da educação pública, gerando distorções alocativas, principalmente limitando o acesso daqueles de menor nível de renda.

Famílias mais abastadas provavelmente estão dispostas a investir no ensino superior público, desde que o retorno esperado deste exceda o custo do investimento. Ou seja, a preferência pelo ensino em universidades públicas por parte das famílias de maior renda pode não estar relacionada exclusivamente à gratuidade, mas à percepção de maior qualidade do ensino superior público.

Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) dos anos de 2003 e 2013, a tabela 1 apresenta um retrato da distribuição, por quantil de renda, dos indivíduos que frequentavam instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas e o ensino médio⁸. Os dados mostram que, em 2003, 9,7% dos estudantes das IES públicas encontravam-se no primeiro quantil e 62,7% no quarto quantil. Um perfil semelhante é observado nas IES particulares.

Já em 2013, observa-se um aumento do percentual dos estudantes do primeiro quantil para 18,8% e uma redução dos indivíduos do quarto quantil para 45,2%. Tal mudança pode estar associada às políticas de cotas implantadas durante esse período, bem como à ampliação das políticas de crédito para financiamento do ensino superior. Contudo, ainda se observa uma grande desigualdade de acesso entre os estudantes ao ensino superior, tanto nas IES públicas, quanto nas privadas. Esses resultados corroboram a hipótese de que a maior parte dos alunos no ensino superior são aqueles que podem pagar pela educação.

8. A tabela apresenta a distribuição dos jovens entre 18 e 25 anos, na condição de filho do chefe da família, a partir dos microdados da PNAD. Foi aplicado um fator de expansão amostral para poder tornar a amostra representativa do universo.

TABELA 1

Decomposição quantílica da renda familiar para os indivíduos entre 18 e 25 – 2003 e 2013

	2003			2013		
	IES pública	IES particular	Ensino médio	IES pública	IES particular	Ensino médio
1ª faixa: até o 1º quartil de renda da população (25% mais pobres)	9,7% (0,30)	9,3% (0,29)	21,5% (0,41)	18,8% (0,39)	16,7% (0,37)	28,5% (0,41)
2ª faixa: acima do 1º quartil de renda da população até o 2º quartil (>25% e <=50%)	7,4% (0,26)	7,8% (0,27)	23,8% (0,43)	13,6% (0,34)	13,6% (0,34)	23,9% (0,43)
3ª faixa: acima do 2º quartil de renda da população e até o 3º quartil (> 50% mais pobres <=75% mais pobres)	20,2% (0,40)	19,9% (0,40)	30,6% (0,46)	22,4% (0,42)	24,7% (0,43)	28,6% (0,45)
4ª faixa: acima do 3º quartil de renda da população (ou 25% mais ricos da distribuição)	62,7% (0,48)	63,0% (0,48)	24,0% (0,43)	45,2% (0,50)	45,0% (0,50)	19,0% (0,39)

Elaboração dos autores, com base nos dados da Pnad, IBGE.

Obs.: ¹ Erro-padrão entre parênteses.² Ensino médio representa indivíduos na mesma faixa etária, com 11 anos de estudo que não estudam.³ Indivíduos entre 18 e 25 anos que são declarados filhos do chefe de família nas Pnad.

Em razão de suas vantagens comparativas no acesso ao ensino fundamental e médio, os estudantes de maior nível de renda conseguem ocupar proporcionalmente mais vagas nas universidades em detrimento dos estudantes de baixa renda. Nesse contexto, a universidade pública gratuita gera distorções, com o acesso ao ensino superior perdendo seu aspecto de equidade, já que os indivíduos não possuem as mesmas oportunidades nas etapas anteriores de sua formação educacional. Criar mecanismos de cobrança para aqueles com maiores níveis de renda, sem, contudo, criar barreiras de acesso para os que não podem pagar, tem o potencial de promover maior equidade no acesso ao ensino superior.

4 MUDAR O FOCO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO GERARIA MELHORES RESULTADOS

Do ponto de vista dos gastos públicos com educação de maneira mais global, a cobrança do ensino superior público também pode proporcionar o direcionamento de um volume maior de recursos para o financiamento de outras etapas do ensino, que são consideradas mais relevantes do ponto de vista das externalidades positivas em potencial. Em particular, os investimentos na primeira infância são considerados essenciais para o desenvolvimento pleno do indivíduo.

Além das condições socioeconômicas e do *background* familiar, estímulos recebidos pela criança em seus primeiros anos elevam seu potencial de aprendizagem e desempenho em sua vida ativa e no mercado de trabalho (ver Araujo, 2011 e Heckman e Cunha, 2011). O foco da gratuidade do ensino público deve ser, portanto, nos primeiros anos de escolarização. A política educacional deve voltar esforços substanciais para esta etapa da educação, de modo a ampliar as condições de aprendizado nas etapas educacionais subsequentes e as chances de inserção e de rendimentos no mercado de trabalho.

A despeito desse reconhecimento, os gastos com educação infantil no Brasil ainda são restritos. De acordo com os dados do Inep, entre 2000 e 2014, os gastos com educação infantil corresponderam a 8,5% do total dos gastos públicos com educação, enquanto o gasto médio com ensino superior correspondeu, em média, a 14% do total dos gastos, sendo este percentual menor apenas do que os gastos com as duas etapas do ensino fundamental, 59%. Esses dados evidenciam o baixo investimento em uma etapa escolar que tem importância fundamental para os demais ciclos educacionais.

Nesse sentido, a cobrança no ensino superior público daqueles que podem pagar permitiria, por um lado, maior equidade no ensino superior e, por outro, maior capacidade de autossustentação financeira das instituições públicas de ensino superior. Dessa forma, seria possível canalizar recursos para outras etapas da educação, como a educação infantil, em que as externalidades positivas mais do que justificam o financiamento público integral.

A literatura sobre financiamento do ensino superior apresenta diversas possibilidades de cobrança, como taxas de matrícula e de mensalidades compatíveis com o nível de renda dos estudantes, ou trabalho como forma de compensar a gratuidade do ensino. Nesse contexto, o mais relevante é identificar mecanismos que promovam a equidade no acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo, que garantam a eficiência econômica na provisão do serviço público.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, A. P. **Aprendizagem infantil**: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.
- AZEVEDO, E. M.; SALGADO, P. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Econometria**, v. 66, n.1, p. 99-116, 2012.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da Educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, abr. 2008.
- BARBOSA, M. P.; PETTERINI, F.; FERREIRA, R. T. Avaliação do impacto da política de interiorização das universidades federais sobre as economias municipais. Anais do XVII Encontro de Economia da Região Sul, 17., 2014, Maringá, Paraná. **Anais... Paraná: Anpec/Sul**, 2014.
- GLAESER, E. L., PONZETTO, G.; SHLEIFER, A. Why Does Democracy Need Education? **NBER Working Paper**, n. 12.128, 2006.
- GROSSMAN, M. (2006). Education and Nonmarket Outcomes. *In*: HANUSHEK, E.; WELCH, F. (Eds.). **Handbook of the Economics of Education**. Amsterdam: North-Holland, Elsevier Science, v. 1, p. 577-633, 2006.
- HECKMAN, J.; CUNHA, F. Capital Humano. In: ARAÚJO, A. P. (Org.). **Aprendizagem infantil**: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da educação superior – graduação**. Disponível em: <goo.gl/a9UrUr>. Acesso em: 8 jan. 2017.
- LOCHNER, L.; MORETTI, E. **The effect of education on crime**: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. National Bureau of Economic Research Working Paper, n. 8605, 2001.
- MENEZES-FILHO, N., *et al.* **O impacto do ensino superior sobre o trabalho e a renda dos municípios brasileiros**. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2016. (Policy Paper n. 6).
- WORLD BANK. **Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes**. Disponível em: <goo.gl/6jg8Bn>. Acesso em: 8 jan. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BARNETT, S. Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. **The Future of Children**, v. 5, n. 3, p. 25-50, 1995.
- HECKMAN, J.; MOSSO, S. The Economics of Human Development and Social Mobility. **Annual Review of Economics**, v. 6, n. 1, p. 689-733, 2014.
- HECKMAN, J.; CARNEIRO, P. **Human capital policy**. NBER Working Papers, n. 9.495, 2003.
- MENEZES-FILHO, N. **Apagão de mão de obra qualificada?** As profissões e o mercado de trabalho brasileiro entre 2000 e 2010. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2012. (Policy Paper n. 4).