

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**GRATUIDADE E COBRANÇA NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO  
UMA PROCURA POR RESPOSTAS**

**Bernardo Baeta Neves Strassburg**  
Matrícula 9814196

**Orientador : Francisco Ferreira**

**Dezembro de 2001**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**GRATUIDADE E COBRANÇA NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO  
UMA PROCURA POR RESPOSTAS**

**Bernardo Baeta Neves Strassburg**  
Matrícula 9814196

**Orientador : Francisco Ferreira**

**Dezembro de 2001**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

*“As opiniões expressas neste trabalho são de única e exclusiva responsabilidade do autor”*

Agradeço ao Professor Francisco Ferreira pela orientação no desenvolvimento do trabalho.

Agradeço a todos os professores que ao longo do curso contribuíram com ensinamentos fundamentais para a elaboração deste trabalho. Agradeço aos demais funcionários da PUC por todos os serviços prestados nestes 4 anos. Agradeço a Simon Schwartzman pela atenção concedida. E agradeço a Fernanda Ribeiro pela revisão dos originais.

E, especialmente, agradeço aos meus pais, por tudo.

## ÍNDICE

<b>I – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>II – ATORES E PAPÉIS .....</b>	<b>8</b>
Seção 1 – Benefícios .....	8
Seção 2 – Papéis .....	10
<b>III – TEORIAS E PRÁTICAS .....</b>	<b>23</b>
Seção 1 – A cobrança de anuidades .....	23
Seção 2- O financiamento dos estudantes .....	31
Apêndice – A <i>graduate tax</i> .....	42
<b>IV – A REALIDADE BRASILEIRA .....</b>	<b>46</b>
<b>V – CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>VI – BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>57</b>

## I – INTRODUÇÃO

A última década do século XX assistiu a muitas transformações. Entre elas, uma ainda é pouco estudada e discutida. Os governos ao redor do mundo estão introduzindo mecanismos de cobrança em um setor que sempre foi tradicionalmente gratuito. Os estudantes agora estão sendo forçados a pagar por um serviço cuja gratuidade sempre foi um direito de todos.

Por que essas mudanças estão ocorrendo ? São elas fruto de motivações mesquinhas e interesses escusos ou existe um motivo bem intencionado por trás de tudo ? Onde e como essas mudanças estão ocorrendo ? E, principalmente, qual está sendo o efeito de tais mudanças ?

Este trabalho é uma busca por essas respostas. Para responder tais perguntas, o autor se debruçou sobre teorias e práticas de vários autores e países. Por se tratar de mudanças tão recentes, as diversas teorias sobre os vários aspectos se apresentaram dispersas e até contraditórias. O objetivo do autor foi tentar fazer uma análise sistemática dos diversos temas, a fim de organizá-los em uma seqüência minimamente lógica.

Inicialmente, são discutidos os motivos por trás de tais mudanças. Partindo de uma análise dos benefícios sociais e individuais da decisão de investir em educação superior, são discutidos quais seriam os papéis adequados para cada um dos atores relevantes na estruturação do financiamento do ensino superior. Esta discussão serve como base para a análise dos prós e contras de uma política de transferência parcial dos custos.

O terceiro capítulo se divide basicamente em duas partes. Na primeira, são analisadas as teorias e as práticas referentes aos mecanismos específicos de cobrança de anuidades. Na

segunda parte são analisadas as teorias e as práticas referentes aos sistemas de financiamento dos estudantes, parte integrante e fundamental de qualquer sistema responsável de cobrança de contribuições privadas.

Naturalmente, não sendo o autor desprovido de quaisquer sentimentos patrióticos, algumas perguntas insistiram em ocupar parcialmente sua mente: E o Brasil ? Deve mudar ? Como ? Para onde ?

Embora uma análise detalhada destas respostas esteja muito além do escopo deste trabalho, dado a complexidade e importância do tema, o capítulo quatro é dedicado a uma breve análise das respostas às indagações referentes à necessidade e adequação de uma mudança no contexto nacional.

Finalmente, é apresentada a conclusão do trabalho, com um resumo das principais respostas, argumentos, resultados e lições das análises realizadas.

Como última observação, o autor gostaria de ressaltar que não foi, nem poderia ser, objetivo deste trabalho ser exaustivo ou definitivo sobre qualquer dos assuntos tratados. Em cada um dos países onde as mudanças estudadas foram realizadas ou estão se realizando foram formadas comissões compostas por dezenas de especialistas de todas as áreas relevantes do conhecimento humano, que se reuniram diversas vezes ao longo de vários meses para estudar as questões aqui tratadas. O autor se valeu, inclusive, da leitura dos relatórios de algumas dessas comissões para a elaboração do presente. Se em algum ponto o autor gostaria que este trabalho fosse conclusivo, é na necessidade de que semelhantes estudos sejam conduzidos e divulgados em relação à realidade brasileira, tão graves são as distorções aqui presentes.

## II – ATORES E PAPÉIS

Com o objetivo de possibilitar a discussão analítica posterior sobre os papéis adequados para cada um dos dois principais atores – Estado e indivíduos – na estruturação do ensino superior, a primeira seção analisa os benefícios advindos da educação superior para a sociedade como um todo e para os indivíduos que de fato a freqüentam.

### Seção 1 – Benefícios<sup>1</sup>

#### *Benefícios Sociais*

Alguns economistas defendem a idéia de que existem externalidades positivas no “consumo” de educação superior<sup>2</sup>. Uma enorme variedade de pesquisas foi conduzida em diferentes países do mundo com o intuito de verificar a existência de tais externalidades e, se possível, quantificá-las. Os resultados foram tão diversos e contraditórios entre si que não foi possível tirar nenhuma conclusão definitiva quanto à existência ou à dimensão destas externalidades<sup>3</sup>. A maioria das pesquisas, entretanto, sugere que existem correlações importantes entre o nível de educação de uma sociedade e diversos indicadores positivos.

- i) Maior produtividade – A produtividade por trabalhador de uma economia parece estar intimamente relacionada com o seu nível educacional. Um ponto importante é que a participação na educação superior parece não só aumentar a produtividade daqueles que a freqüentaram, mas também de seus colegas de trabalho, beneficiados, talvez, por um transbordamento de conhecimento. (Barr, 1993)

---

<sup>1</sup> Esta seção é baseada em um artigo do Institute for Higher Education Policy (1998), onde é feito um resumo de dezenas de pesquisas (em relação à economia americana) que apóiam as afirmativas seguintes.

<sup>2</sup> Esta idéia não é nova em economia, mas foi Lucas quem a trouxe de volta à tona em 1988.

<sup>3</sup> Barr (1993) e Cave e Weale (1992) discutem as (in)conclusões dessas pesquisas.



- ii) Maior flexibilidade – Uma economia cuja participação de indivíduos com educação superior na força de trabalho é alta tende a ter maior flexibilidade. Esta maior flexibilidade, por sua vez, contribui para a diminuição dos níveis de desemprego. (Pascarella e Terenzini, 1991)<sup>4</sup>
- iii) Aumento da arrecadação tributária – Essa é uma consequência direta do aumento da renda daqueles que participaram da educação superior, que tem contribuições positivas para todos os membros da sociedade. (Mortenson 1996)<sup>4</sup>
- iv) Vários indicadores sociais também apresentam correlações positivas com o nível educacional, dentre os quais estão a redução da taxa de criminalidade e o aumento da coesão social. (Mauer, 1994 e Putnam, 1996)<sup>4</sup>

### *Benefícios Individuais*

Se os benefícios sociais da educação superior são de difícil análise e mensuração, o mesmo não acontece com os retornos privados. Para estes, as pesquisas concluem por correlações positivas altas entre vários indicadores:

- i) Salários e benefícios – Pesquisas ao redor do mundo confirmam a teoria de que a educação superior é um investimento financeiro muito rentável.<sup>5</sup> Não só os salários são (substancialmente) maiores, como também os benefícios – férias e seguro-saúde – são melhores.
- ii) Emprego – Trabalhadores que freqüentaram a educação superior têm, em geral, maiores chances de serem e permanecerem empregados.<sup>6</sup>
- iii) Poupança – Indivíduos com educação superior têm maiores taxas de poupança, ativos financeiros e investimentos em planos de aposentadoria. (Eller e Fraser, 1995)<sup>4</sup>

Indivíduos que freqüentaram o ensino superior recebem também benefícios não-financeiros, dentre os quais estão o aumento da expectativa de vida e qualidade de saúde, melhoria de qualidade de vida para os filhos e maior status pessoal. (NCES, 1998; Ribar, 1993 e Terenzini, 1996)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Conforme citados em IHEP (1998).

<sup>5</sup> Em 1995, por exemplo, os americanos com segundo grau completo ganhavam, em média, US \$21.431,00 enquanto aqueles com terceiro grau completo ganhavam, em média, US \$ 36.980,00. Bureau of the Census, 1996, citado em IHEP (1998).

<sup>6</sup> Em 1998 o desemprego médio de um americano com segundo grau completo era de 3,9% e o de um americano com diploma superior era de 1,9%. BLS (1998), conforme citado em IHEP (1998).

## Seção 2 – Papéis

### Razões para a participação do Estado

Se existe algo em comum entre os diversos sistemas de educação superior ao redor do mundo, este é a presença do Estado. Esta seção explica porque a participação estatal é benéfica e necessária ao bom funcionamento de um sistema educacional superior.

A principal justificativa para a interferência governamental se dá através da análise das *falhas de mercado*, ou seja, problemas que ocorreriam caso o mercado funcionasse livremente no setor<sup>7</sup>.

- i) *Externalidades* – Como já foi dito anteriormente, alguns economistas defendem a existência de externalidades positivas advindas da educação superior. Tais externalidades implicam que um indivíduo não recolhe todos os benefícios de sua própria educação, pois parte dos benefícios são compartilhados com a sociedade como um todo. Sendo assim, aquele indivíduo – egoísta e maximizador de utilidade – não levará em conta esses benefícios quando calcular o benefício marginal de sua educação e o resultado será um investimento sub-ótimo. É importante lembrar que, dada a complexidade operacional, não existem comprovações científicas de tais externalidades. Uma visão polêmica resultante é a diferenciação dos cursos universitários de acordo com seus respectivos níveis de externalidades, e o conseqüente incentivo diferenciado dado pelo Estado para cada um desses cursos. Deve o Estado subsidiar cursos que tenham retornos sociais mais elevados? Não existe consenso quanto à resposta.
- ii) *Mercados imperfeitos de capital* – Existem economistas<sup>8</sup> que defendem a idéia de que, caso os mercados de capitais fossem perfeitos, aqueles indivíduos cujos retornos (privados) à educação fossem positivos, tomariam emprestado o capital necessário ao seu investimento. Esses mesmos economistas reconhecem, entretanto, que os mercados de capitais não são perfeitos, especialmente no tocante à educação. São três as principais causas do problema:

---

<sup>7</sup> Esta parte é baseada em Kaiser *et al.* (2001)

<sup>8</sup> Ver, entre outros, Stiglitz (1988).

a)Capital humano não serve como garantia no mercado de capitais. Com isso, é natural supor que aqueles que puderem oferecer as melhores garantias – os mais ricos – vão ter preferência em relação os outros;

b)As características e o comportamento dos indivíduos não são razoavelmente observáveis, dando origem a dois problemas: por um lado, os estudantes com menores riscos de default não vão querer pagar o prêmio de risco exigido e aqueles que irão se candidatar ao empréstimo serão aqueles com maiores riscos de default (problema de seleção adversa). Por outro lado, como os comportamentos são de difícil observação, os estudantes tendem a reduzir seus esforços para pagar o empréstimo (problema de risco moral);

c)Risco – O problema do risco presente no investimento em capital humano é assunto da próxima sub-seção;

Como os mercados de capital não possibilitam o adequado volume de financiamento para investimento em capital humano, abre-se uma lacuna que deve ser preenchida pelo Estado. Existem duas maneiras pelas quais o Estado pode resolver parcialmente o problema: colocando-se como fiador dos estudantes, fazendo com que o mercado financeiro tenha interesse em investir ou, quando isso não for possível, fazendo ele próprio o papel de mercado financeiro, oferecendo empréstimos aos estudantes. Esse assunto será tratado com mais detalhes no capítulo 3.

- iii) *Risco ou Imperfeição do mercado de seguros* – São dois os tipos de riscos enfrentados pelos estudantes: O primeiro é o risco individual de não adquirir o capital humano esperado, o que pode ocorrer por causa própria (incerteza sobre a própria capacidade) ou por causa da baixa qualidade de seu curso. O segundo é o risco coletivo de não conseguir traduzir seu capital humano em ganhos financeiros, devido às incertezas quanto à futura demanda por trabalho. O primeiro tipo de risco é de fácil solução. Dado que a soma dos investimentos individuais não é arriscada, se o Estado assumir os riscos individuais, o problema desaparece<sup>9</sup>. Já o segundo tipo de risco não tem solução perfeita e o risco pode ser apenas transferido dos indivíduos para a sociedade.

---

<sup>9</sup> É um raciocínio análogo ao de seguros para automóveis: os indivíduos contratam o seguro porque não querem arcar com as possíveis perdas no caso de roubo e as seguradoras vendem o seguro porque diluem os riscos entre todos os segurados.

iv) *Informação imperfeita* – A qualidade dos cursos superiores não é observável de antemão. Assim, o aluno não tem certeza da qualidade dos cursos no momento mais importante, qual seja, o momento da escolha do curso. É claro que aqui existe espaço para o mecanismo de reputação: em geral, uma instituição de ensino superior não almeja apenas uma curta permanência no setor e tem incentivo a oferecer um certo nível de qualidade. Mas esse nível pode ser muito baixo em comparação ao nível ótimo para a sociedade, o que apresenta uma boa justificativa para a ação governamental. Essa ação pode assumir diversas formas, dentre as quais estão a provisão pública de educação universitária (onde as universidades públicas serviriam como possível parâmetro de qualidade), a regulação e avaliação de instituições privadas e a provisão de informação. As duas últimas formas apresentam importância crescente, face ao aumento da provisão privada de ensino superior em vários países.

Uma outra razão importante aceita pelos economistas para a intervenção do Estado é a *Redistribuição de renda*. Uma das mais cruéis distorções econômicas, a desigualdade de renda é refletida em desigualdades educacionais, que por sua vez ajudam a perpetuar a desigualdade de renda. Esse mecanismo é mais acentuado na educação superior, tanto porque a maior parte de seus estudantes pertence à parcela mais rica da sociedade, quanto porque é o setor que mais influi na renda futura. Essa desigualdade é mais marcante em alguns países subdesenvolvidos, onde a elevada parcela de ricos em universidades públicas agrava de maneira acentuada os já elevados índices de desigualdade. Felizmente, possíveis políticas redistributivas que a sociedade queira adotar têm no ensino superior um poderoso aliado. Existem dois mecanismos através dos quais o Estado pode usar a educação superior como instrumento de redistribuição de renda.

a) Diminuição do prêmio de qualificação (*skill premium*) – Através da oferta subsidiada de educação superior, o Estado pode aumentar a oferta de cidadãos com diploma superior, o que contribuiria para diminuir a diferença existente entre aqueles que possuem e aqueles que não possuem educação superior. Essa diferença é particularmente elevada em países subdesenvolvidos, devido à baixa oferta de profissionais com este tipo de educação. Essa alternativa conta com a oposição egoísta daqueles que já possuem educação superior, justamente pelos motivos mencionados;

b) Focalização dos subsídios – Se abrir mão de uma política ineficiente de subsídios generalizados – como no caso das universidades públicas gratuitas – e passar a focalizar esses subsídios para aqueles que realmente necessitam deles, o Estado encontrará na educação superior uma poderosa aliada na luta contra a desigualdade.

Fazer com que os indivíduos mais aptos, independente do nível de renda, sejam os que tenham acesso à educação superior, não é apenas uma questão de justiça – que por si só já é uma excelente justificativa – mas uma questão de eficiência social. Do ponto de vista da sociedade como um todo, dar subsídios para estudantes que participariam do ensino superior, mesmo que não recebessem esses subsídios, é desperdiçar recursos públicos que poderiam ser aplicados em outras áreas, com retornos sociais mais elevados.

### **Pesquisa**

Embora uma análise aprofundada do tema esteja muito além do escopo deste trabalho, nenhuma análise da estruturação da educação superior estaria completa sem alguns comentários acerca da íntima ligação entre esta e as atividades de pesquisa. Esta seção discute, em primeiro lugar, as razões pelas quais o Estado deve participar do setor de pesquisa. Em seguida, são apresentadas as justificativas que fazem com que seja desejável uma co-produção de educação superior e pesquisa, como já ocorre em praticamente todos os países do mundo.

São três as principais causas para a necessidade de intervenção governamental na atividade de pesquisa:

1) Externalidades – Assim como no caso da educação superior, economistas defendem a existência de externalidades positivas na produção de pesquisa. A diferença é que, nesse caso, essa opinião é quase um consenso. Duas características do conhecimento gerado pela pesquisa fazem com que esta apresente externalidades: o conhecimento é não-rival – seu uso por um indivíduo não diminui a quantidade disponível para os outros – e não é perfeitamente excludível, ou seja, é difícil impedir o acesso ao conhecimento por aqueles que não pagaram por ele. Quanto à segunda característica, o uso adequado de leis de propriedade intelectual (patentes) permite uma apropriação maior dos retornos privados. Mas isso só é possível em pesquisa aplicada, dado seu caráter mais comercializável. Esse é um dos motivos que fazem com que seja na pesquisa básica que se concentrem os investimentos governamentais. O outro motivo é que, mesmo que fosse possível uma

perfeita exclusão no setor de pesquisa básica, essa exclusão não seria aconselhável. Dado o elevado e variado potencial de aplicação de descobertas básicas, é mais eficiente do ponto de vista social uma produção pública e posterior disseminação do conhecimento.

2) Políticas públicas – O segundo motivo para a produção pública de pesquisa é mais direto: o Estado financia pesquisas de que necessita para uma melhor formulação e aplicação de suas políticas públicas. Nesse campo, o Estado privilegia as ciências sociais e humanas.

3) Mercados de capitais imperfeitos – A ausência de mercados de capitais altamente desenvolvidos gera três tipos de imperfeições associadas às características da pesquisa:

- Riscos – A grande imprevisibilidade de resultados práticos resultantes de investimento em pesquisa eleva o grau de risco a um nível muito alto para que o investimento privado se dê no nível socialmente ótimo. Daí a necessidade de intervenção pública.
- Custos fixos – A presença de elevados custos fixos para pesquisas de grande porte impõe elevadas barreiras à entrada, que afastam o setor privado e clamam por participação governamental.
- Horizonte de lucros – Grande parte do investimento em pesquisa teria um retorno privado positivo a longo prazo. Esse horizonte, entretanto, contrasta com os objetivos de lucros a curto e médio prazo dos investidores. Quando a sociedade tem preferências por um crescimento sustentado a longo prazo – o que nem sempre é o caso dos representantes políticos – há espaço para investimento público em pesquisa.

### **Razões para co-produção**

Alguns economistas<sup>10</sup> defendem que seria muito difícil imaginar um sistema de educação superior que funcionasse de maneira adequada, totalmente independente de um setor de pesquisa acadêmica. Eles argumentam que, mesmo se os professores não aplicassem diretamente o resultado de suas pesquisas em sala de aula, eles teriam melhores condições de decidirem o que deveria ser ensinado e como.

Um argumento mais econômico defende a existência de economias de escopo na co-produção de ensino superior e pesquisa. Seria mais barato produzir os dois bens em conjunto do que separados. Essas economias seriam mais óbvias no ensino de pós-

---

<sup>10</sup> Ver Cave e Weale (1992)

graduação, mas é possível a existência em ensino de graduação. As evidências empíricas são a favor da existência de tais economias, mas são limitadas e contraditórias.

Quando se combinam as justificativas para produção pública de pesquisa, com as justificativas para produção conjunta de ensino superior e pesquisa, chega-se a uma importante consequência, discutida a seguir.

### **Provisão pública de ensino superior**

Se existem boas justificativas para a provisão pública de pesquisa e existem ganhos de eficiência na produção conjunta de ensino e pesquisa, é justificável – e até aconselhável – a provisão pública de educação superior.

Outro argumento usado para justificar a participação do Estado na provisão, é o caráter não lucrativo (financeiramente) da ação do Estado, em oposição à atitude maximizadora de lucros do setor privado. Como a qualidade da educação não é perfeitamente observável e existem custos diretamente proporcionais à qualidade do ensino, a simples maximização dos lucros das instituições privadas deverá oferecer um nível educacional abaixo do que seria desejável pela sociedade.

Existem outras formas de contornar esse problema. O incentivo à participação de instituições filantrópicas e uma contínua monitoração – e posterior divulgação – da qualidade dos cursos oferecidos pelo setor privado seriam duas possíveis soluções. E são cada vez mais convenientes, face ao aumento da oferta de cursos privados que está se tornando regra em muitos países. Esse aumento é bem vindo, especialmente à luz do contínuo aumento da demanda por educação superior e conseqüente incapacidade do setor público em atendê-la. Mas para que esse aumento não se traduza em queda da qualidade do serviço oferecido, é preciso que o Estado esteja presente, em face das já mencionadas falhas de mercado, especialmente a informacional.

É importante lembrar, entretanto, que existem bons argumentos para a efetiva participação do Estado, não apenas na regulação, mas também na provisão direta de educação superior. Longe de ser exceção, a provisão pública é a regra em muitos países, independente do grau de desenvolvimento.

### **Conclusão sobre o papel do Estado**

Em resumo, esta seção concluiu que existe um grande espaço para ação do setor público no campo do ensino superior. Ao Estado, caberiam seis ações diferentes:

a) *Arcar com parte dos custos* – Devido à presença de externalidades positivas, a sociedade como um todo também recebe benefícios da decisão individual de consumir mais educação. Assim, é eficiente – e justo – que ela contribua com parte dos custos. Um problema de mensuração impede o cálculo do que seria o montante apropriado. Alguns economistas<sup>11</sup> defendem que, face ao caráter escasso dos recursos públicos, seria mais eficiente para a sociedade que esses recursos fossem aplicados naqueles alunos que de outra forma não iriam participar da educação superior.

b) *Financiar* – Dada a imperfeição dos mercados de capital, o Estado deve atuar de forma a garantir o empréstimo privado aos estudantes ou, em último caso, como prestador direto.

c) *Arcar com os riscos* – Frente à possibilidade de pulverizar riscos individuais, tornando o investimento menos arriscado, o Estado deve assumir parte dos riscos do investimento em educação.

d) *Regular e Informar* – Face às dificuldades e os altos custos incorridos pelos indivíduos na obtenção de informações prévias a respeito da qualidade dos cursos e à crescente participação do setor privado como provedor de educação superior, é fundamental a atuação do setor público como regulador e informante da qualidade do serviço de cada instituição.

e) *Subsidiar para redistribuir* – Frente aos problemas distributivos inerentes à educação superior e à sua capacidade redistributiva, o Estado deve aplicar subsídios focalizados, de forma a incentivar a participação das camadas mais pobres da sociedade no ensino superior.<sup>12</sup>

f) *Prover* – A necessidade de investimento público em pesquisa, ligada às economias de escopo na co-produção de pesquisa e educação superior, somada ao caráter não-maximizador da ação governamental e às falhas informacionais justificam a provisão pública de educação superior.

---

<sup>11</sup> Ver Barr (1993), entre outros.

<sup>12</sup> Esta questão será analisada mais profundamente no próximo capítulo.



### **O outro lado – a participação dos indivíduos**

Em 1997, sob um governo trabalhista, a Inglaterra se tornou a primeira nação europeia a adotar como política oficial a cobrança de anuidades para suas universidades públicas. Em 1999, foi a vez da Alemanha sinalizar futuras medidas nesse sentido. Ao mesmo tempo, países como China, Bélgica, Vietnã, Nova Zelândia, Índia, Dinamarca, África do Sul e Holanda estabeleceram políticas diferentes que buscavam todas o mesmo objetivo: transferir parte dos custos da educação superior da sociedade para os indivíduos que de fato utilizam esse serviço.

Alguns desses casos específicos serão motivo de estudos de caso no capítulo 3. A análise a seguir se inicia com um exame dos motivos e argumentos que estão por trás dessa revolução. Em seguida, serão analisadas as resistências à essa nova visão.

### **Razões para uma nova partilha dos custos**

São três as principais razões pelas quais os indivíduos que usufruem da educação superior estão começando a pagar – ou pagando uma maior parte, onde eles já o faziam – por ela ao redor do mundo.

#### *i) Justiça*<sup>13</sup>

É o argumento clássico – e fundamental – de que aqueles que usufruem de um benefício privado ao consumir um serviço público escasso e rival<sup>14</sup> devem pagar por ele. Como foi visto, parte dos benefícios resultantes da decisão individual de frequentar a educação superior é transbordada para a sociedade, o que levou à conclusão de que ela deveria arcar com parte dos custos. Da mesma forma, parte – considerável – dos benefícios da educação superior são privados, ou seja, apropriados exclusivamente pelos indivíduos que dela participam, direta (os alunos) ou indiretamente (seus pais). Assim, conclui-se por uma participação no custeio que seja proporcional aos benefícios.

Alguns argumentos auxiliares reforçam o argumento principal. Primeiro, é sempre importante lembrar que não existe educação superior pública gratuita. Este é um serviço particularmente caro e seus custos são divididos por todos os membros da sociedade, quer eles usufruam dele ou não, quer eles saibam disso ou não. Embora seja um fato óbvio, é incrivelmente comum sua não observação. Segundo, este é um serviço relativamente escasso, que é usufruído por poucas pessoas, a maioria das quais pertencentes às classes

<sup>13</sup> Do inglês *fairness*.

<sup>14</sup> O conceito econômico de rivalidade está presente quando o consumo do bem por um indivíduo diminui a quantidade disponível para os outros indivíduos.

mais privilegiadas. Este é um fenômeno comum no mundo todo, mas é particularmente mais grave em países subdesenvolvidos.

Em terceiro lugar está o crescimento acelerado da oferta de cursos superiores privados e o paralelo crescimento do valor das mensalidades por eles cobradas. Em uma economia de mercado, este fenômeno indica que os retornos privados do investimento em educação superior são muito elevados – e estão aumentando cada vez mais. Isto tem uma implicação importante: mostra que, caso ocorresse a introdução de algum tipo de mecanismo de transferência de parte dos custos da sociedade para os indivíduos, o retorno privado ainda seria positivo e estes indivíduos ainda optariam por investir.<sup>15</sup>

Juntando os três argumentos, chega-se a um quadro de um bem caro, escasso, usufruído principalmente pela elite e que apresenta retornos privados elevados. Não é necessário muito bom senso para concluir que seria muito mais justa uma contribuição que fosse, ao menos, proporcional aos ganhos privados.

#### ii) Pura necessidade

Este é um argumento prático, livre de quaisquer considerações morais ou cívicas: é preciso uma maior participação do setor privado nos custos porque não há outra opção, face às mudanças ocorridas nas últimas décadas. São elas:

a) Crescimento da demanda – A maior parte dos países está enfrentando uma forte expansão da demanda por educação superior. Essa expansão tem três causas principais: em primeiro lugar, o simples crescimento demográfico faz com que existam mais indivíduos potencialmente em condições de participar do ensino superior. Em segundo lugar, o constante crescimento das taxas de conclusão do ensino médio (e seus equivalentes) faz com que mais indivíduos estejam aptos a participar da educação superior. Por último, o aumento dos retornos privados ao investimento em educação faz com que mais pessoas decidam investir em sua própria formação superior.

b) Crescimento dos custos diretos – Outra característica comum entre os sistemas de educação superior ao redor do mundo é o crescimento dos custos por aluno. Tais custos têm aumentado mais do que os custos unitários na economia<sup>16</sup>. A principal razão para isso são as tradicionais resistências apresentadas pelas instituições e acadêmicos em geral à medidas de redução de custos. Essas resistências também são compartilhadas pelos diversos sistemas acadêmicos ao redor do globo.

---

<sup>15</sup> O caso onde o retorno privado é positivo, mas o indivíduo não tem condições financeiras de investir será discutido mais à frente.

<sup>16</sup> Ver Johnstone e Shroff-Mehta (2000).

c) Aumento dos custos de oportunidade – Duas principais mudanças na economia mundial contribuíram para que se tornasse mais caro para o Estado investir em educação superior.

- Escassez de recursos públicos – As transformações da economia mundial fizeram com que a coleta e posterior aplicação de recursos públicos se tornasse mais visível. Isso, aliado ao acirramento da competitividade internacional, fez com que os governos tivessem de desenvolver uma maior responsabilidade fiscal. Como resultado, os recursos públicos destinados à educação superior, quando não diminuíram, foram incapazes de acompanhar o crescimento do setor.
- Crescimento de outras prioridades – Dadas as limitações fiscais, o Estado tem de escolher onde aplicar os seus recursos e essa escolha se dá – teoricamente – em função dos retornos sociais. Como também houve um crescimento muito grande da demanda por investimentos em outros setores, que apresentariam retornos sociais mais elevados (saúde, seguridade social, níveis mais básicos de educação, entre outros), o montante destinado à educação superior tem diminuído.

Em resumo, o quadro é de um serviço cuja demanda está aumentando rapidamente, problema que é agravado pelo aumento dos custos unitários, frente a um orçamento público cada vez menor e destinado a outras prioridades. Assim, a transferência parcial dos custos para o setor privado é imperativa, independente de considerações equitativas.<sup>17</sup>

### iii) Eficiência

O argumento neo-liberal por excelência defende que a introdução de um sistema de precificação leva para a educação superior as virtudes do mercado. Em primeiro lugar, a introdução da cobrança transformaria os estudantes em consumidores mais responsáveis e as universidades em produtores mais conscientes. Não ocorreriam mais casos de super-investimentos, ou seja, alguns estudantes, para os quais os retornos da educação são negativos, deixariam de investir. Pesquisas empíricas consideram irrelevantes os impactos de tais casos. Uma outra consequência da introdução de um sistema de precificação é a possibilidade de diferenciação de profundidade e qualidade entre os cursos de diferentes instituições. A importância de tal mecanismo será estudada em mais detalhes no próximo capítulo.

---

<sup>17</sup> A busca por outras fontes de renda para as instituições, como a venda de serviços de consultoria à empresas particulares, deve ser encorajada, mas são incapazes de gerar o volume necessário de recursos sem desvirtuar a função principal dos professores, qual seja, dar aula.

## Resistências

A proposta de transferência de parte dos custos da educação superior da sociedade para os indivíduos que daquela participam não é muito popular. As diversas críticas a essa proposta podem ser divididas em 5 grupos:

- Oposições Racionais – São posições adotadas por pais e alunos que – naturalmente – se opõem à idéia de contribuir com mais de seus recursos para sua própria educação superior. Esta posição – que apresenta um razoável componente de egoísmo – tende a ganhar projeção, especialmente em países mais pobres, devido ao fato de que a maioria dos estudantes (e seus pais) que têm acesso à educação superior pertencem à elite econômica, que não raro influencia as decisões políticas.
- Oposições Técnicas – Alguns defendem que, embora uma maior forma de participação privada seja interessante na teoria, ela não funcionaria na prática. Argumentam que, principalmente em países mais pobres, não existem os recursos técnicos necessários à implementação de nenhum dos variados sistemas de participação nos custos (que serão examinados com mais detalhes no capítulo 3). Os principais recursos técnicos seriam um sistema de taxação eficiente (com reduzido grau de evasão) e um mercado financeiro desenvolvido.
- Oposições Sociais – Uma das críticas mais comuns feitas à proposta em questão defende que exigir a participação dos estudantes (ou seus pais) no custeio da educação superior irá restringir o acesso das camadas mais pobres a esse serviço. Essa posição se baseia em dois argumentos principais: a)Diretamente, a cobrança impediria a participação dos menos favorecidos pelo simples motivo de que eles não teriam como pagar. Em resposta a esta crítica está o fato de que todos os mecanismos relevantes de contribuições privadas prevêm que as camadas mais pobres terão empréstimos e/ou subsídios, de forma que nenhum indivíduo que fosse participar da educação superior, se ela fosse gratuita, deixe de fazê-lo no novo sistema. Pelo contrário, um dos principais objetivos de todos os sistemas é incentivar o acesso dos mais pobres à educação superior, principalmente através da resultante melhora na focalização dos gastos públicos; b)Indiretamente, mesmo que fossem oferecidos empréstimos subsidiados, a classe mais pobre teria uma aversão a contrair débitos. Além disso, a notícia de que o ensino superior não seria mais gratuito, agravaria a já baixa falta de perspectivas (que se traduz em falta de incentivo) da classe pobre em participar da educação superior. Este é um

argumento importante, que deve ser levado em conta na elaboração de qualquer sistema deste tipo. A resposta mais direta ao problema seria uma campanha de esclarecimento à população mostrando que o novo sistema não irá restringir o acesso em função do nível de renda, pelo contrário, ele objetiva o aumento da participação dos mais pobres no ensino superior.

- Oposições Política – Este importante argumento é baseado na observação empírica de que o governo não aloca necessariamente os recursos públicos de acordo com a maximização do bem estar da sociedade. Daí resulta que um sistema inicialmente bem intencionado se transforme, devido à ação dos atores políticos, em algo socialmente indesejável. Entre os temores estão a) o abandono da participação pública na educação superior – fato muito indesejável devido aos motivos apontados no capítulo anterior; b) a possibilidade de queda acentuada dos investimentos públicos na educação superior (com a conseqüente queda na qualidade do serviço); c) a possível aplicação dos recursos coletados pelo novo sistema em outras áreas de atuação do Estado e d) a possibilidade de que, uma vez iniciada a cobrança, ocorra com o tempo um aumento indiscriminado dos valores cobrados, sem um proporcional aumento nos subsídios. Este argumento é pertinente e clama por uma atenção especial na elaboração do possível sistema (visando minimizar os riscos de ocorrência dos temores citados acima), além de um acompanhamento contínuo dos efeitos da ação política sobre o sistema.
- Oposições Ideológico-cultural – Talvez a oposição mais comum à proposta é simplesmente a crença que a educação superior deve continuar gratuita porque esse é um direito – em muitos casos até constitucional – da população. Essa posição pode ser a)cultural – já está enraizada na cultura da sociedade que a educação superior gratuita é um direito de “todos”; b)econômica – são aqueles que acreditam que os retornos privados da educação superior são insignificantes se comparados aos retornos sociais e que, portanto, a educação deve ser financiada pela sociedade; ou c) ideológica – seus representantes são críticos de qualquer ação relacionada a uma economia de mercado. Defendem que deve haver uma maior participação do Estado na economia e que os recursos necessários à ampliação do ensino superior devem ser obtidos através de maior taxaço.

Em suma, a decisão relativa à uma mudança ou à manutenção dos padrões atuais não deve ser tomada com leviandade. São muito os interesses em jogo e uma decisão errada pode prejudicar muitos, por muito tempo. Cada país deve estudar, à luz de suas particularidades, a força e a relevância de cada um dos argumentos a favor e contra uma nova política. O próximo capítulo estuda as conseqüências das mudanças para os países que já fizeram sua escolha.

### **III – TEORIAS E PRÁTICAS**

Este capítulo examina especificamente as teorias e as práticas que estão por trás das mudanças implantadas em alguns países. A primeira parte do capítulo é dedicada à cobrança de anuidades e a segunda aos sistemas de financiamento estudantis.

#### **Seção 1 - A cobrança de anuidades**

Existem duas questões que devem ser abordadas quando se discute a implementação de um sistema de cobrança de anuidades onde estas não eram anteriormente cobradas: a diferenciação (e flexibilização) das anuidades e o seu nível.

##### **A diferenciação e a flexibilização das anuidades**

Quando o setor de educação superior ainda era pequeno e limitado, era comum, nos países em que havia cobrança de anuidades em universidades públicas, que o governo central fixasse o valor cobrado. Com o tempo, as diversas transformações citadas no capítulo 2 fizeram com que o setor se ampliasse e se diversificasse a tal ponto que ficou muito difícil para um planejador central conseguir captar todas as diferenças e peculiaridades de todos os novos cursos e instituições. O argumento que justificava o planejamento central – que o governo era mais bem informado do que os cidadãos sobre o que seria melhor para estes e para a sociedade como um todo – não é mais aceito, especialmente em relação aos indivíduos. Em relação ao que seria melhor para a sociedade como um todo, talvez seja mais interessante uma combinação de forças de mercado com incentivos (subsídios) estatais.

Várias questões giram em torno do tema da descentralização do financiamento da educação superior. Uma delas, de grande relevância, é a mudança completa da ótica do financiamento, que sairia das instituições e passaria aos estudantes. O governo entregaria os recursos diretamente aos estudantes – provavelmente através de cupons (*vouchers*) – que então escolheriam livremente onde gastar seus recursos. As universidades competiriam

pelos estudantes, com incentivos positivos à melhoria de qualidade e diminuição dos preços e custos. Esta é uma questão muito importante e merece uma análise detalhada, o que foge em muito às possibilidades do presente trabalho<sup>18</sup>. As questões que serão analisadas aqui estão relacionadas à descentralização parcial do sistema de financiamento, tratando-se apenas da parcela que está ligada às novas contribuições privadas.

Em relação à essa parcela<sup>19</sup>, são dois os argumentos principais frequentemente evocados para uma flexibilização e diversificação das anuidades:

i)Eficiência – O já mencionado argumento que defende a capacidade do mercado em equilibrar eficientemente as forças de oferta e demanda. A saída para o quadro de sub-provisão do bem “ensino superior” seria deixar que o mercado agisse livremente, o que levaria à eficiente situação onde o custo marginal de prover o bem se igualaria à utilidade marginal obtida pelo estudante<sup>20</sup>. É importante lembrar que as falhas de mercado apontadas no segundo capítulo são importantes lembretes de que o mercado de educação superior está longe de ser perfeito – especialmente em países subdesenvolvidos – e as experiências internacionais com setores privados mostram que uma situação de livre mercado gera equilíbrios sub-ótimos, com pouca oferta e baixa qualidade de cursos. Se adequadamente regulada pelo Estado, entretanto, a introdução de um certo grau de ação de mercado é uma importante ferramenta para atingir o crescimento do setor.

ii)Estímulo à diferenciação de profundidade e qualidade – A variação dos valores cobrados entre diferentes instituições tem a importante consequência de possibilitar a diferenciação de qualidade de acordo com as preferências da sociedade. A importância de tal diferenciação vem da observação de que as demandas por educação superior dos indivíduos não são todas iguais. Enquanto alguns demandam uma educação superior de excelência, talvez por uma maior capacidade de aprendizagem, talvez por um interesse maior no curso em questão – e provavelmente por uma combinação das duas razões – outros estão mais interessados em cursos menos exigentes, com níveis de aprofundamento mais de acordo com suas necessidades. E, se por um lado oferecer um curso de excelência é mais caro do que oferecer um curso menos aprofundado, por outro o retorno privado de um curso reconhecidamente<sup>21</sup> classe A é maior do que um curso classe C. Assim, nada

---

<sup>18</sup> Foram assinalados apenas os aspectos positivos de tal mudança completa. Existem aspectos negativos, como o abandono por parte das instituições de características positivas, mas não-observáveis. Não é a toa que nenhum país do mundo utiliza uma política pura de *vouchers* em larga escala. Ver Canton e Meer (2001).

<sup>19</sup> O mesmo raciocínio pode ser estendido para o financiamento total.

<sup>20</sup> Na presença de externalidades, o ponto eficiente iguala custos marginais ao benefício social marginal.

<sup>21</sup> Aqui é demonstrada mais uma vez a importância de informações disponíveis sobre a qualidade dos cursos.



mais razoável do que permitir àquelas instituições de excelência cobrar valores acima do que aqueles cobrados pelas outras instituições.

A imposição de um sistema artificial de homogeneização dos valores cobrados (e recebidos) constitui grave falha e alguns sistemas que a cometeram estão pagando seriamente por isso. Tal sistema artificial introduz um grave incentivo à deterioração da qualidade dos cursos oferecidos, quando é a quantidade de alunos, e não a qualidade da educação oferecida, que determina os recursos recebidos. Algumas instituições historicamente têm se empenhado mais em fornecer uma educação de alta qualidade, adquirindo renome nacional e até internacional. É consenso que um dos determinantes do crescimento tecnológico e social de um país está ligado à existência de tais ilhas de excelência, onde são formados profissionais, professores e cientistas de ponta. Essa alta qualidade, entretanto, não é obtida gratuitamente e estas instituições apresentam custos unitários muito mais elevados do que as instituições que não têm tal propósito. Conseqüentemente, a introdução de um mecanismo de remuneração que ignore diferenças qualitativas entre instituições pode impor à sociedade perdas irreparáveis em termos de progresso tecnológico, econômico e social.

É ainda relevante observar que um sistema que recompense financeiramente o investimento em qualidade incentiva o aumento da qualidade dos cursos oferecidos de maneira geral, e não apenas em relação às ilhas de excelência.

### **O nível das mensalidades**

Embora seja interessante, pelos motivos apresentados na seção anterior, uma participação das forças de mercado na determinação do nível das mensalidades, é importante lembrar a existência das falhas de mercado mencionadas no segundo capítulo. Assim, um acompanhamento pelo governo contribuiria para evitar que uma repentina mudança nos níveis das anuidades – particularmente quando o ponto de saída é a educação gratuita – desorganize o setor. Esta é a principal crítica de Nicholas Barr em relação à implantação do sistema neozelandês. Segundo Barr, existe o perigo de que a introdução de anuidades totalmente flexíveis leve a um brusco aumento das mesmas e do débito estudantil. A única falha do governo neozelandês, em sua opinião, foi ter “adotado

exatamente a estratégia certa, mas rápido demais para que as pessoas tivessem tempo de acomodá-la confortavelmente”.<sup>22</sup>

É importante, portanto, que o governo tenha uma noção do que seria um nível inicial adequado para os valores das anuidades. Não existe, entretanto, uma resposta genérica sobre qual seria o nível ótimo para as anuidades cobradas em um país. Esta é uma pergunta que deve ser respondida em um contexto relativo, levando-se em conta algumas particularidades de cada sistema educacional. Algumas das principais características a serem observadas são:

- O retorno esperado do curso e da instituição em questão. Por um lado, cursos que apresentam altos retornos privados devem ter anuidades maiores. Por outro lado, cursos que apresentam altos retornos sociais devem ter anuidades menores e subsídios maiores. O mesmo argumento pode ser estendido para as instituições.
- O custo por estudante de cada curso e de cada instituição. Alguns países (como Austrália e China) levam em conta os custos per capita de cada curso e/ou instituição na determinação dos valores cobrados. O argumento usado para justificar tal medida é que seria mais justo que os alunos contribuíssem proporcionalmente aos custos dos cursos que estiverem frequentando. Tal argumento está longe de ser aceito com unanimidade.
- Outros custos para os estudantes. Tantos os outros custos diretos – como taxas de inscrição, matrículas, material didático e uso de dependências – como os indiretos (alimentação, transporte e moradia) também fazem, ou deveriam fazer, parte do cálculo do estudante na decisão entre investir ou não.<sup>23</sup> Se o governo estiver interessado em influenciar a decisão dos estudantes, o nível desses outros custos deve ser levado em consideração no cálculo dos valores das anuidades.
- A qualidade do curso oferecido pela instituição em questão. Como já foi discutido anteriormente, é muito importante que às instituições sejam oferecidos incentivos à provisão de ensino de diferentes níveis de qualidade. Aquelas instituições que oferecerem os melhores cursos devem cobrar mais do que aquelas que oferecerem os cursos menos aprofundados.

---

<sup>22</sup> Tradução livre de Barr (2000)

<sup>23</sup> Na verdade, segundo a moderna teoria de capital humano, os salários que deixam de ser recebidos também devem ser considerados custos (de oportunidade). Mas incluir esses custos no cálculo da anuidade ótima é muito complicado.

- A disponibilidade generalizada de empréstimos estudantis que possibilitem ao estudante transferir sua renda do futuro (quando ele provavelmente estará em melhor situação financeira) para o presente. Como deve ser objetivo de qualquer política responsável de aumento de contribuições privadas o não comprometimento do acesso à educação superior, é de fundamental importância para a determinação dos níveis das anuidades estimar o grau de cobertura desses empréstimos. Tal cobertura deve ser analisada tanto sob o ponto de vista da fração de estudantes como da fração dos custos (diretos e indiretos) cobertos pelo programa.

## **Experiências internacionais – A cobrança de anuidades**

### **Austrália**

Em 1854 foi formado o embrião do setor de educação superior da Austrália, com a fundação da Universidade de Sydney. Daquele ano até 1974, anuidades foram cobradas dos estudantes. Neste ano, o governo decidiu abolir as anuidades e o setor se tornou quase que exclusivamente financiado por recursos federais.

Em meados da década de 80, ficou clara para os governantes a impossibilidade do financiamento exclusivamente estatal conseguir acompanhar a contínua expansão da demanda por educação superior<sup>24</sup>. Sem uma participação privada adequada, não seria possível possibilitar o crescimento do setor até os níveis ideais para a sociedade.

Uma comissão foi formada e, em 1989, sua principal recomendação foi aprovada pelo parlamento australiano. Estava criado o Plano de Contribuição para a Educação Superior (Higher Education Contribution Scheme – HECS). Segue uma breve descrição do plano.

- Atinge cerca de 80% dos estudantes (de nacionalidade australiana ou neozelandesa) de todas as formas de educação superior. Os estudantes que freqüentavam universidades pagas (uma minoria) estão excluídos do plano.
- Os níveis das anuidades são fixados pelo Ministério da Educação. Inicialmente, era um valor único para todas as instituições e cursos, calculado com o objetivo de recuperar 20% do custo médio de um programa de graduação. Em 1997, os cursos foram divididos em três grupos, cada um com um nível diferente de anuidade. O

---

<sup>24</sup> Como discutido no capítulo 2.

critério de divisão levou em conta o custo de cada curso e seus benefícios futuros esperados.

- Os pagamentos são semestrais. Os estudantes têm duas opções: podem pagar à vista, com desconto de 25%, ou adiar (integral ou parcialmente) até depois de formados. Em 1997, 30% dos estudantes optaram pelo pagamento à vista.

Quando a segunda opção é escolhida, o governo paga o valor das semestralidades às instituições e fornece um empréstimo aos estudantes no mesmo valor. O sistema australiano de empréstimos estudantis será estudado em mais detalhes no final deste capítulo.

O objetivo declarado do plano era possibilitar o crescimento do ensino superior, sem comprometer o acesso dos menos favorecidos. Dado o caráter inovador do sistema, o HECS foi alvo de diversas pesquisas nos últimos anos. As principais conclusões foram:

- A introdução do novo sistema não parece ter alterado significativamente os retornos privados à educação superior, que continuam sendo muito altos.<sup>25</sup>
- O novo sistema não afetou a proporção de estudantes de diferentes níveis socioeconômicos. O temor de que a introdução de anuidades prejudicaria o acesso de indivíduos mais pobres não se concretizou.<sup>26</sup>
- A temida aversão ao débito das classes menos favorecidas não foi observada empiricamente.<sup>27</sup>
- Outra possibilidade teórica, uma possível mudança na composição relativa da demanda entre os cursos, causada pela diferenciação de anuidades, também não se concretizou. As proporções de participação das classes mais pobres em cada curso também não se alterou.
- Os níveis de inadimplência foram bem abaixo do esperado.<sup>28</sup>

A esses resultados se junta uma importante constatação: o número de estudantes cresceu de 441.076 para 658.827, um excepcional aumento de 50%. É consenso que tal crescimento seria impossível se fosse ancorado apenas em recursos públicos. Sendo assim, pode-se considerar que o Plano cumpriu integralmente seus objetivos iniciais. Nota-se,

---

<sup>25</sup> Chapman e Chia(1989) e Chapman e Salvage(1997)

<sup>26</sup> Chapman (1997) e Andrews(1999)

<sup>27</sup> Andrews(1999)

<sup>28</sup> Dawkins (1999)

entretanto, que entre tais objetivos não estava um aumento imediato da proporção de alunos provenientes de classes mais pobres e que tal aumento de fato não ocorreu.

Por ter possibilitado uma expansão tão expressiva do número de alunos em tão pouco tempo, sem um comprometimento do acesso das classes mais pobres<sup>29</sup>, o HECS é considerado um grande sucesso e serviu de base para projetos semelhantes ao redor do mundo.

Por outro lado, se do ponto de vista geral de uma política de contribuições privadas sem comprometimento do acesso o HECS é um sucesso internacionalmente reconhecido, o mesmo não se pode dizer especificamente sobre a sua política de homogeneização das anuidades. Essa característica do sistema encontra-se no momento sob pesadas críticas, exatamente pelo último motivo apresentado na seção anterior. Remunerar as universidades pelo total de alunos, independente da qualidade do curso oferecido, é um pesado e catastrófico desincentivo à qualidade.

## **China**

Até 1978, não havia cobrança de anuidades, o governo chinês controlava as admissões às universidades e designava trabalhos aos formandos, de acordo com um plano governamental. A reforma de 1985 deu às universidades o direito de admitir novos alunos fora do plano do governo, desde de que esses arcassem com os custos de sua educação.

A partir de 1992, os estudantes “do governo” também passaram a pagar anuidades, embora essas fossem aproximadamente cinco vezes menores do que a dos outros estudantes<sup>30</sup>. No início dos anos 90 a proporção de estudantes “do governo” para estudantes “privados” era de, aproximadamente, um para um.

Em setembro de 1994, o governo aprovou mudanças na política educacional e as diferenças entre estudantes “públicos” e estudantes “privados” foram abolidas. No novo modelo, o governo chinês fixa uma banda relativamente larga, dentro da qual as universidades têm relativa autonomia para escolher o nível mais adequado, que pode variar de curso para curso. O objetivo era recuperar cerca de 20% dos custos em 1997.

O novo plano apresenta duas características indesejáveis: por um lado, não houve qualquer tipo de restrição ao crescimento da oferta de vagas nas universidades e não é feito nenhum acompanhamento da qualidade da educação oferecida, o que possivelmente levará

---

<sup>29</sup> E, conseqüentemente, gerando um aumento de aproximadamente 50% do número de alunos dessas classes.

<sup>30</sup> Y\$ 400-900 comparados a Y\$ 2000 a 6000.

a uma queda no nível de ensino<sup>31</sup>. Por outro lado, o novo plano não foi acompanhado de uma política eficiente de garantia de participação das classes mais pobres, o que pode levar a sérios problemas de aumento da desigualdade.

### **Reino Unido**

A cobrança de anuidades em universidades britânicas não é novidade. As instituições cobravam valores consideráveis, que eram pagos pelas autoridades de educação locais (LEAs). Na prática, portanto, os estudantes britânicos não pagavam por seus estudos superiores.

Em 1998 essa situação mudou. O governo trabalhista do ministro Tony Blair instituiu um novo sistema com o objetivo de aumentar a participação dos estudantes no financiamento da educação superior. No novo sistema, as anuidades cobradas são substancialmente mais baixas<sup>32</sup> e uniformes. É o governo que determina o valor único da anuidade que deve ser cobrada de todos os estudantes universitários, independente do curso ou instituição, introduzindo um forte grau de centralização. Os estudantes das classes mais pobres são total ou parcialmente isentados de contribuições. Paralelamente ao sistema de cobranças, existe o sistema de financiamento, que será estudado na segunda parte deste capítulo.

Como as mudanças são muito recentes, ainda não existem pesquisas quanto a seus efeitos sobre o sistema educacional inglês. A impressão geral é que mudanças são inevitáveis, face à insatisfação em torno do atual regime. As principais críticas são provenientes do Russel Group, uma rede formada pelas 13 principais universidades britânicas, que argumentam especificamente que o novo sistema desincentiva o investimento em qualidade e torna inviável a manutenção dos altos padrões de qualidade de ensino praticados pelas universidades de ponta inglesas. Os responsáveis pela política educacional já admitem que reformas são inevitáveis. Os rumos do novo sistema serão anunciados em janeiro de 2002.

### **Nova Zelândia**

---

<sup>31</sup> Todos os outros sistemas estudados optam por uma política de restrição de quantidade ou por um acompanhamento de qualidade.

<sup>32</sup> £1000 anuais, comparadas a £1300- 4985 do sistema anterior.

Ao longo da década de 1980, a demanda por educação superior na Nova Zelândia teve um aumento significativo. No final da década, estudos encomendados pelo governo mostraram que o benefício privado da educação superior era considerável. Movido por esta conclusão e pela necessidade de expansão do setor, o governo introduziu, em 1990, a cobrança de anuidades nas instituições públicas de ensino superior.

O governo optou por um sistema que oferecesse maior autonomia às instituições, permitindo a diferenciação de valores entre instituições e cursos. Esta medida favoreceu a diversificação de qualidade e profundidade entre os cursos. No ano que foram introduzidas, estas contribuições privadas eram equivalentes a 3% dos custos de ensino. Em 1999 eram equivalentes a 25%. Os recursos arrecadados possibilitaram a expansão do setor. Esta política de contribuições privadas, aliada ao efficientíssimo sistema de empréstimos estudantis<sup>33</sup>, forma aquele que é considerado um dos melhores sistemas de financiamento de educação superior em prática hoje no mundo.

## **Seção 2 – O Financiamento dos estudantes**

Esta seção se inicia com uma discussão sobre a adequação do uso de empréstimos em oposição a bolsas no apoio aos estudantes. Em seguida, discute-se as diferenças entre duas modalidades de empréstimos, aqueles do tipo comum e aqueles contingentes à renda. Então é feita uma análise mais detalhada do segundo tipo e, por último, são estudados exemplos de sistemas de empréstimos estudantis em prática hoje no mundo.

### **Sobre bolsas e empréstimos**

Existem dois modos pelos quais o Estado pode financiar o ingresso dos estudantes que de outro modo não teriam como frequentar o ensino superior: bolsas e empréstimos. Se bem aplicados, ambos contribuem para permitir que aqueles estudantes que têm retornos positivos para o investimento em educação de fato invistam, independente do nível de renda.

Embora ambos cumpram de forma satisfatória esta função, são os empréstimos que atendem às razões para uma nova partilha de custos citadas no segundo capítulo:

- Justiça – São os empréstimos que fazem com que apenas aqueles que usufruíram da educação superior paguem por ela, o que não ocorre com as bolsas, quando

---

<sup>33</sup> O modelo neozelandês de empréstimos estudantis será estudado em detalhes no final deste capítulo.

todos os membros da sociedade pagam pelo privilégio da minoria. Particularmente no caso dos empréstimos contingentes à renda, são apenas aqueles que de fato se beneficiaram da educação superior que irão devolver uma pequena parte de seus ganhos às instituições.

- Necessidade – É através de uma política de empréstimos – ao contrário de uma política de doações – que o Estado vai atender ao imperativo de captação de recursos para investimento em educação.
- Eficiência – É através do mecanismo de pseudo-precificação decorrente da implantação de um sistema de cobrança-e-empréstimo (em oposição a um sistema de cobrança-e-bolsas) que será introduzido um maior nível de eficiência no setor.

É importante ressaltar, entretanto, que estes argumentos não indicam que políticas de transferências, como bolsas estudantis, não devem ser utilizadas. São políticas muito importantes, particularmente no combate à desigualdade de renda. O que se deseja combater aqui é uma política ineficiente de subsídios generalizados. Se o valor presente do investimento em educação de um estudante é positivo e ele só precisa de uma transferência de sua própria renda futura para o presente, um sistema de empréstimos (ou outra forma de transferências intertemporais, como as taxas de graduação) é a saída indicada. Entre outros benefícios já mencionados, este sistema poupa recursos públicos para serem usados onde de fato fazem diferença, como no caso onde o valor presente privado do investimento em educação do estudante é negativo – o que pode ocorrer por vários motivos, a maioria dos quais afetaria as classes mais pobres – mas ao se acrescentar os benefícios sociais o investimento se torna positivo. Neste caso o Estado deve fornecer ao estudante uma bolsa que o faça optar pelo investimento.

### **3.2 Tipos de empréstimos**

São dois os tipos principais de empréstimos estudantis pesquisados em teoria e usados na prática: os empréstimos comuns (do tipo hipoteca) e os empréstimos contingentes à renda. Em um empréstimo comum, o estudante se compromete a pagar uma quantia específica em um período de tempo pré-fixado. Os valores, as parcelas e os prazos são predeterminados e, caso o indivíduo não tenha capacidade de cumpri-los, incorrerá em multas e penalidades previstas em lei. Em um empréstimo contingente à renda, tanto os valores pagos quanto os prazos de pagamento são ajustados de acordo com a capacidade do



indivíduo de pagá-los. Se a renda cai abaixo de um mínimo pré-estabelecido, os pagamentos cessam e só retornam se a renda voltar a ficar acima do mínimo. Os economistas<sup>34</sup> que estudam o assunto são unânimes em ressaltar a superioridade do segundo tipo sobre o primeiro, ressaltando duas vantagens importantes:

- Segurança – A contingência à renda protege o indivíduo contra o risco de pobreza futura, caso o investimento não dê os retornos esperados. Esta proteção seria particularmente importante porque entre os indivíduos avessos ao risco – que não fariam o investimento sem este tipo de proteção – haveria uma predominância daqueles pertencentes às classes mais pobres. Seria ineficiente que indivíduos para os quais os retornos são positivos deixem de investir por causa do risco, já que o investimento total não é arriscado para o governo.
- Justiça – É mais justo que os pagamentos sejam feitos com base nos ganhos advindos do investimento do que na condição financeira prévia do indivíduo. Aqueles que se beneficiaram do investimento pagam, aqueles que não se beneficiaram não pagam.

Como um empréstimo educacional comum do tipo hipoteca não difere significativamente de qualquer outro tipo de empréstimo comum, e como o empréstimo contingente à renda é mais seguro, eficiente e justo, a análise posterior se concentrará no segundo tipo.

### **Empréstimos contingentes à renda**

São muito variadas as formas de empréstimos contingentes à renda utilizados na prática ao redor do mundo. Algumas destas serão motivo de estudos de caso na próxima seção. Na presente seção serão analisados alguns aspectos teóricos dos empréstimos.

a)Fonte – O capital usado para o empréstimo deve ter alguma origem. Simplificadamente, esta fonte pode ser pública ou privada. Como uma das razões para a implantação desta nova partilha de custos é a escassez de recursos públicos disponíveis, é preferível que a fonte seja privada. Entretanto, pelos motivos identificados no segundo capítulo como *Mercados imperfeitos de capital*, não é comum que o setor privado esteja disposto a fazer tais empréstimos sem uma interferência do Estado. Se a garantia governamental em relação aos possíveis prejuízos for suficiente, é aconselhável que o capital tenha origem privada.

---

<sup>34</sup> Ver, entre outros, Barr (1993) e Johnstone (2001a)

Na maioria dos casos, entretanto, a fonte de capital é mesmo o Estado. Ainda que não seja o ideal, a provisão do capital por parte do Estado não apresenta maiores inconvenientes, caso seja contornado o problema da escassez de recursos.

b)Administração – Em geral, os sistemas de empréstimos estudantis são administrados por um órgão do Estado. Embora sob responsabilidade dos Ministérios de Educação, a administração prática dos débitos e a coleta dos pagamentos, em geral, ficam a cargo do órgão responsável pelo sistema tributário.

c)Disponibilidade – Quanto à disponibilidade, os empréstimos podem ser classificados em generalizados ou racionados. Empréstimos disponíveis de maneira generalizada (como é o caso na Nova Zelândia e na Suécia, por exemplo) são aqueles empréstimos aos quais o estudante tem acesso garantido, caso cumpra alguns pré-requisitos básicos, como estar matriculado em alguma instituição e ter um rendimento acadêmico mínimo. Além disso, esses empréstimos cobrem todos os custos associados ao investimento em educação superior. Tais empréstimos exigem uma grande quantidade de capital disponível, especialmente se a população do país não for pequena. É exatamente por isso que é comum a ocorrência de empréstimo racionados. Este racionamento pode ser feito de diversas maneiras, entre as quais:

- Racionamento por renda – Parte do princípio de que a função dos empréstimos é garantir o acesso à educação daqueles que não têm condições financeiras de arcar com os custos exigidos. Sendo assim, é natural que o valor emprestado seja inversamente proporcional à renda do indivíduo (ou de sua família), cabendo ao Estado apenas financiar a diferença entre a capacidade de pagamento dos indivíduos e o valor necessário ao investimento.
- Racionamento por idade – Impõe um limite máximo de idade para a concessão do empréstimo. Parte do princípio de que se é necessário escolher entre um indivíduo mais novo e um mais velho, o primeiro deve ter preferência porque estatisticamente terá mais tempo de vida para produzir retornos – públicos e privados – ao investimento.
- Racionamento por valores máximos emprestados – É obtido ao se impor um valor máximo aos empréstimos concedidos que seja abaixo do necessário para cobrir todos os custos – diretos e indiretos – associados à decisão de frequentar o ensino superior. O grau de cobertura destes custos é discutido a seguir.

d) Cobertura – Em relação ao grau de cobertura, os empréstimos podem ser totais ou parciais. Um empréstimo com um grau de cobertura total é aquele cujo montante emprestado é suficiente para cobrir todos os custos associados ao investimento em educação, sejam eles diretos (anuidades, taxas e material didático) ou indiretos (alimentação, transporte e moradia). Um empréstimo ideal tem essas características, mas sua ocorrência não é comum na prática. O que se encontra mais comumente são empréstimos parciais, que cobrem alguma parcela destes custos. Como foi visto anteriormente, esta é uma maneira de racionar a disponibilidade dos empréstimos.

e) Taxa de juros – A escolha da taxa de juros cobrada e de seu período de incidência é uma questão importante, que gera muitos debates, tanto em teoria como na implantação de um sistema. A tabela abaixo, retirada de Johnstone (2001)<sup>35</sup>, resume as diferentes taxas de juros praticadas ao redor do mundo:

Taxa de Juros	Descrição	Exemplos Internacionais
De mercado (Alta)	Equivalente a um débito comum de consumidor	Planos privados em qualquer país, sem a participação do governo
De mercado (Baixa)	Igual ou próxima da taxa básica de juros	EUA (sem subsídios), Holanda, África do Sul e Japão (tipo II)
Real Zero	Igual a taxa de Inflação	Suécia, Austrália e Reino Unido
Moderadamente Subsidiada	Juro substancialmente abaixo da taxa de mercado	EUA (subsidiada) e Quênia
Altamente Subsidiada	Juro nominal muito baixo ou zero	Alemanha e Japão (tipo I)

Por definição, qualquer taxa de juros abaixo da taxa paga pelo governo por seus empréstimos é subsidiada, ou seja, ocorre uma transferência líquida do Estado para aqueles que contraíram o empréstimo. Como este é um subsídio generalizado, ou seja, é distribuído a todos aqueles que contraírem empréstimos, seu grau de focalização não é muito bom. Seria mais eficiente – e justo – que estes recursos públicos fossem aplicados onde realmente fazem a diferença. Os argumentos são os mesmos usados na discussão anterior sobre bolsas e empréstimos.

---

<sup>35</sup> Em tradução livre

Outra questão importante é o período de incidência da taxa de juros. Alguns sistemas de empréstimos estudantis “congelam” o valor nominal do débito enquanto o indivíduo ainda está na universidade ou por um período (geralmente um ano) após terminados seus estudos. O problema com esta política é exatamente o mesmo: são subsídios generalizados, independente do grau de renda do indivíduo.

Em resumo, na discussão sobre a taxa de juros a ser usada nos empréstimos estudantis, deve-se levar em conta que, dependendo do sistema utilizado – particularmente do grau de disponibilidade dos empréstimos<sup>36</sup> – políticas de subsídios em taxas de juros podem ser muito mal focalizadas e regressivas. Os recursos públicos utilizados para estes subsídios poderiam ter outras aplicações mais bem focalizadas – como políticas de bolsas ou investimentos em educação primária e secundária – ou serem utilizados para expandir o setor de educação superior, possivelmente aumentando o grau de disponibilidade dos empréstimos.

f)Pagamentos – Outras questões importantes a serem analisadas dizem respeito diretamente ao modo pelo qual o empréstimo será pago. Entre as mais importantes estão:

- O percentual da renda cobrado – A definição do percentual cobrado é muito importante e deve ser cautelosa, baseada em cálculos sobre o volume de recursos necessário. Além disso, em geral, o percentual é progressivo, de modo que os mais ricos paguem seus débitos de forma mais rápida.
- Renda mínima e renda taxável – Em todos os sistemas de empréstimos contingentes à renda existe um valor mínimo para esta, abaixo do qual o indivíduo não é obrigado a fazer pagamentos. Em alguns sistemas, quando este valor é ultrapassado, o percentual cobrado incide sobre a renda total, enquanto em outros sistemas esse percentual incide apenas sobre a parcela da renda acima do valor mínimo.
- Coleta de pagamentos – Como já foi discutido, na maioria dos sistemas a coleta dos pagamentos fica a cargo do órgão responsável pelo sistema tributário. A razão é que os custos de administração são mais baixos, já que este órgão já dispõe das informações referentes às rendas dos contribuintes para arrecadação do imposto de

---

<sup>36</sup> Quando os empréstimos estão disponíveis a todos os membros da sociedade, políticas de subsídios em taxas de juros são muito mal focalizadas e regressivas devido à alta proporção de indivíduos com maiores rendas entre os universitários. Quando há algum tipo de racionamento por renda, o problema é menor, mas persiste porque este racionamento é em função da renda presente e não da renda futura, que pode ser consideravelmente maior.

renda. Outro fato importante é que o nível de inadimplência é mais baixo quando o pagamento é coletado pelo empregador do indivíduo que recebeu o empréstimo.

g) Limites – Outra característica comum aos sistemas de empréstimos contingentes à renda é a imposição de um limite temporal para a cobrança de pagamentos, depois do qual o débito restante (se houver), é perdoado. Este limite pode ser por idade, por tempo decorrido desde o início dos pagamentos ou pela aposentadoria do indivíduo. A característica atraente deste tipo de limite é o conseqüente aumento da progressividade do sistema como um todo. O motivo para tal aumento é que os possíveis débitos perdoados serão inequivocamente dos indivíduos que não obtiveram ganhos no investimento e permaneceram (ou ingressaram) nas camadas menos abastadas da sociedade. Por outro lado, qualquer perdão de débito reduz o total de recursos arrecadados. Portanto a imposição de tais limites deve ser cuidadosa.

## **Experiências Internacionais – Financiamentos estudantis**

### **Austrália**

Existe uma grande variedade de tipos de empréstimos para os estudantes australianos, a maioria dos quais destinados às classes mais pobres da sociedade. No entanto, a modalidade mais importante são os empréstimos vinculados ao sistema HECS, que atinge cerca de 80% dos estudantes australianos. Como já foi mencionado, um dos objetivos explícitos deste bem-sucedido sistema de contribuições privadas é o não-comprometimento do acesso em função da cobrança de anuidades. Com esse objetivo, o sistema oferecesse uma política de empréstimos disponível a todos os estudantes das universidades participantes do programa. O valor emprestado é exatamente igual ao valor das anuidades. As principais características do empréstimo são:

- i) Contingência à renda – Os pagamentos só se iniciam quando a renda tributável do ex-estudante ultrapassa um certo nível (até 1996 esse nível era igual à renda per capita australiana). Após esse nível, os re-pagamentos são feitos de forma progressivamente proporcional à renda, com os que recebem menos (mas acima do ponto de corte inicial) pagando 3% e os mais ricos 6% sobre a renda anual.
- ii) Taxa de juros – É cobrada uma taxa de juros nominal igual ao índice de inflação, o que resulta em uma taxa real igual a zero.

iii)Fonte – A fonte dos empréstimos é o governo australiano, que também fica encarregado da administração e coleta dos pagamentos, através do sistema tributário.

### **Reino Unido**

Até 1999, as políticas inglesas de apoio aos estudantes eram uma combinação de bolsas e empréstimos. A partir de 2000, entretanto, os estudantes só recebem financiamentos através do novo sistema de empréstimos estudantis. Através dele, os estudantes universitários podem contrair empréstimos que financiarão não só o pagamento das anuidades, como também custos indiretos, como moradia e alimentação. Na prática os valores máximos que podem ser emprestados não cobrem todos os custos de vida de um estudante universitário e muitos têm de procurar empregos ou contrair mais débitos junto ao sistema bancário.

À semelhança do modelo australiano, os empréstimos do governo inglês possuem taxa de juros real igual a zero e são contingentes à renda. Quando a renda ultrapassa um valor mínimo, são cobrados 9% a mais de taxas sobre o excesso de renda acima daquele valor mínimo. Quando o total pago se iguala ao total emprestado corrigido pela taxa de inflação, o empréstimo é declarado pago.

### **Suécia**

Como é regra em todos os países escandinavos, na Suécia não existe cobrança de anuidades ou qualquer outra forma de contribuição privada direta ao ensino superior. Além disso, o governo sueco garante a todos os estudantes uma assistência no financiamento de seus estudos. Para cada estudante, cerca de 30 % dessa assistência é na forma de grants e 70% na forma de empréstimos. A quantia emprestada varia com a renda do estudante e não com a de sua família, como é comum em países não escandinavos. O financiamento estudantil através de empréstimos é usado na Suécia desde a década de 60, quando foi introduzido um sistema de empréstimos do tipo hipoteca, com subsídios nas taxas de juros. Com o tempo, entretanto, os débitos estudantis se tornaram muito elevados e um grande fardo para aqueles ex-estudantes que não tinham rendas muito elevadas.

Em 1989, uma reforma instituiu um novo sistema, com empréstimos contingentes à renda e menores subsídios nas taxas de juros. No modelo atual, os pagamentos equivalem a 4% da renda anual e a taxa de juros cobrada equivale a 70% da taxa de juros básica da

economia. O novo sistema é considerado muito bem sucedido, com pagamentos mais suaves ao longo de mais tempo. O nível de default é extremamente baixo e muitos estudantes só terminam seus pagamentos depois dos cinquenta anos.

### **África do Sul**

O financiamento da educação superior na África do Sul é um raro exemplo de relativa baixa dependência de recursos governamentais entre os países em desenvolvimento. A cobrança de anuidades em universidades públicas já era característica do sistema quando, em 1996, uma reforma instituiu o novo sistema de empréstimos estudantis. Os montantes emprestados variam com a renda, a taxa de juros cobrada é igual à taxa da inflação acrescida de dois pontos percentuais e os pagamentos são contingentes à renda, variando progressivamente entre 3 e 8 por cento da renda anual. Uma falha do sistema é a inexistência de um valor mínimo de renda abaixo do qual o indivíduo está livre da obrigação de pagamentos. Uma peculiaridade do sistema é o perdão de até 40% do débito total do estudante que apresentar um desempenho acadêmico satisfatório<sup>37</sup>. Esta medida incentiva o esforço dos estudantes, mas é polêmica por associar o volume de débito ao desempenho dos estudantes.<sup>38</sup>

### **Nova Zelândia**

Como já foi dito, o sistema de financiamento do ensino superior da Nova Zelândia é considerado um dos melhores – senão o melhor – em prática hoje no mundo. Por um lado está o sistema de cobrança de anuidades, que cobre um quarto dos custos de ensino e oferece relativa autonomia às universidades, favorecendo a diversificação de qualidade. Por outro lado, atuando para promover o acesso daqueles indivíduos cujos retornos privados à educação são positivos, está o sistema de empréstimos estudantis.

Instituído em 1992, o Programa de Empréstimos Estudantis (*Student Loan Scheme – SLS*) foi desenhado para “apoiar a participação de todos os cidadãos neozelandeses na educação superior, promovendo o acesso a financiamentos para as anuidades e outros custos relacionados à educação”.<sup>39</sup> Todos os cidadãos neozelandeses matriculados em

---

<sup>37</sup> O perdão de 40% é concedido àqueles que são aprovados em todas as matérias cursadas e diminui proporcionalmente ao número de reprovações do estudante.

<sup>38</sup> Alguns países preferem utilizar políticas de incentivo acadêmico que associem a continuidade do financiamento do estudante ao seu índice de frequência.

<sup>39</sup> Em tradução livre de SLS- Annual Report (2000).

instituições de ensino superior têm direito ao empréstimo. O montante emprestado é dividido em quatro componentes:

- Anuidades – O montante emprestado para o pagamento das anuidades é creditado diretamente pelo governo nas instituições. O valor máximo emprestado é igual ao valor das anuidades no caso das instituições públicas e igual a NZ \$6.500,00 para as instituições privadas.
- Custos diretos – Corresponde aos gastos com livros, equipamentos e viagens de campo. O valor máximo emprestado é NZ\$ 1.000,00 anuais e o estudante deve comprovar os gastos com recibos ou documentos da instituição.
- Custos de vida – Aos alunos de tempo integral são concedidos empréstimos semanais no valor máximo de NZ\$ 150,00 para cobrir os custos de vida.
- Taxa de administração – A cada novo empréstimo é cobrada uma taxa de administração de NZ\$ 50,00 para cobrir parte dos custos administrativos do programa.

Até dezembro de 1999 a taxa de juros cobrada era igual a taxa básica de juros acrescida de 0,9%. Este acréscimo cobria parte dos custos administrativos e parte do prêmio de risco para empréstimos deste tipo. A taxa começava a ser aplicada no momento em que o estudante contrai o empréstimo. Em 2000 o governo neozelandês congelou a taxa em 7% e diminuiu seu período de incidência para estudantes de tempo integral e de baixa renda, que agora não pagam juros sobre o período que estão estudando. Segundo Barr(2000), as transformações impostas pelo novo governo aumentaram o custo do sistema, fazendo com que a proporção dos valores emprestados que são pagos caísse de 90% para 65%. Em sua opinião, seria mais útil aplicar esses recursos diretamente na promoção do acesso das classes mais pobres do que subsidiar generalizadamente todos os estudantes de tempo integral.

Os pagamentos, naturalmente, são contingentes à renda, sendo cobrados quando esta ultrapassa um valor mínimo.<sup>40</sup> Sobre a parcela de renda acima deste valor são cobrados 10% da renda anual. O pagamento é arrecadado pelo sistema tributário. Para os estudantes de baixa renda, em relação ao tamanho do débito, pode ser concedido um perdão parcial sobre os juros a serem pagos.

Em resumo, é um programa que apresenta disponibilidade generalizada de empréstimos, com cobertura total de todos os custos diretos e indiretos, sem subsídios em

---

<sup>40</sup> Em 2000/2001 este valor era de NZ\$ 14768.



taxas de juros e com pagamentos contingentes à renda acima de um valor mínimo. Aliado à política de cobrança de anuidades flexíveis, que cobrem uma fração relevante dos custos e incentivam a qualidade, o sistema como um todo atingiu um nível muito próximo do que seria um sistema perfeito. É possível afirmar que na Nova Zelândia não exista um único cidadão que queira frequentar o ensino superior e não o faça por motivos financeiros. E, de acordo com o próprio governo, a implementação de tal sistema de empréstimos generalizados só foi possível graças aos recursos advindos da implementação da política de contribuições privadas. Esta talvez seja a mais contundente resposta àqueles que argumentam que a introdução de políticas deste tipo seria prejudicial às classes menos privilegiadas da sociedade.

### **Apêndice – A *Graduate Tax***

Uma constante em todas as discussões teóricas sobre mecanismos de contribuições privadas em educação superior é a *graduate tax*. As discussões, em geral, são polarizadas

entre sistemas deste tipo e os sistemas de cobrança-e-empréstimos estudados no último capítulo. Este apêndice, além de apresentar o sistema, pretende mostrar que, na verdade, esta polarização é artificial e que os sistemas de empréstimos contingentes à renda estudados no final do último capítulo são uma combinação muito bem sucedida de um sistema de empréstimos comuns com um sistema puro de *graduate tax*.

### **O sistema puro**

Em um sistema deste tipo, os estudantes têm acesso a uma educação superior gratuita e posteriormente, quando iniciarem suas carreiras profissionais, pagam uma alíquota adicional no imposto de renda. Essa alíquota é permanente e só é ativada quando a renda ultrapassa um valor mínimo. Algumas das vantagens mais mencionadas de tal sistema são:

- Simplicidade – Se o sistema for puro, com alíquotas iguais (independente de cursos e instituições) e permanentes, sua implementação é relativamente simples.
- Contingência à renda – Como a sobretaxa é cobrada sobre aqueles que pagam imposto de renda, ela é automaticamente suspensa em situações onde este é suspenso, como em caso de desemprego do indivíduo. Outra vantagem é que tal sobretaxa pode incidir de maneira progressiva, aumentando o impacto redistributivo do programa.
- Progressividade – Como nesse sistema o valor presente dos pagamentos futuros daqueles que tiverem maior renda será maior do que o valor presente daqueles que tiverem renda menor, a taxa resultante terá alto grau de progressividade.
- Ausência de débitos – Como já foi visto, grande parte das críticas aos sistemas de contribuições privadas estão relacionadas à conseqüente criação de débitos estudantis. Esses débitos afastariam as classes mais pobres<sup>41</sup> e poderiam se tornar um fardo grande demais para os recém-formados. Esse problema não existiria em um sistema de *graduate tax*.

Por outro lado, esse sistema, em sua forma pura, tem algumas desvantagens sérias:

- Ausência de receitas a curto prazo – Como os pagamentos só se iniciam quando os alunos estiverem formados e empregados e como a renda em início de carreira não costuma ser muita alta, as receitas provenientes deste sistema demorariam muitos anos para contribuírem de forma relevante para o financiamento da educação superior.

---

<sup>41</sup> Apesar da evidência contrária do caso australiano, não existe consenso quanto à resposta.

- Caso seja obedecido o princípio de que os impostos não devem ter destinação pré-definida, não há garantias de que as receitas provenientes serão aplicadas na educação superior.
- Seleção adversa – Como não há – no modelo puro – um limite para o valor das contribuições, depois do qual o indivíduo está liberado da taxa, há um incentivo para que os indivíduos com maiores expectativas de ganhos migrem da educação pública para a educação privada. Isto seria prejudicial ao sistema educacional público, que perderia seus melhores alunos.
- Imprevisibilidade – A taxa (imposto) de graduação é, antes de mais nada, uma taxa(imposto). Como tal é sujeita ao sobe-e-desce do jogo político e ao conseqüente aumento na imprevisibilidade da arrecadação. Tal imprevisibilidade é altamente desvantajosa à medida que diminui o valor presente esperado da arrecadação e prejudica o planejamento a longo prazo das instituições.
- Talvez a principal desvantagem de um sistema deste tipo seja que os pagamentos (e a conseqüente arrecadação) são uniformes, independentes do curso e da instituição freqüentados. Como foi discutido anteriormente, tal uniformidade resulta em perda de eficiência e é um incentivo à diminuição da qualidade do serviço oferecido.
- Como última desvantagem, talvez conseqüência das demais, está o fato de que não existem experiências semelhantes que possam contribuir para um estudo empírico das conseqüências. A única experiência com um sistema do tipo foi realizada na Inglaterra do século XVII, mas infelizmente os estudos estatísticos e econométricos de seus efeitos não estão disponíveis.

### **Modificando o sistema**

Deixando de lado a forma pura do modelo, é possível a introdução de algumas modificações que corrigiriam suas principais desvantagens. Por outro lado, estas modificações introduzem complicações adicionais ao sistema, que tornam sua implementação mais cara e diminuem uma de suas principais características, ou seja, a simplicidade e baixo custo de implementação. São elas:

- Colocar uma pré-destinação automática para os recursos arrecadados. Esta pré-destinação, preferencialmente, deve ser imposta de forma que o pagamento do indivíduo seja remetido para a instituição que ele freqüentou. Isto introduziria

algum grau de recompensa pelo esforço da instituição em formar mais e melhores alunos.

- Introduzir a possibilidade de pagamentos à vista, enquanto o aluno estiver cursando a universidade (possivelmente com desconto). Em troca disso, o aluno estaria livre da sobretaxa. Essa modificação possibilita um fluxo de recursos a curto prazo, provavelmente em valores muito inferiores às necessidades das instituições. Uma outra opção seria o governo antecipar para as instituições os pagamentos dos alunos e no futuro transferir os pagamentos para o tesouro.
- A introdução de um valor máximo para contribuições, possivelmente correlacionada com o custo total do curso freqüentado, depois do qual o indivíduo estaria livre da cobrança da sobretaxa. Esta modificação corrige as distorções causadas pelo problema da seleção adversa e diminui a imprevisibilidade em função do jogo político, mas diminui o impacto progressista do sistema.
- Por último, a introdução de um sistema diferenciado de sobretaxas, que tivesse valores diferentes em função dos custos e retornos de cada curso e (preferencialmente) em função da qualidade dos cursos oferecidos, corrigiria a grave falha da uniformidade de cobrança e pagamentos. Aos alunos seria dado o incentivo de escolher os cursos que melhor se adequassem às suas preferências e as instituições seriam recompensadas de acordo com a quantidade e a qualidade de seus ex-alunos.

### **Comparando os modelos**

A introdução das modificações que corrigem as principais falhas de um sistema de *graduate tax* acabaram por tornar o sistema muito parecido com um sistema ideal de cobrança-e-pagamentos, tal qual existe na Nova Zelândia. Na prática, o que ocorreria no novo sistema seria:

- 1)O indivíduo escolhe o curso e a instituição que lhe proporcione maiores benefícios.
- 2)O governo transfere para aquela instituição recursos públicos em função do número de alunos.
- 3)O ex-estudante, ao ingressar no mercado de trabalho, paga um valor proporcional à sua renda (se esta ultrapassar um valor mínimo) até que o total pago iguale, em valor presente, a fração dos custos que lhe cabe.

Ou seja, o sistema adaptado de *graduate tax* tem as mesmas características do sistema ideal de cobrança-e-empréstimos estudado anteriormente. Na opinião do autor, existe apenas uma sutil diferença entre os dois modelos, pois no modelo de *graduate tax* adaptado não existe a presença explícita do conceito de “débito”. Como grande parte das críticas aos novos modelos implementados, principalmente por parte da mídia, estão ligadas à existência e ao volume nominal de tais débitos, a ausência da presença explícita de tais débitos pode ser uma grande vantagem. Além desta – e possivelmente de outras – diferença sutil de conceito e nomenclatura, o autor considera que a polarização entre os modelos de *graduate tax* e de cobrança-e-empréstimos é artificial e desnecessária.

## **IV – A REALIDADE BRASILEIRA**

Como já foi dito, uma análise completa de todas as características e peculiaridades que diferenciam as sociedades, e em particular os sistemas superiores de ensino, é uma tarefa extraordinariamente complexa e de grande responsabilidade. Não faz parte do escopo deste trabalho semelhante análise.

O breve capítulo que se apresenta a seguir não pretende ser mais do que mera aplicação prática das teorias de decisão estudadas no segundo capítulo. Algumas características do sistema brasileiro de ensino público superior são inicialmente discutidas para posterior aplicação.

### **A baixa oferta**

De acordo com o relatório do Banco Mundial e da UNESCO sobre a educação superior em países em desenvolvimento, o percentual de brasileiros que freqüentam ou freqüentaram o ensino superior era, em 1995, igual a 12%. Fazendo companhia ao Brasil neste mesmo percentual estavam Argélia, Honduras, Marrocos e Nicarágua. Entre nossos vizinhos, a Bolívia tem 24%, a Venezuela 26%, Uruguai e Chile têm 28%, o Peru 31% e a Argentina 39% de seus cidadãos com nível superior. A média dos países desenvolvidos era de 58%.

Esta extraordinariamente baixa oferta de indivíduos com qualificação superior tem vários efeitos negativos para a sociedade brasileira. A partir da análise dos benefícios da educação superior feita no segundo capítulo, é possível ter a dimensão dos benefícios sociais e individuais que o país deixa de obter ao possuir tão poucos cidadãos com este tipo de educação.

### **Os retornos privados**

Uma consequência importante desta sub-oferta para a análise em questão é o elevado retorno privado obtido por aqueles poucos que têm acesso ao ensino de terceiro grau. Como foi visto no segundo capítulo, os retornos privados consistem na melhoria de vários indicadores de bem estar, financeiros ou não. Levando-se em conta apenas um destes indicadores, a renda, já é possível mostrar que esses retornos são desproporcionalmente

elevados no Brasil. De acordo com dados do World Education Indicators da OECD<sup>42</sup>, a renda média dos brasileiros com educação superior é 3,59 vezes maior do que a renda média dos brasileiros com o segundo grau completo. Para os países da OECD, esta proporção varia entre 1,5 e 1,8. Outra pesquisa mostra que este retorno vem aumentando ao longo do tempo, ao contrário do que ocorre com os retornos aos níveis médio e básico de ensino.<sup>43</sup> Este fato leva ao aumento da convexidade da curva de retornos marginais à educação, fenômeno observado recentemente em muitas economias ao redor do mundo. Em poucas, entretanto, a convexidade da curva é tão acentuada quanto no Brasil.

A conseqüência mais desagradável deste aumento no prêmio de skill para a educação superior é o aumento da desigualdade de renda. Em um país onde esta desigualdade é uma das maiores – senão a maior – do mundo, este aumento é ainda mais grave. O maior agravante, entretanto, é outro.

### **A má focalização**

Em uma importante revolução no pensamento sobre o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, muitos economistas<sup>44</sup> estão atacando a idéia de que o volume total de gastos sociais no país seja a causa do problema. Pelo contrário, este gasto seria um dos maiores entre os países em desenvolvimento, tanto em termos absolutos quanto relativos. O verdadeiro problema, segundo eles, seria a má focalização destes gastos, ou seja, a baixa percentagem que é apropriada pelos mais pobres. Este problema atingiria todas as áreas de atuação social do Estado e seria mais grave na área educacional. E é na educação superior que este problema atinge seu ápice.

De acordo com a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), ao se dividir a sociedade brasileira<sup>45</sup> em 5 quintis de acordo com o consumo familiar per capita, a distribuição da participação na educação superior pública é a seguinte:

- O primeiro quintil (o mais pobre) responde por 0,0% dos estudantes;
- O segundo quintil responde por 0,0% dos estudantes;

---

<sup>42</sup> Tirados de Schwartzman (2000)

<sup>43</sup> Entre 1982 e 1998, o retorno à educação de nível superior aumentou 24%, ao contrário do que ocorreu com os retornos aos ensinos básico (4 anos), fundamental (8 anos) e médio (11 anos), que decresceram 26%, 35% e 8%, respectivamente. Blom et al (2001) cit. Blom e Velez (2001).

<sup>44</sup> Ver, entre outros, Camargo e Ferreira (2000), Amsberg et al (2000) e Barros et al (2000).

<sup>45</sup> A pesquisa é realizada nas regiões sudeste e nordeste.

- O terceiro quintil responde por 2,5% dos estudantes;
- O quarto quintil responde por 21,8% dos estudantes;
- O quinto quintil (o mais rico) responde por 75,7% dos estudantes;

Ou seja, três quartos dos estudantes das instituições de ensino superior públicas gratuitas brasileiras pertencem ao quinto mais rico da população e os 60% mais pobres da sociedade respondem por 2,5% dos alunos.

## A Esperança

Por mais surpreendente que possa parecer, este quadro precário da situação do ensino superior brasileiro pode ser fonte de esperança para uma aceleração do crescimento econômico e para a diminuição da desigualdade social. Como em uma curva de retornos marginais decrescentes, o posicionamento em um ponto inicial sub-desenvolvido possibilita retornos maiores e mais rápidos ao investimento.

Neste caso, a razão para esperanças reside justamente na baixíssima participação da população no ensino superior e nos elevados retornos privados dele advindos. O que a combinação destes dois fenômenos mostra é que existe espaço para uma forte e rápida expansão do setor. Esta expansão, além de permitir à sociedade usufruir dos benefícios estudados no segundo capítulo, teria dois impactos positivos importantes<sup>46</sup>:

- Crescimento econômico – O investimento da sociedade em ativos com retornos financeiros muito elevados (indivíduos com educação superior) levaria a uma expansão do crescimento econômico.
- Combate à desigualdade – O aumento da oferta de cidadãos com terceiro grau levaria a uma diminuição do prêmio de skill, o que diminuiria a desigualdade salarial entre aqueles que possuem e aqueles que não possuem educação superior. Como, em geral, são os indivíduos mais ricos que freqüentam este tipo de educação, esta redução levaria a uma diminuição da desigualdade.<sup>47</sup>

Esta diminuição da desigualdade seria ainda mais forte se a expansão se desse com um aumento na participação das classes mais pobres, hoje extremamente sub-representadas entre os estudantes.

---

<sup>46</sup> Retirados de Blom et al (2001).

<sup>47</sup> Especificamente, Blom et al estimaram que uma redução no prêmio de skill dos atuais 23,9% para 13% levaria a uma diminuição de 4,5 pontos no coeficiente de gini de desigualdade salarial.



### **O obstáculo financeiro**

De acordo com o mesmo World Education Indicators, o Brasil gasta 16,9% dos seus recursos públicos em educação, sendo que 3,2% deles com a educação superior. Estes valores são acima da maioria dos países da OECD. A expectativa do Ministério da Educação é que o Brasil consiga passar dos atuais 6,8% de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas no ensino superior para cerca de 30% em 2010. Isto significa passar dos atuais 2 milhões para 5 milhões de estudantes no total e, mantida a proporção público-privado atual, de cerca de 800.000 para 2 milhões de estudantes na rede pública. Dado que a proporção de gastos em educação superior já é relativamente alta<sup>48</sup>, é inviável que todo o aumento necessário dos recursos parta do governo.

### **A necessidade de mudança**

No segundo capítulo deste trabalho foram discutidos os motivos a favor e as oposições contra a transferência de parte do custeio do ensino superior da sociedade em geral, para aqueles membros que realmente usufruem do serviço. Foi uma análise geral dos argumentos teóricos e práticos usados pelos participantes desta discussão ao redor do planeta. Foram feitos dois quadros sobre os dois principais motivos a favor da transferência parcial:

i) *Justiça*: “um quadro de um bem caro, escasso, usufruído principalmente pela elite e que apresenta retornos privados elevados.”

ii) *Pura Necessidade*: “o quadro é de um serviço cuja demanda está aumentando rapidamente, problema que é agravado pelo aumento dos custos unitários, frente a um orçamento público cada vez menor e destinado a outras prioridades.”

Em todos os países analisados no terceiro capítulo estas foram as principais motivações que levaram os governos a implementar as medidas descritas. Em nenhum daqueles países, entretanto, os quadros eram tão claros quanto no Brasil.

Em relação ao segundo quadro, o Brasil apresenta uma grande necessidade – e possibilidade – de expansão do número de alunos, aliado a um dos maiores custos por aluno no setor público, em um ambiente de forte escassez de recursos públicos.

Em relação ao primeiro quadro, a situação brasileira é exemplar. São poucos, se é que existe algum, os países onde os argumentos de *justiça* são tão fortes:

---

<sup>48</sup> O autor não está opinando acerca do nível adequado de gastos em educação pois não tem dados pra tal. Está apenas afirmando que o nível de gastos é relativamente mais alto do que na maioria dos países.

- O bem é caro – São aproximadamente R\$ 17.000,00 por aluno por ano, ou seja, R\$ 68.000,00 para um curso de duração mínima, cumprido em seu período mínimo.
- O bem é escasso – São 12% os brasileiros com acesso a ele. Como foi visto, é um valor absurdamente baixo se comparado a países com o mesmo grau de desenvolvimento.
- O bem é elitizado – Com 75,5 por cento de seus beneficiários pertencendo ao quinto mais rico da população, a educação pública superior é o ápice da má-focalização do setor com pior focalização de uma das sociedades com mais baixa focalização de seus investimentos públicos. E com uma das piores distribuições de renda do mundo, cuja causa principal é justamente a heterogeneidade educacional.<sup>49</sup>
- O bem apresenta retornos privados elevados – Com um multiplicador de renda dos trabalhadores com 3º grau da ordem de 3,6 em relação àqueles com segundo grau, não é preciso recorrer à análise de nenhum dos outros benefícios privados para concluir pelo elevado grau de retorno individual ao investimento em educação superior.

O terceiro motivo apresentado, referente à eficiência, também apresenta um forte incentivo a mudanças, especialmente na questão da diferenciação de qualidade. De acordo com vários pesquisadores da área<sup>50</sup>, um dos grandes problemas da educação superior no Brasil é a estrutura voltada para o chamado “modelo único”, ligado à indissolubilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Esta escolha por um modelo exclusivamente voltado para as grandes universidades clássicas é demasiadamente prejudicial ao interesse de grande parte da população de baixa renda, que teria retornos muito maiores a cursos de menor duração e profundidade. A introdução de um mecanismo que levasse à diferenciação de profundidade entre cursos e instituições permitiria a cada cidadão brasileiro a escolha que maximizasse suas funções individuais de utilidade.

Uma análise da necessidade e adequação da transferência parcial dos custos não estaria completa sem uma análise das principais oposições às mudanças, estudadas no segundo capítulo, aplicadas ao contexto brasileiro.

As oposições racionais (ou egoístas) são fortes no país, mas prejudiciais ao interesse coletivo. As oposições culturais não têm um fundamento lógico desenvolvido e podem ser

---

<sup>49</sup> Sobre os determinantes da desigualdade de renda no Brasil, ver Ferreira(1999)

<sup>50</sup> Ver Schwartzman (2000) e Castro(1998).

consideradas fruto da ignorância da gravidade da situação ou de manipulações de setores interessados na manutenção do quadro regressivo atual. As oposições econômicas – de que os retornos privados são insignificantes – são falsas para o caso brasileiro. As oposições ideológicas não serão analisadas porque foge ao escopo deste trabalho uma análise da estruturação da educação em modelos sócio-econômicos distintos da atual realidade brasileira.<sup>51</sup> São três, portanto, as oposições que têm maior relevância no contexto nacional:

- Oposições técnicas – Não foi possível no âmbito deste trabalho realizar um estudo sobre os instrumentos técnicos disponíveis no país para a implementação de algum dos sistemas analisados anteriormente. As maiores dificuldades técnicas são relativas aos sistemas de *Graduate Tax* e Empréstimos Contingentes à Renda, os dois mecanismos de transferências intertemporais de renda analisados. Ambos os sistemas utilizam, em geral, o sistema tributário para controle e arrecadação dos recursos. O autor desconhece a capacidade técnica do sistema tributário brasileiro de implementar um sistema complexo, como por exemplo um sistema de *graduate tax* com diferentes alíquotas, mas acredita que o sistema seja capaz, no mínimo, de implementar um sistema mais simples de empréstimos contingentes à renda.
- Oposições Sociais – Como já foi dito anteriormente, este é um argumento importante, especialmente em um país que precisa aumentar a participação das camadas mais pobres ao ensino superior. É imprescindível que a introdução de qualquer mecanismo que implique em pagamentos seja acompanhada da implementação de um mecanismo que garanta o acesso dos menos privilegiados, seja através de um sistema de transferências intertemporais de renda, seja através de um sistema de bolsas. Em relação a possíveis desincentivos à participação por conta do fim da gratuidade ou de uma possível aversão a débitos das classes mais pobres, é fundamental que as mudanças sejam acompanhadas de campanhas de esclarecimento à população, no sentido de mostrar que as mudanças introduzidas pretendem, entre outros objetivos, aumentar a participação dos mais pobres no ensino superior.
- Oposições políticas – O temor de que um sistema inicialmente bem intencionado se transforme em algo socialmente indesejável devido à ação dos atores políticos é

---

<sup>51</sup> O que de maneira alguma implica que o autor tenha preferências pessoais pelo modelo sócio-econômico atual.

especialmente pertinente no Brasil. É preciso especial atenção no desenvolvimento de um possível novo sistema no sentido de minimizar os efeitos de possíveis interesses políticos de curto-prazo sobre os interesses nacionais de longo prazo. Em especial, deve fazer parte do modelo algum instrumento que permita que o cálculo de todos os valores, taxas e sobretaxas obedeça a critérios sérios que maximizem o bem estar da sociedade.

Em resumo, os três argumentos estudados acima mostram que existem alguns obstáculos que devem ser vencidos e alguns perigos que devem ser evitados. São problemas concretos, que devem ser tratados com seriedade. No entanto, nenhum desses obstáculos é intransponível e nenhum desses perigos é inevitável. A atual situação crítica do ensino superior gratuito no país, os relativamente altos e rápidos retornos ao investimento em expansão da oferta de vagas e a extraordinária força que os argumentos de necessidade e justiça possuem no país levam à conclusão de que uma transferência de parte do financiamento da sociedade em geral para aqueles que se beneficiam do sistema público de ensino é urgente, necessária e altamente benéfica para o bem estar da sociedade brasileira.

## V – CONCLUSÃO

Este trabalho partiu da constatação de um fato e buscou respostas a questões a ele relacionadas. O fato era que vários governos ao redor do mundo estavam introduzindo mecanismos de cobrança por uma educação pública superior tradicionalmente gratuita. As perguntas e suas respectivas respostas guiam esse capítulo de conclusão.

- Por que essas mudanças estão ocorrendo ?

São três as principais razões alegadas pelos governos que implementaram tais mudanças. Por um lado estão os ganhos de eficiência social decorrentes da implementação de um sistema de preços, que remuneraria as instituições pela quantidade e qualidade oferecidas. Por outro está o imperativo financeiro decorrente do aumento da demanda e dos custos, frente a um orçamento público cada vez mais limitado e destinado a outras prioridades. A arrecadação de recursos propiciaria o aumento da oferta a níveis mais adequados. Por último, e não menos importante, está a constatação do alto grau de retornos privados que são gerados por esse serviço público escasso, rival e mal distribuído. Contribuições privadas proporcionais aos benefícios privados seriam mais justas e aumentariam o bem estar da sociedade em geral.

- Onde estas mudanças estão ocorrendo ?

Foram feitos estudos de caso específicos sobre a Austrália, a China, o Reino Unido e a Nova Zelândia. São casos recentes, que apresentavam importantes lições – tanto positivas quanto negativas – sobre diferentes aspectos das mudanças. Em vários outros países, como Rússia, Bélgica, Vietnã, Costa Rica e Dinamarca ocorreram experiências recentes semelhantes que fornecem amplo material para pesquisas futuras.

- Como estas mudanças estão ocorrendo ?

Em todos os casos analisados os governos optaram pela introdução de sistemas de cobrança de anuidades. Os programas diferenciam particularmente no grau de autonomia concedida às instituições para a determinação dos valores cobrados. Outro componente essencial das mudanças é a introdução de um sistema paralelo de financiamento dos

estudantes. Na maioria dos casos analisados a opção escolhida foi a de empréstimos contingentes à renda.

- Quais estão sendo os efeitos dessas mudanças ?

Como foi estudado, nem todos os sistemas implantados obtiveram sucesso absoluto na realização dos objetivos propostos. Como muitos foram projetos pioneiros quando implantados, não era possível a análise prévia de outras experiências e, naturalmente, erros foram cometidos. É interessante notar que já é possível apontar parcialmente as causas que levaram às conseqüências desagradáveis e assim traçar um esboço das características desejáveis de um sistema do tipo. Por último, é estimulante observar os efeitos positivos de modelos bem planejados e criteriosamente implantados, como foi o caso na Austrália e especialmente na Nova Zelândia, onde foram observados expressivos aumentos na oferta de vagas no ensino superior sem quaisquer efeitos negativos de restrição de acesso.

- E o Brasil ? Deve implementar mudanças ?

Nunca foi objetivo do presente trabalho construir uma análise definitiva dos rumos do sistema de ensino superior público brasileiro. Esta tarefa deve ser reservada à uma comissão formada especificamente para discutir este tema, como foi regra em todos os países analisados. A breve análise aplicada à realidade brasileira, entretanto, indica que, no mínimo, existe a necessidade da realização e divulgação de estudos em maior escala aplicados ao contexto brasileiro. Um breve exame de alguns indicadores nacionais mostrou que as motivações que levaram outros países a mudanças estão presentes de maneira particularmente acentuada em nossa realidade sócio-econômica.

- E mudar para onde ?

Se a conclusão por uma mudança ou não já estava além das dimensões deste trabalho, a escolha dos rumos a serem tomados seria tarefa descabida e pretensiosa. Como já foi mencionado, entretanto, a análise dos efeitos das mudanças nos outros países, aliada aos fundamentos teóricos, permite uma conclusão sobre as características desejáveis de um possível sistema deste tipo. A observação de tais princípios ajudariam a minimizar a ocorrência de possíveis efeitos negativos.

- As universidades devem ser remuneradas de acordo com os benefícios que geram. O governo paga pelos benefícios sociais e os estudantes pelos benefícios privados. Isto induzirá a melhoria dos padrões de qualidade e a criação do mecanismo de diferenciação de profundidade entre instituições. Um mecanismo eficiente para estes propósitos é a introdução da cobrança de anuidades.
- O Estado deve estimar o grau de subsídio ótimo a ser concedido em função dos retornos sociais ao investimento em educação. Devem ser levados em conta as externalidades positivas associadas a cada curso e a cada instituição.
- As contribuições privadas devem estar, de alguma forma, relacionadas aos custos do curso frequentado. Tal característica aumenta a eficiência e elimina os problemas relacionados a contribuições sem limites de valor.
- Devido às falhas informacionais, o Estado deve prover informações sobre a qualidade dos cursos. Essas informações permitirão um cálculo mais exato dos benefícios sociais e individuais mencionados acima.
- As universidades devem ter um incentivo ao aumento da capacidade, obtido ao se associar a quantidade de recursos arrecadados à quantidade de alunos. Um incentivo deste tipo é benéfico se for acompanhado de mecanismos de monitoração e incentivo à qualidade.
- O Estado deve, especialmente no início do programa, fazer um acompanhamento do nível da contribuição cobrada dos estudantes, a fim de coibir possíveis oscilações bruscas na organização do setor que prejudiquem os estudantes e a sociedade.
- O Estado deve suprir as falhas dos mercados de capital que não permitem a perfeita transferência intertemporal. Tal transferência deve ser suficiente para cobrir todos os custos associados à decisão de estudar, de modo que nenhum estudante fique de fora por motivos financeiros.
- Neste mecanismo devem ser evitadas quaisquer tipos de políticas de subsídios generalizados. Os subsídios devem ser aplicados, sempre que possível, de forma direta, como na concessão de bolsas para estudantes com baixa renda.
- O mecanismo de transferência intertemporal de renda deve conter um seguro contra a incapacidade momentânea ou permanente do ex-estudante de pagar a sua parte. A introdução de tal seguro atrai para o programa os indivíduos avessos ao risco e aumenta a progressividade do sistema como um todo.

Como último comentário, o autor gostaria de explicitar o motivo normalmente apresentado pelos pesquisadores da área como justificativa para uma possível não implementação da transferência parcial dos custos, caso fosse concluído por estudos de grande porte que tal transferência seria benéfica para a sociedade brasileira: o cálculo político de curto prazo. A natural rejeição popular que sistemas deste tipo tendem a atrair, aliada ao intervalo de tempo entre a implementação das medidas e os retornos sociais - intervalo este decorrente das características de médio e longo prazo do sistema – resultam em um cálculo político de curto prazo negativo. O governo “A” não irá implementar medidas desvantajosas para sua popularidade para que seu sucessor – possivelmente da oposição, pois foi eleito devido a baixa popularidade do primeiro – delas se beneficie.

Se este for mesmo o caso, e se um dia for decidido que tais mudanças serão benéficas para nossa sociedade, a esperança reside no fato de que tais cálculos políticos de curto prazo também eram negativos quando os países estudados tomaram medidas semelhantes. Talvez exista, então, algum outro motivo menos calculista que tenha afetado a decisão em favor das políticas adotadas. O autor espera que este motivo também esteja presente em nosso país.



## VI - BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial: “China – Higher education reform”; Washington, 1997.

Banco Mundial e UNESCO: “Higher education in developing countries”; Washington, World Bank, 2000.

Barr, N.: “Alternative funding resources for higher education”, *The Economic Journal*, vol 103, pp 718-728, 1993.

Barr, N.: “A strategy for financing tertiary education”. Londres, LSE, 2000

Barros, R. P. e Foguel, M. N.: “Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil” em “Desigualdade e Pobreza no Brasil”. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Blom, A. e Velez, C. E.: “The Dynamics of the Skill-premium in Brazil: Growing Demand and Insufficient Supply?”; Washington, World Bank, 2001.

Canton, E. e Meer, P.: “Public funding of higher education: the Danish taximeter-model” em “Higher education reform; getting the incentives right”; Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) e Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). Den Haag, SDU, 2001.

Canton, E. e Venniker, R.: “The dutch higher education system: options for policymakers” em “Higher education reform; getting the incentives right”; CPB e CHEPS. Den Haag, SDU, 2001.

Canton, E. e Venniker, R.: “Economics of higher education” em “Higher education reform; getting the incentives right”; CPB e CHEPS. Den Haag, SDU, 2001.

Canton, E. e Vossensteyn, H.: “Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US” em “Higher education reform; getting the incentives right”; CPB e CHEPS. Den Haag, SDU, 2001.

Castro, C. M. e Levy, D. C.: “Educação Superior na América Latina e no Caribe”; Washington, Banco Interamericano de desenvolvimento, 1998.

Cave, M e Weale, M.: “The assessment: higher education: the state of play”; *Oxford review of economic policy*, vol 8, pp 1-18, 1992.

Ferreira, F.H.G. e Camargo J.M.: “The poverty reduction strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal”; Rio de Janeiro: PUC Texto para Discussão No. 417, 2000.

Ferreira, F.H.G.: “Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional” em “Desigualdade e Pobreza no Brasil”. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Institute for Higher Education Policy: “Reaping the benefits – defining the public and private value of going to college”. Washington, 1998.

Johnstone, B. e Shroff-Mehta, P.: “Higher education finance and accessibility: an international comparative examination of tuition and financial assistance policies”; Buffalo, State University of New York, 2000.

Johnstone, B.: “The economics and politics of income contingent repayment plans”; Buffalo, State University of New York, 2001.

Johnstone, B.: “The finance and politics of cost sharing in higher education”; Buffalo, State University of New York, 2001.

Johnstone, B.: “Student loans in international perspective: Promises and failures, myths and partial truths”; Buffalo, State University of New York, 2001.

Kaiser, F., Vossensteyn, H. e Koelman, J.: “Public funding of higher education – A comparative study of funding mechanisms in ten countries” Enschede : CHEPS, University of Twente, 2001

Ministério da Educação: “Resultados e tendências da educação superior”; Brasília, 2000.

Ministério da Educação da Nova Zelândia: “Student loan scheme – annual report”; Auckland, 2000.

Schwartzman, S.: “A Revolução Silenciosa do Ensino Superior” texto preparado para o seminário “O sistema de ensino superior brasileiro em transformação”, São Paulo, NUPES/USP, 2000.

Stiglitz, J. E.: “Economics of the public sector”; 2ª Edição. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1988.

Von Amsberg, J., Lanjouw P. e Nead, K.: “A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil” em “Desigualdade e Pobreza no Brasil”. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Vossensteyn, H. e Canton, E.: “Tuition fees and accessibility: the Australian HECS” em “Higher education reform; getting the incentives right”; CPB e CHEPS. Den Haag, SDU, 2001.