

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Programas de Financiamento Estudantil -
Democratização do Acesso ao Ensino Superior
no Brasil**

VANESSA DA ROSA GAMA
Matrícula nº: 100111705
libanessa@gmail.com
Orientador(a): Prof^ª Maria Helena Lavinias
lenalavinias@gmail.com

RIO DE JANEIRO
SETEMBRO/2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Programas de Financiamento Estudantil -
Democratização do Acesso ao Ensino Superior
no Brasil**

VANESSA DA ROSA GAMA

Matrícula n°: 100111705

libanessa@gmail.com

Orientador(a): Prof^a Maria Helena Lavinias

lenalavinias@gmail.com

RIO DE JANEIRO
SETEMBRO/2010

Agradeço a Deus, ao meu marido e toda a minha família

À minha orientadora Prof^a Maria Helena Lavinias

A todos os meus professores durante o curso

Aos meus colegas, em especial à amiga Juliane

Que me ofereceram todo o apoio para chegar até aqui

O Pequeno Burguês

Martinho da Vila

Felicidade passei no vestibular
mas a faculdade é particular
particular, ela é particular
particular, ela é particular
Livros tão caros tanta taxa pra pagar
meu dinheiro muito raro,
alguém teve que emprestar
o meu dinheiro, alguém teve que emprestar
o meu dinheiro, alguém teve que emprestar
Morei no subúrbio, andei de trem atrasado
do trabalho ia pra aula, sem
jantar e bem cansado
mas lá em casa à meia-noite tinha
sempre a me esperar
um punhado de problemas e criança pra criar
para criar, só criança pra criar
para criar, só criança pra criar
Mas felizmente eu consegui me formar
mas da minha formatura, não cheguei participar
faltou dinheiro pra beca e também pro meu anel
nem o diretor careca entregou o meu papel
o meu papel, meu canudo de papel
o meu papel, meu canudo de papel
E depois de tantos anos,
só decepções, desenganos
dizem que sou um burguês muito privilegiado
mas burgueses são vocês
eu não passo de um pobre coitado
e quem quiser ser como eu,
vai ter é que penar um bocado
um bom bocado, vai penar um bom bocado,
um bom bocado, vai penar um bom bocado

Resumo

Neste trabalho serão apresentadas as razões que fazem da educação um dos pilares do Estado em seu projeto de consolidação democrática, uma força motriz capaz de operar como mecanismo redistributivo (atenuar desníveis sócio - econômicos), gerar crescimento e fortalecer a cidadania. Utilizando os parâmetros de eficiência e equidade, apregoados pelo Estado do Bem-Estar Social serão discutidos os motivos que justificam a intervenção estatal no financiamento do ensino superior, bem como os limites de atuação do setor privado. Os investimentos em educação de terceiro grau confundem-se com a política de incremento de capital humano, para fins de produtividade.

Serão delineados os programas de fomento ao ensino superior executados no Brasil, para a construção de uma elite intelectual capaz de atender as forças do mercado e resistir às pressões da concorrência internacional. Cada plataforma de ação será analisada à luz dos conceitos de justiça social e eficiência econômica.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I – Modelo de Investimento em Capital Humano Saúde X Educação-----	26
Gráfico II – Bolsas do PROUNI. concedidas por ano;-----	58
Gráfico III – Bolsas do PROUNI concedidas anualmente classificadas por tipo---	58
Gráfico IV- Renda Familiar dos Calouros da UFRJ em 2008-----	60
Gráfico V- Meta do Plano Nacional de Educação-----	62

ÍNDICE

Capítulo I: Fundamentação Teórica -----	8
I.1 Investimento em Capital Humano-----	9
I.2 A educação superior como bem público-----	11
I.2.1 Argumentos que legitimam a Intervenção do Estado Brasileiro-----	14
I.3 Universalização da Educação Superior-----	15
I.3.1 A busca pela eficiência-----	17
I.3.2 Fomento à equidade e justiça social-----	20
Conclusão do Capítulo I-----	22
Capítulo II: Financiamento da Educação Superior -----	23
II.1 Educação Geral: Objetivos-----	24
II.1.1 Custos e Benefícios não Quantificáveis-----	24
II.2 Educação Geral:Métodos-----	29
II.2.1 Intervenção Estatal em prol da Eficiência-----	29
II.2.2- Intervenção Estatal em prol da Equidade-----	30
II.2.3 Tipos de Intervenção-----	31
II.3 Financiamento do Ensino Superior : Objetivos-----	32
II.4 Financiamento do Ensino Superior :Métodos-----	33
II.4.1 Argumentos de Intervenção por Eficiência-----	33
II.4.2 Intervenção no Ensino Superior em prol da Equidade-----	38
II.4.3 Tipos de Intervenção no Ensino Superior-----	39
Conclusão do Capítulo II-----	42
Capítulo III: Políticas de Fomento ao Ensino Superior no Brasil -----	43
III.1 Programa de Crédito Educativo – CREDOC-----	44
III.2 Programa de Financiamento Estudantil – FIES-----	46
III. 2.1 Alterações no FIES-----	51
III.3 Programa Universidade Para Todos – PROUNI-----	55
III.4 Sistema de Cotas -----	58
Conclusão do Capítulo III-----	62
Conclusão Final-----	63
Bibliografia-----	65

Capítulo I: Fundamentação Teórica

Neste capítulo serão apresentados os conceitos que norteiam as políticas sociais direcionados à democratização do acesso ao ensino superior com base nas premissas do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), na visão de diferentes autores que produziram suas análises sob enfoques distintos sobre a temática do custeio da formação universitária.

I.1 Investimento em Capital Humano

O termo “Investimento em Capital Humano” é utilizado para designar o conjunto de esforços empreendidos pelos indivíduos cujas características se adequam à composição da população economicamente ativa de um país, no sentido de aumentar a produtividade do seu trabalho. De forma que, gastos com educação, financiamentos e créditos tomados para fins de aprendizagem e qualificação profissional podem ser traduzidos como meios de elevação do capital humano e ampliação do nível de eficiência técnica da força de trabalho. Tais despesas são realizadas sob a prerrogativa do alto nível de elasticidade que se verifica entre níveis de escolaridade da classe trabalhadora e seus respectivos rendimentos mensais (salários), tese em consonância com os apontamentos do estudo sobre “Investimentos em Capital Humano no Brasil” de Campos, Florissi e Ribeiro (2007). Essa perspectiva valida a escolha por ações em prol de uma formação cujos custos deverão ser mais que compensados no longo prazo e que não representam tão somente o pagamento de mensalidades e aquisição de material de estudo, mas também tudo o que viria a figurar como fruto do ofício ou renda, caso o indivíduo optasse por dedicar-se integralmente ao trabalho. Neste ínterim, preferir o papel de estudante ao de trabalhador implica arcar com o custo de oportunidade do ensino.

A Teoria Econômica passou a destacar a importância do investimento em qualificação profissional através dos trabalhos dos economistas Theodore Schultz e posteriormente, Gary S. Becker (1964). Os anos 80 foram palco do advento das modernas teorias de crescimento endógeno que incorporavam a variável capital humano em seus modelos e hipóteses de desenvolvimento sócio-econômico para os países.

No entanto, assumindo a terminologia de Castel (2000), em seu trabalho intitulado de “As metamorfoses da questão social”, vivemos sob a égide da “Sociedade Salarial”, uma estrutura sócio-econômica na qual não há garantia, nem relação causal irrevogável entre aquisição de conhecimento e alocação no mercado de trabalho. Muito embora, os gastos com educação ainda representem o principal passaporte para fins de mobilidade social e escalada para níveis superiores de classe econômica, para aqueles que não são herdeiros de uma riqueza permanente e patrimonial, e que não se possa evidenciar empiricamente bons empregos como consequência necessária e inequívoca de um diploma de nível superior. Isto

porque, as conquistas da classe trabalhadora obtidas durante as primeiras décadas do século XX, como a formalização das relações contratuais de trabalho e os passos dados na direção da Seguridade Social foram de certo modo suplantados pelo fenômeno de alienação do trabalho, transferência de poder das classes menos abastadas para as proprietárias do capital, uma vez que a acumulação de capital gerou um processo de dispensa de mão de obra, extraindo a capacidade de barganha da força de trabalho, seu papel de massa de manobra, ratificado pela sua já não tão significativa imprescindibilidade e fácil reposição.

“A classe operária foi destituída da posição de ponta de lança que ocupava pela promoção da condição de assalariado. Esquemmatizando a transformação que se realizou durante cerca de 40 anos (dos anos 30 aos anos 70) dir-se-á que o “particularismo operário” não foi abolido, mas deixou de desempenhar o papel de “atrativo” que tinha tido o processo de constituição da sociedade industrial. O salariado operário foi literalmente esvaziado das potencialidades históricas que o movimento operário lhe emprestava. A condição operária não deu à luz uma outra forma de sociedade, apenas se inscreveu num lugar subordinado na sociedade salarial.”²

Na interpretação de Castel (2000), a aquisição de conhecimento relativa ao investimento em capital humano, bem como o aperfeiçoamento técnico do trabalhador são arrendados pelos empregadores que ao contratarem mão-de-obra, o fazem segundo uma lógica de formação de estoque produtivo, já que o capital humano consiste em uma componente que ilustra a incorporação de novas habilidades ao processo produtivo, agregando criatividade, proporcionando estímulo à inovação, redução de custos e maior racionalização dos processos. O aumento da produtividade do trabalho está historicamente relacionado à elevação dos salários, muito embora a análise da evolução dos rendimentos ao longo do tempo venha a explicitar que as disparidades entre as classes sociais tenham permanecido constantes e até com tendência ao aprofundamento. A Sociedade Salarial teria colocado uma parcela mais expressiva da População Economicamente Ativa (PEA) nas universidades sem, no entanto, ter neste contexto amenizado o problema das desigualdades materiais e intelectuais entre as camadas abastadas e as de baixa renda, fazendo com que fosse mantido o leque das hierarquias sócio-econômicas.

² CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário, p.450

A Teoria do Capital Humano traduz uma visão otimista em demasia no tocante à educação, frente à realidade que mostra que computados todos os custos (inclusive o custo de oportunidade de estudar) os investimentos em capital humano nem sempre produzem taxas de retorno financeiro efetivo positivas, a despeito do aumento do nível de escolaridade ser altamente sensível aos salários. O delineamento desse quadro implica na descrição do risco que os agentes assumem ao contrair um empréstimo ou financiamento para educação superior.

Na visão de Castel (2000), os desenvolvimentos da rede de proteção social, dos direitos do trabalho e das políticas de educação para o ensino superior constituem as premissas básicas para reduzir o risco agregado ao investimento em capital humano que está, por sua vez, relacionado ao crescimento econômico. Esforços governamentais de financiamentos subsidiados do ensino revelam-se como um instrumental útil para a melhoria dos retornos financeiros relativos à educação, desde que caracterizados por uma faceta social que os desvincule das cobranças habituais do mercado e encontram-se igualmente associados às propostas de ações em prol da melhoria dos níveis de redistribuição de renda.

Seguindo a linha de pensamento de Castel (2000) que relaciona crescimento econômico e qualificação da mão-de-obra, considerando o risco de não haver taxas de retorno positivo para os dispêndios com os empreendimentos em educação, pode-se inferir uma maior responsabilidade de toda a sociedade quanto à questão da democratização do acesso ao ensino superior, começando pelo tratamento do ensino como bem público e a decisão por investir em capital humano de âmbito não apenas individual, mas coletivo. Um contexto que possivelmente mostre que principalmente em países como o Brasil, em que boa parte da mão-de-obra apresenta baixo nível de qualificação técnica, e as taxas de desemprego mais elevadas correspondem aos jovens em busca do primeiro emprego, o caminho para o desenvolvimento passe pela universalização do acesso à educação superior.

I.2 A Educação como Bem Público

Segundo Castel (2000), ao propiciar a qualificação da mão-de-obra no país e os investimentos em educação superior, a qual se espera refletir em melhores salários, o Estado estará a uma só medida promovendo o emprego e o consumo. Visto que na Sociedade Salarial o indivíduo constrói sua identidade através do que consome, pretendendo assim expressar a sua particularidade,

bem como projetar-se em grupos sociais e que a propensão marginal a consumir da classe assalariada é bastante elevada e próxima de 1 (um), o Poder Público passa a intervir não apenas como produtor de bens , mas como produtor de consumidores, os quais também podem ser designados como assalariados solváveis.

Além disso, ao tratar o ensino superior como bem ou serviço público o Estado passaria a intervir mais direta e concretamente na preparação de indivíduos mais aptos a exercer a sua cidadania de forma consciente e responsável, assumindo para si o direito que lhes cabe, de decidir com soberania em prol do desenvolvimento que vem a cargo dos investimentos na formação de uma Sociedade do Conhecimento. Evitando-se assim, a concepção da educação como mercadoria sob os critérios de comercialização vigentes.

O caráter comercial é estimulado pela introdução de novas tecnologias e fomentado pela Organização Mundial do Comércio - OMC, como sinaliza o estudo “Educação: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC?” de Dias (2007). Este ensaio sinaliza que a estruturação da sociedade do conhecimento que viria a representar, se bem administrada, um instrumento válido a fim de proporcionar uma distribuição mais equitativa das riquezas do mundo, estaria correndo o risco de figurar como mais um fator adicional de dominação por parte de poucos e de exclusão da maioria.

De acordo com Castel (2000), para o Poder Público, assumir as rédeas da educação, em tempos de Internet e de tecnologias inovadoras, pode significar a obtenção de retornos positivos. Representaria deter o controle sobre a formação das mentes pensantes e constituiria uma pá-de-cal final, no pouco que resta, num contexto de globalização, da soberania dos estados nacionais.

No dia 9 de outubro de 1998, representantes de mais de 180 países reuniram-se na sede da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a UNESCO, em Paris, para a aprovação do documento que fora intitulado: “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação” (Belfield e Levin: 2002). Ocasão em que o ensino superior foi definido como um serviço público que deve ser pautado em objetivos e necessidades sociais, o que inclui o respeito às diferentes culturas e à proteção do meio ambiente.

Destacou-se a afirmação de que na ausência de educação superior e instituições de pesquisa de qualidade adequadas, capazes de estimular a formação de uma massa crítica de pessoas cultas e mais criteriosas, nenhuma nação pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno nem diminuir as discrepâncias que separam os países periféricos dos países centrais. A essência do conteúdo da Declaração se alicerça na concepção de que o acesso à educação, inclusive ao ensino

superior, é um direito humano, que não pode assumir contornos de mercadoria comercial. A comercialização do ensino restringiria as possibilidades de ingresso dos jovens à margem da ditadura do consumo, ao mundo universitário, extraindo-lhes o direito à qualificação profissional, a qual deve ser antes estimulada que reprimida pelos governos. Na tentativa de reafirmar esse propósito, seria necessário garantir a prevalência de valores acadêmicos em detrimento de interesses corporativos, buscando-se um maior controle público que possa evitar um engessamento indesejável das instituições universitárias.

Seguindo a linha de Castel (2000), pode se afirmar que a dinâmica do Mercado apresenta falhas estruturais tais como a assimetria de informação e a formação de economias de escala e monopólios que ameaçam a livre concorrência, bem como impõem restrições ao fluxo de bens, mercadorias e a alocação de trabalho na economia. De forma que o Estado Democrático precisa intervir no sentido de corrigir e regular as consequências de tal ineficiência, pautando suas ações em processos de socialização, aumentando sua oferta de serviços públicos nas esferas tidas como essenciais (saúde, educação, proteção social), elevando assim a propriedade social. Já que bens públicos não são apropriáveis individualmente, tampouco comercializáveis, mas atendem ao benefício comum, situando-se aquém da lógica do patrimônio e da iniciativa privada, incorporados a mesma esfera da propriedade de transferência que a Seguridade Social amplia simultaneamente. Há uma sinergia entre a consolidação de uma propriedade-proteção e o desenvolvimento de uma propriedade de uso público.

Com base no raciocínio do autor citado no parágrafo acima, pode-se inferir que o custeio da Educação Superior e sua caracterização como bem público por si só são compensados pelas externalidades positivas que este investimento em capital humano geram para a sociedade como um todo, tais como a elevação da produção de pesquisa e tecnologia no país (P&D), lembrando que as instituições universitárias constituem além de centros de aprendizagem, lócus da formação de cientistas e pesquisadores, especialistas nas mais diversas áreas, além dos benefícios sociais ocasionados pela promoção de um status que confere aos indivíduos melhor capacidade de exercer a sua cidadania. Contexto que justificaria a aplicação dos princípios Keynesianos a partir dos quais se elaboraria uma correspondência entre objetivos econômicos, políticos e sociais. A concepção circular de uma regulação que age sobre as relações econômicas para promover o social, mas que também faz do horizonte social um meio de reerguer a economia quando esta se abate, ou entra em recessão.

Conforme as observações delineadas no estudo sobre “Políticas Macroeconômicas e Políticas Sociais” de Sicsú (2006) pode-se destacar que no Brasil, os programas macroeconômicos e as elevadas taxas de juros são focados no intuito da realização de superávits primários (arrecadação subtraída do montante de gastos com investimentos), meta prescrita aos países em desenvolvimento pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em detrimento ao estímulo à ampliação dos gastos sociais. Taxas de juros mais reduzidas trariam ao mercado a perspectiva de que os compromissos da dívida pública poderiam ser pagos, já que os déficits nominais praticamente deixariam de existir e haveria um volume mais substancial de recursos para a efetivação de uma política fiscal de gastos de investimento e de uma progressiva universalização dos gastos sob a rubrica social, o que viria a culminar não só na melhoria dos níveis de bem-estar, mas na certeza de se estar no caminho mais acertado em busca do pleno emprego. O nível de gastos sociais (o que inclui a proposta de financiamento do Ensino Superior), dado o elevado peso da carga tributária no país, estaria aquém do potencial que pode ser atingido.

I.2.1 Argumentos que legitimam a Intervenção do Estado Brasileiro

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988):

“Título VIII
Da Ordem Social

Capítulo III
Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I

Da Educação

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País”³

Elaborado durante a gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano Nacional de Educação, o PNE foi instituído pela Lei Nº10. 172, promulgada em 9 (nove) de janeiro de 2001. Em observância a preceitos e valores da Carta Magna (Constituição Federal) a iniciativa visa estimular parcerias entre o Governo e as Instituições de ensino em todo país a fim de criar mais oportunidades de ingresso aos estudantes, tais como a isenção no pagamento de impostos concedida a Faculdades Particulares, que aderirem aos programas de financiamento estudantil. Pretende-se atingir as metas de matricular 30% (trinta por cento) da população na faixa etária de 18 a 24 anos no Sistema de Educação - garantidas as condições de expansão-além de aumentar em 40% (quarenta por cento) o número de vagas no Setor Público, até o ano de 2010.

O PNE assume, dentre as suas diretrizes, o compromisso de reduzir as desigualdades existentes entre os estados e municípios brasileiros no tocante à oferta de vagas, qualidade de ensino e infra-estrutura dos prédios que alojam as instituições, bem como traçar um perfil do estudante de cada região brasileira.

I.3 Universalização da Educação Superior

Há duas formas distintas de se tratar a questão do provimento da proteção social: a primeira parte da ideia de que a concessão do benefício depende de contribuição prévia, de base compulsória, assumindo assim os contornos de prestação de seguros contra os riscos os quais o indivíduo está sujeito mediante situações como o desemprego. Tal concepção ou

³ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, p.64

modelo fora cunhado pelo Governo de Bismarck (Otto Von Bismarck, Primeiro Chanceler do Império Alemão – 1871-1890). Já a segunda fora desenvolvida por Lorde William Beveridge que no ano de 1942, publicou o relatório: “Beveridge Report” (Harris, 1997) no qual discorrera sobre os mecanismos de proteção social como forma de libertar os indivíduos de suas necessidades. A prestação dos benefícios neste caso encontra-se acima do nível necessário apenas à reprodução da classe trabalhadora, ou seja, além de sua mera subsistência e mais próxima ao seu bem-estar, visto que as necessidades de um indivíduo estão além de sua mera sobrevivência.

“Beveridge, as we have seen, was sympathetic, to the view that an administrative definition of “subsistence” should take account of changing social perceptions of human needs. He recognized also that there were many variable componentes in the needs of different individuals. (...); and he was determined to fix benefits at a level that should simultaneously be high enough to save claimants from public assistance and low enough to encourage voluntary thrift.”⁴

Assim, de acordo com o exposto em Castel (2000), enquanto o sistema Bismarckiano vincula a proteção social a encargos salariais, confirmando a ausência de mobilidade entre as classes sociais, a concepção de Beveridge representa a evolução da idéia de seguro para a de seguridade, e a tentativa de promover, através da universalização da concessão de benefícios a melhoria dos níveis de equidade e justiça social.

Há na atualidade um paradoxo aparente, apontado por Castel (2000) percebido como o recrudescimento do liberalismo e a celebração da empresa frente à intensificação das intervenções do Estado na dinâmica sócio-econômica, em especial no tocante ao emprego e à qualificação profissional o que supõe em voga a questão da democratização do ensino superior. No entanto, há de se questionar não apenas o quanto o Poder Estatal interfere em si, mas como o faz. É em relação à transformação das modalidades de atuação governamental a que se deveria atentar. Segundo ele, verifica-se a transição de políticas desenvolvidas em prol da integração para medidas de inserção. Na definição do autor (Castel: 2000), as primeiras são marcadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do seu centro, estando nessa perspectiva incluídas

⁴ HARRIS, Jose. **William Beveridge**: A Biography, p.386

ações de diretrizes gerais como a promoção do acesso a todos os serviços públicos e à qualificação profissional, maior oferta de oportunidades, desenvolvimento dos mecanismos de proteção, além da consolidação da condição salarial.

Já as políticas de inserção obedecem à lógica da discriminação positiva, ou seja, se aplicam apenas a uma parcela da população previamente definida, a zonas singulares do espaço social para as quais foram traçadas estratégias específicas de atuação. A distinção entre os dois tipos de políticas compreenderia a diferença entre os próprios conceitos de Seguridade Social (que pressupõe a socialização generalizada dos riscos) e Ajuda Social (o qual mais se aproxima da idéia de assistência, de um auxílio que para ser prestado deve repousar sob a égide de um teto de recursos ou de uma taxa de invalidez), respectivamente.

Políticas de inserção possuiriam a vantagem de serem menos onerosas ao orçamento público, embora possam apresentar mais revezes. Particularmente, porque a seletividade ditada por esse tipo de estratégia poderia vir a comprometer a finalidade a que se deseja atingir com a prestação do benefício, na medida em que o público alvo não for devidamente identificado. Já as políticas de integração podem apresentar custos mais elevados, mas sua vocação universal e homogeneizadora conduziria a uma melhor resolução no sentido de dirimir ou amenizar as discrepâncias no conjunto social. De acordo com Castel (2000), estas últimas, dado a sua maior abrangência, quando aplicadas ao âmbito do custeio do Ensino Superior, tenderiam a oferecer retornos mais positivos no longo prazo, já que os salários são sensíveis a níveis mais elevados de instrução.

O autor (Castel: 2000) acredita que o caráter universal das políticas de integração aplicadas ao campo da Educação Superior se mostra mais adequado às propostas de melhoria dos níveis de eficiência, equidade e justiça social através do ensino, parâmetros que norteiam os argumentos de intervenção estatal em prol da democratização do acesso às universidades, bem como ao fomento da liberdade intelectual.

I.3.1 A Busca pela Eficiência

Em seu estudo intitulado de “ The Economics of the Welfare State”, no capítulo catorze que versa sobre o financiamento do ensino superior, Barr (2003) realiza uma explanação sobre o jovem candidato à universidade que considera como um consumidor

bem informado quanto aos custos a serem adquiridos com o financiamento de seu investimento em qualificação, na rede particular de ensino, já que o processo de ingresso à faculdade pode ser antecipado, planejado a mais longo prazo. No entanto, dentre os indivíduos de camadas mais pobres da população pode persistir o problema de ineficiência resultante da assimetria de informação, em especial, nos casos em que os pais ou parentes mais próximos não possuem formação de nível superior. Este constitui um dos argumentos delineados por este autor apresentados nesta seção e complementados no capítulo seguinte.

Com base no estudo de Barr (2003) pode-se afirmar que, ainda que um diploma de nível superior confira maiores possibilidades à aquisição de um bom emprego, há uma enorme variabilidade entre as faixas salariais entre indivíduos com formações distintas e mesmo dentre aqueles pertencentes a uma mesma profissão. Além da questão da falência da capacidade integradora das empresas que se utilizariam de mão-de-obra barata ofertada por pessoas qualificadas na forma de estágios de curta duração e alta rotatividade, haveria também uma problemática associada à sociedade atual que apresenta um exército de desempregados qualificados sem o poder de barganha detido outrora pelo movimento operário que reafirmava junto aos proprietários de capital a sua imprescindibilidade. De forma que contrair um empréstimo para o financiamento do ensino superior vem a representar um empreendimento de alto risco, sobretudo para estudantes de origem pobre que tendem a ser menos informados e aptos a absorver riscos financeiros.

Empréstimos para crédito do Ensino Superior podem assumir três perfis distintos (Barr: 2003):

- Repasses periódicos de quantias pré-fixadas de pagamento ou amortização do empréstimo (*mortgage-types*);

- Pagamento efetuado sobre uma porcentagem x dos rendimentos que venham a ser adquiridos pelo estudante que contraíra o empréstimo, até que a dívida acrescida dos juros seja plenamente saldada (*income-contingent loans*) Neste contexto, a duração do repasse é variável de caso a caso;

- Com a imposição de uma espécie de taxa de graduação (*graduate tax*), o pagamento da dívida pode se perpetuar ao longo da vida do estudante recém formado até que ele venha a se aposentar. Neste caso, graduados que apresentem altos rendimentos

podem vir posteriormente a repassar ao mercado um valor acima do que lhes fora anteriormente concedido na forma de empréstimo.

Na análise do autor (Barr: 2003), por causa das imperfeições e falhas do mercado, sobretudo a primeira alternativa se mostra como aquela que oferece o maior risco tanto pra o recém graduado que no caso de inadimplência não terá sequer como devolver o bem financiado (como o faria caso o empréstimo houvesse sido contraído para o financiamento de uma casa, por exemplo) quanto para o mercado. As demais embora possam oferecer menos riscos, ainda assim confeririam receio aos estudantes, especialmente se estes fossem procedentes de camadas de baixa renda.

Em seu estudo, Barr (2003) aponta o argumento liberal o qual defende que a principal razão para que haja falhas de mercado no âmbito do Ensino Superior, encontra-se na má formulação de propostas de financiamento por parte do mercado de crédito, para estudantes que apresentam um elevado potencial de auferir ganhos futuros, mas possuem baixos rendimentos correntes. Neste caso, ele acredita que a intervenção estatal se faz necessária a fim de atender ao propósito de regulação dos mercados de financiamento e por si só seria suficiente para ampliar o acesso às universidades. Além disso, ele considera que o fundo estatal destinado às instituições universitárias, mesmo em ocasiões em que é expressivo, representaria uma considerável fatia do orçamento público dirigida aos gastos sociais, colocaria em risco a liberdade intelectual e acadêmica e seria ineficiente quanto a sua distribuição e aplicação de recursos. Já que os limites de gastos impostos pelo Tesouro Nacional obrigariam as universidades a racionar os incentivos financeiros destinados aos departamentos. O autor (Barr: 2003) acrescenta ainda, a constatação empírica de que, no contexto da enorme competitividade para o ingresso nas universidades públicas, os estudantes de baixa renda seriam os menos contemplados e bem sucedidos no exame de admissão.

De acordo com Barr (2003) parte dos benefícios resultantes do investimento em educação superior e qualificação profissional vêm a ser usufruídos por toda a sociedade. De maneira que esta afirmação justificaria o subsidiamento estatal, e a destinação de uma parcela de recursos do contribuinte (receita dos impostos) para fins de financiamento do Ensino Superior, embora este contingente devesse representar apenas uma fração do total

necessário para saldar o investimento em capital humano. Diante do exposto, o autor acredita que a medida mais eficiente para o fomento à ampliação do contingente de formação universitária vem a ser a concessão de uma modalidade de empréstimo cujo resgate se dá paulatinamente, refletindo a capacidade do indivíduo para pagar - em consonância com os seus rendimentos - além de ofertar uma maior flexibilidade de tempo para a amortização da dívida (*income contingent loan*).

No entanto, o próprio autor (Barr: 2003) admite que o argumento delineado acima subestimaria, ao menos em parte, o receio dos jovens quanto a estar em débito, já que no presente seus vencimentos futuros constituiriam uma incógnita, bem como a própria garantia de alocação no mercado de trabalho. Haveria ainda outro risco agregado referente à possibilidade de eventual reprovação nas disciplinas, o que não só poria em risco a perpetuidade do financiamento, quanto em caso de continuidade da concessão da bolsa aumentaria substancialmente o volume de recursos a serem posteriormente restituídos. De forma que empréstimos, mesmo quando cedidos sob a prerrogativa de serem, após a formatura, cobrados de acordo com a quantia e o tempo que o indivíduo pode pagar, constituiriam barreiras de entrada aos jovens candidatos às universidades, sobretudo se estes fossem oriundos das camadas menos abastadas da população.

Os pressupostos abordados nos parágrafos anteriores desta seção contrastam com a linha seguida por teóricos como Castel (2000) os quais afirmam que insistir no sistema de concessão de empréstimo implica em ratificar a estratificação social, uma solução bismarckiana que, de acordo com esta visão alteraria pouco significativamente os desníveis materiais e intelectuais na “Sociedade Salarial”, sobretudo se a economia do país em questão não estivesse crescendo o suficiente para que se pudesse vislumbrar o pleno emprego. Neste contexto, defende-se uma alternativa universalista considerada mais eficaz para que ocorra ampliação dos provimentos destinados às universidades públicas, e que estas instituições possam ser periodicamente avaliadas, a fim de garantir que o aumento dos recursos esteja sendo bem aplicado; tanto em investimentos na qualidade do ensino quanto no incremento do número de vagas. Nesta interpretação, se o acesso dos estudantes às unidades públicas é ainda limitado para os jovens de baixa renda, tal quadro decorreria das conseqüências negativas ocasionadas por falhas estruturais acumuladas durante a formação educacional no

ensino médio e fundamental. A falta de preparo que aludiria à problemática relativa à ineficiência da base do sistema educativo.

I.3.2 Fomento à Equidade e Justiça Social

Os princípios de equidade e justiça social constituem a essência de políticas de integração de base universalista. De acordo com Castel (2000), no âmbito do ensino superior, consistem em iniciativas, cunhadas por uma concepção beveredgiana, que visam promover através da democratização do acesso às universidades, a redução das desigualdades no seio da sociedade e conduzem à equalização de oportunidades.

Na visão do autor exposto no parágrafo acima, o princípio da equidade está relacionado ao esforço pela incorporação dos segmentos da sociedade menos favorecidos, bem como à melhoria do padrão de atendimento dos serviços sociais que pode conduzir ao aumento de bem-estar. Em sua interpretação, não há como exigir que trabalhadores com soldos reduzidos possam vir a se tornar contribuintes mais regulares de programas sociais destinados ao ensino superior, ou mesmo passem a se tornar mais aptos a programas assistenciais de base compulsória, já que a renda dos mesmos está próxima ao nível de sobrevivência.

No contexto brasileiro, o estudo de Sicsú (2006) oferece uma contribuição ao pressuposto delineado acima ao sinalizar que no Brasil, país que apresenta um perfil tributário classificado como regressivo, há margem para ampliação de investimentos na área de ensino os quais possam evitar o desperdício de talentos. Desde que sejam executadas reformas que tornem a incidência mais progressiva, o que liberaria mais recursos para os dispêndios de rubrica social.

Conclusão do Capítulo I

As ações governamentais em prol da democratização do acesso ao ensino superior refletem a importância que um país atribui à variável investimento em capital humano e ao fomento à capacitação profissional em suas equações de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico. Políticas macroeconômicas possuem sinergia com as plataformas sociais e por isso determinam o quanto do orçamento público pode ser dedicado às medidas para a melhoria dos níveis de equidade através da oportunidade à qualificação.

Na interpretação de Castel (2000), conceber a educação superior como mercadoria, financiada sob o caráter de seguro não conduz a sociedade a uma alteração significativa da estratificação de classes e à redistribuição de renda a favor dos segmentos desfavorecidos. Já a atribuição da faceta de bem público permitiria a adoção de um horizonte universalista da provisão de recursos que além de aumentar o nível de bem-estar e reduzir desníveis materiais e intelectuais entre os indivíduos, estimularia a promoção do pleno emprego.

Já na visão do autor inglês Barr (2003), considerando as premissas de eficiência e equidade do Estado do Bem-Estar-Social, o ensino superior pode se constituir num cenário de atuação mista entre recursos públicos e privados, no qual o indivíduo (o particular) e a sociedade (o coletivo) cooperem conjuntamente para que haja ampliação dos investimentos destinados ao fomento da graduação. Esta abordagem é descrita no capítulo a seguir.

CAPÍTULO II – Financiamento da Educação Superior

Neste capítulo será apresentado o pensamento lógico que estrutura as políticas públicas na área de ensino fundamentadas na bibliografia referencial de Nicholas Barr intitulada de “The Economics of the Welfare State” (2003) com base nos capítulos treze e catorze que versam sobre educação escolar e universitária, respectivamente. O conteúdo delineado a seguir representa a visão deste autor quanto aos pressupostos teóricos e ações que conduzem à ampliação dos níveis de equidade e eficiência e à consolidação do Estado do Bem-Estar Social no horizonte educacional, considerando a vertente de atuação mista entre a esfera pública e a privada.

De acordo com Barr (2003) a definição do que significa uma “boa educação” é imprecisa, posto que varia de acordo com as diferenças culturais entre as nações. No entanto, o ensino constitui uma pauta de suma importância em todos os países nos quais os objetivos de evidenciar aptidões e de não desperdiçar talentos sejam perseguidos.

Retomando a Teoria do Capital Humano, Barr (2003) realiza a demonstração teórica da hipótese que relaciona o investimento em anos adicionais de estudo ao incremento dos rendimentos futuros.

O estudo de base deste capítulo (Barr: 2003) expressa a ideia de que o processo educacional não se resume à formação técnica e à capacitação de profissionais, mas à constituição de novos valores que incorporados em ações individuais somam-se à meritocracia dos diplomas e se concretizam em rendimentos marginais.

II.1 Educação geral: Objetivos

Eficiência Alocativa

Os estudos de Utilidade realizados pelo autor (Barr: 2003) consideram que o ponto ótimo dos investimentos em ensino consiste no lócus em que o rendimento proporcionado pela última unidade em educação se iguala ao valor marginal que adviria da aplicação dos recursos em questões alternativas, em pautas como saúde e alimentação. A eficiência alocativa é entendida como a configuração de atividades educacionais que visam qualificar os indivíduos econômica, social, política e culturalmente preparando-os para atuar na sociedade, para cada etapa de ensino existe um ponto ótimo de produção, alcançá-lo significa atingir o objetivo micro-eficiente.

Uma vez definido o nível eficiente de produção e a distribuição eqüitativa de recursos é possível passar para a abordagem do financiamento. O autor Barr (2003) acredita que o setor privado é capaz de realizar a eficiência alocativa na área educacional, já a ampliação das oportunidades de ingresso seria mais bem alcançada através da ação governamental: pela transferência de subsídios ou por meio da isenção de impostos para as instituições privadas de ensino. Nesta visão, o financiamento por parte do Estado é visto como mais eficiente utilizando-se do imposto progressivo, um mecanismo que possibilitaria a redistribuição de recursos da classe abastada para usufruto dos mais pobres.

II.1.1 Custos e Benefícios não Quantificáveis

Com base no raciocínio delineado pelo autor (Barr: 2003) pode se afirmar que os investimentos em educação produzem benefícios nem sempre traduzíveis em números ou variáveis as quais se possa atribuir um peso ou valor já que extrapolam a status da formação profissional, que é possível quantificar todo instrumental disponibilizado pelas instituições de ensino para as aulas, tais como equipamentos tecnológicos- por exemplo, sem que, no entanto se possa mensurá-lo em termos qualitativos, e que a tentativa de expressar em linguagem matemática habilidades naturais e a qualidade da herança de conhecimento transmitida pelos familiares é contraproducente. O que, contudo, não tomaria o contexto menos real e tangível. Segundo Barr (2003) não há como responder precisamente à

indagação que contrapõe aptidões, com uma educação de qualidade quando se pretende afirmar qual dos aspectos apresenta maior peso refletido na produtividade do indivíduo à posteriori.

O Modelo de Capital Humano apresentado por Barr (2003) ⁵descreve o comportamento da demanda por educação relacionando Produção à Utilidade. Nesta abordagem, a educação é tida como um tipo de investimento que opera no indivíduo de maneira a alavancar a sua produtividade. Funciona como uma aplicação rentável à medida que aumenta progressivamente a possibilidade de ganhos futuros, deduzidos os custos iniciais, mesmo em caso de retração da margem de lucros. Há uma constatação empírica de forte correlação entre qualificação e nível de renda. A utilidade se descortina à proporção que a educação é capaz de oferecer benefícios intertemporais. Além disso, confere retornos que extrapolam a dimensão financeira tais como poder selecionar as preferências que impliquem em maior satisfação e dispor de mais tempo para usufruir do lazer.

Pressupostos iniciais do Modelo de Capital Humano:

- 1- O investimento em educação eleva o produto marginal do indivíduo no futuro e, portanto seus rendimentos;
- 2- A elevação dos rendimentos financeiros se apresenta como único benefício advindo da educação, já que os demais retornos positivos não são quantificáveis.

$$\text{Na equação: } GPV = B_1/(1+r) + B_2/(1+r)^2 + \dots + B_N/(1+r)^N \quad (2.1)$$

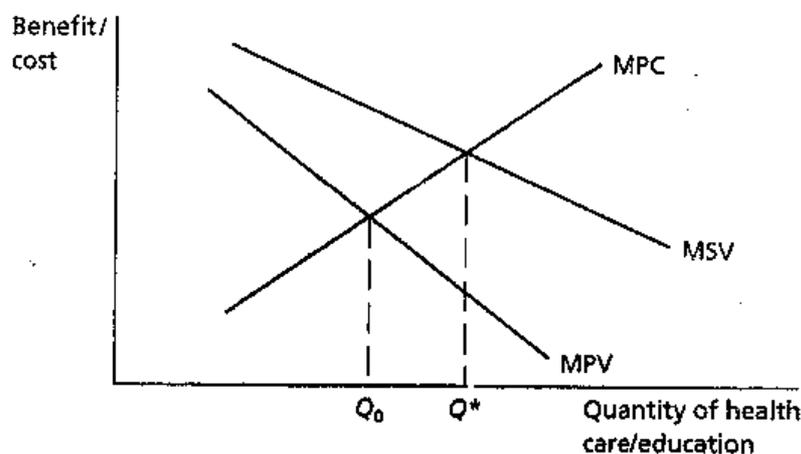
Considera-se B1 o benefício adquirido pelo indivíduo por cada ano extra de estudo, r sua taxa de tempo gasto em suas preferências e *The Gross Present Value* - GPV a sigla que descreve o valor bruto no presente por cada ano adicional de ensino.

Logo, *The Net Present Value* – NPV consistirá no valor presente líquido em que:

$$NPV = \sum_{t=0}^N Bt / (1+r)^t - C_0 \quad (2.2)$$

Gráfico I – Modelo de Investimento em Capital Humano Saúde X Educação

⁵ BARR, Nicholas: *Economics of The Welfare State*, cap.14, p. 296



. A simple human capital model of the individual decision to invest in health care/education

Fonte: (Barr:2003)⁶

O termo C_0 representa o custo agregado a cada ano adicional de ensino incluindo perdas de rendimentos. O indivíduo se sentirá estimulado a prosseguir seus estudos desde que $GPV > C_0$, ou seja, o valor bruto presente flutue acima do custo até o ponto em que o valor presente líquido seja nulo, em que $NPV=0$. Este é o nível de educação *The Marginal Private Value* – MPV descrito no ponto Q_0 em que o valor marginal privado da educação é igual ao valor bruto marginal presente da educação e o custo da educação individual se equivale ao *The Marginal Private Cost* – MPC, ou seja, custo marginal privado.

Não haveria variação significativa na equação 2.1 caso o pressuposto (2) fosse relaxado, já que os benefícios do consumo diminuem o custo C_0 e os retornos não financeiros aumentam B_t . Configuração que leva o indivíduo a optar por adquirir mais anos de aprendizado.

As equações configuram a hipótese forte de que há uma relação de causalidade entre aprendizagem e aumento da produtividade. Ainda assim, não se pode atribuir à educação o papel de única responsável, já que as aptidões também fornecem a sua contribuição.

⁶ BARR, Nicholas: **Economics of the Welfare State**, cap 14, p. 297

Já a Triagem - uma outra linha de investigação citada pelo autor (Barr:2003) - discordará da relação de causalidade entre as variáveis ensino e produtividade. A hipótese desta pesquisa pressupõe que a educação além do nível básico não incrementa a última. Outro argumento ressalta que embora as firmas busquem profissionais qualificados são incapazes de distinguí-los frente aos pouco habilitados ou inaptos, antes de empregá-los.

Contrariando os pressupostos levantados pela Triagem, o estudo de Barr (2003) aborda o caso em que o ensino inclui treinamento profissional, contexto no qual se verificaria uma contribuição direta na produtividade. A hipótese forte desconsidera a variedade tanto de profissões quanto de habilidades existentes bastante heterogêneas entre si.

O autor (Barr: 2003) considera possível quantificar os rendimentos monetários sob o enfoque do indivíduo, mas não a utilidade associada aos diversos níveis de ensino.

Externalidades

Sob a ótica do autor (Barr: 2003), o enfoque conferido ao financiamento do ensino extrapola a dimensão contábil ao considerar as externalidades inerentes ao processo, benefícios diversos que contribuem, inclusive, para o incremento da produtividade alheia e otimizam o tempo de atividade laboral. A educação, à medida que se concretiza em salários mais altos levaria conseqüentemente à elevação do volume de encargos (receita do governo), ou seja, indivíduos que auferem maiores receitas passariam a transferir ao Setor Público uma soma mais vultosa de tributos incidentes sobre a renda. Uma justificativa para quaisquer transferências de subsídios a investimentos que gerem elevação futura da margem de contribuição.

Na interpretação do autor (Barr: 2003), na ausência de subsídios, os investimentos em educação conferem uma espécie de “dividendo” para futuros contribuintes.

De acordo com o estudo de Barr (2003), no interior das fábricas, verifica-se que os benefícios gerados pelo ensino conferem maior capacidade de adaptação da mão-de-obra qualificada às mudanças tecnológicas. Entretanto, não é possível isolar o efeito positivo do ensino, diante de outras variáveis relacionadas à produtividade, tais como a destreza natural do indivíduo, além da quantidade e qualidade de capital empregado no processo produtivo.

Com base no estudo citado no parágrafo acima, é possível afirmar que a educação confere ainda externalidades positivas como o aumento do acervo cultural e aquisição de boas maneiras, o que torna os indivíduos mais aptos a conviver em harmonia no seio da sociedade. Requisitos que são avaliados inclusive no processo de seleção de grandes empresas e que muito além de um currículo podem ser decisivos na conquista de bons empregos e na garantia da alocação no mercado de trabalho. Além disso, o ensino propicia um exercício mais consciente da cidadania.

Assim, o autor (Barr: 2003) atingiu as seguintes conclusões: se a educação é capaz de fomentar o aumento da produtividade e gerar externalidades positivas o montante de ensino escolhido pelo indivíduo num sistema de mercado, Q_0 no Gráfico I (Barr: 2003), consistirá em habitualmente menos que o do nível ótimo, Q^* . Se a hipótese da triagem for a mais acertada, então os investimentos na área educacional levam ao incremento dos retornos individuais, mas não necessariamente ao da produção. Neste caso, os indivíduos estariam optando por um pacote de ensino acima do socialmente eficiente. Na equação (2.2), a taxa de retorno, r_0 consiste na taxa de juros que iguala o valor presente do fluxo de benefícios futuros ao custo inicial de se adquirir uma unidade adicional de educação. Os juros r_0 reduzem o valor presente líquido NPV da educação adicional a zero.

O modelo de estudos empíricos, citado pelo autor (Barr: 2003) encerra as proposições: de que a taxa de retorno dos investimentos em educação é mais alta no nível básico e depois passa a declinar nas etapas seguintes e de que o retorno individual excede a taxa de retorno social em todas as fases de ensino. As conclusões se baseiam apenas nos retornos financeiros. Promove-se tão somente uma estimativa da associação entre educação e rendimentos futuros.

Relação entre a Promoção do Ensino e o Crescimento Econômico

Com base no trabalho referencial deste capítulo (Barr: 2003) o crescimento econômico depende do aumento dos níveis quantitativos e qualitativos do estoque de capital, do incremento da mão-de-obra em número e capacitação, além de fatores de natureza alheia à ordem econômica. A educação atua apenas na qualificação dos trabalhadores, no entanto não se sabe ao certo o peso de sua influência frente aos demais fatores.

Um estudo (OCDE: 2003) sobre os países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE de industrialização avançada apresentou a conclusão de que os investimentos em capital humano se refletiram no aumento de suas taxas de crescimento econômico. Desta maneira, pode-se vislumbrar na prática o risco compreendido em optar por investir num montante aquém do nível ótimo em educação.

““The improvement in human capital has been one of the key factors behind the growth process of the past decades in all OECD countries... (Bassani and Scarpetta 2001:39; see also OECD 2003b)”.”⁷⁵

II.2 Educação Geral:Métodos

II.2.1 Intervenção Estatal em prol da Eficiência

De acordo com Barr (2003), habitualmente, os que buscam o aprendizado não detêm a informação perfeita acerca do produto escolhido, como mensalidades que melhor reflitam custo e benefício, tampouco sobre os ganhos futuros que ele proporciona. Num sistema de mercado as decisões pertinentes aos primeiros anos são integralmente tomadas por pais de alunos cujas preferências podem ocasionar problemas de ineficiência se forem concebidas em meio à ambiência da informação de baixo conteúdo e se refletirem interesses da família em detrimento do que consistiria na melhor educação para as crianças. A informação imperfeita estaria relacionada ao subconsumo de ensino pelas famílias, sobretudo as de baixa renda.

Nesse contexto, o autor (Barr: 2003) defende a intervenção estatal como necessária para garantir a eficiência, através da regulamentação. Uma configuração em que o Estado possa a impor padrões de qualidade e frequência escolar obrigatória, além de inspecionar a execução das normas.

Competição Perfeita

Na interpretação do autor (Barr: 2003), no universo da educação a fruição das vantagens geradas por um mercado competitivo depende do acesso a dados de boa qualidade. Não há ressalvas ou impedimentos para que ocorra competição entre as escolas de uma mesma cidade, entretanto algumas instituições podem erigir monopólios locais, e

⁵⁷ BARR, Nicholas: **Economics of the Welfare State**, cap 13, p.299

conduzir suas ações no sentido da maximização de lucros em detrimento do ensino. A concorrência possibilitará a regulação de preços.

No raciocínio apresentado pelo autor (Barr: 2003) a oferta de ensino pelo Estado pode se realizar por ação direta ou por meio de financiamentos remetidos ao setor privado. Neste caso, o poder público atuaria como avalista de empréstimos concedidos por instituições particulares aos estudantes, como agente que disponibilizaria a soma necessária à formação do aluno. O cenário de eficiência se descortinaria à medida que o indivíduo se tornasse capaz de consumir o montante do ponto ótimo de aprendizado. Num sistema de concorrência perfeita os estudantes poderiam financiar a sua educação oferecendo sua remuneração futura como única garantia para a contratação de empréstimos destinados a este fim. No entanto o sistema não é perfeito. Além disso, o autor acrescenta que num horizonte de interesses estritamente mercadológicos, haveria subconsumo de ensino e conseqüentemente seria reforçada a necessidade de intervenção.

Na visão de Barr (2003) a educação não consiste num bem público, nem habitualmente produz retornos de escala, contudo deve-se ressaltar o seu papel fundamental na geração de externalidades positivas e produtividade.

II.2.2- Intervenção Estatal em prol da Equidade

Equidade Horizontal

O princípio da equidade horizontal descrito por Barr (2003) está relacionado ao acesso à informação perfeita para embasar a escolha racional. Para as famílias de baixa renda a aquisição de dados pode significar algum custo, no entanto mesmo que elas consigam adquiri-los provavelmente encontrarão dificuldades para interpretá-los. Neste caso a intervenção estatal se mostra como válida a fim de garantir que haja tanto eficiência quanto equidade na alocação e/ou produção de ensino.

Equidade Vertical

O autor (Barr: 2003) afirma que os investimentos em educação podem fomentar a equidade vertical ou reduzir a desigualdade de renda entre as camadas de uma mesma população, através de um mecanismo redistributivo, em que o Estado possa realizar a intervenção na área de ensino aplicando um imposto progressivo, ou seja, coletando um

volume maior de tributos dos mais ricos frente a um nível reduzido de encargos deduzidos dos mais pobres, ofertando a ambos a mesma possibilidade de consumo. Caso o nível de utilidade das famílias mais abastadas cresça com o consumo ótimo em educação por parte das camadas de baixa renda, mas diminua com o subconsumo desses últimos ocorrerá a geração de uma externalidade positiva ocasionada pelo aumento da procura por ensino por aqueles outrora menos guarnecidos. Tal modelo é denominado por Barr (2003) de “The Voting Model.”

Na abordagem do “The Voting Model.” os investimentos na educação dos mais pobres passariam a constituir interesse dos mais abastados à medida que gerassem uma força de trabalho qualificada capaz de alavancar o crescimento econômico e viver em harmonia, distante da marginalização do mercado formal de trabalho.

II.2.3 Tipos de Intervenção

Na visão de Barr (2003), é possível estabelecer paralelos entre saúde e educação, entretanto haveria diferenças no tocante ao tratamento dedicado a cada um dos setores. No ensino as questões de maior relevância seriam as relacionadas às imperfeições do capital e aos efeitos das externalidades.

O autor (Barr: 2003) faz menção ao monetarista Milton Friedman (Friedman and Friedman 1980, cap 6)⁸ que mesmo avesso à aplicação de políticas fiscais expansivas e alimentando a expectativa de que a educação fosse integralmente produzida e alocada pelo setor privado, levou em conta argumentos intervencionistas que conduziram sua plataforma de políticas públicas a considerar a produção parcial de ensino particular, com financiamento misto de recursos públicos e privados, além de certa dose de regulação estatal.

Barr (2003) acredita que o provimento universal da educação até o ensino médio depara-se em grande parte, com dificuldades relacionadas à extensão dos problemas de informação. Neste caso, a atuação de um sistema educacional que fosse exclusivamente produzido e alocado pelo mercado, provavelmente viria a se revelar altamente ineficiente e socialmente injusta na medida em que o acesso estaria correlacionado com o status sócio-econômico do núcleo familiar do estudante.

⁸ BARR, Nicholas: **Economics of the Welfare State**, cap 13, p.302

O Uso de Recursos Mistos

De acordo com o autor (Barr: 2003) o modelo de intervenção mais utilizado entre os países, no que tange ao financiamento do ensino superior é o de atuação mista entre o setor público e o privado. No entanto, para que o arranjo se aproxime dos níveis desejados de eficiência e equidade, o Estado precisa assumir o papel de agente regulador de itens como: a confecção de um conteúdo programático para os cursos e a exigência de qualificação adequada do corpo docente. Embora o princípio da regulamentação seja legítimo, há discordâncias quanto a seu limite de atuação. A educação produzida pelo setor privado só seria considerada eficiente caso houvesse monitoração frequente. A corrente liberal defende a ideia de que uma vez rejeitada pela má prestação de serviços, uma instituição de ensino absorve uma reputação negativa que acabará por removê-la do mercado. Entretanto, o autor argumenta que as famílias podem não vir a se certificar de que seus filhos estejam recebendo um aprendizado deficiente e assim não fazer nada a respeito. Além disso, ele acrescenta as afirmações de que falhas no processo educacional são carregadas ao longo da vida, e que para ser justa e eficiente a opção por uma unidade de ensino privada não deve negligenciar os interesses do estudante. No entanto, se a decisão dos pais estiver relacionada ao status sócio-econômico, a alocação privada pode vir a confirmar-se menos justa do que a de atribuição estatal.

Oferta, Alocação e Financiamento Público do Ensino

O autor (Barr: 2003) faz referência à visão dos libertários (*libertarians*) os quais argumentam que a alocação realizada pelo Estado interfere na liberdade de escolha dos pais no momento de decidirem os rumos da vida escolar de seus filhos e, portanto, rejeitam a proposta de intervenção, à ótica dos socialistas para quem a garantia de acesso de crianças de baixa renda ao ensino é prioritária e para tal, a ação alocativa pelo setor público é imprescindível e à postura dos liberais que tentam estabelecer um contraponto entre ambas às proposições.

O sistema universal de oferta de ensino público é regulado e financiado integralmente pelo Estado, além de ser produzido para todos os indivíduos da população. Se confirmada a eficiência desta estratégia o provimento estatal torna-se legítimo e consonante

com os objetivos de redistribuição de renda. Entretanto, na interpretação do autor (Barr: 2003) é preciso avaliar as peculiaridades de cada etapa de ensino.

II.3 – Financiamento do Ensino Superior : Objetivos

Na avaliação do autor (Barr: 2003), embora na fase acadêmica persistam os mesmos objetivos de eficiência e equidade, as soluções que se apresentam diferem daquelas aplicadas à fase escolar. No contexto do terceiro grau, a configuração mais adequada consistiria no estabelecimento de uma parceria entre o contribuinte e o Estado, ficando a produção majoritariamente a cargo do setor privado. Ele acrescenta que são inquestionáveis os benefícios gerados pelos investimentos em ensino superior que contribuem tanto para o desempenho das economias nacionais quanto para a promoção de valores fundamentais.

A Alocação Eficiente

Promover a alocação eficiente significa sob a ótica do estudo referencial deste capítulo (Barr: 2003) tratar da logística dos recursos destinados à educação de nível superior, realizar uma distribuição racional entre as componentes estruturais: instituições de ensino e os mais diversos tipos de graduações, além de não negligenciar o objetivo micro eficiente que confere um suporte para as despesas do estudante no cotidiano das universidades e, paralelamente, atentar para a eficiência produtiva, que diz respeito ao controle de qualidade da gestão dos cursos universitários.

Prosseguindo na mesma linha de raciocínio sustentada acima o autor (Barr: 2003) descreve a eficiência relacionada às peculiaridades do ensino superior como uma configuração que persegue objetivos como: delimitar o tamanho satisfatório do setor, garantir o nível ótimo de quantidade e qualidade de aprendizado, além de proporcionar um arranjo que concilie as expectativas profissionais dos alunos com a demanda do mercado de trabalho, alimentando a expectativa de alavancagem macroeconômica.

Equidade através do Acesso ao Ensino Superior

Com base no estudo apresentado (Barr: 2003) pode-se afirmar que no contexto do ensino superior, o princípio da equidade é alimentado pela perspectiva de democratização (ou alargamento) do acesso às universidades. Um diploma de terceiro grau deve ser uma

conquista do aluno alcançada por mérito, fruto de uma equação que soma esforços e aptidões, e não uma empreitada dependente do nível de renda familiar e status sócio econômico. A eficiência seria atingida à medida que não houvesse desperdício de talentos. É importante fomentar a livre expressão intelectual e a diversidade já que as universidades constituem usinas de fabricação de conhecimentos científicos e novos saberes, uma configuração caracterizada pela multiplicidade de pensamentos e pontos de vista que alimentam o debate público e contribuem para a consolidação do pluralismo democrático.

II.4 Financiamento do Ensino Superior : Métodos

II.4.1 Argumentos de Intervenção por Eficiência

A Informação Perfeita

O autor (Barr: 2003) acredita que no contexto acadêmico, o planejamento estatal pode levar à maior produção de falhas, em sua análise as tentativas governamentais de orientar a formação de mão-de-obra para as áreas de escassez laboral se mostraram ineficazes frente ao dinamismo do mercado na demanda por trabalho, na fase pós-industrial.

De acordo com o estudo de Barr (2003) estudantes de classes menos favorecidas enfrentam maior dificuldade de acesso ao conteúdo necessário ao embasamento de suas escolhas. Eles poderão recorrer ao financiamento da educação de terceiro grau. Contudo, o quadro de baixa escolaridade que costuma acompanhar seus familiares comprometeria a sua avaliação. Este grupo de alunos se depararia com maiores impedimentos para atingir a conclusão do curso. Embora, eles deveriam ser capazes de observar o quanto um diploma universitário faz com que seus rendimentos experimentem crescimento. Assim, solicitar um empréstimo para fins de formação acadêmica pode ser um projeto mais arriscado que fazê-lo para adquirir a casa própria, especialmente para alunos de baixa renda, grupo que constituem o principal alvo das políticas públicas na área de ensino superior.

Em seu ensaio sobre o financiamento do ensino superior, Barr (2003) relata o estudo de caso do Reino Unido, que há cerca de quarenta anos, sustentava um sistema elitizado em que a educação superior era vista como um bem de luxo. Apenas cinco a seis por cento dos jovens tinham acesso às universidades e era possível sustentar o mito de que havia uma

paridade de estima entre as instituições de ensino e cursos ministrados (*parity of esteem*), por conseguinte o financiamento poderia ser ampla e equalizadamente viabilizado. No entanto, ao longo dos últimos anos, ocorreu um amplo aumento do contingente de pessoas que ingressam no ensino superior em consonância com as requisições da sociedade pós-industrial. De maneira que foram pleiteadas mais vagas em universidades, assim como a multiplicação de unidades de ensino e a oferta de novos cursos. A constatação derrubou o mito de paridade e influenciou as sociedades modernas na concepção de um regime de financiamento no qual as instituições pudessem realizar uma discriminação de preços que refletisse os custos reais diferenciados pertinentes a cada curso distinto.

Em seu estudo, Barr (2003) cita que em torno da estratégia de concessão de empréstimos com recursos de impostos (subsídios) para o financiamento da formação universitária, há divergências no debate público que por um lado se mostra favorável à ação na medida em que eleva o volume de investimentos em capital humano e por outro a revoga defendendo a aplicação de políticas fiscais restritivas (contração de despesas do setor público) como medida preventiva ao descontrole dos gastos governamentais que tornam um país mais vulnerável às pressões demográficas e instabilidades das economias interna e externa.

Na interpretação do autor (Barr: 2003) o custeio integral do ensino superior por meio da transferência de recursos fiscais é inviável e ineficiente, já que os bacharéis usufruem de benefícios de âmbito exclusivo. Além de regressivo, uma vez que a formação acadêmica constituiria fase integrada fundamentalmente à vida de estudantes cujas famílias possuem maior poder aquisitivo (topo da pirâmide social) que assim seriam os mais beneficiados.

Barr (2003) sugere que o financiamento do ensino superior, extrapolando os subsídios (verba do setor público) seja complementado por recursos do setor privado: renda familiar, rendimentos auferidos pelo próprio estudante durante a graduação (tais como o soldo advindo de estágios e atividades extracurriculares), futuros salários destes alunos depois de formados (dados como garantia para a aprovação do crédito à educação superior), contribuições dos empregadores (interessados na qualificação da mão-de-obra), atividades empresariais exercidas pelas universidades e auxílio filantrópico exercido por parte de empresas, fundações de caridade e pessoas físicas que doam parte de seus donativos às

faculdades em testamento, além de colaboradores que no anonimato tomam para si os custos inerentes aos estudos de alunos mais pobres.

O autor citado acima avalia que os recursos oriundos da renda familiar constituem uma fonte importante para o financiamento, que não repercute em modificações na estrutura de acesso às universidades. Os rendimentos adquiridos pelos estudantes durante o curso costumam ser insuficientes. Além disso, excetuando os estágios (aprendizado em termos práticos) atividades extracurriculares desviam o foco dos estudos, implicam em menor dedicação à leitura e exercícios de fixação.

E ressalta que a contribuição dos empregadores é hesitante quanto a investir pesadamente na qualificação de futuros profissionais que não assumirão nenhum contrato ou garantia de permanência na empresa, considerando o grau de mobilidade da força de trabalho. Nesta lógica, não se mostraria vantajoso para o empregador financiar a formação de alguém sem posteriormente usufruir dos ganhos com essa benesse, embora persista o interesse pela capacitação. No nível particular, entretanto, uma empresa pode preferir que outra do mesmo ramo possa arcar com tais custos. Dá-se a produção de uma externalidade: o sub-investimento em qualificação por parte dos empregadores.

O autor (Barr: 2003) alega que as atividades empresariais desenvolvidas pelas universidades representam um contingente de rendimento pouco significativo na receita líquida destas instituições e podem inclusive, comprometer o foco de suas atribuições. O retorno proporcionado pela venda de propriedade intelectual constituiria uma fração mínima das verbas. Analogamente aos ganhos extras dos estudantes, as doações significariam uma fonte potencial de recursos, entretanto raramente alcançariam mais do que uma contribuição marginal. Assim, ele acredita que os salários auferidos pelos alunos depois de formados consistiriam na principal fonte de renda para a garantia de concessão do crédito estudantil.

Há três tipos ou modalidades de empréstimo, apontadas por Barr (2003):

- Empréstimos de hipoteca delineados nos moldes do financiamento da casa própria (por exemplo) ou descobertos pelo banco. Apresentam o pagamento de parcelas fixas;

- Empréstimos sobre rendimentos futuros que oferecem como contrapartida, a possibilidade de que os reembolsos sejam entregues sob a forma de x por cento do montante de salário do mutuário, continuamente até que a quantia emprestada, acrescida dos juros tenha sido integralmente quitada. De maneira que a durabilidade da amortização é variável;

-Empréstimo de pós-graduação, na qual os indivíduos realizam o pagamento da quantia emprestada por toda vida ou até a aposentadoria. E assim podem arcar com um gasto muito acima do montante de crédito que lhes fora concedido.

Segundo Barr (2003), a aversão pelos empréstimos de hipoteca estaria relacionada às imperfeições do sistema de mercado e seria alimentada pela ausência de “escudos de proteção” por parte da demanda que em caso de inadimplência provocada por quaisquer contratempos como a perda do emprego, não teria como devolver o benefício que lhe foi concedido. Além disso, o autor alega que muito embora, em média, o retorno gerado pela formação universitária seja positivo, a remuneração varia muito de uma profissão para outra, e o mercado de oferta de crédito não costuma ser afeito a absorver o risco de amortizações muito duradouras, sem garantias de devolução.

Em seu ensaio Barr (2003) faz menção ao pensamento de Friedman (1962)⁹ que abordou a questão do financiamento estabelecendo um paralelo com o mercado de capitais, no qual o dispositivo adotado para atender o problema correspondente para empreendimentos alternativos de equivalente grau de risco seria o investimento de capital, acrescido de responsabilidade contratual limitada por parte dos acionistas. A proposta de aplicação deste mecanismo ao universo de ensino se daria a partir do anúncio de uma estratégia de compra de uma parcela das perspectivas de ganhos de um estudante após a sua formação, a fim de adiantar-lhe os fundos necessários ao financiamento de sua empreitada, na condição de que ele concordasse em pagar ao credor uma fração especificada de seus rendimentos futuros.

Para tanto, Friedman (1962) prossegue defendendo a concessão de crédito estudantil pelo Setor Público. Enunciando um plano em que o aluno concordaria de antemão em reembolsar ao governo em cada ano posterior à sua formação acadêmica uma porcentagem especificada dos seus rendimentos que excedessem uma soma determinada para cada unidade monetária que lhe foi concedida via empréstimo. A amortização poderia ser facilmente combinada com o pagamento do imposto de renda e assim envolver um mínimo de despesas administrativas adicionais.

Barr (2003) relata que mesmo para Friedman que inicialmente assumia uma envergadura contra intervenções (O Princípio do Benefício – *The Benefit Principle*, o

⁹ BARR, Nicholas: **Economics of the Welfare State**, cap 14, p.326

usuário do bem é quem deve pagar por ele), a idéia de ausência de participação do Estado deu lugar à proposta do projeto delineado acima; a aplicação de uma espécie de “imposto pós-graduação”.

Barr (2003) também faz alusão a estudiosos como Glennerster (1968) que adotaram uma proposição distinta que aborda a viabilidade do provimento universal da educação: gratuidade sustentada por recursos fiscais. O modelo de empréstimos foi deixado de lado por causa de sua faceta regressiva.

“in the United Kingdom, higher education is now financed as a social service. Nearly all the costs are borne out of general taxation... But it differs radically from other social services. It is reserved for a small and highly selected group...It is exceptionally expensive... [And] education confers benefits which reveal themselves in the form of higher earnings. A graduate tax would enable the community to recover the value of the resources devoted to higher education from those who have themselves derived such substantial benefit from it.” (Glennester et al. 1968:26)¹⁰

De acordo com o autor (Barr:2003) a despeito das divergências iniciais, a tese do Princípio do Benefício e a abordagem da capacidade para pagar, estabeleceriam uma trégua em seus pontos de vista, acertada pela modalidade de empréstimos reembolso sobre rendimentos futuros, que apresenta um seguro embutido em face da impossibilidade de pagamento, levando-se em consideração os problemas enfrentados pelos estudantes que pleiteiam o acesso ao ensino superior, depois de formados, diante das habituais imperfeições do Mercado.

Portanto, o financiamento do ensino superior consistiria num dos pontos de atenção do Estado do Bem-Estar Social à medida que se identifica como estratégia redistributiva e se caracteriza como ação do gênero da previdência. Sendo assim, na interpretação do autor (Barr:2003), o mecanismo de reembolsos sobre rendimentos futuros pode ser encarado como uma forma de seguro social.

II.4.2 Intervenção no Ensino Superior em prol da Equidade

Com base no estudo de Barr (2003) é possível afirmar que a concessão de um empréstimo moldado em conformidade ao nível de remuneração futura pode ser a estratégia

¹⁰ BARR, Nicholas: **Economics of the Welfare State**, cap 14, p.326

mais acertada para garantir a igualdade de acesso, entretanto é necessário transpor desafios como o da informação imperfeita sobre os retornos positivos que compreendem o universo da formação universitária; a carência de recursos materiais e informativos de alguns jovens oriundos de segmentos de baixa renda, cujos familiares detêm pouca escolaridade (*low-income backgrounds*); falhas de base no ensino, geradas por um ensino escolar ineficiente.

O ensaio (Barr:2003) levanta a questão de que para alguns indivíduos a idéia de freqüentar uma faculdade não é sequer cogitada, posto que eles se pensam à margem desse universo, aquém de suas possibilidades de vida e perfil sócio econômico, um cenário típico de informação imperfeita, outros também de origem humilde, ao finalizar o ensino médio preferem trilhar caminhos alternativos à universidade, ou porque precisam complementar a renda familiar, ou por terem se desestimulado durante a fase escolar. Para o autor o indivíduo pode ser avesso à contração de crédito, mesmo em face da modalidade de reembolsos sobre rendimentos futuros, por se encontrar pouco informado sobre os benefícios gerados pela formação acadêmica, superestimando os efeitos negativos dos custos agregados à empreitada em detrimento às suas benesses.

Assim, o autor (Barr:2003) acredita que o Estado em consonância com seus objetivos redistributivos deve assumir para si as seguintes incumbências: divulgar um conteúdo informativo de qualidade, sobretudo nas escolas, a fim de que as crianças elevem suas aspirações e se sintam não somente estimuladas a frequentar as salas de aulas como a dar continuidade aos seus estudos na universidade; de prestar assistência financeira àqueles alunos que prescindem de incentivos para permanecer na escola depois dos 16 anos; oferecer bolsas de estudo aos estudantes universitários de origem pobre, driblando assim, o inconveniente da aversão à dívida, além de investir em melhorias na qualidade do ensino nas etapas que antecedem a universidade: nos níveis básico, fundamental e médio.

II.4.3 Tipos de Intervenção no Ensino Superior

Na interpretação de Barr (2003), por critérios de idade, diversidade e status sócio-econômico as políticas focadas no terceiro grau sugerem soluções de contornos mais semelhantes às da área de alimentação do que da saúde. E neste caso, a atuação conjunta entre Estado e as forças de mercado poderia conduzir a um padrão de maior eficiência. No que tange o universo escolar a regulação estatal se aplicaria a um pacote homogêneo de

transmissão de conhecimentos, em relação à educação superior ocorreria o inverso, dada a diversidade de assuntos e matérias que a compõem.

Quem deve pagar a conta do Ensino Superior

O autor (Barr:2003) apresenta argumentos que contrariam a hipótese do financiamento integralmente exercido pelo Estado, conforme o caso da fase escolar. Por um lado ele cita a expectativa da sociedade por um sistema universitário pujante, funcionando a todo vapor na produção científica e tecnológica de novos saberes que são de interesse da Nação, por outro alega haver uma tendência de contenção de gastos fiscais, já que as populações mundiais estariam envelhecendo (estão cada vez mais compostas por indivíduos em idade avançada), além das pressões exercidas pela concorrência internacional.

Na visão de Barr, o provimento universal é ineficiente, porque certos retornos permanecem na esfera do indivíduo e, portanto não são compartilhados coletivamente, e é regressivo, porque beneficia justamente àqueles estudantes que detêm maior facilidade para alcançar as universidades, cujas famílias lhes conferem um elevado background financeiro e cultural em detrimento dos mais pobres. Um quadro presente nas universidades públicas brasileiras.

No Brasil, pode se observar freqüentemente um cenário de inversão em que aqueles indivíduos de baixa renda que cursaram todo o período escolar nas unidades da rede pública encontram-se, por problemas de falha na base educacional possivelmente menos aptos a ingressar nas instituições de ensino superior gratuitas do que nas particulares cujas mensalidades estão inadequadas à sua capacidade de pagar.

De acordo com Barr (2003) o custeio do Ensino Superior é bastante oneroso às contas nacionais o que com o tempo levaria ao racionamento de recursos para unidades beneficiadas e financiamentos, o que pode acarretar em restrição de acesso.

Como os empréstimos devem ser delineados

De acordo com os preceitos do Estado do Bem-Estar Social, delineadas sob o enfoque de Barr (2003) as modalidades de crédito do ensino superior devem se estruturar

sobre os seguintes ditames: a forma de amortização deve ser efetivada através de reembolsos sobre rendimentos futuros, modelo que caminha lado a lado com a eficiência por conta da adequação das parcelas à capacidade de pagamento de cada um, além de conferir um respaldo aos tomadores de empréstimo em relação aos riscos de se incorrer em quadro de inadimplência (frente aos contratempos gerados pelas imperfeições do mercado), o que acarretaria sub-investimento em educação superior. Para o autor, a estratégia ajuda a desconstruir a aversão ao crédito nutrida especialmente pelos mais pobres; além disso, o montante de empréstimo deve cobrir os gastos de manutenção com o cotidiano dos estudantes e os juros indexados ao débito não podem ser subsidiados.

De acordo com Barr (2003), juros subsidiados ocasionam problemas de incompatibilidade com o objetivo macro-eficiente, porque são muito dispendiosos em termos fiscais. Carregam em si a ineficiência microeconômica à medida que a capacidade de escolha de consumo intertemporal fica comprometida. O elevado custo fiscal agregado à sua aplicação tenderia a reduzir o volume do crédito que desse modo, não contemplaria os gastos de manutenção dos alunos, o que acabaria por restringir o acesso, sobretudo dos estudantes de baixa renda. Os principais beneficiários deste arranjo seriam os profissionais graduados em carreiras promissoras e ascendentes. Apenas uma pequena parcela daqueles cuja remuneração é baixa seriam auxiliados desde que seus débitos não resgatados fossem eventualmente perdoados. Nos moldes do reembolso sobre os rendimentos pós-formatura as taxas de juros não interfeririam no pagamento das mensalidades, mas sim na duração do período de amortização do empréstimo.

Que papel deve exercer o Governo?

Na conclusão atingida pelo autor (Barr:2003), o Poder Público estaria apto a assumir as seguintes atribuições:

- Participar do financiamento do ensino superior disponibilizando subsídios, justificados pela geração de externalidades; promovendo o acesso, para que haja igualdade de oportunidades e assegurando a garantia de qualidade de ensino por meio de regulação;

- Oferecer plataformas de incentivos a fim de encorajar os estudantes a ingressar em cursos que estejam em maior sintonia com as necessidades do mercado;
- Estimular a concorrência entre as unidades de ensino objetivando com isso, o aperfeiçoamento da oferta de aprendizado, sem esquecer que a lógica de competitividade entre as firmas não poderia ser aplicada ao contexto acadêmico, já que neste não é concebido um produto homogêneo;
- Diante de um cenário de limitação da oferta de linhas de crédito para o financiamento do ensino superior por parte do setor privado, o Governo pode atuar como ofertante do capital para empréstimo, além de garantir que existam recursos para a operacionalização no montante esperado;
- Fornecer subsídios direcionados ao custeio dos estudos daqueles que apresentarão rendimentos baixos ou retornos escassos durante suas vidas. Indivíduos que, mesmo usufruindo da modalidade de reembolso sobre rendimentos futuros, não conseguirão amortizar seu débitos na íntegra.

Conclusão do Capítulo II

Em seu estudo sobre o universo do financiamento educacional, Barr (2003) buscou elaborar estratégias que conciliassem crescimento econômico com estratégias de democratização do acesso desenvolvidas sob a prerrogativa de mecanismos de redistribuição de renda

Na interpretação do autor (Barr: 2003) a fase escolar cuja oferta é universal caracteriza-se pela transmissão de um conteúdo homogêneo que não se relaciona com habilidades e aptidões específicas do indivíduo, já a etapa do terceiro grau se destaca pela valorização da diversidade na aquisição de conhecimentos e novos saberes. Dadas as peculiaridades de cada caso, ele estabelece um raciocínio paralelo entre educação pré-universitária e saúde e entre ensino superior e alimentação.

O autor (Barr: 2003) apresenta como obstáculos à penetração dos estudantes que detêm poucos recursos, no contexto universitário problemas de assimetria de informação, aspectos de defasagem no ensino ocasionados pela origem em camadas de baixa renda (*poor backgrounds*), baixa escolaridade, aversão ao crédito e a necessidade de complementação da renda familiar por parte destes jovens. Barr alega ainda, que alguns estudantes sequer cogitam a possibilidade de cursar uma faculdade e, portanto eles devem constituir o principal alvo das iniciativas de financiamento do ensino superior a fim de fomentar a igualdade de oportunidade de acesso e tornar a educação nesta fase, gratuita do ponto de vista do seu uso. No entanto, em sua visão, como a formação universitária também acarreta em benefícios particulares, é justo que se opere num projeto de parceria entre indivíduo e Estado.

Por fim, com base no estudo apresentado neste capítulo (Barr: 2003) é possível afirmar que sob a ótica do financiamento do ensino superior, por motivos de eficiência e equidade o modelo que possivelmente se apresenta como o mais adequado para o alcance destes intuitos é o de reembolso sobre rendimentos futuros, em que a quitação do empréstimo se realiza através de parcelas descontadas no imposto de renda de indivíduos já diplomados, ocorrendo em conformidade com o poder aquisitivo de cada um. Neste contexto, quem passasse a auferir maiores salários arcaria com uma conta mais alta pelos seus estudos, colaborando inclusive com a amortização da dívida daqueles que irão dispor de ganhos reduzidos ou diminutos.

Capítulo III: Políticas de Fomento ao Ensino Superior no Brasil

Nesta seção serão apresentados os esforços mais recentes do Governo Federal destinados ao fomento do Ensino Superior, no Brasil. No tocante ao aproveitamento da oferta de vagas nas Redes Pública e Privada concretizados em políticas públicas que engendraram iniciativas distintas. No universo dos modelos de atuação mista entre público e privado, a fim de incrementar as matrículas em instituições particulares é importante citar:

O Programa de Crédito Educativo – CREDUC criado durante a ditadura militar, no Governo Ernesto Geisel, que vigorou de 1975 a 1998 e foi sucedido pelo de Financiamento Estudantil – FIES em execução desde 1999, quando versado em Medida Provisória no Governo Fernando Henrique Cardoso, até a atualidade na qual se tornou objeto de discussão e pauta pública e que vêm sofrendo revisões frequentes até a presente data. Além da ação mais recente e que incorpora um novo paradigma: O Programa Universidade Para Todos – PROUNI, gerado em 2004, na primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que opera concomitantemente e, por vezes, de forma conjunta ou complementar ao FIES.

Já no contexto da Rede Pública de Ensino Superior cujo provimento é universal, - embora não se verifique igualdade de oportunidades de acesso - foi implementado, como iniciativa mais recente, o Sistema de Cotas com reserva de vagas para alunos procedentes de escolas públicas sob critérios étnicos. Pretende-se, com a medida, driblar a dificuldade de ingresso de estudantes de segmentos menos assistidos da sociedade nas universidades públicas. Já que estas apresentam os cursos de graduação mais bem conceituados pelo Ministério de Educação (MEC) e é, portanto, exigido de seus candidatos não apenas talento e esforço individual, mas que detenham uma bagagem completa de conhecimentos e educação de boa qualidade. Um pacote aquém do que é hoje oferecido pela grande maioria das unidades do Setor Público que operam nas etapas que antecedem o terceiro grau. A partir da descrição dos paradigmas de financiamento do Ensino Superior empreendidos no Brasil pode-se avaliar o grau de proximidade ou afastamento que cada ação apontada acima detém, em relação às propostas do Estado do Bem-Estar Social de estímulo à formação acadêmica, discutidas no capítulo anterior.

Políticas de Financiamento

III.1 Programa de Crédito Educativo - CREDUC

O Programa de Crédito Educativo (CREDUC) foi instituído em 23 de agosto de 1975, frente à Exposição de Motivos n.º 393, de 18 de agosto de 1975, apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura. Concebido em plena ditadura militar, durante a vigência do Governo Ernesto Geisel. Inicialmente, a medida de concessão de empréstimos a estudantes que pleiteavam vagas na rede superior de ensino privada abrangeu apenas as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para em seguida ser extrapolada a todas as instituições de ensino superior do País, reconhecidas ou autorizadas. Entre 75 e 83 operou com recursos mistos de esfera pública e privada oriundos da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, além de bancos comerciais.

Data do ano de 1983 a alteração do custeio do CREDUC cuja fonte de arrecadação passou a advir do orçamento do Ministério da Educação (MEC) e das loterias de prêmios não resgatados, destinadas à aplicação do Fundo de Assistência Social (FAS). Na ocasião, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi instituída como único agente financeiro responsável pela operacionalização do empréstimo aos estudantes. Não havia exigência de fiador.

Os juros indexados aos contratos do CREDUC eram de 6% a.a (seis por cento ao ano). As bolsas concedidas podiam ser de 50% (cinquenta por cento) ou integrais, de acordo com os critérios de elegibilidade do Índice de Classificação – IC que relacionava renda familiar e moradia (se própria ou alugada). O prazo estipulado para a quitação da dívida era de uma vez e meia o tempo de curso, contado após os doze primeiros meses de carência.

Em 25 de Junho de 1992, face às dificuldades apresentadas pelos estudantes para arcar com a cobrança do débito, foi promulgada a Lei nº 8.436 que institucionalizou o Programa para estudantes economicamente carentes no custeio do primeiro curso de graduação em instituições de Ensino Superior particulares. A função normativa para fixação das diretrizes, bem como a regulamentação da nova lei ficou a cargo do MEC.

À proposta inicial seguiram-se inúmeras revisões que culminaram com a Medida Provisória nº 1.706, de 30 de Junho de 1998 que dispõe sobre a renegociação dos débitos assumidos pelos estudantes, durante o período de vigência do Programa de Crédito Educativo, extinto no mesmo ano. Em 14 de dezembro efetuou-se uma reedição da MP nº 1.706 que sob nova indicação: MP nº1. 777-6 delineou condições mais favoráveis para quitação de dívidas contraídas com a inscrição do CREDUC. Na época, CEF apresentou as seguintes opções a alunos e ex-alunos:

- O parcelamento do saldo devedor a ser amortizado em até 36 meses, sem a incidência de juros. Para quem optasse por esta via, era necessário firmar novo acordo.

- O pagamento ou liquidação do montante da dívida à vista. Para os que estavam inadimplentes, aos contratos em prazo de carência, e àqueles que se encontravam sob uso em tempo real desta opção conferia um desconto de 80% no valor total do empréstimo desde que houvesse renúncia expressa a novos aditamentos. Já para os que figuravam como adimplentes o abatimento chegava a 90% do valor assumido.

A inadimplência dos contratos do CREDUC chegou a alcançar o patamar de 84%, segundo fontes do Ministério da Educação –MEC.

Entretanto, em três de dezembro de 2004 foi aprovada uma nova regra. A Lei nº 10.846 excluía do usufruto às oportunidades de quitação da dívida contraída com fins de aquisição de um diploma universitário na rede privada de ensino os bolsistas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)- criado em 1999 - restringindo-as somente aos beneficiários do extinto CREDUC.

O CREDUC distanciou-se da proposta apregoada pelo Estado do Bem-Estar Social de fomento à eficiência e equidade (leia-se igualdade de oportunidades de acesso), sob o enfoque de Barr (2003), apresentado no capítulo anterior. Já que por não consistir numa modalidade de empréstimos com reembolso sobre rendimentos futuros e aplicação de taxas variadas, não foi capaz de solucionar questões como vencer a aversão ao crédito por parte dos estudantes mais pobres oriundos de famílias dotadas de poucos recursos (poor backgrounds).

Com base no estudo sobre o financiamento do ensino superior de Barr (2003), é possível inferir que a iniciativa mostrou-se ineficiente por não ter sido capaz de operar como um mecanismo redistributivo de renda, colaborando para a redução das desigualdades sócio-econômicas e a mobilidade vertical dos estudantes. Além de regressiva, porque beneficiou fundamentalmente aos estudantes de classes mais abastadas que contaram com aval familiar para honrar com seu compromisso. E puniu, sobretudo, àqueles que não detiveram condições de integralizar o pagamento de seus débitos, haja vista o expressivo índice de inadimplência que o programa atingiu de 84% (oitenta e quatro por cento).

Assim o empréstimo para investimento em propriedade intelectual mostrou-se mais arriscado que a hipoteca destinada a financiar a casa própria

III.2 Programa de Financiamento Estudantil – FIES

O Programa de Financiamento Estudantil (FIES) direcionado ao Ensino Superior foi instituído pela Medida Provisória nº1865-5 que data de 22 de setembro de 1999, posteriormente reeditada pela publicação subsequente Nº1865-7 de 18 de novembro do mesmo ano. A iniciativa fez parte do conjunto de medidas no âmbito educacional empreendidas pela segunda gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso e, na prática, consistiu numa reestruturação do programa anterior de concessão de empréstimos à estudantes que pleiteavam uma vaga na rede de ensino superior privada: o Crédito Educativo – CREDUC que vigorou de 1975 a 1998.

Em consonância com o modelo de vigência prévia, para a gestão do Fundo foram designados pela Esfera Executiva o Ministério da Educação, o MEC como agente formulador da política de concessão de financiamentos a quem também cabe a função de supervisor da execução das operações do Fundo. Em parceria com a Caixa Econômica Federal que na qualidade de órgão Operador, responsável pela administração dos ativos e passivos deve observar o regulamento e as normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, o CMN.

Longe da ideia de gratuidade e das políticas de equidade que caracterizam e concebem o PROUNI (Programa Universidade Para Todos) no âmbito da rede particular de

ensino superior e o Sistema de Cotas a qual aderiram algumas instituições públicas do país como a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade de Campinas (UNICAMP) o Fundo se pauta na perspectiva de que os jovens recém graduados possam arcar com os gastos empreendidos em sua formação. E é atualmente entendido pelo Governo Lula, não só como processo independente, mas como plataforma complementar ao programa extensivo de incentivo à qualificação dos jovens brasileiros compreendidos na faixa etária entre 18 e 24 anos. Desde 2005, sob a égide da Portaria nº 1.861 que data de Primeiro de Junho deste ano, foi autorizada a liberação de empréstimos do Fies aos bolsistas parciais do PROUNI, beneficiados em apenas 25% (vinte e cinco por cento) ou 50% (cinquenta por cento) por esse programa.

O Fies destina-se a um público alvo subdividido em grupos que apresentam os seguintes perfis:

Estudantes que usufruem de bolsas parciais de até 50% (cinquenta por cento) do Programa Universidade para Todos - PROUNI, tanto para bolsas oferecidas obrigatoriamente como adicionalmente. Medida regulamentada pela Portaria Nº1861 de 1º de junho de 2005, posteriormente complementada pela Portaria Nº1. 716 de 20 de Outubro de 2006;

Discentes beneficiários de bolsas complementares inscritos num quadro de cursos considerados prioritários ao país, dada a carência de profissionais com formação nestas áreas;

Contemplados por bolsas complementares matriculados nos demais cursos;

Estudantes matriculados em instituições da rede de ensino privada candidatos ao PROUNI e a todos os demais não absorvidos pelo mesmo.

Há 1.459 Instituições de Ensino Superior (IES), 1.046 Mantenedoras e 2.080 campi inclusos no cadastro do Programa de Financiamento do Ensino Superior, em todo Brasil, seguindo para tal os critérios necessários à avaliação positiva do MEC. A IES recebe um

Termo de adesão emitido pelo MEC após um processo seletivo por meio de sua Mantenedora – Pessoa Jurídica de direito privado que capta e provê os recursos necessários para o funcionamento de entidades a ela ligadas ou relacionadas - e dessa forma, a anuência para a contratação de financiamentos do FIES.

Desde sua criação em 1999, até os dias atuais o FIES já contemplou mais de 450 mil estudantes o que corresponde a uma aplicação de recursos da esfera federal, da ordem de R\$ 4,5 bilhões (Quatro bilhões e quinhentos milhões de reais) empreendidos em contratações e renovações semestrais (aditamentos.). Atualmente, há 430 mil contratos ativos. Dados numéricos divulgados pelo sítio da CEF (Caixa, 2010).

O pagamento dos contratos do Fundo de Financiamento do Ensino Superior repassado às IES se dá através do Certificado Financeiro do Tesouro – Série E (CFT-E) que consiste num título público federal remunerado pelo Índice de Preços de Mercado (IGP-M) Os papéis vinculados ao FIES só podem ser utilizados com a finalidade de quitar obrigações junto ao Ministério da Previdência Social – INSS.

A aplicação dos juros fixados aos contratos diferencia-se por critérios de antiguidade e curso relacionado. Para os que assinaram a partir de 1º de julho de 2006, a taxa efetiva foi estipulada pela Resolução CMN 3415/2006 em:

I - 3,5% a.a. (três inteiros e cinco décimos por cento ao ano), capitalizada mensalmente, aplicável exclusivamente aos contratos de financiamento de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e graduações na área tecnológica os quais constam no Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia, instituído pelo Decreto nº. 5.773, de 09 de maio de 2006. O objetivo consiste em incentivar a capacitação de profissionais em áreas em que a escassez da demanda no mercado de trabalho confronta-se com a oferta carente de mão-de-obra qualificada. Segundo critérios do Governo Federal (MEC, 2010);

II - 6,5% a.a. (seis inteiros e cinco décimos por cento ao ano), capitalizada mensalmente, os demais cursos não inseridos no Grupo I;

III – Para os bolsistas contemplados pelo financiamento concedido antes de 1º de julho de 2006 aplica-se a taxa prevista no art. 6º da Resolução nº. 2.647/1999, de 9% a.a (nove por cento ao ano).

Para ser aprovado como bolsista do FIES, segundo a legislação do Programa, o estudante assim como o(s) seu(s) fiador (es) devem ter idoneidade cadastral. Entretanto, o deferimento da liminar em 26 de março de 2002, pelo Juiz do Tribunal Regional Federal da 1ª Região/BR, referente à Ação Civil Pública nº 2002.38.02.000417-0 impetrada pelo Ministério Público de Uberaba, negado em primeira instância e o objeto do Agravo de Instrumento nº 2002.01.00.010229-6/MG, determinou a queda desta exigência nos termos do art. 5º, inciso VI e parágrafo 4º, da Lei 10.260/01, para aditamento e contratação. Essa decisão tem abrangência nacional.

A quitação do FIES inicia-se paulatinamente. Durante a graduação, o aluno se compromete a saldar, trimestralmente, um valor de até R\$ 50,00 (cinquenta reais), a ser abatido do total da dívida. A partir do segundo semestre de 2006 as etapas do financiamento passaram a ser subdivididas em três fases: O prazo de carencial (outrora inexistente)-transcorre nos seis primeiros meses após a formatura. O ex-aluno goza de um pequeno período de carência de pagamento, - a fim de que possa reorganizar-se, adaptar seu orçamento familiar a esta responsabilidade e, na melhor das hipóteses, encontrar alocação no mercado de trabalho. Neste ínterim, ocorre o repasse de apenas R\$ 50,00 por trimestre, como pagamento de parte dos juros. Em seguida, a amortização do débito efetuado é realizada em dois momentos distintos, conforme o quadro delineado no sítio da CEF (Caixa, 2010):

Fase I – Consiste no primeiro ano que sucede o término da carência. Nestes 12 (doze) primeiros meses, o estudante repassa ao FIES, mensalmente, parcelas concebidas no mesmo montante pago à Faculdade durante a graduação, ou seja, no valor equivalente ao percentual da bolsa concedida multiplicado pela mensalidade de seu curso;

Fase II –Representa a etapa que resta para liquidação do crédito, depois de transcorridos os primeiros 18 meses. O saldo devedor deduzido ao final da Fase I é repartido em prestações iguais, por um prazo de até duas vezes a duração do curso escolhido (de 1999

ao 1º semestre de 2006, o limite era de apenas uma vez e meia o período de usufruto do empréstimo).

O Governo atribuiu ao critério de ausência de fiador uma das principais causas de falência do Crédito Educativo – CREDUC, modelo de financiamento estudantil de vigência anterior ao FIES. De tal forma, que este último foi concebido com a idéia de necessidade de garantia oferecida pelos rendimentos de uma pessoa física, maior de idade, com idoneidade cadastral e renda pessoal comprovável de no mínimo o dobro do valor total da mensalidade do curso a ser financiado.

Nos casos em que o estudante for cadastrado no Programa Universidade Para Todos - PROUNI, beneficiado com bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou 25% (vinte e cinco por cento) a renda do fiador deve constar, no mínimo, como equivalente ao valor total da mensalidade do curso a ser financiado. Admite-se, nas duas situações, o acréscimo de mais uma pessoa para complementar o montante exigido. No entanto, o limite estabelecido é de no máximo dois fiadores por contrato. Os pais do estudante poderão exercer este papel, desde que estejam enquadrados no perfil exigido. Estão excluídos desta possibilidade o cônjuge do candidato ou qualquer indivíduo que já houver sido contemplado pelo FIES ou pelo Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC), exceto quando a quitação do empréstimo já estiver sido integralizada.

Atualmente, o Programa dispõe de uma modalidade de fiança em que desaparece a exigência de comprovação de renda, que se faz por meio da associação de estudantes, matriculados na mesma instituição de ensino, em grupos de três a cinco pessoas. Eles então, recebem a alcunha de fiadores solidários e passam a responsabilizar-se reciprocamente pelo pagamento das prestações de todos os participantes do grupo.

A distribuição dos recursos do FIES passou a ser operada da seguinte maneira: a mantenedora de cada instituição de ensino estima o valor desejado para o financiamento de seus estudantes. Os recursos do FIES são distribuídos por estado e por curso de forma diretamente proporcional à demanda, em consonância com o valor fixado pela mantenedora. São priorizados pelo FIES o provimento dos cursos de Licenciatura em Matemática, Física,

Química, Biologia, Ciências, História, Geografia, Letras e Educação Física, para estímulo da formação de professores no Brasil (MEC, 2010).

Os critérios de seleção do FIES objetivam avaliar o perfil sócio-econômico dos candidatos, a fim de submetê-los à aprovação. A classificação se dá com base na fórmula:

$Ic = (RB \times M \times DC \times P \times CS) / GF$, em que são atribuídos pesos a variáveis não mensuráveis

- IC: Índice de Classificação
- RB: Renda Bruta Mensal Familiar
- M: Moradia (própria = 1; não própria=0,6)
- DC: Doença Crônica (se existe no grupo familiar=0,8, se não existe=0,6)
- P: (Outro membro da família paga faculdade=0,8, se somente o candidato=1)
- CS: Curso Superior (candidato tem curso superior completo=3 não tem=1)
- GF: Grupo Familiar (número de membros do grupo familiar, incluindo o estudante)

De acordo com as informações cedidas pelo sítio do MEC (2010), os pré-classificados são entrevistados na própria Universidade. Caso as informações cedidas ao MEC pelo estudante não sejam comprovadas e documentadas ele perde a chance para outro candidato que deverá passar pela mesma triagem. Para que a concessão do benefício seja mantida, exige-se que o aluno obtenha mais de 75% (setenta e cinco por cento) de aproveitamento acadêmico, ou seja, que não seja reprovado em mais de um quarto das disciplinas ministradas em seu curso. Durante o processo de seleção, são utilizados dois critérios de escolha em caso de empate: estudante egresso de escola pública e/ou já ter trabalhado como professor do Ensino básico, Fundamental ou Médio.

III. 2.1 Alterações do FIES

O Programa de Financiamento Estudantil vêm sofrendo constantes revisões desde a sua criação em 1999. Tais medidas de flexibilização de suas cláusulas originais, têm sido avaliadas como conquistas dos estudantes junto ao Governo Federal. Inclusive, daqueles contemplados pela primeira fase do FIES, no período transcorrido entre 1999 e 2006 que se organizaram por meio de um instrumento de reivindicação popular denominado Movimento FIES JUSTO (cujo sítio consta no domínio <http://WWW.fiesjusto.com/>). A fim de questionar práticas como a aplicação dos juros apontados na Lei 10.260 de 12 de Julho de 2001 (regulamento que institucionalizou o FIES) de 9% a.a (nove por cento anuais) capitalizados mensalmente com aplicação da Tabela Price (que implica na cobrança de juros sobre juros) autorizados pela Resolução 2.647/99 do Conselho Monetário Nacional – CMN. Sob o jugo de prática de anatocismo, a exponenciação dos juros com o tempo é questionada com a utilização de instrumentos retóricos como a Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal – STF e o Decreto-Lei 22.626/33, denominado de Lei da Usura que versa sobre a vedação de capitalização mensal de juros sobre contratos, excetuando-se alguns casos de acordos cuja natureza é essencialmente distinta aos do universo educacional.

Em novembro de 2007 foi promulgada a Lei nº 11.552/2007 resultado de um projeto de mudanças enviado pelo Ministério da Educação - MEC ao Congresso Nacional. Dentre as principais alterações promovidas no FIES, destacam-se:

- A possibilidade de aumento do percentual de financiamento para até 100% (cem por cento) nos casos em que for necessária complementação da mensalidade de bolsistas parciais de 50% (cinquenta por cento) do Programa Universidade Para Todos – PROUNI;
- Alongamento do prazo de quitação do empréstimo para até duas vezes o tempo do financiamento;
- Criação da Fiança Solidária, uma alternativa que visa facilitar o ingresso no FIES;
- O estabelecimento de um prazo de carência de seis meses para o início da amortização da dívida;
- Garantia de oferta de maior percentual de financiamento para os cursos mais bem conceituados pelo Ministério da Educação - MEC e com maiores chances de empregabilidade;

- Aumento do percentual de financiamento de 50% para 75% no caso dos estudantes que não forem bolsistas do PROUNI;

- Possibilidade de que a universidade possa ser fiadora dos estudantes do FIES;
- Opção de desconto em Folha, como garantia ou forma de pagamento do contrato;
- Extinção da dívida do FIES em caso de morte ou invalidez permanente do estudante financiado;

- Foi determinado pela Portaria Normativa Nº10 que data de 30 de Abril de 2010 (ano corrente) que os alunos que obtiverem resultado do cálculo do Índice de Classificação - IC entre 20-39% (vinte e trinta e nove por cento) obterão financiamento de 50% (cinquenta por cento), já para os que se situarem na faixa entre 40-59% (quarenta e cinquenta e nove por cento) o crédito concedido será de 75% (setenta e cinco por cento) e os que atingirem o nível igual ou acima de 60% (sessenta por cento) poderão usufruir de 100% (cem por cento) da concessão do benefício;

- A Portaria Nº 10 de 30 de Abril de 2010 determinou ainda, a redução da taxa de juros aplicada aos novos contratos para 3,4% a.a (três inteiros e quatro décimos por cento ao ano), o alargamento do prazo de quitação do débito para três vezes o tempo de curso, a ampliação do período de carência para doze meses (um ano, em substituição aos seis meses anteriores). Além disso, diplomados nas áreas de licenciatura e medicina passaram a desfrutar da possibilidade de abater a dívida em 1% (um por cento) para cada mês de trabalho dedicado às redes de ensino e saúde pública, respectivamente;

- O papel outrora exercido pela Caixa Econômica Federal foi delegado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, na qualidade de agente operador e administrador dos ativos e passivos, tal como o instituído pela Medida Provisória nº 487, de 2010.

Entretanto, a despeito das inovações em andamento - descritas acima, com base nos dados divulgados pelo sítio do MEC (2010) - que o fazem caminhar no sentido de um paradigma mais conciliador e abrangente, assim como o programa anterior de Crédito Educativo – CREDUC, o FIES distanciou-se dos objetivos do Estado do Bem-Estar Social de fomento à eficiência e equidade (leia-se igualdade de oportunidades de acesso), apontados sob a ótica de Barr (2003). Não apenas por sua natureza distinta à modalidade de empréstimos com reembolso sobre rendimentos futuros e aplicação de taxas variadas

(desconto via imposto de renda), como também por ter introduzido a exigência prévia de fiança (garantia) e testes de comprovação de rendimentos tanto do mutuário como o de seu fiador (que deve possuir renda equivalente a no mínimo duas vezes a mensalidade do curso pretendido).

De tal forma que com base no estudo de Barr (2003) pode se inferir que o Governo privilegiou suas garantias em detrimento às do estudante e acentuou o peso de questões a serem trabalhadas como a aversão ao crédito por parte dos estudantes de segmentos mais desfavorecidos dotados de pouco recursos (poor backgrounds), grupo que além de precisar enfrentar os seus dilemas habituais para permanecer na escola após os 16 (dezesesseis) anos, em face de problemas como o da informação imperfeita (a divulgação de dados de qualidade não goza de substantiva atenção por parte do Setor Público) e a necessidade de complementação da renda familiar. Vem a deparar-se com outros inconvenientes como a dificuldade para encontrar fiadores (pessoas com poder aquisitivo compatível com o exigido, dispostas a apresentar seus provimentos como garantia de negociação) sujeitos às mesmas penalidades sofridas pelo aluno, em caso de inadimplência: cadastro negativado, no Serviço de Restrição ao Crédito Bancário - SERASA. Situação que descreve um cenário de restrição ao acesso, interposição de barreiras ao fluxo de crescimento de ingresso de jovens às universidades e, portanto, declínio da equidade. Além disso, conta-se com o risco de marginalização do mercado formal de trabalho (os empregadores oferecem resistência à contratação de profissionais cujos nomes estejam incluídos no SERASA, muito embora esta atitude seja de cunho proibitivo, na prática ela é de difícil comprovação, o que faz com que vigore impunemente).

De maneira que, os frutos dos investimentos em qualificação de mão de obra foram subaproveitados como item capital humano: um dos pilares do crescimento econômico que fortalecem uma nação em meio à dinâmica da concorrência internacional. Houve desperdício de externalidades positivas e reforço da ineficiência.

Muito embora os juros anexados aos contratos venham sofrendo um movimento de queda percentual, desde 1999 quando todos os contratos eram indistintamente firmados com a taxa de 9% (nove por cento ao ano) até os dias atuais em que alguns acertos já são operacionalizados com 3,4% (três inteiros e quatro décimos por cento) pode se questionar a forma como são aplicados, ou seja, via Tabela Price, o que sugere a capitalização de lucros

no resgate do financiamento estudantil. Pode-se alegar que as taxas indexadas são baixas, num nível abaixo da Taxa Selic (taxa que regula todos os preços da economia), que hoje gira em torno de 10,66% (dez inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), um dos menores índices da última década, no entanto a problemática principal reside na forma como são praticados - ou seja, na forma de juros compostos. Não são cobrados os encargos nominais e sim os efetivos, o que é proibido pela Súmula 121 do STF. - em contraposição a um sistema mais transparente de amortização linear, conforme os preceitos de Gauss de capitalização por juros simples. Assim, tendo em vista a possibilidade de que as prestações venham a assumir um vulto até 45% (quarenta e cinco por cento) do que o valor realmente devido, é gerada uma dificuldade adicional para que recém-formados a adaptem aos seus orçamentos. O que delineia um novo quadro de ineficiência.

A Lei Nº 11.552/07 promoveu uma alteração no dispositivo do art. 5º da Lei 10.260/01 que ratificou a prática de aplicação de juros compostos aos contratos, efetivada pela Caixa Econômica Federal-CEF até então agente operador do FIES - atualmente este papel está sendo exercido pelo FNDE - A CEF foi escolhida para operacionalizar os empréstimos do FIES, pela sua maior capacidade e flexibilidade na captação de recursos,

Além disso, o montante de empréstimo concedido não contempla as necessidades de manutenção do cotidiano dos alunos (ajuda de custo) como a aquisição de material de estudo, por exemplo.

Políticas de Equidade

III.3 Programa Universidade Para Todos – PROUNI

O Programa Universidade Para Todos foi promulgado pela [Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#). Elaborado em 2004, no primeiro ano de vigência do Governo Lula sintetiza um conjunto de ações que sob a gerência do Ministério de Educação –MEC são aplicadas com o intuito de financiar integral ou parcialmente a titulação de terceiro grau àqueles cujos baixos patamares de renda e orçamento familiar dificultam ou inviabilizam o custeio de cursos de graduação em Instituições Privadas do Ensino Superior (IES). Oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àqueles universidades que fazem parte do Programa.

A seleção dos candidatos é feita não somente por critérios de renda, mas também através do resultado de suas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, buscando conciliar a idéia de inclusão ao mérito dos estudantes favorecidos.

O PROUNI inclui ações de incentivo aos estudantes, no tocante a estimular a continuidade de seus esforços acadêmicos: como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, que a partir do segundo semestre de 2006 passou a oferecer a oportunidade ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

As bolsas parciais podem financiar 25% ou 50% da mensalidade (para brasileiros cuja renda familiar mensal não exceda a três salários mínimos). O benefício é em alguns casos, custeado integralmente – para indivíduos cuja renda familiar mensal não ultrapasse o patamar de um salário mínimo e meio -. A concessão se dá de acordo com os critérios descritos no Art. 1º; incisos I e II da Lei Nº11.096.

Art. 1º - Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1o A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio);

§ 2o As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

Com base na evolução do número de bolsas concedidas mostrada nos gráficos do PROUNI, apresentados abaixo – Fonte: SISPROUNI (MEC, 2010) – pode se vislumbrar que a concretização deste projeto lançou o olhar de uma nova perspectiva sobre a democratização do acesso ao ensino superior em face da proposta de gratuidade ou a desobrigação de reembolso parcial ou integral por parte do estudante. Além da dispensa da figura de um fiador - pessoa física - cujos rendimentos mensais a serem comprovados via contracheque servem como garantia à concessão de empréstimos conforme ocorre no FIES (exceto na modalidade de fiança solidária) porquanto necessitam constar como o dobro ou mais que o valor da mensalidade do curso pretendido pelo estudante, após confirmada a sua habilitação em instituição de ensino cadastrada pelo MEC e que em caso de inadimplência está sujeito às mesmas penalidades que o aluno, tais como a inclusão de seu nome em serviços de proteção ao crédito.

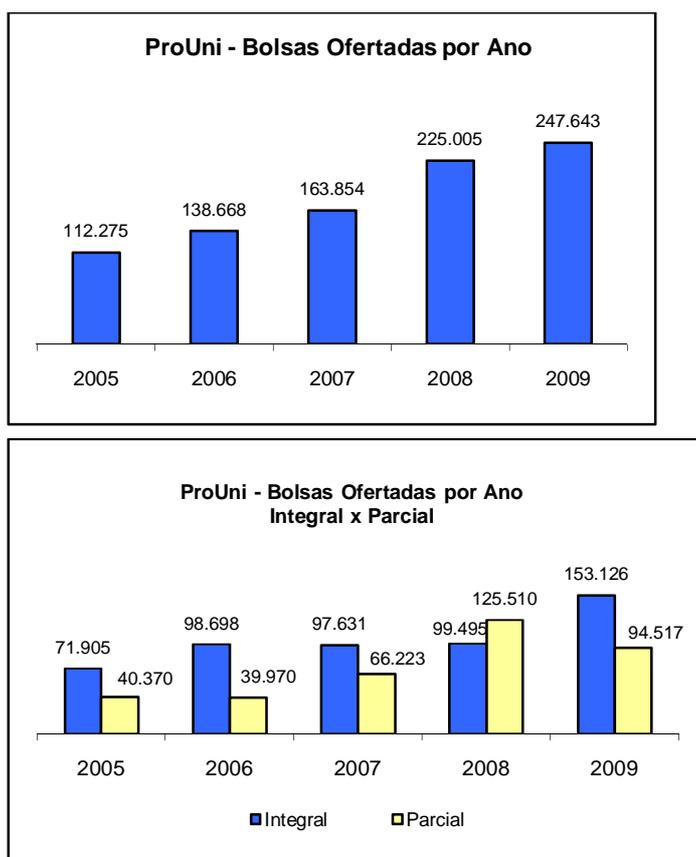
Analisada sob os preceitos do Estado do Bem-Estar Social, diante da perspectiva da equidade a implementação do PROUNI garantiu maior amplitude de acesso ao Ensino Superior por parte dos estudantes de classes de baixa renda. Driblou problemas como a aversão ao crédito por parte desses alunos e suas famílias e introduziu iniciativas como o convênio de estágio com o MEC e a CAIXA e a concessão de um auxílio para despesas cotidianas denominado de Bolsa de Permanência. No entanto, assim como no caso do custeio integral da educação de terceiro grau por parte do setor público surge a indagação quanto a sustentabilidade do projeto, ou seja, até que ponto a receita auferida pela cobrança de impostos poderá garanti-lo e permitir a sua expansão a cada ano? Será possível preservar ou até alargar a sua abrangência? Se considerarmos que apenas uma pequena parcela de estudantes, dotados de poucos recursos, conseguem completar o ensino médio e realizar o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM o custeio do Programa pode ser viável. Contudo, se esse contingente crescer, o Governo provavelmente terá de lançar mão de meios que restrinjam o acesso, o que mais uma vez comprometeria a equidade (igualdade de oportunidades).

Além disso, de acordo com a visão de Barr (2003), descrita no capítulo anterior, pode se argumentar que o estudante obterá alguns retornos do investimento em ensino superior a serem estritamente usufruídos no universo particular, de tal forma que por razões de

eficiência seria justo que ele arcasse com parte do pagamento. Muito embora a atuação Estatal se justifique pelas externalidades positivas geradas pelo processo.

Gráfico II – Bolsas do PROUNI concedidas por ano;

Gráfico III – Bolsas do PROUNI concedidas anualmente classificadas por tipo



(Fonte: SISPROUNI 08/07/2009 – Bolsistas PROUNI 2005-2º sem 2009)

III.4 Sistema de Cotas

O Sistema de Cotas foi promulgado pelo Projeto de Lei Nº 180/08 da Câmara - Senado Federal - data de 25 (vinte e cinco) de novembro de 2008 e substituiu o Projeto original Nº 73/99 de 24 (vinte e quatro) de fevereiro de 1999 (que facultava as mesmas disposições a instituições públicas e particulares de ensino superior). Consiste numa estratégia de reserva de 50 % (cinquenta por cento) das vagas em universidades providas pelo Governo, baseada no desempenho escolar dos alunos que completaram o ensino médio

na rede pública. Entretanto, dentro deste contingente são destinadas alocações para alunos que se declararem negros ou índios, em uma proporção igual à população destas etnias em cada estado brasileiro, segundo os indicadores do - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O argumento que sustenta a iniciativa é o de que é preciso proporcionar um resgate social ou ressarcir àqueles segmentos que foram ao longo da história do Brasil preteridos e excluídos da dinâmica de desenvolvimento sócio-cultural e econômico da sociedade brasileira. Seria uma maneira de corrigir os efeitos perversos de uma colonização patriarcal, extrativista e escravocrata.

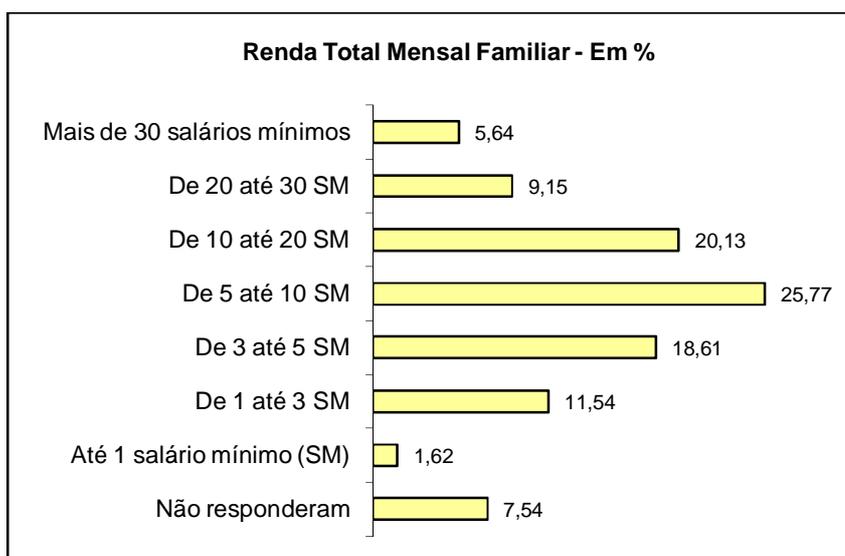
O Rio de Janeiro foi o primeiro estado no país a colocar em prática o sistema, aprovando a Lei N.º 3.524/00 de âmbito estadual, que garantia 50% (cinquenta por cento) das vagas nas universidades do estado para estudantes das redes públicas municipais e estaduais de ensino. E posteriormente, sancionou a Lei Estadual N.º 3.708/01, que instituiu que 40% (quarenta por cento) das vagas disponíveis seriam destinadas a candidatos beneficiados pela Lei N.º 3.524/00, os quais concomitantemente se autodeclarassem negros ou pardos. O projeto foi concretizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ - em 2003. Em seguida, a Universidade de Brasília – UNB - em 2004 foi a pioneira das instituições federais a instituir o sistema de cotas.

Sob o enfoque da eficiência, delineada no pensamento de Barr (2003) que estrutura o capítulo anterior, o Sistema de Cotas traz em si as mesmas críticas direcionadas ao provimento universal do ensino superior, ou seja, as limitações geradas pelas restrições orçamentárias do setor público que não terá inclusive como dispensar tantos recursos ao fomento da produção científica nas instituições quanto seria possível caso ocorressem transferências da iniciativa privada e a operacionalização de uma receita independente em cada universidade. Além disso, já que nem todos os ganhos auferidos pelos indivíduos após diplomados são desfrutados pela sociedade como um todo é justo que conjuntamente com o Estado possam contribuir para a sua própria formação.

Um exemplo de estratificação atrelada ao provimento universal do Ensino Superior pode ser explicitado pelo Gráfico IV, elaborado a partir dos dados de 2008 da Pesquisa Sócio Cultural dos candidatos classificados para Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, divulgada anualmente na página do Portal de Concurso de Acesso aos Cursos de Graduação: <http://www.acessograduacao.ufrj.br/Estatisticas/home.html>. Em que é possível

verificar que o maior percentual de alunos que ingressam na UFRJ cerca de 25,77% (vinte e cinco inteiros e setenta e sete centésimos por cento) possuem uma renda familiar na faixa de 5 a 10 salários mínimos, seguidos do segmento cujo rendimento familiar bruto mensal encontra-se entre 10 e 20 salários mínimos com 20,13%. (vinte inteiros e treze centésimos por cento) em detrimento dos três grupos de rendimento familiar mais baixo.

Gráfico IV- Renda Familiar dos Calouros da UFRJ em 2008



(Fonte: Portal de Concurso de Acesso aos Cursos de Graduação da UFRJ, 2008)

Por fim, assim como ocorre nos demais projetos citados, o Sistema de Cotas parece não solucionar o problema de baixa escolaridade e falta de base que acompanha o perfil dos alunos oriundos da rede pública brasileira de ensino escolar, dados que habitualmente os levam a se deparar com obstáculos para a integralização de seus cursos.

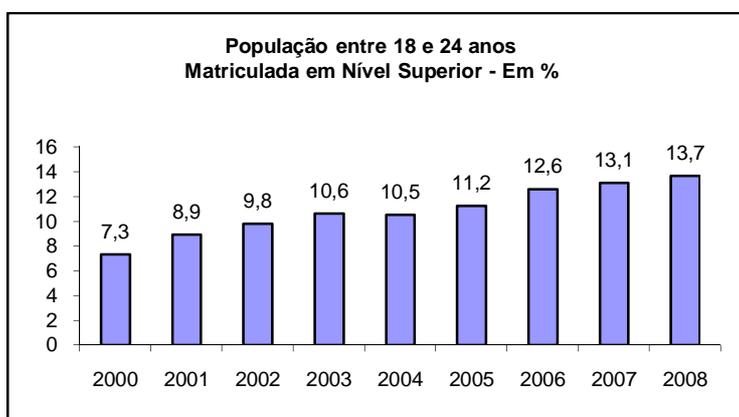
Conclusão do Capítulo III

Nesta seção foi possível observar através do delineamento das estratégias do poder público brasileiro para fomento do ensino superior que as modalidades de financiamento empreendidas no Brasil: CREDUC e FIES se distanciam das conclusões atingidas por Barr (2003) e demais teóricos do Estado do Bem-Estar quanto às maneiras mais eficazes de se incrementar os níveis de eficiência e equidade por meio do estímulo à formação acadêmica.

Voltadas, sobretudo para a ideia de inclusão de estudantes de baixa renda que apresentam elevado potencial de ganhos futuros, mas que para alcançar este degrau precisam vencer as dificuldades decorrentes da origem em famílias que detêm poucos recursos (*poor backgrounds*). Com base no estudo de Barr (2003) pode se inferir que o PROUNI e o Sistema de Cotas enfrentam as mesmas críticas relacionadas ao provimento universal do ensino, referentes às limitações do orçamento fiscal.

O Gráfico V demonstra uma tendência gradual de aumento do percentual de jovens que ingressam nas universidades, entretanto esta curva ascendente apresentou um resultado aquém do previsto pelo Governo no [Plano Nacional de Educação –PNE](#) (MEC:2000) cuja meta era garantir a penetração de 30% (trinta por cento) dos estudantes egressos do ensino médio no Ensino Superior. Embora, a base de dados utilizados compreenda um horizonte temporal delimitado ao ano de 2008, a partir deste cenário pode-se inferir a pouca expressão da introdução das políticas públicas vigentes em relação à democratização do acesso ao terceiro grau no Brasil.

Gráfico V- Meta do Plano Nacional de Educação



(Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade e Centro de Políticas Sociais/FGV, 2010)

Conclusão Final

O Estado Brasileiro em sua Carta Magna apresenta sua posição afirmativa, no tocante ao provimento do ensino como direito fundamental que assiste a todos brasileiros. A crença de que os investimentos em educação constituem um meio eficaz de fomentar o desenvolvimento de um país tanto em características de sociabilidade e intelecto quanto em aspectos ligados ao crescimento econômico está presente na gênese do Estado do Bem - Estar Social. Para tal, são utilizados parâmetros de eficiência e equidade, esta última entendida no âmbito educacional como sinônimo de igualdade de oportunidades de acesso. Na visão de autores como Barr (2003), o período escolar constitui o momento em que o indivíduo precisa construir uma base de conhecimentos que o acompanhará por toda vida. Respeitadas as diferenças culturais esse pacote informacional que não só estimula o intelecto como agrega valores é homogêneo e, portanto, mais facilmente regulável pelo Estado, o que ratifica a justificativa para a intervenção estatal e o financiamento integral dessa fase. Dadas as peculiaridades de cada etapa o ensino superior aproxima-se mais da pauta de interesse público em provimento de alimentação adequada, enquanto a fase que o antecede parece-se mais com as questões ligadas à saúde.

Ainda sob o enfoque dos estudos de Barr (2003), pode se sugerir que o financiamento do ensino superior venha a ser fruto de uma ação conjunta entre o indivíduo e os setores público e privado. Nesta lógica, a intervenção estatal se justificaria quando realizada em parte, porque os retornos dos investimentos nesta área se concretizariam em alguns benefícios de usufruto coletivo para a sociedade. No entanto, há outros cuja fruição seria de âmbito estritamente particular o que tornaria justa a participação do estudante no custeio de suas despesas. Nesse sentido, a modalidade que se mostrou mais eficaz para garantir simultaneamente eficiência e equidade foi a concessão de crédito com reembolso sobre remunerações futuras, na qual a amortização do débito se dá em repasses adequados aos rendimentos de cada estudante depois de formado, neste sistema, aqueles que auferem maior nível de renda pagam mais e acabam por auxiliar a cobertura do empréstimo daqueles que não conseguirão realizá-lo integralmente. De acordo com o mesmo autor, este mecanismo consistiria num método progressivo que colaboraria para amenizar as desigualdades e combater a aversão ao crédito gerada pelas imperfeições do Mercado.

No que tange os paradigmas brasileiros para financiamento da educação superior, sob o enfoque atribuído pelo estudo de Barr (2003) pode-se inferir que programas como o CREDUC e o FIES, em que a concessão de empréstimos se dá sem que haja adequação aos rendimentos futuros do indivíduo depois de graduado, alimentam nos estudantes a sensação de elevado risco com os investimentos em formação acadêmica, o que possivelmente compromete a meta de democratização do acesso às universidades. Seguindo a linha de raciocínio do mesmo autor, pode-se afirmar que as políticas de equidade: PROUNI e Sistema de Cotas sofreriam as mesmas limitações relacionadas ao provimento universal geradas pelo controle do orçamento fiscal.

Juntas, as estratégias brasileiras direcionadas ao fomento do ensino superior citadas acima, não teriam se revelado até o momento eficazes quanto a ampliação do acesso às universidades, o que pode ser sinalizado através da meta não cumprida do Plano Nacional de Educação –PNE - instituído em 2000, que previa a incorporação de 30% (trinta por cento) dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos nas universidades até 2010 (ano corrente). Um estudo divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira- INEP denominado de “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008” (2010) registrou um crescimento de apenas 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) um resultado, aquém do patamar esperado, embora os dados coletados não compreendam os últimos dois anos. Por fim, pode-se inferir com base nos estudos utilizados neste trabalho, que uma das melhores resoluções para se promover a democratização do acesso ao ensino superior encontra-se na dedicação substancial aos investimentos na educação escolar. Os incentivos seriam fundamentais não só para que os jovens permaneçam na escola após os dezesseis anos optando por dar prosseguimento aos seus estudos na universidade, mas, sobretudo para que percebam que a formação acadêmica não é símbolo de aquisição de um status social, mas um direito que concerne a todos que jamais devem se sentir aquém ou inaptos a essa conquista.

Bibliografia

BARR, Nicholas. **The Economics of the Welfare State**: Oxford: University Press, 2003.

BELFIELD, Clive; LEVIN, Henry. **Education privatization: causes, consequences and planning implications**. Paris: Unesco, 2002.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei nº 10.172/2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br>> acesso em: 21 abr 2007

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 outubro 1988. Disponível em:< <http://www.senado.gov.br>> acesso em: 24 abr 2007

CAMPOS, Paulo T, FLORISSI, Stefano, RIBEIRO, Eduardo P. **Investimentos em Capital Humano no Brasil**: um estudo sobre retornos financeiros privados de cursos de graduação relativos ao ano de 1995. Disponível em: < <http://hermes.uces.br/ccea/ipes> > acesso em: 17 jul 2007

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 2000

DIAS, Marco Antonio. **Educação** : bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC? Disponível em: < <http://www.asduerj.org.br> > acesso em: 15 jul 2007

GLENNESTER, Howard. **Understanding the Finance of Welfare**: What Welfare Costs and How to Pay for It, Bristol: Policy Press, 2003

HARRIS, Jose. **William Beveridge**: A Biography, Oxford: University Press, 1997

SICSÚ, João. **Políticas Macroeconômicas e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/ UFRJ, 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de Gestão 2002**. Disponível em: <<http://www.unb.br/relatoriodegestao2002.pdf> > acesso em: 24 abr 2007

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Programa de Financiamento Estudantil Disponível em: <<http://www3.caixa.gov.br/fies/>> acesso em: 23 ago 2010

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA **Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>> acesso em: 23 ago 2010

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO **Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior**. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>> acesso em: 23 ago 2010

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO **Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior**. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>> acesso em: 23 ago 2010

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO **Programa Universidade Para Todos** Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>> acesso em: 23 ago 2010

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO **Crédito Educativo** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>> acesso em: 23 ago 2010