

ISSN 1519-4612

Universidade Federal Fluminense

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

UFF/ECONOMIA

Universidade Federal Fluminense

Faculdade de Economia

Rua Tiradentes, 17 – Ingá – Niterói (RJ)

Tel.: (0xx21) 2629-9699 Fax: (0xx21) 2629-9700

<http://www.uff.br/econ>

esc@vm.uff.br

**CONFUSÕES EM TORNO DA
NOÇÃO DE PÚBLICO: O CASO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR**

(provida por quem, para quem?)

Ricardo Barros (IPEA)

Mirela de Carvalho (IPEA)

Samuel Franco (IPEA)

Rosane Mendonça (UFF/IPEA)

Paulo Tafner (IPEA)

TD 224

Outubro/2007

CONFUSÕES EM TORNO DA NOÇÃO DE PÚBLICO: O CASO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR¹

(provida por quem, para quem?)

Ricardo Barros (IPEA)
Mirela de Carvalho (IPEA)
Samuel Franco (IPEA)
Rosane Mendonça (UFF/IPEA)
Paulo Tafner (IPEA)

SUMÁRIO

A educação superior não pode ser considerada um bem público, embora muito se argumente nessa direção, uma vez que não satisfaz duas condições básicas: (a) o custo adicional por um indivíduo a mais se beneficiar deste bem é zero, e (b) é muito difícil, senão impossível, excluir uma pessoa que esteja interessada em se beneficiar deste bem. Mas, se a educação superior não é um bem público porque então subsidiá-la? Existem várias razões para justificar esse subsídio, sendo a mais comum as externalidades geradas por ela. Esse estudo tem como objetivo organizar a discussão em torno da provisão de educação superior, buscando contribuir para esclarecer algumas confusões frequentes como, por exemplo, a necessidade do setor público prover esse serviço.

ABSTRACT

Superior education cannot be considered a public good, although one can disagree with that once can not satisfied two basic conditions: (a) the additional cost of one more person to benefit from this good is zero, and (b) it is very difficult, if not impossible, to exclude a person who is interested in benefit himself from this good. But if superior education is not a public good why subsidize it? There are many reasons to justify this subsidy, with the externalities generated being the most common. However, even accepting the arguments for the State to subsidize it, that doesn't mean that the Government has to produce it. It can use the private sector to provide the service. This study has the goal to organize the discussion around the provision of superior education, trying to contribute to clarify some frequency problems, such as the need of the public sector to provide this service.

Palavras-Chaves: educação superior; bem-público; externalidades da educação.

@ Correspondências para anepm@globocom.com.

¹ Embora o foco deste trabalho seja a educação superior, é importante observar que a discussão aqui apresentada se aplica, em alguma medida, também aos demais níveis de ensino.

1 INTRODUÇÃO

A educação superior não pode ser considerada um bem público, embora muito se argumente nessa direção, uma vez que não satisfaz duas condições básicas: (a) o custo adicional por um indivíduo a mais se beneficiar deste bem é zero, e (b) é muito difícil, senão impossível, excluir uma pessoa que esteja interessada em se beneficiar deste bem². Mas, se a educação superior não é um bem público porque então subsidiá-la? Existem várias razões para justificar esse subsídio, sendo a mais comum as externalidades geradas por ela³. Entretanto, mesmo aceitando os argumentos para que o Estado a subsidie, isso não significa que ele tenha que produzi-la, podendo envolver o setor privado na provisão deste serviço.

Apesar dos argumentos que defendem a produção da educação superior pelo Estado serem muito frágeis, esta é a situação que de fato prevalece hoje no país. O problema decorrente é que o Estado subsidia quase que exclusivamente as instituições públicas, gerando grande ineficiência no sistema. Além disso, porque o subsídio vai prioritariamente para as instituições públicas, acaba ocorrendo uma grande confusão entre os critérios para o acesso à universidade e os critérios para a gratuidade.

Esse estudo tem como objetivo organizar a discussão em torno da provisão de educação superior, buscando contribuir para esclarecer algumas confusões frequentes como, por exemplo, a necessidade do setor público prover esse serviço. Para tanto, o trabalho encontra-se organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção faz uma breve descrição do desempenho educacional ao longo das últimas duas décadas mostrando que não houve aceleração na expansão do ensino superior como ocorreu no ensino fundamental e no médio. A Seção 3 apresenta algumas evidências dos benefícios privados da educação superior e discute qual a racionalidade para o estado subsidiar um bem com tamanho retorno privado. A Seção 4 entra, então, no cerne do trabalho, discutindo a questão da provisão destes serviços – qual a racionalidade para a provisão pública ou privada? A Seção 5 trata da separação entre o acesso à educação superior e o acesso à gratuidade na universidade e, por fim, a Seção 6 tece as considerações finais, discutindo quem se beneficia e quem deveria se beneficiar da educação superior.

² Dias (2003) discute a idéia preconizada pela Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, ocorrida em Paris, em 1998, de se é possível manter a idéia de que o ensino superior é um bem público.

³ Para uma discussão sobre a racionalidade para a intervenção governamental na provisão de educação ver Belfield (2000).

2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DO BRASIL NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Ao longo da última década⁴ os indicadores educacionais melhoraram de forma significativa. Conforme mostra a Tabela 1, a melhoria ocorrida na maioria dos indicadores foi ao menos duas vezes mais intensa neste período do que na década de anterior⁵.

Tabela 1: Indicadores de frequência e conclusão por série e faixa etária

Indicadores	1984	1995	2006	Varição 84-95	Varição 95-06	Velocidade relativa da década recente sobre a anterior
Porcentagem de crianças de 12 anos que frequenta	0,82	0,91	0,98	0,8	1,6	1,9
Porcentagem de crianças de 12 anos que completou a 4ª série	0,34	0,50	0,78	0,7	1,3	1,9
Porcentagem de crianças de 15 anos que frequenta	0,59	0,75	0,90	0,7	1,1	1,5
Porcentagem de crianças de 15 anos que completou a 4ª série	0,64	0,74	0,92	0,5	1,4	3,0
Porcentagem de crianças de 15 anos que completou a 8ª série	0,09	0,17	0,39	0,7	1,1	1,6
Porcentagem de adolescentes de 18 anos que completou a 8ª série	0,31	0,38	0,72	0,3	1,4	4,5
Porcentagem de adolescentes de 18 anos que completou o médio	0,07	0,09	0,28	0,3	1,3	4,0
Porcentagem de jovens de 21 anos que completou a 8ª série	0,38	0,44	0,75	0,3	1,4	5,2
Porcentagem de jovens de 21 anos que completou o médio	0,19	0,22	0,51	0,2	1,3	6,4

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1984, 1995 e 2006.
Nota: 1. Variação relativa = $\ln(I/(1-I))$, onde I é o indicador

Os avanços obtidos, entretanto, conforme já se sabe, foram muito mais quantitativos do que qualitativos. As taxas de repetência e retenção⁶ em todas as séries do ensino fundamental declinaram substancialmente, embora o rendimento escolar medido pelo SAEB⁷ tenha permanecido inalterado. A expansão ocorrida no ensino médio foi ainda mais acelerada do que no fundamental, garantindo uma considerável redução na evasão ao final deste último nível. Conforme mostra o Gráfico 1, a taxa de retenção ao final do ensino fundamental caiu cerca de 11 pontos percentuais nos últimos dez anos. Não somente a cobertura aumentou muito, mas também se reduziu a defasagem série-idade.

A expansão da educação superior, no entanto, não tem sido capaz de acompanhar o progresso na educação média ao longo das últimas décadas⁸. Apesar da matrícula nas universidades ter aumentado significativamente, a proporção de jovens que terminam o ensino médio e não têm acesso à universidade não diminuiu (veja Gráfico 1). Em 2006, cerca de 75% dos jovens

¹ Estamos nos referindo a “última década” como o período 1995-2006; 2006 é o último ano disponível da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

⁵ Estamos considerando o período de 1984 a 1995.

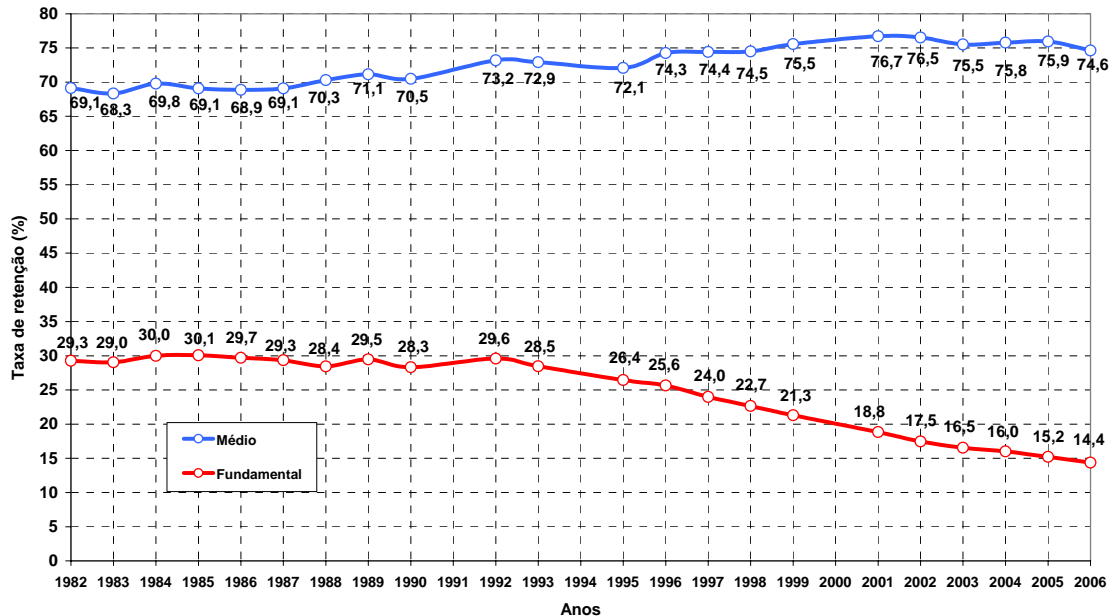
⁶ Estimamos a taxa de retenção como a proporção dos indivíduos com ao menos e anos de estudo que têm apenas e anos de estudo.

⁷ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica do MEC.

⁸ Para uma interessante análise recente da expansão do ensino superior, seus determinantes e implicações ver Schwartzman (2000).

entre 18 e 24 anos que terminaram o ensino médio não ingressaram na universidade. Em 1982 essa porcentagem era quase 6 pontos menor, indicando que o gargalo educacional ao final desse ciclo vem aumentando no país.

Gráfico 1: Evolução da taxa de retenção ao final do fundamental e do médio para jovens de 18 a 24 anos



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1982 a 2006.

Recentemente, entretanto, observa-se um crescimento acentuado da matrícula inicial na educação superior. O número de vagas para a universidade tem crescido mais de 15% ao ano, e a matrícula inicial que era ligeiramente inferior a 1/3 da matrícula total em 1999 passou para quase cerca da metade em 2005 (ver Gráfico 2).

A matrícula inicial era de 1,7 milhão em 2005 e, portanto, muito similar ao número de jovens que terminam o ensino médio a cada ano, 1,8 milhão⁹. Apesar disso, apenas cerca de 37% dos jovens que completaram o ensino médio freqüentam ou já freqüentaram a universidade¹⁰. Como explicar este aparente paradoxo?

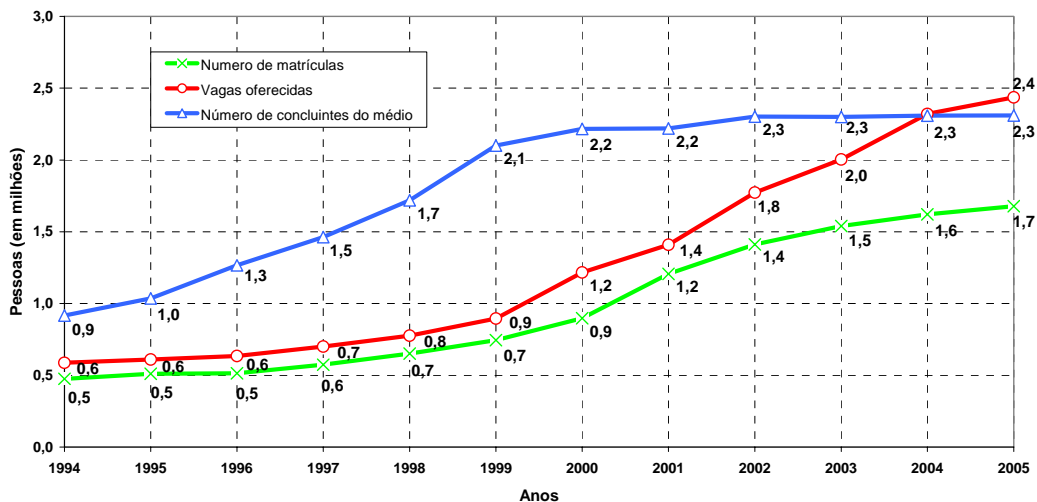
A explicação encontra-se no desbalanceamento entre *fluxo e estoque*. Se, por um lado, é verdade que o ensino médio gradua a cada ano apenas 1,8 milhão de jovens que, dada a oferta atual, poderiam quase todos encontrar uma vaga na universidade, por outro lado, tem-se que considerar que a demanda por educação superior não se limita aos que se graduaram no ensino médio no ano anterior. Uma vez que historicamente a oferta de vagas na universidade foi sempre muito limitada, o país conta hoje com mais de 27 milhões de pessoas (47% com até 30

⁹ Valor médio obtido com base nas informações das Sinopses Estatísticas da Educação Básica do MEC de 1995 a 2005.

¹⁰ Estimativa obtida com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006.

anos de idade) com educação média completa que não freqüentam nem nunca freqüentaram a educação superior¹¹.

Gráfico 2: Evolução temporal do número de concluintes do ensino médio, número de vagas e de matrículas para o primeiro ano do ensino superior



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 1995 a 2005 e Sinopses Estatísticas da Educação Básica 1995 a 2005.

Assim, embora o número de vagas hoje oferecidas seja suficiente para atender o fluxo corrente de graduados do ensino médio¹², a insuficiência de oferta ao longo das últimas décadas levou a um substancial estoque de demanda não atendida. Em conjunto, a demanda total é cerca de 14 vezes o número de graduados a cada ano no ensino médio. Aí está, portanto, a explicação de porque menos apenas 37% deles têm acesso efetivo a educação superior, mesmo quando a disponibilidade de vagas já é muito próxima.

Além disso, vale ressaltar que uma coorte de jovens no Brasil conta com cerca de 3,5 milhões de jovens. Se o objetivo é garantir o acesso à universidade a $\frac{3}{4}$ destes jovens¹³, então, uma vez acomodado o estoque de demanda não atendida nas últimas décadas, as vagas oferecidas na universidade deveriam estabilizar em torno de 2,7 milhões e, portanto, cerca de 60% maior que o atualmente disponível¹⁴.

Em suma, a despeito da acelerada expansão na educação superior ao longo dos últimos anos, seria necessário que este passo acelerado continuasse ao longo de toda a próxima década para que, ao menos do ponto de vista quantitativo, a

¹¹ Estimativa obtida com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006.

¹² Importante lembrar que apesar da oferta hoje ser suficiente para atender a todos que terminam o ensino médio, apenas uma parcela consegue concluir esse nível.

¹³ Essa é apenas uma meta tomando como base a proporção de jovens que pertencem à elite na região do Sul do Brasil que tem acesso à universidade.

¹⁴ Pacheco e Ristoff (2004) discutem em que medida o Brasil conseguiria atingir a meta de matricular 30% da população entre 18 e 24 anos no ensino superior e de expandir a matrícula no setor público para 40% até 2010. Os autores concluem que as matrículas nas instituições federais e estaduais devem expandir, em especial no turno da noite, uma vez que “o setor privado tem pouca chance de êxito devido às dificuldades financeiras da população potencial de estudantes”.

oferta de educação superior fosse equacionada. Na medida em que (a) o elevado estoque de demanda não atendida no passado concorre com o fluxo atual de egressos do ensino médio e (b) apenas uma parcela dos que freqüentam o ensino médio o concluem, para que todos fossem atendidos seria necessário que a oferta de vagas superasse por vários anos o seu valor histórico. Dado que a expansão da educação superior envolve muitas vezes investimentos irreversíveis, seja em infraestrutura seja na qualificação dos recursos humanos, não é evidente como o sistema iria atender esse elevado componente transitório da demanda atual. Seria viável expandir a oferta apenas temporariamente? O setor privado teria os incentivos e a capacidade para atender esta demanda transitória?

3 BENEFÍCIO PRIVADO, BEM PÚBLICO E EXTERNALIDADES

Parecem existir poucas dúvidas de que a educação e, em particular, a educação superior tem impacto sobre produtividade, empregabilidade, remuneração, condições de saúde, entre outros benefícios. De maior importância para o argumento deste estudo, não parece haver dúvidas de que os benefícios privadamente apropriados da educação superior são substanciais.

De fato, como mostra a Tabela 2, a remuneração dos trabalhadores com educação superior é cerca de 250% maior do que a remuneração média da força de trabalho brasileira, e cerca de 64% dos indivíduos com educação superior vivem entre os 10% mais ricos do país. Enquanto, 71% dos indivíduos com educação superior vivem em domicílios que possuem computador, apenas 23% da população brasileira se encontra nesta situação. Quase 78% dos domicílios onde vivem aqueles com educação superior têm dois ou mais banheiros, mas apenas 22% da população brasileira vive em domicílios com essas condições.

Tabela 2: Benefícios privados da educação superior

Indicadores selecionados	Brasil	Pessoas com educação superior
Remuneração dos trabalhadores (em Reais por mês)	784	2777
Porcentagem que vive entre os 10% mais ricos	10,0	63,6
Porcentagem que vive em domicílios com computador	23,0	70,9
Porcentagem que vive em domicílios com 2 ou mais banheiros	21,8	77,4

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006.

Estes indicadores revelam inequivocamente que pessoas com educação superior têm condições de vida muito acima da média nacional. Evidentemente que não se pode afirmar que estas melhores condições de vida decorram diretamente da educação superior. É possível que aqueles com educação superior tenham herdado parte de sua riqueza, ou que sejam mais talentosos. Nestes casos, suas condições de vida seriam bem acima da média mesmo se não tivessem tido acesso à educação superior. Contudo, a elevada demanda por educação superior existente indica que boa parte destas vantagens resulta, de fato, do acesso à educação superior.

Algumas vezes se argumenta que a educação e, em particular, a educação superior, é um bem público¹⁵. Evidentemente que esta argumentação é incorreta. Para que se possa caracterizar a educação superior como um bem público esta deveria satisfazer duas condições: (a) o custo adicional por um indivíduo a mais se beneficiar deste bem é zero, e (b) é muito difícil, senão impossível, excluir uma pessoa que esteja interessada em se beneficiar deste bem. Entretanto, como o vestibular deixa muito claro, o atendimento a uns impede o atendimento a outros, e as vagas para ingressar na universidade são limitadas de tal forma que alguns podem ser excluídos. De fato, um serviço para o qual existe um mercado onde as pessoas pagam para serem atendidas não poderia ser caracterizado como um bem público por mais que o setor público participe da provisão destes serviços e atue na sua regulação. No caso de um bem público, como ninguém pode ser excluído, não há incentivos para as que as pessoas paguem por esse bem.

A importância das externalidades geradas pela educação superior, isto é, a diferença entre os ganhos sociais e privados, é uma questão fundamental para a

¹⁵ Para a definição clássica de bem público ver Stiglitz (1998).

gestão da política pública uma vez que é a sua existência, em grande medida, que forneceria a justificativa para que a sociedade subsidiasse a sua provisão. Muito se argumenta e poderia se argumentar corretamente sobre as externalidades geradas pela educação superior, mas, em realidade, pouco se sabe sobre a sua magnitude e importância, embora todas as estimativas disponíveis indiquem a sua existência. Em particular, não existe evidência de que os ganhos da educação superior não sejam, em grande medida, privadamente apropriados.

No entanto, mesmo a educação superior não sendo um bem público e nem responsável por gerar consideráveis externalidades, podem existir razões para subsidiá-la. Como ela é um investimento, imperfeições existentes no mercado de crédito podem recomendar que, para garantir a igualdade de oportunidades, a educação superior seja subsidiada para os pobres ou mesmo para todos que a desejem.

Existem, entretanto, algumas dificuldades com a idéia de subsídios à educação superior. Uma delas é o fato de que como os retornos privados são elevados, mais recomendável que um subsídio seria a garantia de crédito. Neste caso, todos poderiam ter acesso sem a necessidade de elevar o gasto público ou realizar transferências para as famílias que, invariavelmente, se tornam as mais ricas.

4 PROVISÃO PÚBLICA VERSUS PRIVADA

Para aqueles que se beneficiam da educação superior o que importa é a qualidade da educação recebida e o seu custo privado. Do ponto de vista do beneficiário, dada uma qualidade e um custo, pouco importa se a provisão do serviço é pública ou privada. Portanto, qual a racionalidade para a provisão pública? Se o setor público quer subsidiar a educação superior de alguns, então, porque ele não se limita a pagar parcialmente ou integralmente pelos serviços oferecidos privadamente àqueles que deseja beneficiar? A seguir buscamos discorrer sobre a racionalidade para a provisão pública e privada da educação superior.

4.1 PROVISÃO PÚBLICA

Existem algumas justificativas para a participação do setor público na produção da educação superior e o que todas têm em comum é a necessidade de corrigir falhas de mercado. Nenhuma, entretanto, parece muito convincente. A primeira seria a necessidade de controlar o custo e a qualidade dos serviços oferecidos. Se o governo necessita controlar o custo e a qualidade pode ser muito útil que ele próprio participe da produção, pois desta forma ele terá melhores informações sobre todo o processo produtivo. No caso da educação superior esta justificativa é discutível, em primeiro lugar, porque o mercado é bastante competitivo e, portanto, existe pouca racionalidade para regular o custo e a qualidade. Em segundo lugar, mesmo que se deseje regular essas dimensões do processo produtivo, ambas podem ser facilmente mensuráveis, em particular, porque no caso da educação superior esse processo é bastante transparente e a qualidade é relativamente de fácil mensuração. Existe no país uma tradição ampla para a

ordenação de instituições de ensino superior segundo a qualidade e a excelência dos serviços que oferece.

Uma segunda justificativa seria a ausência de interesse do setor privado pelo setor. Esta justificativa no Brasil encontra pouca fundamentação uma vez que a participação do setor privado é muito maior que a do setor público e crescente. No Brasil o investimento privado no setor parece sempre ter sido limitado por regulamentações e impedimentos legais, mas jamais por falta de interesse.

Por fim, uma justificativa comumente apontada para a participação do setor público é a qualidade e a excelência. Apenas o setor público teria condições de prover serviços realmente de qualidade e em áreas como medicina e engenharia onde o custo pode ser muito elevado. A experiência internacional e crescentemente também a nacional indica que o setor privado é capaz de oferecer um amplo leque de serviços, indo desde cursos noturnos de baixo custo e qualidade limitada até cursos de medicina e engenharia em tempo integral e de altíssima qualidade.

Quando cursos em determinadas áreas como medicina são muito custosos e geram grandes externalidades, é necessário subsidiá-los para que a demanda seja socialmente satisfatória. A necessidade de subsidiar, entretanto, não implica que a produção tenha que ser estatal. O subsídio deveria ir para a produção do serviço independentemente de se a produção é pública ou privada.

Ainda mais difícil de justificar é a opção por subsidiar apenas os serviços oferecidos pelo setor público. Em princípio, o que justifica o subsídio à educação é a externalidade ou a situação de pobreza do beneficiário, não importando se a educação está sendo adquirida numa universidade pública ou privada.

4.2 O SETOR PRIVADO HOJE

Se, por um lado, a racionalidade para a provisão pública de educação superior é limitada, por outro lado, o monopólio público na provisão de educação superior não parece ter qualquer justificativa. No Brasil, a participação privada é elevada e crescente, tendo passado de 56% em 1994 para 72% das matrículas totais em 2004, e de 63% para 78% no caso das matrículas iniciais¹⁶.

Dada a qualidade dos serviços públicos e a capacidade de expansão do setor privado, o sucesso da educação superior irá depender do estímulo a uma concorrência produtiva entre os dois setores¹⁷. É fundamental que o setor privado seja capaz de elevar continuamente a qualidade dos serviços oferecidos e que o setor público recupere sua capacidade de investimento e expansão.

O sistema atual, onde acesso implica necessariamente gratuidade, limita a capacidade de concorrência do setor privado com o setor público. Neste caso, mesmo que a qualidade nestes dois setores seja igual, todos que tiverem acesso à universidade pública e, em particular os melhores alunos, irão preferi-la dado que

¹⁶ Ver MEC (2005). Sinopse Estatística da Educação Básica.

¹⁷ Para uma discussão a respeito de como os recursos públicos podem ser utilizados para promover a educação no setor privado ver Levin (2000).

é gratuita. Igual qualidade a um menor custo, quem preferiria o setor privado? No sistema atual a única forma do setor privado competir com o público e atrair os melhores alunos é oferecer uma educação de maior qualidade ou maiores conveniências em termos de horário, local e especialidades. O setor privado necessita oferecer serviços de qualidade muito mais elevada para poder atrair alunos com acesso ao setor público, ou seja, o diferencial de qualidade tem que compensar o diferencial de custo. Evidentemente que a maior eficiência do setor público torna a missão do setor privado quase impossível. Como competir com um concorrente que tem seu produto subsidiado? Todos que têm a oportunidade, e aí estão praticamente todos os melhores estudantes, acabam por escolher o setor que é subsidiado.

Outra limitação importante causada pela restrição dos subsídios aos serviços publicamente oferecidos é o uso da infra-estrutura privada para o atendimento aos mais pobres. No sistema atual, como os recursos públicos beneficiam apenas as universidades públicas, aqueles que buscam atendimento gratuito só podem ser atendidos por estas instituições. Uma pessoa pobre que só tenha condições de frequentar a universidade quando subsidiada, teria como sua única opção ser admitida numa universidade pública.

Note que esta não é a forma como funciona o sistema de saúde no Brasil, onde o SUS garante ao beneficiário a opção de escolher entre instituições públicas ou privadas devidamente cadastradas e os recursos públicos fluem para as instituições de acordo com a população atendida e o tipo de serviço prestado, independentemente de serem públicas ou privadas. O Pro-Uni é, em certa medida, um passo nesta direção onde o setor privado se compromete a dar bolsas de estudo para estudantes de famílias relativamente pobres selecionadas pelo setor público. Na medida em que estas bolsas representam renúncia fiscal, recursos públicos estão sendo direcionados para o setor privado. Como o número de bolsas é pré-determinado por instituição, os recursos ainda continuam atrelados às instituições e não aos beneficiários.

Na medida em que os subsídios públicos sejam outorgados aos alunos independentemente da escolha de uma instituição pública ou privada, e na medida em que a disponibilidade de crédito educativo se expande, não apenas os recursos públicos irão fluir em maior quantidade para a universidade privada como, também, ela poderá competir em igualdade de condições com a pública. Neste caso, o custo percebido por qualquer aluno com opção de acesso aos dois setores será o mesmo. Se o grau de subsídio estiver atrelado ao aluno e não a instituição, este irá sempre optar pelo serviço de melhor qualidade ou o mais adequado aos seus interesses e necessidades. Por outro lado, o fim da gratuidade da universidade pública e a expansão do crédito educativo podem expandir a disponibilidade de recursos para a universidade pública e lhe dar capacidade de investimento e expansão da oferta de serviços.

5 O PROCESSO DE SELEÇÃO: ACESSO E GRATUIDADE

Na medida em que não é possível garantir acesso universal gratuito, isto é, na medida em que a disponibilidade de vagas e os recursos públicos são limitados, a seleção daqueles que terão acesso à educação superior e, dentre estes, aqueles que terão acesso gratuito, é fundamental para garantir a efetividade e a equidade no sistema. É fundamental separar estes dois processos seletivos. Em princípio, os critérios para garantir prioridade no acesso deveriam ser distintos daqueles para a gratuidade.

No caso da universidade pública brasileira estes dois processos foram desnecessariamente unificados. Aqueles que têm acesso têm automaticamente a gratuidade. Curiosamente, é no caso da educação superior privada onde esses dois processos são tratados separadamente. Dentre os estudantes selecionados, alguns recebem uma bolsa de estudo da própria instituição, outros recebem crédito público subsidiado, e outros pagam integralmente pelos serviços.

Uma vez reconhecida a necessidade de distinção entre estes dois processos de seleção resta discutir os critérios que deveriam ser utilizados em cada caso. Este é o objetivo das próximas subseções.

5.1 CRITÉRIOS DE ACESSO

Na medida em que não existem vagas no ensino superior para atender todos os que desejam frequentá-lo, como decidir quem deve ter prioridade? Como o custo do atendimento é essencialmente independente do beneficiário, aqueles cujo atendimento leva ao maior benefício social deveriam ter prioridade. Portanto, o importante não é o quanto um indivíduo se beneficia privadamente da educação superior, mas o benefício social gerado. Assim, na medida em que as externalidades da educação são maiores nas áreas pobres e no interior do país, deveria-se dar prioridade a candidatos originários destas áreas, caso estes tenham maior probabilidade de retornar a elas.

É também importante ressaltar que o benefício da educação superior não é igual ao seu valor adicionado. Este benefício deve ser medido pela diferença entre o valor adicionado da educação superior e o benefício líquido da melhor alternativa disponível. Assim, mesmo quando o valor adicionado é elevado, o benefício da educação superior pode ser limitado, caso na impossibilidade de frequentá-la, o candidato tivesse uma alternativa que lhe garantisse benefícios similares. Por exemplo, para um jovem que pudesse obter crédito subsidiado para ir à universidade ou para abrir um pequeno negócio, o benefício líquido da universidade seria o valor adicionado descontado o benefício que o pequeno negócio lhe traria. Evidentemente que nesse exemplo estamos considerando as duas alternativas como excludentes. Caso fosse possível ir à universidade e depois abrir o pequeno negócio, então, abrir o negócio não seria uma alternativa à universidade. Nesse caso, a alternativa seria apenas abrir um negócio mais cedo, e, portanto, o benefício dependeria de que diferença faria o momento em que o

negócio é aberto. A seguir trazemos algumas reflexões sobre os critérios de acesso à educação superior.

5.1.1 Ótimo social e meritocracia

Seria meritocrático um sistema de prioridade baseado no benefício social? Na medida em que o benefício está relacionado ao que irá acontecer no futuro e o mérito está relacionado com o que foi feito no passado, a prioridade baseada no benefício líquido não seria uma regra intrinsecamente meritocrática. É evidente que, na medida em que o benefício do acesso à universidade esteja altamente correlacionado com o desempenho educacional passado, pode ser que operacionalmente a melhor forma de priorizar o benefício social líquido seja priorizar o desempenho escolar passado. É importante reconhecer que, neste caso, a natureza meritocrática do processo é apenas instrumental.

A impossibilidade de se medir o impacto futuro do acesso, nos obriga necessariamente, do ponto de vista operacional, a conceber sistemas de seleção baseados no passado. A questão é, portanto, que aspectos do passado são mais indicativos do impacto que o acesso à educação superior terá no futuro. Em que medida o desempenho no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) ou no vestibular, em geral, é um bom indicador dos benefícios futuros? Na medida em que o benefício social da educação superior é determinado pelo nível de conhecimento na entrada, e na medida em que o ENEM ou os vestibulares medem adequadamente este nível de conhecimento, esses instrumentos servirão como excelentes critérios de seleção.

Entretanto, pode ser que o benefício da educação superior dependa muito mais da velocidade com que uma pessoa consegue acumular conhecimentos do que propriamente do seu nível atual. É evidente que se todos partiram do mesmo ponto e dedicaram igual esforço, então, diferenças atuais de conhecimento identificam diferenças de velocidade na sua acumulação. Neste caso, o ENEM continuaria a ser um excelente critério para seleção.

5.1.2 Ambiente familiar, situação inicial e taxa de acumulação

O que dizer do ENEM, entretanto, se os pontos de partida forem distintos, ou se a hipótese da continuidade do esforço não for verdadeira. Quando o que importa é a taxa de acumulação de conhecimento, o ambiente familiar pode ser importante e deveria ser levado em consideração explicitamente no processo de seleção. Dois casos polares merecem particular atenção. Por um lado, podemos ter uma situação onde diferenças de ambiente familiar têm um impacto substancial sobre as condições iniciais, mas não sobre a taxa de acumulação. Neste caso, se dois candidatos provenientes de ambientes familiares muito distintos têm níveis de conhecimento similares, aquele com pior ambiente familiar terá certamente uma taxa de acumulação muito maior, mesmo que atualmente ainda apresente um nível de conhecimento inferior. Neste caso, se o objetivo é priorizar os candidatos com maior taxa de acumulação de conhecimento, o processo de seleção deve ajustar o nível de conhecimento atual por diferenças no ambiente familiar.

Por outro lado, podemos ter uma situação (talvez a mais provável) em que o ambiente familiar, ao invés de diferenciar as condições iniciais, tem impacto sobre a taxa de acumulação de conhecimento. Assim, crianças pobres cujos pais têm baixa escolaridade acumulam conhecimento mais lentamente. Neste caso, se todos partiram das mesmas condições iniciais, diferenças no nível atual refletem diferenças na taxa de acumulação e, portanto, o ENEM e processos seletivos similares podem ser ideais. Neste caso, o sistema educacional certamente perpetua as desigualdades existentes. Entretanto, a solução não estaria em mudar o sistema de seleção e sim o processo educacional anterior (educação básica), de tal forma que crianças e adolescentes de diferentes ambientes familiares tivessem as mesmas chances de acumular conhecimento. Sem mudanças no sistema, o impacto social da educação superior sobre candidatos oriundos de ambientes familiares mais pobres será inferior ao impacto sobre candidatos cujos ambientes familiares são mais ricos, levando a que o uso da educação superior para reduzir desigualdade, neste caso, tenha importantes custos para a eficiência.

5.1.3 Substitutibilidade do esforço

Mesmo entre candidatos oriundos de ambientes familiares similares, o uso de critérios como o ENEM pode não ser adequado quando existem importantes diferenças de esforço, e o critério ideal é a taxa de acumulação e não o nível de conhecimento. Por exemplo, se por motivos médicos ou por falta de serviços educacionais um adolescente não acumulou conhecimento durante parte de sua vida, seu nível atual de conhecimento não é um bom indicador de sua capacidade de acumular conhecimento. Na medida em que estes eventos forem superados, um candidato com pior desempenho no ENEM pode ter uma maior taxa de acumulação, e daí um maior benefício social de frequentar a educação superior. Da mesma forma, alguém que estudou três anos consecutivos para o vestibular pode ter um maior conhecimento no momento do vestibular do que um outro candidato bem mais jovem e com maior potencial para a educação superior. Deve-se levar em consideração o número de tentativas? Em alguns países como a França, por exemplo, existe um número máximo de tentativas permitidas.

Em geral, o princípio que guia o processo seletivo para a educação superior é o da complementariedade entre os níveis. Acredita-se que um bom desempenho nos níveis inferiores seja um bom indicador do desempenho nos níveis superiores. Assim, quanto melhor for o aluno no nível anterior, maior o impacto no nível subsequente. Entretanto, pode existir alguma dose de substituição entre os níveis. O impacto sobre os alunos não tão bons nos níveis inferiores pode ser maior do que sobre os melhores alunos se existe a possibilidade de recuperação.

5.1.4 Critério de acesso e incentivos

Na medida em que existem externalidades associadas à educação em todos os níveis, é necessário subsidiá-la, aumentando os incentivos das famílias para investirem em educação. Na medida em que estes subsídios são insuficientes para estimular a demanda por educação, é necessário apelar para outros incentivos.

Como tipicamente os retornos privados da educação são maiores nos níveis mais elevados, se o acesso aos níveis subseqüentes depender do desempenho nos níveis anteriores, o próprio processo de seleção pode incentivar o esforço das crianças e jovens.

Como o nível superior é aquele com maiores retornos privados e menor disponibilidade de vagas, o processo de seleção adotado pode ter grandes conseqüências sobre o esforço educacional dos candidatos nas etapas educacionais anteriores. De fato, existem poucas dúvidas de que o vestibular estimula o desempenho no médio, embora este estímulo não deva ser universal. Aqueles com poucas chances devem se sentir desestimulados e reduzir seu esforço.

De qualquer forma, não se pode esquecer que o processo de seleção para o ensino superior tem conseqüências sobre o desempenho dos candidatos nos níveis anteriores que devem ser levados em consideração no seu desenho. Muito da discussão sobre o sistema de cotas é exatamente sobre os incentivos e impactos que poderia ter sobre o desempenho educacional dos grupos que busca favorecer.

Mesmo que todos os candidatos fossem gerar o mesmo benefício social tendo acesso à educação superior, poderíamos querer um sistema meritocrático de seleção que estimulem os candidatos a elevarem seu esforço educacional na educação fundamental e principalmente na média.

Se o conhecimento fosse observável e dispensasse credenciais, se todos os benefícios da educação fossem privados, e se as famílias, crianças e adolescentes fossem racionais e não míopes, não haveria necessidade de se estimular o esforço educacional. Os estudantes se esforçariam porque perceberiam que vale a pena ou porque perceberiam que precisam se esforçar para terem o reconhecimento que desejam. Entretanto, se alguma destas três condições não for verificada é necessário incentivar o esforço. Quando o conhecimento não é perfeitamente observável cada instituição educacional necessita estimular seus alunos para que as credenciais outorgadas pela instituição tenham valor e sejam reconhecidas publicamente, em particular, no mercado de trabalho e pelas instituições de nível superior. Na medida em que as famílias são míopes, estímulos adicionais irão elevar o esforço e o bem-estar de seus membros. De maior importância para este estudo, a presença de externalidades leva a que nem todos os benefícios da educação sejam privados e, portanto, torne-se necessário estimular o esforço privado para que se atinja o valor socialmente desejado.

Em suma, via de regra, o processo de seleção tem um duplo papel. Por um lado deve buscar priorizar aqueles que maior benefício social irão gerar, e por outro serve para incentivar os candidatos a elevarem seu esforço educacional. É evidente que um único instrumento é incapaz mesmo se toda a informação necessária estivesse disponível de cumprir as duas tarefas com perfeição. O ideal seria subsidiar a educação o suficiente para garantir o esforço adequado, e utilizar o processo de seleção para a universidade apenas para maximizar o seu benefício social.

5.2 CRITÉRIOS DE GRATUIDADE

Na medida em que o benefício da educação não é integralmente apropriado privadamente, existem externalidades e, por conseguinte, é necessário subsidiar a educação superior. Vale ressaltar que, neste caso, o subsídio deve ser universal e não restrito a universidades públicas. Em princípio, as universidades privadas geram tantas externalidades quanto as públicas.

Na medida em que a magnitude das externalidades varia com o tipo de curso, profissão ou tipo de aluno, o grau de subsídio deve seguir o mesmo padrão. Dadas duas profissões com o mesmo valor social, aquela em que uma menor proporção deste valor é privadamente apropriada deveria ser a mais subsidiada.

À parte das externalidades, imperfeições no mercado de crédito podem requerer também a participação governamental no financiamento da educação superior. Educação superior é um investimento elevado para qualquer família. Por isso requer a disponibilidade de poupança ou de crédito. A falta de capacidade de poupança própria e a existência de um mercado de crédito imperfeito podem levar as famílias à sub-investirem em educação superior.

Vale ressaltar que o elevado custo da educação superior não é uma justificativa para gratuidade universal, da mesma forma que o alto custo de um automóvel ou de uma casa não é justificativa para a gratuidade na sua aquisição. O fato das famílias mais ricas terem dificuldade de financiar a educação superior de seus filhos a partir de sua renda corrente apenas indica que elas devem poupar recursos para este fim, da mesma forma como o fazem quando desejam comprar uma casa ou um automóvel. Nos países onde a educação superior não é gratuita verifica-se que as famílias mais ricas começam a poupar desde cedo com este fim específico.

Boa parte da população, entretanto, não teria condições de poupar o suficiente para financiar a educação superior de seus filhos. Neste caso, a primeira opção é o crédito. Entretanto, como o mercado de crédito para investimentos em capital humano tende a ser imperfeito ou inexistente, é fundamental contar com recursos ou garantias públicas para o crédito educacional. Fora o subsídio motivado pela presença de externalidades, nenhum subsídio adicional seria necessário.

Em princípio, mesmo as famílias mais pobres não necessitam de nada mais do que a garantia de acesso a crédito. Qualquer subsídio adicional serviria apenas como uma bem vinda redistribuição de renda. Uma transferência para os mais pobres seria útil para reduzir a desigualdade, mas irrelevante para o bom funcionamento do sistema educacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AFINAL QUEM SE BENEFICIA É QUEM DEVERIA SE BENEFICIAR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?

Ter acesso à educação superior já é um grande privilégio, na medida em que eleva a renda, melhora as condições de vida e reduz a taxa de mortalidade, entre outros benefícios. Ter acesso subsidiado e a uma universidade de melhor qualidade é,

portanto, um triplo privilégio uma vez que o indivíduo se apropria privadamente dos benefícios de um serviço de alta qualidade sem a necessidade de incorrer em todos os custos. Como o custo de uma universidade privada, em geral, é superior a R\$ 20 mil por aluno, o valor do acesso às universidades públicas deve superar este valor visto que os serviços são supostamente de melhor qualidade. Trata-se, portanto, de um benefício substancial. Em valores mensais equivale a uma transferência superior à renda per capita do país. Um jovem que vivesse apenas com esta renda estaria entre os 25% mais ricos da população.

Dada a magnitude do benefício e uma racionalidade discutível para sua existência, é importante identificar quais os grupos sociais que dele se beneficiam. Se forem os mais pobres, este subsídio está sendo útil pelo menos para reduzir a desigualdade existente. Entretanto, apesar da disponibilidade destes subsídios, os grupos mais pobres continuam encontrando grande dificuldade para ter acesso à educação superior. Os mais ricos utilizam este acesso subsidiado para reproduzir a elevada desigualdade existente. De fato, 95% dos universitários brasileiros vivem em famílias pertencentes aos 10% mais ricos do país, famílias estas que apesar de representarem apenas 1/10 da população do país se apropriam de metade da renda nacional. Qual a necessidade deste grupo de ter educação subsidiada quando sua renda é 20 vezes maior do que a dos 20% mais pobres no país? É difícil identificar qual a racionalidade deste triplo privilégio que beneficia os jovens mais ricos no país frequentadores, em sua maioria, de um ensino fundamental e médio em escolas privadas. Seja lá qual for a racionalidade, este privilégio seguramente pouco poderia fazer para reduzir a elevada desigualdade existente no país.

Se, por um lado, os subsídios à educação não devem se concentrar nas mãos deste grupo, por outro lado, se o objetivo é subsidiar a educação da população mais pobre, e sendo esta mais numerosa, é imprescindível que o seu atendimento não fique limitado aos serviços providos pelo setor público. Toda a oferta pública e privada deve estar igualmente acessível a essa população. Assim, é recomendável que o crédito e o subsídio estejam atrelados ao beneficiário, independente da instituição de destino ser pública ou privada, embora o subsídio possa depender da qualidade da instituição e do curso ou profissão selecionada. Nesse caso, cada beneficiário teria um subsídio de, por exemplo, R\$400 ao mês que poderia ser utilizado para pagar tanto uma universidade pública como privada. O contraponto deste argumento é que, nesse caso, os não pobres admitidos na universidade pública teriam que pagar por sua educação.

O mesmo argumento também seria válido se o subsídio fosse distribuído segundo o mérito. Os melhores alunos seriam aqueles que teriam acesso ao subsídio, não importando se eles vão optar por uma universidade pública ou privada. Mantido o critério de excelência, o subsídio deveria ir para o estudante.

Em suma, é importante reconhecer que os subsidiados devem ser determinados grupos sociais e não instituições públicas que produzem o serviço. O grau de subsídio aos setores públicos e privados irá, então, depender da capacidade destes dois setores de atrair ou dar acesso aos grupos sociais que se deseja subsidiar. Portanto, não se deve discriminar o setor privado na concessão dos subsídios o qual deve apenas depender da população atendida e da qualidade e

composição dos cursos oferecidos. É importante também re-enfatizar a separação entre acesso a educação superior e acesso à gratuidade quando se discute a prioridade que se deve dar aos mais pobres. Não parece haver dúvida de que, entre aqueles com acesso à universidade, os mais pobres devem ter prioridade à gratuidade ou ao crédito subsidiado. Esta prioridade evidentemente não implica que os pobres devam também ter acesso prioritário à educação superior. É perfeitamente possível que num sistema onde pobres e não pobres competem em igualdade pelo acesso as vagas disponíveis, uma vez definido os que irão ingressar na universidade, os mais pobres tenham então acesso prioritário à gratuidade ou aos subsídios existentes.

Se existe pouca controvérsia sobre a prioridade dos mais pobres à gratuidade e ao crédito subsidiado, o mesmo não é verdade sobre a adequação de regras de prioridade para eles no acesso à educação superior. Acima vimos que processo ideal de seleção é o que prioriza os indivíduos associados a um maior benefício social. Vimos que quando o benefício social está associado à taxa de acumulação de conhecimento e o ambiente familiar tem impacto preponderantemente sobre as condições iniciais, pode ser recomendável utilizar como critério de seleção uma medida do nível atual de conhecimento ajustada pelo ambiente familiar. Existem, entretanto, argumentos em prol de se priorizar o acesso aos mais pobres, mesmo entre candidatos com igual benefício social.

Box: Quanto custaria a universalização?

Educação superior gratuita é um grande investimento nos jovens. A um custo de R\$5 mil por ano, educação superior completamente gratuita seria equivalente a uma transferência de R\$ 20 mil por jovem, considerando cursos de 4 anos. Se a educação superior não é um bem público e a maioria de seus benefícios é privadamente apropriada, todos os jovens universitários deveriam receber este benefício ou apenas os mais pobres? Porque apenas os em universidade pública deveriam ser subsidiados? Porque aqueles em universidades privadas não deveriam ser igualmente tratados? Porque os que seguem outras trajetórias não merecem receber um benefício similar?

É inquestionável a importância para se reduzir as desigualdades no país de se garantir a cada jovem uma transferência de R\$ 20 mil para que possa iniciar sua vida. A questão é o custo de garantir esta transferência a todos os jovens e não apenas àqueles que frequentam educação superior pública. Atualmente apenas estes recebem o este benefício. Se garantida a todos os jovens universitários brasileiros este programa custaria R\$ 25 bilhões ao ano. Se garantida a todos os jovens, independentemente de se frequentam ou não universidade, o custo anual seria de R\$ 70 bilhões. Se o benefício se limitasse aos jovens pobres o custo passaria a ser de R\$ 28 bilhões ao ano.

Referências bibliográficas :

BELFIELD, CLIVE R. (2000). *Economic principles for education: theory and evidence*. Edward Elgar Publishing, Inc.

DIAS, MARCO ANTONIO R. (2003). Comercialização no Ensino Superior: é possível manter a idéia de bem público? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, Setembro.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1982 a 2006.

LEVIN, HENRY M. (2000). *The public-private nexus in education*. Occasional paper no.1. National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University.

MEC. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 1994 a 2005 (<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>).

MEC. Sinopses Estatísticas da Educação Superior, 1994 a 2005 (<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>).

MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), 1995, 1999, 2001, 2005.

PACHECO, ELIEZER; RISTOFF, DILVO I. (2004). *Educação Superior: democratizando o acesso*. MEC/INEP, Brasília.

STIGLITZ, JOSEPH E. (1998). *Economics of the Public Sector*. Second Edition. Norton & Company.

SCHWARTZMAN, SIMON (2000). *A Revolução Silenciosa do Ensino Superior*. Artigo preparado para o seminário "O sistema de ensino superior Brasileiro em transformação", São Paulo, NUPES/USP, Março de 2000.