

PÚBLICO E PRIVADO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

THE PUBLIC AND THE PRIVATE IN HIGHER EDUCATION FUNDING IN BRAZIL

FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO

PAULO ROBERTO CORBUCCI

Resumen

Este texto tiene como objetivo analizar la evolución de la financiación principal de la educación superior en Brasil a lo largo de sus dos últimas décadas, con el fin de identificar las tendencias que asume la política brasileña de educación y las posibles implicaciones de estos con el fin de la expansión y democratización del acceso a este nivel de educación. Como lo demuestra el texto, la responsabilidad de financiar la educación superior en Brasil ha sido compartida entre los sectores público y privado, con tendencia de crecimiento para el segundo. Por lo tanto, se analizan las principales acciones y medidas adoptadas por los gobiernos después de la Constitución de 1988, con el fin de la expansión de la educación superior. Por otra parte, es claro que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países miembros de la OCDE, Brasil domina la oferta del sector privado. Pero, aunque la participación sigue siendo predominante en este sector, se han promovido cambios en la dirección de la política federal a partir del 2003, con el objetivo de dar más importancia a su red de educación de un aumento significativo de las inversiones en su expansión, así como de modificación del marco regulatorio para el sector privado, en ambos casos apuntan a que el objetivo de ampliar y democratizar el acceso a la educación superior, garantizando estándares mínimos de calidad.

Palabras clave: Financiación de la educación superior, públicas y privadas, las políticas educativas, la ampliación y democratización del acceso.

Abstract

This text analyses the evolution of the main funding of higher education in Brazil through the last two decades, trying to identify the trends assumed by Brazilian education policy and their possible implications, with the aim of expanding and democratizing access to this level of education. As the text shows, the responsibility of funding higher education in Brazil has been shared between the public and the private sector, with the trend to growth of the second one. Therefore, we analyse the main actions and measures adopted by government since the 1988 Constitution with the aim of expanding higher education. On the other hand, it is clear that, different from what happens in the majority of OECD member countries, in Brazil prevails the supply of the private sector. But although the participation continues to be predominantly in this sector, changes have been promoted in the orientation of the federal policy since 2003, with the aim of raising the importance of its education network through a significant increase of investments geared to its expansion, as well as changes in the regulatory framework for the private sector; in both cases changes aim at broadening and democratizing access to higher education, guaranteeing minimal quality standards.

Keywords: funding of higher education, public and private, educational policies, access broadening and democratization

Resumo

Este texto tem por objetivo principal analisar a evolução do financiamento da educação superior no Brasil ao longo das duas últimas décadas, no intuito de identificar tendências assumidas pelas políticas educacionais brasileiras e possíveis implicações destas para efeito da ampliação e democratização do acesso a este nível de ensino. Conforme é apresentado pelo texto, a responsabilidade pelo financiamento da educação superior no Brasil tem sido compartilhada entre os setores públicos e privado, com tendência de crescimento por parte deste último. Desse modo, são analisadas as principais ações e medidas introduzidas pelos governos pós-Constituição de 1988, para efeito da expansão deste nível de ensino. Além disso, evidencia-se que, diferentemente do que ocorre na maioria dos países-membros da OCDE, no Brasil predomina a oferta pelo setor privado. Mas, apesar de ainda ser preponderante a participação deste setor, vêm sendo promovidas mudanças de orientação da política federal, a partir de 2003, com vistas a atribuir maior importância à sua rede de ensino, mediante ampliação significativa dos investimentos em sua expansão, assim como pelas modificações introduzidas no marco regulatório do setor privado que, em ambos os casos, apontam para os objetivos de ampliar e democratizar o acesso à educação superior, assegurados padrões mínimos de qualidade da oferta.

Palavras chave: Financiamento da educação superior, Público-privado, Políticas educacionais, Ampliação e democratização do acesso.

Introdução

O financiamento dos gastos com a educação superior no Brasil está distribuído entre setores públicos e privados. Existe atualmente uma grande dificuldade para se ter os dados concretos destes valores, principalmente para o setor privado. No entanto, um dado que pode sinalizar as responsabilidades na área são as matrículas neste nível de ensino, uma vez que os gastos tendem a acompanhar em certa medida oferta de vagas, que cada instituição oferece.

As matrículas tem crescido constantemente desde a metade dos anos 90, principalmente puxadas pela expansão da rede privada, o que leva a crer na ampliação do privado na participação do financiamento desse nível de ensino. Este maior comprometimento privado pode ser consequência da ampliação da demanda propiciada pela ampliação da renda das famílias verificadas nos últimos anos, mas também, devido a implantação de linhas de crédito e estruturas de incentivos tais como renúncias fiscais do Estado.

Depois de muitos anos estagnados, a partir da metade da década 2010, também houve crescimento da oferta e matrícula na rede pública. Este movimento que pode ser decorrência do aumento da prioridade da área de educação nos gastos do governo e no que diz respeito ao ensino superior, pode ter ocorrido uma mudança de paradigma sobre a participação do Estado na oferta deste nível de ensino.

Estes movimentos combinados atualmente podem estar moldando uma nova estrutura de responsabilidades de financiamento para o ensino superior. Neste sentido, este texto tem por objetivo principal analisar a evolução do financiamento da educação superior no Brasil, ao largo das duas últimas décadas, no intuito de identificar tendências assumidas pelas políticas educacionais brasileiras e possíveis implicações destas para efeito da democratização do acesso a este nível de ensino.

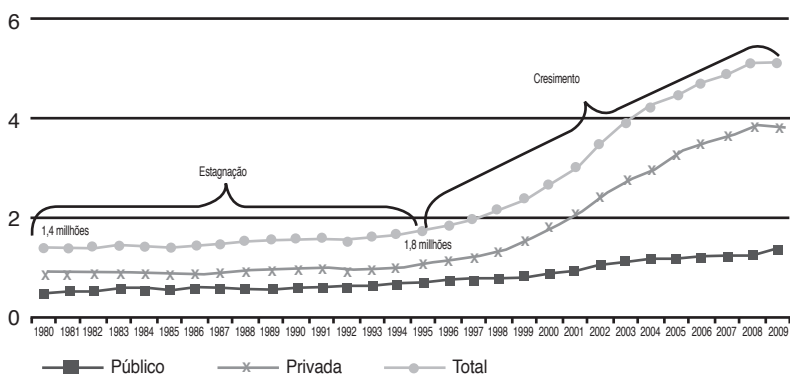
Trajatória do ensino superior no Brasil

Para se entender a questão do financiamento da educação superior no Brasil nos últimos anos, faz-se necessário conhecer um pouco dos principais embates que se estabeleceram ainda na década de 80, também conhecido como década perdida para a educação brasileira.

Os anos de 1980 constituíram período *sui generis* na história recente do Brasil, pois corresponderam a uma fase de transição entre o esgotamento dos efeitos do Milagre Econômico dos anos 70, que selou o fim da “legitimidade” do regime militar instaurado em 1964, e a abertura política que redundou na Constituição de 1988, a qual conferiu uma série de direitos sociais que viriam a ser implementados na década de 1990 (CORBUCCI, 2002).

Na educação superior, os anos de 80 e começo dos anos 90 foram marcados por estagnação do crescimento das matrículas, contrastando com a tendência verificada na década antecedente, como pode ser constatado no Gráfico 1, a seguir. De acordo com estes dados, houve aumento de 400 mil matrículas no período 1980-1995, que representou crescimento de apenas 27%, enquanto na década anterior o crescimento foi da ordem de 210%.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas no ensino superior – 1980-2008



Fonte: Inep/MEC
Elaboração própria

Esta estagnação não acompanha por sua vez, a expansão da educação básica, particularmente o ensino médio, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 que contribuiu para ampliar ainda mais a demanda por vagas na educação superior, decorrente da desaceleração da expansão ocorrida até o final da década de 1970.

No que diz respeito a oferta pública de vagas ela ficou estagnada neste período, devido em grande medida ao fato de que as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) estarem em processo de consolidação física e de recursos humanos. São exemplos disso as lutas corporativas de seus quadros de pessoal encabeçaram a agenda de demandas do movimento docente nos anos de 1980. De acordo com Castro (1997), havia a necessidade de dar continuidade aos investimentos realizados na década de 1970, o que “demandaria continuidade dos gastos em obras e equipamentos e aumento do gasto para manutenção e custeio relativos aos investimentos já realizados.” É importante salientar que neste período os recursos públicos estiveram fortemente constrangidos pela crise e pela baixa prioridade dada ao setor.

Já a oferta privada também enfrenta gargalos devidos ao baixo rendimento das famílias, o que não propiciava a ampliação da demanda. Além disso, a regulação era bastante restritiva a ampliação das vagas na área privada, além de haver poucas estruturas de incentivos fiscais aos gastos nesta área.

No entanto, vai surgir um importante fator no financiamento da educação que é a aprovação da Emenda Calmon, em 1982, que instituiu a vinculação de parcela da arrecadação de impostos ao orçamento da educação. Apesar disso, segundo Velloso (1992), a União teria deixado de cumprir esse preceito constitucional, na medida em que teria aplicado, em 1984, pouco mais de 9% de sua receita de impostos, em vez dos 13% estabelecidos pela Emenda Constitucional.

A constituição de 88 vai ser importante como marco regulador e de reafirmação da estruturas de financiamento, mas que não vai trazer conseqüências imediatas para o financiamento do ensino superior, o Gráfico 1 mostra que as matrículas não se alteram no período seguinte.

No governo Collor de Mello cresceu a pressão política sobre o então Conselho Federal de Educação (CFE), no sentido de agilizar procedimentos para a autorização de novos cursos de graduação e o reconhecimento de instituições de ensino superior (IES) privadas. Apesar das tentativas de ampliar a oferta de vagas pela via privada, o que se observou no período 1990-1992 foi justamente o contrário, uma vez que houve redução de mais de 55 mil matrículas em cursos de graduação em instituições privadas, o equivalente a uma redução de quase 6% no total de matrículas. Em parte, este fato pode ser explicado pela estagnação econômica desse período, assim como pela retirada de circulação de volume considerável de recursos financeiros, devido ao confisco da poupança e dos depósitos bancários promovido no início.

A ascensão de Itamar Franco trouxe pequena trégua na implementação do projeto de expansão da educação superior pela via privada. Assim, entre 1992 e 1994, o crescimento das matrículas nas instituições de ensino públicas atingiu 9,7%, enquanto no setor privado foi de apenas 7,1% (v. Gráfico 1). Porém, com a extinção do CFE, em 1994, e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), com menor poder deliberativo, criaram-se as bases institucionais que viriam a favorecer a implementação do modelo de expansão da educação superior adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

A gestão do presidente Fernando Henrique foi iniciada com a criação do CNE, em lugar do extinto CFE, o que facilitou os processos de autorização de cursos e reconhecimento de instituições de ensino. Além disso, criou em 1999, o Fies, como mecanismo de financiamento ao estudante do ensino superior, como uma tentativa de permitir o acesso ao ensino superior privado (ver detalhes sobre este fundo na seção 5.1, a seguir Quanto ao setor público, o governo federal passou a cobrar das Ies a ampliação da oferta de vagas sem comprometer-se com maior aporte de recursos. A suspensão de realização de concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos, a despeito da corrida às aposentadorias verificada em seu primeiro mandato presidencial, assim como a redução significativa dos investimentos em infraestrutura e equipamentos, sobretudo no período 1995-1998, corroboravam tal orientação da política adotada pelo MEC àquela época. Assim, entre 1995 e 2002, o crescimento das matrículas no ensino superior dobrou a oferta, sendo criadas cerca de 1,8 milhões de vagas, sendo que o setor privado foi o responsável por cerca de 80% deste valor (v. Gráfico 1).

O governo do presidente Lula continuou a ampliação da oferta com o acréscimo de mais 1,6 milhões matrículas, no período 2003-2009. No entanto, sua gestão foi marcada especialmente pela expansão e melhorias de eficiência das Ies, assim como pela ampliação dos mecanismos regulatórios sobre o setor privado, no intuito de condicionar sua expansão à oferta de ensino de qualidade. Por fim, pode-se afirmar que as iniciativas voltadas à democratização do acesso não se reduziram à ampliação de vagas, mas também à redução das iniquidades de acesso e permanência devidas à renda e raça/cor.

A expansão das Ifes foi viabilizada pelo aumento do número de universidades, mediante a criação de novas instituições, o desmembramento daquelas com campi em mais de uma localidade e pela transformação de instituições de ensino isoladas. No que se refere ao aumento de eficiência, foram firmados compromissos entre as Ifes e o MEC, pelos quais seriam transferidos recursos adicionais por intermédio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Como contrapartidas, as Ifes se comprometeram a elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos.

Um resultado dessa orientação da política de educação superior pode ser verificado a partir dos dados do Censo da Educação Superior de 2009 (v. Gráfico 1), que mostram que as Ifes registraram taxa de crescimento maior que a das instituições privadas. Trata-se de fato significativo, que não ocorria desde 1994.

Por outro lado, a instituição do ProUni, por sua vez, viabilizou a utilização de parte da capacidade instalada do setor privado que se encontrava ociosa, mediante concessão de bolsas de estudo a estudantes com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos, tendo como contrapartida do Governo Federal a renúncia fiscal de alguns tributos (ver detalhes sobre este programa na seção 5.2, a seguir). Deste modo, ampliou-se o acesso à educação superior àquele segmento populacional que, pelas vias normais, teria poucas chances de ingresso e, sobretudo, de permanência neste nível de ensino.

Público e o privado no ensino superior no Brasil e em outros países

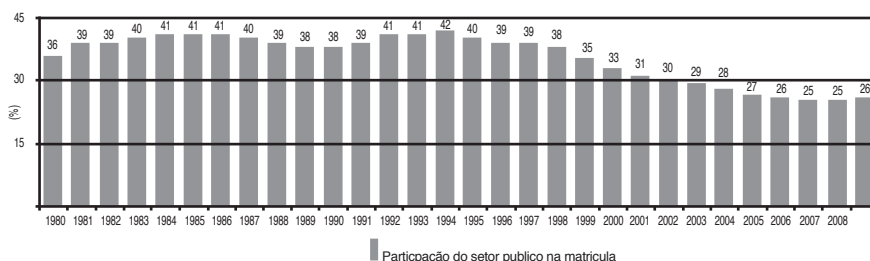
A trajetória de expansão da participação do setor privado, intensificada na segunda metade da década de 1990, foi respaldada pela prevalência orientação política neoliberal que prosperou na América Latina ao longo da década de 1990. No caso da educação superior, o entusiasmo expansionista ignorou ou, no mínimo, subestimou os limitantes da implementação desta orientação de política econômica num contexto social marcado por extremas desigualdades socioeconômicas.

Apesar de ter havido crescimento excepcional das matrículas com taxas de dois dígitos, isto se limitou ao período 1998-2003. Desde então, o aumento das matrículas passa a ser decrescente, a ponto de em 2009 tornar-se negativo. Não fosse a instituição do ProUni, em 2005, é possível que os índices viessem a ser ainda mais desfavoráveis.

Entre 1994 e 2008, a proporção de matrículas em instituições públicas decresceu de cerca de 42% para apenas 25%. Portanto, $\frac{3}{4}$ das matrículas totais na educação superior neste último ano concentrava-se no setor privado. Somente em 2009 essa tendência é ligeiramente revertida por conta do aumento de matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o que levou a um pequeno aumento da participação das IES públicas no total de matrículas (v. Gráfico 2).

Esse maior dinamismo da rede federal no biênio 2008/2009 resultou do aumento de investimentos realizados pelo MEC, sobretudo em infraestrutura e na manutenção das Ifes, conforme será analisado na seção seguinte. No entanto, é inequívoca a tendência de expansão do setor privado no Brasil, nos anos recentes.

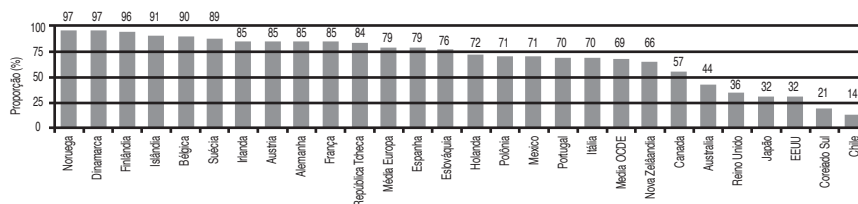
Gráfico 2 – Proporção das matrículas públicas no ensino superior – 1980-2008



Fonte: Inep/MEC
Elaboração própria

Enquanto no Brasil predomina a oferta pelo setor privado, entre os países membros da OCDE verifica-se situação oposta. Cerca de 69% dos recursos investidos neste nível de ensino são de natureza pública. Tal proporção é ainda maior quando se reduz a amostra aos países europeus. Neste caso, amplia-se em dez pontos percentuais (p.p.) a parcela dos gastos públicos, conforme pode ser constatado pelo o Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 - Participação do setor público no financiamento da educação superior em países selecionados da OCDE



Fonte: OCDE/Education at a glance 2010
Elaboração própria.

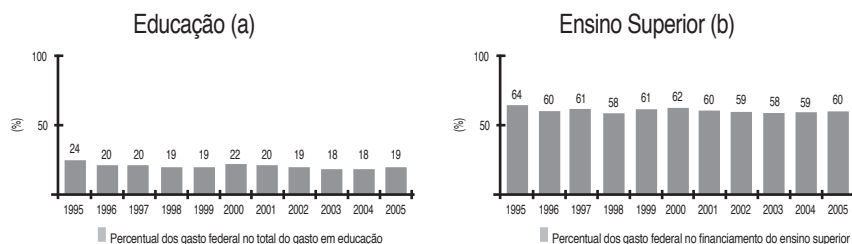
Conforme se observa no gráfico acima, os países do norte da Europa lideram em termos de maior participação pública no financiamento da educação superior. Em situação oposta se encontram os anglo-saxões e os do Leste Asiático. Cabe ainda ressaltar que o Chile, único representante sul-americano na OCDE, é o que registra menor proporção de gastos públicos, enquanto o México se situa em patamar superior à média dos países integrantes desta organização.

Apesar de não existirem dados mais precisos sobre a participação do setor privado no financiamento da educação superior no Brasil, a elevada proporção de matrículas nas IES privadas evidencia tendência oposta àquela que é predominante na OCDE. O Gráfico 2 mostra que entre 1980 e 1994 houve oscilação na proporção de matrículas em instituições públicas e privadas, mas, entre 1995 e 2008, a tendência declinante das primeiras foi inequívoca.

Mecanismos de financiamento diretos do Estado ao ensino superior

As responsabilidades educacionais conjugadas à estrutura de financiamento podem ser convertidas em valores monetários, que, assim transformados, fornecem uma dimensão dos gastos da educação por nível/modalidade. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas necessidades educacionais, que definem a partir daí a responsabilidade do Estado com maior ou menor abrangência, e na maior parte do tempo em contínua. É importante lembrar que a educação pública em estruturas federativas faz com que cada ente federado tenha diferentes atribuições, tanto em termos de responsabilidades quanto de prioridades de atuação, reforçado pela necessidade de manutenção e expansão de seus respectivos sistemas de ensino, veja no Gráfico que o governo federal é responsável por 20% do gasto educacional brasileiro. No caso do ensino superior é sabido que o grande responsável pelo financiamento do gasto é o governo federal, girando em torno de 60% de todo o gasto, como pode ser observado no Gráfico 4, a seguir.

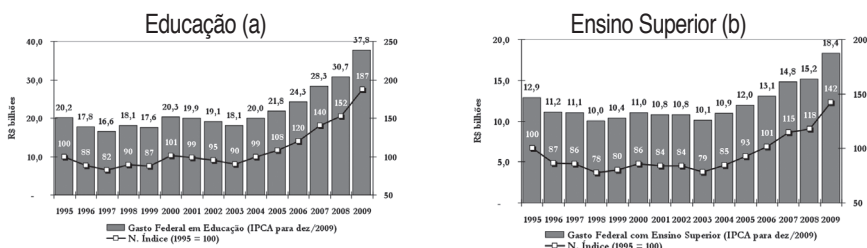
Gráfico 4 – Responsabilidade do governo federal no total do gasto em educação e no ensino superior – 1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

Tendo em vista a importância desta esfera de governo para o financiamento do ensino superior é fundamental analisar o que ocorre com os gastos nos últimos anos. Para tanto, são apresentados no Gráfico 5 os resultados das estimativas de gasto realizadas na área educacional e no ensino superior pelo governo federal, com valores corrigidos para 2009 pelo IPCA médio¹.

Gráfico 5 – Gasto federal em Educação e no ensino superior – 1995-2009



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

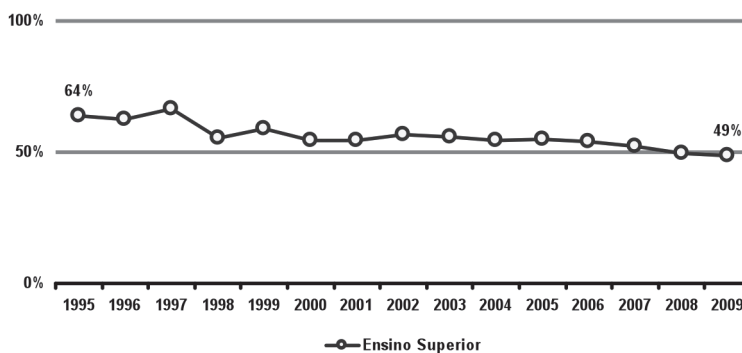
¹ A utilização de valores corrigidos permite uma noção da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas a correção e manutenção do poder de compra.

Os dados revelam uma ampliação real do gasto total em educação realizado governo federal no período transcorrido entre 1995 e 2009, saindo de R\$ 20,2 bilhões para R\$ 37,8 bilhões, um crescimento real de 87% em 15 anos, equivalente a 5% ao ano. (v. Gráfico 2 (a)). Esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1% e outros em que houve decréscimo. Por outro lado, também se observam dois momentos de quedas dos recursos: entre 1996 e 1997, quando os recursos caem 3,7%; e entre 2002 e 2003, quando caem 1,9%. Daí em diante os recursos crescem constantemente quase dobrando de importância.

Já os dados do ensino superior têm o mesmo movimento observado para o gasto em educação, saindo de R\$12,9 bilhões para R\$18,4 bilhões de reais, este crescimento foi de 42%, valor bem menor que aquele verificado para educação como um todo (v. Gráfico 5 (b)). O diferencial é o ritmo de crescimento que foi menor, sendo de cerca de 3%. Portanto, o que puxou mais os gastos federais no período foram os demais gastos realizados pelo governo e não os gastos no ensino superior.

Por isso, mesmo observa-se no Gráfico 6, a seguir, que a importância relativa deste nível de ensino nos gastos educacionais decaiu bastante no período. Saindo de 64% de peso relativo nos gastos para menos que 49%, no decorrer do período. Isto revela outra atitude e comprometimento da esfera federal na área de educação, rompendo o padrão até então vigente, de grande dominância de gastos para o ensino superior.

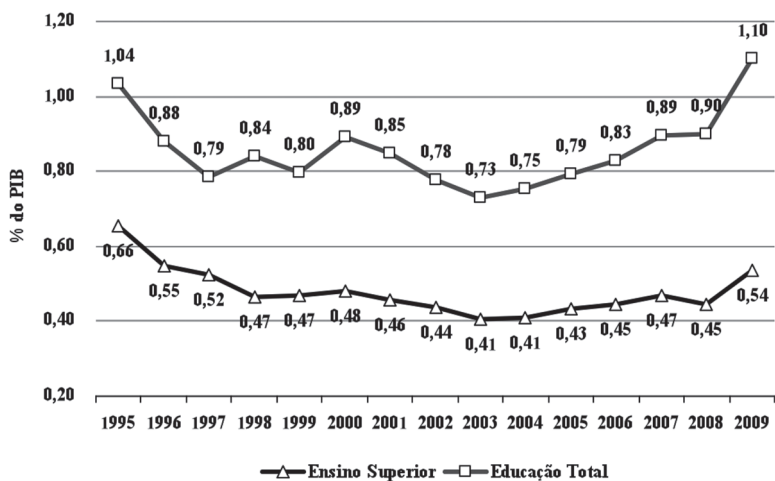
Gráfico 6 – Percentual de gasto no ensino superior do governo federal – 1995-2009



Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

Este mesmo movimento pode ser observado quando se utiliza outro indicador do financiamento da educação que é a proporção do PIB que é investida em educação. Conforme mostra o Gráfico 7, os gastos do governo federal oscilaram sempre abaixo de 1% do PIB no período 1996 a 2008, chegando mesmo a representar cerca de 0,73% do PIB, em 2003, a partir desta data recupera importância até superar a marca de 1995, quando chega a 1,1% do PIB em 2009.

Gráfico 7 – Percentual de gasto no ensino superior do governo federal – 1995-2009



Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração própria

Este mesmo movimento é verificado para o caso do ensino superior, apenas com um detalhe que é que neste caso a recuperação do poder de gasto ocorre, mas não é tão vigorosa quanta aquela verificada para os gastos totais. Antes de significar menor aporte de recursos para educação, isso indica aumento dos dispêndios em outros níveis e modalidades de ensino. A educação básica e a profissional de nível técnico foram, certamente, as maiores beneficiadas.

Mecanismos de financiamento indireto do Estado ao ensino superior

Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)

O Fies foi instituído em maio de 1999, para substituir o então Crédito Educativo (Creduc). Este novo fundo foi concebido para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o Creduc, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam a concessão de novos créditos e, por conseguinte, sua continuidade.² Para tanto, foram estabelecidas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda familiar mínima. Para o candidato ter acesso ao financiamento a apresentação de fiador com comprovação de renda mensal de pelo menos o dobro do valor da mensalidade a que estará sujeito o estudante ou, então, de dois fiadores cujos rendimentos individuais atendam ao mínimo estabelecido. Além disso, o risco futuro de inadimplência seria compartilhado entre o Governo Federal, as instituições de ensino e o agente financeiro.

² Em junho de 1999 a inadimplência havia atingido 66% do total financiado.

Assim, No primeiro processo seletivo, realizado em 1999, foram contemplados cerca de 67 mil estudantes, de um total de 131 mil candidatos inscritos. Portanto, contingente bastante acima daquele atendido na última seleção do Creduc, ocorrida em 1997, pela qual somente 29 mil estudantes teriam sido contemplados.

Ao estudante beneficiário do Fies caberia manter-se regularmente matriculado, não podendo afastar-se do curso por período superior a um ano e ter bom desempenho acadêmico (mínimo de 75% de aprovação nas disciplinas cursadas).

Quando de sua criação, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino (com juros de 9% ao ano e sem correção monetária), sendo que nos primeiros doze meses a partir da conclusão ou interrupção do curso, a amortização do empréstimo deveria corresponder ao valor da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor poderia ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa.

Em 2005, foram introduzidas duas modificações importantes no Programa. A partir de setembro daquele ano, a cobertura de financiamento, que antes podia chegar a 70% do valor da mensalidade a ser paga à instituição de ensino superior, foi reduzida para até 50% desse total. Outra medida adotada pelo MEC foi a de conceder, a bolsistas parciais do ProUni, que arcam com a metade do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino, financiamento de até 50% desse valor. Ou seja, seus encargos durante o período de formação poderiam reduzir-se a apenas 25% do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino.

Em seguida, a Lei nº 11.552, de novembro de 2007, ampliou a cobertura do financiamento para até 100% do valor das mensalidades. Se, num primeiro momento, esta ampliação poderia ser vista como vantajosa, teve efeito contrário sobre o número de contratos firmados naquele ano.

Por intermédio das Portarias do MEC, de 31 de março de 2008, ampliou-se a articulação entre Fies e ProUni, de modo a atender estudantes beneficiários de bolsas parciais, bem como priorizar aqueles matriculados em cursos considerados prioritários (licenciaturas em matemática e ciências) e naqueles que tivessem obtido conceito 4 ou 5 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

De 1999 a 2009, foram beneficiados cerca de 567 mil estudantes. No entanto, a partir de 2006 reduz-se a quantidade de contratos novos a cada ano, de modo que o número de financiamento em 2009 correspondia a menos da metade do total contratado em 2005. A possível explicação para este fato é que o ProUni, instituído neste ano, passou a ser mais atrativo que o Fies para aqueles estudantes que se encontravam na faixa de renda elegível deste programa.

Programa Universidade para Todos (ProUni)

A instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni) foi respaldada por dois fatos concretos. Em primeiro lugar, pela baixa taxa de frequência de jovens de 18 a 24 anos à educação superior e, em particular, daqueles pertencentes aos estratos de menor renda. Além disso, ampliava-se a ociosidade da capacidade instalada das IES privadas, uma vez que o

aumento da oferta de vagas não vinha sendo acompanhado pelo crescimento da demanda ou, pelo menos, da capacidade de ocupá-las pelos demandantes potenciais.

O ProUni foi inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional sob formato de projeto de lei, em maio de 2004. Mas, diante da possibilidade de sua tramitação se estender ao ponto de não haver tempo hábil para ser implementado no ano seguinte, o Executivo o reenviou ao Legislativo por meio de Medida Provisória (MP), em setembro do mesmo ano. A referida MP alterou alguns pontos do projeto de lei original, ao ampliar o universo de potenciais demandantes do programa. Além dos que haviam cursado todo o ensino médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como portadores de necessidades especiais.

A MP estabeleceu dois tipos de bolsas de estudo: integral e parcial de 50%. Para obter o benefício da bolsa integral, o candidato não poderia dispor de renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo (SM). A modalidade de meia bolsa foi outra inovação introduzida pela MP; neste caso, para estudantes cuja renda *per capita* não excedesse o limite de três SM. Também foi vedada a concessão de bolsas aos estudantes portadores de diploma de curso superior.

Em seu primeiro ano de implementação, a instituição de ensino superior que aderisse ao programa deveria conceder uma bolsa de estudos para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deveria respeitar a mesma proporção da composição étnica da unidade federada em que estivesse localizada a referida instituição de ensino. Em contrapartida, as IES participantes do ProUni ficariam isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior – cursos de graduação e sequenciais de formação específica.

Posteriormente, ao ser transformado em lei, o ProUni incorporou algumas modificações em relação à proposição encaminhada pelo Poder Executivo. A principal delas foi a que reduziu de 10% iniciais para 8,5% da receita anual da instituição de ensino o valor a ser concedido sob a forma de bolsas de estudo. Além das bolsas correspondentes a 50% do valor da mensalidade, que resultaram de negociação prévia à edição da MP, também foi instituída a modalidade de bolsa no valor de um quarto da mensalidade.

O ProUni suscitou diversas reações, sendo as mais contundentes oriundas do meio universitário e dos defensores da educação pública e gratuita. Para estes, os recursos que deixariam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados na ampliação da oferta de vagas pelas redes de ensino públicas. Outro argumento contrário à criação deste programa era o de que o poder público iria comprar vagas já existentes e ociosas, e de qualidade duvidosa.

Porém, quando se confrontam os montantes que deixam de ser arrecadados e o contingente de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em patamar bastante baixo. Além de o custo não ser elevado, é pouco factível que aportes adicionais de recursos desta monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo ProUni.

De acordo com Beghin *et al* (2010), a estimativa de renúncia fiscal devida ao ProUni, em 2010 atingia R\$ 625 milhões. Considerando-se que o estoque de bolsistas neste ano havia atingido quase 750 mil estudantes, tem-se um gasto per capita da ordem de R\$ 830,00. Portanto, trata-se de um subsídio que é oferecido a cada estudante referente a um ano de estudos.

O ProUni encerrou o exercício de 2009 com cerca de 596 mil estudantes beneficiados. Este contingente correspondia, naquele ano, a 16% do total de matrículas em cursos de graduação nas instituições de ensino privadas. A título de comparação, no primeiro ano de representava apenas 3% do total de matriculados, conforme pode ser observado pela tabela 1.

Outra constatação que se depreende da tabela acima diz respeito à redução da taxa de ocupação das bolsas ofertadas. Os últimos processos seletivos têm evidenciado que parcela significativa das bolsas ofertadas tem ficado ociosa. Se, em 2005, a taxa de ocupação das bolsas ofertadas correspondeu a 85%, em 2005, em 2008 havia caído para apenas 55%.

Deve-se considerar que a perversa correlação entre renda e educação (frequência/rendimento escolar) ainda é marcante no Brasil, de modo que a ampliação do acesso à educação superior ao público-alvo do ProUni poderá encontrar como limitante a baixa conclusão da escolaridade básica, sem a qual o ingresso no nível de ensino subsequente fica inviabilizado.

Tabela 1 - Ensino de graduação nas IES privadas: matrículas, ingressos e bolsistas ProUni - Brasil - 2005 a 2009

Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009
Matrículas (a)	3.260.967	3.467.342	3.639.413	3.806.091	3.764.728
Ingressantes (b)	1.108.600	1.151.102	1.183.464	1.198.506	1.157.057
Bolsas ofertadas pelo ProUni (c)	12.275	138.668	163.854	225.005	247.643
Bolsas concedidas pelo ProUni (d)	95.608	109.018	105.570	124.607	161.354
Estoque de bolsas concedidas (e)	5.608	204.626	310.196	434.803	596.157
e/a	2,9	5,9	8,5	11,4	15,8
d/b	8,6	9,5	8,9	10,4	13,9
d/c	85,2	78,6	64,4	55,4	65,2
c/b	10,1	12,0	13,8	18,8	21,4

Fonte: Inep/MEC e SisProUni/MEC
Elaboração própria

Considerações finais

O financiamento da educação superior no Brasil está distribuído pelos setores público e privado. Nas duas últimas décadas tem havido crescimento ininterrupto da participação deste último no total de matrículas, o que comprova a opção política de ampliação da participação privada no financiamento desse nível de ensino. Se, por um lado, a regulação mais flexível permitiu a ampliação de IES privadas e o aumento de investimentos privados destinados a ampliar a oferta de vagas, por outro, o aumento das receitas e a viabilidade dos lucros no setor só se tornou possível pelo crescimento da demanda da população por este tipo de educação. Este crescimento foi propiciado pela aumento da renda das famílias, mas, também pela implantação de linhas de crédito subsidiadas, tais como o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a concessão de bolsas de estudos pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) por meio de renúncia fiscal, assim como ocorre por meio da dedução de despesas educacionais no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Estes diversos componentes para assegurar e ampliar a demanda, que podem ser entendidos como mecanismos indiretos de financiamento, por bens e serviços educacionais do setor privado foi utilizado pelos governos como opção para tentar assegurar a ampliação do acesso ao ensino superior.

É importante também salientar que os dados mostraram que mais recentemente o governo federal voltou a elevar seus gastos diretos neste nível de ensino. Apesar de não acompanhar o crescimento dos gastos total em educação, o ensino superior de responsabilidade direta do poder público voltou a ter um crescimento expressivo de gastos. Este crescimento, entretanto não foi capaz de alterar a atual estrutura de matrículas, com o setor público sendo bastante minoritário na oferta.

Quando se comparam as estruturas de financiamento do ensino superior do Brasil e de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), verifica-se que o primeiro se encontra em situação oposta à da maioria dos integrantes desta organização. Ou seja, enquanto lá é predominante a participação do setor público, ao menos na oferta desse serviço educacional o setor privado é hegemônico no Brasil.

Apesar disso, entende-se que no Brasil o Estado é, ainda, quem joga o papel decisivo para ampliação do acesso ao ensino superior, seja pelos gastos diretos na ampliação da oferta pública ou pelos mecanismos de financiamento indiretos que favorecem a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, N.; CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. *Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento*.

CASTRO, J. A. 1997. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80.*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.

CORBUCCI, P. R. mar. 2002. *Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação*. Brasília: IPEA,. (Texto para Discussão n. 869).

_____ ago. 2000. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: IPEA, (Texto para Discussão n. 752).

VELLOSO, J. ago.1992. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. In: *Revista Educação e Sociedade*. Ano XIII, n. 42, p. 256-267,

BIONOTA

Jorge Abrahão de Castro

Diretor de Políticas e Estudos Sociais do Ipea

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

jorge.abrahao@ipea.gov.br

Paulo Roberto Corbucci

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB)

paulo.corbucci@ipea.gov.br