

**XIII Congresso Brasileiro de História Econômica e
14ª Conferência Internacional de História de Empresas**

Criciúma, 24, 25 e 26 de setembro de 2019



**DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A GRATUIDADE EM
UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

Wolfgang Lenk

Cristina Helena Carvalho

Fernando Batista Pereira

DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A GRATUIDADE EM
UNIVERSIDADES PÚBLICAS

*SOCIAL INEQUALITY IN THE HIGH EDUCATION AND THE GRATUITY IN THE PUBLIC
UNIVERSITIES*

Wolfgang Lenk¹

Cristina Helena Carvalho²

Fernando Batista Pereira³

RESUMO

Este trabalho descreve a evolução da desigualdade de renda na educação superior brasileira por meio das taxas de escolaridade bruta, líquida e líquida ajustada entre 1995 e 2015 e questiona a proposta de fim da gratuidade em instituições públicas. Para tanto, foram analisados os microdados de diferentes pesquisas, principalmente a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio e o Censo da Educação Superior. A análise demonstrou que a desigualdade de renda no acesso persiste, embora tenha diminuído desde 1995. Apesar do rótulo de “elitista”, observou-se que os estudantes das instituições públicas são mais pobres em comparação com os das instituições privadas. Por fim, conclui-se que o fim da gratuidade nas instituições federais geraria uma contribuição baixa ao financiamento e agravaria a desigualdade no acesso, dado que o acréscimo nos recursos próprios tenderia a ser anulado pela redução no repasse de recursos públicos, a exemplo do que já ocorreu em outros países citados no trabalho.

Palavras-chave: Massificação do ensino. Universidade Pública no Brasil. Financiamento do ensino superior. Taxa líquida de matrícula.

¹ Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

² Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

³ Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas.

Introdução e Metodologia

No estudo da massificação e universalização da educação superior, o fundamento conceitual de uso mais frequente é provavelmente aquele formulado por Martin Trow (1973, 2006). Sua proposta é entender esse processo em três etapas, com características específicas: primeiro, a educação superior como espaço de formação técnica e social da *elite*, em preparação para posições dirigentes; segundo, a transição para uma educação superior de *massa*, voltada para a transmissão de saberes e preparação de quadros em um espectro mais amplo; terceiro, a transição para uma educação superior *universal*, na qual toda a população é preparada para se adaptar a transformações técnicas e sociais aceleradas.

A transição entre essas etapas, segundo ele, representa mudanças importantes em todas as esferas da vida universitária: estruturas administrativas e de socialização, cultura estudantil, regimes de matrícula, componentes curriculares, etc. Não obstante, o autor sugere uma referência quantitativa para indicar a posição de cada sistema de educação superior nesse processo. Se mais de 15% da população entre 18 e 24 anos está matriculada na educação superior, para o estudante esta deixa de constituir um *privilegio* e passa a ser vista como um *direito*. Conforme a taxa de participação líquida torna-se maior que 50% da população desse grupo etário, a educação superior tende a se tornar uma *obrigação* – vale dizer, o diploma universitário é visto pela população jovem mais como uma necessidade para a defesa da posição social do que como um meio de ascensão social. Por conseguinte, as taxas líquidas de participação de 15% e 50% representam as fronteiras aproximadas entre a universidade de elite, a massificada e a universal.

Assim, a taxa líquida de participação é um indicador amplo para compreender, de forma sintética, transformações que ocorrem em caráter desigual e disperso. Neste trabalho, propõe-se analisar o processo de massificação mediante a decomposição da matrícula em faixas de renda mensal familiar *per capita*, permitindo-se assim observar os ritmos e características específicas da expansão da educação superior em cada camada social. Para fins da análise que se segue, considera-se: como *matrícula bruta*, o total de estudantes matriculados em cursos de graduação presencial e a distância; *matrícula líquida*, o total de estudantes na idade de referência (entre 18 e 24 anos) em cursos de graduação presencial e a distância; *taxa bruta de participação*, a matrícula bruta em proporção da população total na idade de referência; *taxa*

líquida ajustada de participação, a matrícula líquida mais o total de graduados na idade de referência, em proporção da população total na idade de referência.

Para tanto, usou-se os microdados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Censo da Educação Superior (CES), divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Como se verá na próxima seção, os dados da PNAD permitem estimar a matrícula líquida entre 1995 e 2015, com o que é possível produzir um retrato de vinte anos da história recente da educação superior no Brasil. Os microdados da PNAD estão disponíveis apenas até o ano de 2015, portanto o trabalho considerou este marco na elaboração das tabelas, ainda que se tenha trabalhado com os Censos da Educação Superior até o ano de 2017.

É importante destacar que o Censo da Educação Superior permite estimar a matrícula líquida apenas a partir de 2010, pois nos anos anteriores não existem microdados para estudantes individuais. Com os CES, considerou-se o número de estudantes em situação de matrícula em cursos de graduação. Com as PNADs, usou-se a variável V0603 (ou V6003), “Curso que frequenta”, quando a resposta é “Curso superior”. As matrículas relativas aos cursos de especialização, mestrado ou doutorado não foram consideradas. As Sinopses Estatísticas do CES e as tabelas da PNAD publicadas pelo IBGE foram usadas na conferência dos resultados obtidos no trabalho com os microdados. Nota-se que há uma diferença do resultado das estimações da matrícula bruta e líquida, entre os bancos de dados, que precisa ser considerada.

Embora os dados dos Censos da Educação Superior correspondam ao levantamento estatístico mais completo da educação superior no Brasil, por ser censitário, e portanto a melhor fonte para se levantar o número total de matrículas por exemplo, ele não inclui informação a respeito do perfil socioeconômico dos estudantes. Por conseguinte, usou-se a amostra de estudantes de curso superior disponível nos microdados das PNADs. Os estratos de renda foram distribuídos em decis da renda mensal familiar *per capita*.

No que concerne a análise sobre a contribuição do fim da gratuidade para o financiamento das instituições federais foram usados os dados sobre a despesa total da União, publicados pelo sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, e a IV Pesquisa do Perfil

Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Este artigo está estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, pretende-se investigar de que forma a expansão das matrículas em 1995, 2005 e 2015, alterou a participação dos estratos sociais provenientes de camadas sociais mais pobres e promoveu a democratização no acesso à educação superior no Brasil. Na segunda seção, a intenção é analisar em que medida esse processo tem contribuído para a massificação da educação superior, bem como verificar a viabilidade e efetividade da proposta do fim da gratuidade em estabelecimentos públicos federais.

1. Expansão das matrículas e a distribuição segundo os estratos de renda

Pode-se observar, na Tabela 1, o ritmo de crescimento da matrícula líquida e da taxa de participação na educação superior no Brasil. O número de jovens entre 18 e 24 anos matriculados aproximadamente dobrou entre 1995 e 2001, e novamente entre 2001 e 2015, quando atingiu a marca de 4,0 milhões de estudantes. O mesmo pode ser observado na matrícula bruta, que saltou de 1,8 milhão em 1995 para 8 milhões em 2015 – em 2017, chegou-se a 8,3 milhões de matrículas.

A população total entre 18 e 24 anos, na estimativa do IBGE, cresceu até atingir 24,6 milhões em 2005 e a partir de então apresenta oscilação com tendência de queda, indicando possivelmente o notório estreitamento da pirâmide etária brasileira. Portanto, a expansão da matrícula significou uma taxa de participação crescente. Considerando os dados do CES, a Taxa Bruta expandiu-se aproximadamente de 9% para 32%, entre 1995 e 2015. A Taxa Líquida Ajustada, por sua vez, passou de 6,8% para 21,1%. De acordo com o critério estabelecido por Martin Trow, a educação superior brasileira pode ser considerada massificada a partir de 2007, quando apresenta uma taxa de matrícula líquida acima de 15% (considerando-se os jovens com o ensino superior concluído). Também é possível aferir que a relação entre as matrículas líquida e bruta apresentou uma leve tendência de queda, de 62% em 1995 para 54% em 2015, segundo a PNAD – vale dizer, houve ligeiro aumento na participação relativa de estudantes com idade superior a 24 anos.

Esse ritmo tem sido mais lento do que ocorreu em países europeus, por exemplo, no pós-guerra – período em que se deu o processo de massificação nesse continente. A matrícula líquida na Suécia multiplicou-se por oito entre 1947 e 1971. No Reino Unido, multiplicou-se por oito ou nove em 20 anos, na mesma época. Na França, multiplicou-se por quatro entre 1960

DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A GRATUIDADE EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Tabela 1: Trajetória da população brasileira entre 18 e 24 anos, da matrícula e da taxa de participação, bruta e líquida ajustada, segundo a PNAD e o Censo da Educação Superior (2005-2015)

Ano	População entre 18 e 24 anos		Matrícula Bruta				Matrícula Líquida		Taxa Bruta		Taxa Líquida Ajustada	
			Censo da Educação Superior			Estimativa pela PNAD	Censo da Educação Superior	Estimativa pela PNAD	Censo da Educação Superior	Estimativa pela PNAD	Censo da Educação Superior	Estimativa pela PNAD
	Total	com Ensino Superior Completo	Graduação Presencial	Graduação a Distância	Graduação - Total							
1995	18.684.231	174.652	1.759.703	-	1.759.703	1.769.499	-	1.093.839	9,4%	9,5%	-	6,8%
1996	19.491.474	182.905	1.868.529	-	1.868.529	1.812.782	-	1.138.565	9,6%	9,3%	-	6,8%
1997	19.634.957	178.820	1.945.615	-	1.945.615	1.945.812	-	1.220.353	9,9%	9,9%	-	7,1%
1998	20.350.699	200.533	2.125.958	-	2.125.958	2.209.749	-	1.388.631	10,4%	10,9%	-	7,8%
1999	21.480.102	246.809	2.369.945	-	2.369.945	2.587.235	-	1.591.306	11,0%	12,0%	-	8,6%
2000	23.365.184	248.712	2.694.245	1.682	2.695.927	2.864.046	-	1.705.767	11,5%	12,3%	-	8,4%
2001	23.406.160	283.729	3.030.754	5.359	3.036.113	3.531.283	-	2.088.790	13,0%	15,1%	-	10,1%
2002	23.563.911	302.542	3.479.913	40.714	3.520.627	3.917.056	-	2.315.033	14,9%	16,6%	-	11,1%
2003	23.835.810	330.834	3.887.022	49.911	3.936.933	4.431.168	-	2.527.143	16,5%	18,6%	-	12,0%
2004	24.266.526	422.051	4.163.733	59.611	4.223.344	4.504.191	-	2.533.920	17,4%	18,6%	-	12,2%
2005	24.580.076	448.463	4.453.156	114.642	4.567.798	4.881.941	-	2.741.658	18,6%	19,9%	-	13,0%
2006	24.363.574	460.576	4.676.646	207.206	4.883.852	5.491.961	-	3.044.703	20,0%	22,5%	-	14,4%
2007	23.878.327	551.270	4.880.381	369.766	5.250.147	5.773.471	-	3.107.367	22,0%	24,2%	-	15,3%
2008	23.477.052	544.900	5.080.056	727.961	5.808.017	5.980.076	-	3.214.236	24,7%	25,5%	-	16,0%
2009	23.275.032	675.198	5.115.896	838.125	5.954.021	6.207.765	-	3.356.622	25,6%	26,7%	-	17,3%
2010	23.873.788	693.835	5.449.120	930.179	6.379.299	6.197.318	3.235.054	3.152.341	26,7%	26,0%	16,5%	16,1%
2011	22.786.424	801.376	5.746.762	992.927	6.739.689	6.340.227	3.411.050	3.325.641	29,6%	27,8%	18,5%	18,1%
2012	22.786.857	793.340	5.923.838	1.113.850	7.037.688	6.353.515	3.559.010	3.449.213	30,9%	27,9%	19,1%	18,6%
2013	22.705.616	834.361	6.152.405	1.153.572	7.305.977	6.879.569	3.708.133	3.700.755	32,2%	30,3%	20,0%	20,0%
2014	22.681.790	814.242	6.486.171	1.341.842	7.828.013	7.288.498	3.945.329	3.946.973	34,5%	32,1%	21,0%	21,0%
2015	22.432.217	750.285	6.633.545	1.393.752	8.027.297	7.302.215	4.074.044	3.990.985	35,8%	32,6%	21,5%	21,1%

Fonte: Elaboração própria, a partir das Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior e dos microdados das PNADs

e 1975 aproximadamente, quando atingiu uma taxa líquida de participação de aproximadamente 17%, comparável à do Brasil em 2014 ou 2015 (Trow, 2006). No caso brasileiro, um país subdesenvolvido e de proporções continentais, é natural que o ritmo de expansão não seja o mesmo.

Os fatores explicativos da baixa taxa líquida nacional são: os altos níveis de repetência, abandono escolar e defasagem idade-série na educação básica que afetam sobretudo a continuidade dos estudos de parte dos estudantes provenientes de camadas sociais desfavorecidas; as desigualdades sociais que são ampliadas em período de crise econômica e de taxa elevada de desemprego e subemprego, que impossibilitam, sobremaneira, o pagamento de mensalidades (taxas escolares) nos estabelecimentos privados, bem como os mecanismos de acesso à educação superior que limitam a entrada de jovens no nível superior (Corbucci, 2014).

Sendo assim, é razoável afirmar que o sistema de educação superior no Brasil ainda está longe de completar a democratização do acesso. A Tabela 2, elaborada com os números das PNADs, mostra como a expansão da matrícula ainda é muito desigual, quando decomposta por decis da renda mensal familiar *per capita*. Em 2015, 18,7% dos estudantes estavam no décimo decil da amostra, ou seja, os 10% relativamente mais ricos da população, enquanto apenas 2,4% estavam entre os 10% mais pobres. Ainda assim, é notável como a expansão do número total de matrículas veio acompanhada de uma ampla abertura da educação superior às faixas inferiores de renda. Em 1995, eram 46,4% das vagas que estavam ocupadas pelos 10% mais ricos, sendo que os 50% relativamente mais pobres da população total respondiam por apenas 4,9% das matrículas de graduação. Ou seja, a camada mais abastada da educação superior foi reduzida em 27 pontos percentuais, sendo distribuída entre o 1º e 8º decil de rendas. Em 2015, 25,2% – ou seja, um quarto da população estudantil tinha origem na metade mais pobre da população total.

A Tabela 3 oferece outra perspectiva sobre a desigualdade de renda no acesso à educação superior: a Taxa Líquida Ajustada de matrícula em cada decil de renda mensal familiar *per capita*. Esse resultado é obtido por meio da divisão do número de estudantes e graduados entre 18 e 24 anos pela população total da mesma idade, no mesmo decil de renda. À guisa de ilustração, a tabela também apresenta a média da renda mensal familiar *per capita* de cada decil, deflacionada para preços de dezembro de 2018. Assim, estima-se que em 1995 apenas 0,6% da metade mais pobre da população jovem estava matriculada ou havia concluído a educação superior. No mesmo ano,

Tabela 2: Distribuição da Matrícula Bruta, segundo decis de renda mensal familiar per capita

Decis de renda mensal familiar per capita	1995		2005		2015	
1º decil (mais pobre)	16.658	0,9%	51.438	1,1%	177.853	2,4%
2º decil	4.693	0,3%	37.355	0,8%	254.797	3,5%
3º decil	9.895	0,6%	49.374	1,0%	360.785	4,9%
4º decil	17.874	1,0%	95.899	2,0%	453.659	6,2%
5º decil	37.390	2,1%	173.498	3,6%	593.640	8,1%
6º decil	52.797	3,0%	295.333	6,0%	621.731	8,5%
7º decil	96.914	5,5%	456.599	9,4%	842.847	11,5%
8º decil	200.864	11,4%	647.874	13,3%	1.112.736	15,2%
9º decil	420.529	23,8%	1.120.456	23,0%	1.262.066	17,3%
10º decil (mais rico)	819.347	46,3%	1.772.724	36,3%	1.364.554	18,7%
Sem declaração	92.538	5,2%	181.391	3,7%	257.547	3,5%
TOTAL	1.769.499	100,0%	4.881.941	100,0%	7.302.215	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da PNAD

38,3% dos jovens do décimo decil estavam matriculados ou já havia se formado. No topo da escala socioeconômica, dos 1% e 5% mais ricos, essa proporção atingia 59,4% e 49,5%. Vale dizer, para os estratos relativos de renda mais alta, a participação líquida na educação superior era muito superior.

Destaque-se aqui a importância do cálculo da Taxa Líquida Ajustada para fins de tal comparação. Como é possível concluir, quanto maior a taxa de participação líquida de uma parcela da população, será igualmente maior a proporção de jovens que não são participantes, mas já concluíram essa etapa de formação. Assim, o ajuste implica aumento na Taxa para a metade mais pobre da população de 0,58% para apenas 0,63%, enquanto que para o último decil a taxa aumenta de 32,2% para 38,3%, e no último centil a taxa aumenta de 47,8% para 59,4%. Vale dizer, a Taxa Líquida Ajustada permite observar que a desigualdade no acesso à educação superior pode ser maior do que o imaginado sem o referido ajuste.

A desigualdade observada na PNAD 1995 continua visível na estatística de 2015, mas em uma dimensão consideravelmente menor. O sistema como um todo tornou-se muito mais acessível à população mais pobre. Nesse ano, entre os jovens dos estratos mais baixos de renda, 9,6% estavam matriculados em ou haviam concluído um cursos de graduação, uma taxa quase cinco vezes maior do que a de 2005. Enquanto isso, o crescimento da Taxa Líquida Ajustada nos estratos superiores aumentou principalmente entre 1995 e 2005, mas desacelera a partir de então, como se

DESIGUALDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A GRATUIDADE EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS

**Tabela 3: Taxas de Participação e Renda Mensal Familiar *per capita* Média
(em reais de dezembro de 2018), segundo decis de renda mensal familiar *per capita***

Decis de renda	1995			2005			2015		
	Renda média	Taxa Líquida	Taxa Líquida Ajustada	Renda média	Taxa Líquida	Taxa Líquida Ajustada	Renda média	Taxa Líquida	Taxa Líquida Ajustada
1º decil	R\$ 46,46	0,7%	0,7%	R\$ 62,16	1,3%	1,4%	R\$ 114,67	4,5%	4,9%
2º decil	R\$ 131,88	0,2%	0,2%	R\$ 168,20	0,8%	0,8%	R\$ 283,06	6,3%	6,8%
3º decil	R\$ 199,52	0,3%	0,3%	R\$ 244,56	1,1%	1,2%	R\$ 411,26	9,0%	9,6%
4º decil	R\$ 272,18	0,7%	0,8%	R\$ 320,24	2,2%	2,4%	R\$ 536,44	10,1%	11,1%
5º decil	R\$ 370,93	0,9%	1,0%	R\$ 417,65	3,4%	3,7%	R\$ 681,21	12,9%	15,0%
50% mais pobres	R\$ 207,09	0,6%	0,6%	R\$ 238,55	1,8%	2,0%	R\$ 403,98	8,6%	9,6%
6º decil	R\$ 478,93	1,7%	2,0%	R\$ 553,05	5,9%	6,4%	R\$ 859,07	17,2%	19,5%
7º decil	R\$ 626,42	2,9%	3,2%	R\$ 713,04	9,3%	10,3%	R\$ 1.036,05	20,1%	23,2%
8º decil	R\$ 877,12	5,7%	6,8%	R\$ 954,39	15,4%	17,0%	R\$ 1.332,66	26,2%	30,6%
9º decil	R\$ 1.385,10	12,6%	14,2%	R\$ 1.406,97	25,9%	30,0%	R\$ 1.881,10	34,6%	43,5%
10º decil	R\$ 4.041,15	32,1%	38,3%	R\$ 3.970,20	49,8%	60,9%	R\$ 4.881,73	52,1%	66,5%
5% mais ricos	R\$ 5.736,01	40,6%	49,5%	R\$ 5.657,57	55,8%	71,1%	R\$ 6.861,02	55,9%	71,7%
1% mais ricos	R\$ 11.582,80	47,8%	59,4%	R\$ 11.534,14	64,1%	78,3%	R\$ 13.592,99	60,2%	78,3%
Sem declaração	-	10,0%	11,4%	-	19,1%	22,8%	-	25,5%	31,6%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da PNAD

estivesse atingindo o teto. Entre os 1% mais ricos da população, 71,1% dos jovens participaram da educação superior em 2005, mas essa proporção manteve-se muito próxima, em 71,7%, dez anos depois. Entre 10% e os 5% mais ricos também se observa esse movimento: aumento maior da taxa de participação líquida entre 1995 e 2005, e relativa acomodação até 2015. Como um todo, portanto, o quadro descreve quantitativamente o processo pelo qual a participação líquida na educação superior se expande a partir dos estratos de renda mais elevados da população, onde se aproxima do teto mais cedo, para depois começar a se expandir entre os estratos de renda mais baixa. É inegável que, como um todo, o acesso à educação superior ampliou-se em todas as classes sociais, mas isso se deu dos estratos mais ricos em direção aos mais pobres, nos quais ainda é necessária a criação de um grande número de vagas para que se possa afirmar que a educação superior no Brasil foi efetivamente democratizada.

É importante destacar que em 2015, a partir do 9º decil de renda familiar *per capita*, a taxa de escolaridade líquida é próxima à média dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e já superou a meta definida pelo Plano Nacional de Educação

(2014-2024).⁴ A investigação realizada por Corbucci (2014), a partir de dados relativos a 2010, discriminados por faixa de renda em salários-mínimos, corrobora a análise ora desenvolvida. O autor concluiu que se houvesse a distribuição da população por faixas de renda de maneira mais equilibrada, possivelmente a taxa de escolaridade líquida brasileira seria mais elevada. O autor apurou que 85% dos jovens de 18 a 24 anos tinham renda domiciliar *per capita* de até 2 salários-mínimos. Em outras palavras, somente 15% destes apresentavam o acesso próximo à média verificada pelos países da OCDE.

Deve-se destacar que a desigualdade social no acesso à educação superior não se explica apenas pela distribuição de vagas em cursos de graduação e instituições de ensino, mas pela desigualdade das condições de acesso à educação básica. Nos estratos inferiores de renda, a população jovem conclui o ensino médio com idade geralmente maior, e com mais dificuldades. Os dados das PNADs permitem uma aproximação a esta realidade, apresentada na Tabela 4.

Tabela 4: Proporção da população entre 18 e 24 anos com o ensino médio completo, segundo decis de renda

Decis de renda	1995	2005	2015
1º decil	4,17%	13,83%	30,77%
2º decil	2,37%	15,24%	37,61%
3º decil	4,66%	20,95%	44,54%
4º decil	6,18%	26,91%	49,36%
5º decil	9,81%	34,17%	54,39%
6º decil	13,13%	42,79%	61,10%
7º decil	17,66%	53,47%	66,91%
8º decil	27,13%	63,87%	74,70%
9º decil	40,40%	74,75%	80,60%
10º decil	65,41%	87,42%	90,57%
Sem declaração	22,40%	56,18%	68,40%
TOTAL	19,43%	43,38%	57,55%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da PNAD

Como se vê, a relação entre a distribuição de renda e a conclusão do ensino médio é bastante nítida. Deve-se registrar um grande avanço durante esses 20 anos: em 1995, haviam concluído o

⁴ A meta 12 do PNE relativa à educação superior desdobra-se em “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”. (BRASIL, 2014).

ensino médio apenas 5,7% dos jovens entre 18 e 24 anos dos cinco decis inferiores (a metade relativamente mais pobre da população). Em 2015, a taxa de conclusão nesse grupo havia atingido 43,5%. Ainda assim, nesse mesmo período a taxa de conclusão no decil mais rico da população, entre os jovens da mesma idade havia saltado de 65,4% para 90,6%. A taxa líquida de participação na educação superior, portanto, está condicionada aos limites no acesso ao próprio ensino médio, que também é bastante desigual quando considerados os estratos de renda.

Em que pese as desigualdades, o principal fator explicativo do expressivo crescimento em todos os estratos de renda deve-se a universalização do ensino fundamental entre 1995 e 2006, conduzida por uma política focalizada de financiamento nos municípios, o que possibilitou que grande parte dos estudantes chegasse ao ensino médio, na sua maioria, em redes estaduais, independente de suas condições sociais. A partir de 2007, o financiamento estatal passou a priorizar também o ensino médio público, uma vez que o direito à educação como direito público subjetivo foi ampliado de 4 a 17 anos, promovendo a expansão desta etapa educacional, o que explica a melhora expressiva, sobretudo, nos três estratos mais pobres, que dobraram o percentual de jovens com ensino médio completo (CARVALHO, 2016).

2. As instituições públicas na massificação da educação superior brasileira e a proposta do fim da gratuidade em estabelecimentos federais

No processo geral de massificação da Educação Superior no Brasil, a educação superior pública expandiu-se em ritmo geralmente inferior à educação superior privada, em seus vários formatos. Em 2015, as matrículas em cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior (IES)

Tabela 5: Número de matrículas, por categoria administrativa

Categoria Administrativa	1995		2005		2015	
Pública	700.540	39,8%	1.192.189	26,8%	1.823.752	27,5%
Federal	367.531	20,9%	579.587	13,0%	1.133.172	17,1%
Estadual	239.215	13,6%	477.349	10,7%	574.645	8,7%
Municipal	93.794	5,3%	135.253	3,0%	115.935	1,7%
Privada (inclui Comunitária, Confessional e Filantrópica)	1.059.163	60,2%	3.260.967	73,2%	4.809.793	72,5%
TOTAL	1.759.703	100,0%	4.453.156	100,0%	6.633.545	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, a partir das Sinopses Estatísticas da Educação Superior / INEP

Tabela 6: Distribuição da Matrícula Bruta segundo decis de renda mensal familiar per capita e por categoria administrativa da IES

Decis de renda mensal familiar per capita	2005				2015			
	Pública		Privada		Pública		Privada	
1º decil (mais pobre)	16.516	1,4%	34.922	1,0%	50.467	2,9%	127.386	2,3%
2º decil	16.024	1,3%	21.331	0,6%	102.867	5,9%	151.930	2,7%
3º decil	24.575	2,0%	24.799	0,7%	118.294	6,8%	242.491	4,4%
4º decil	47.292	3,9%	48.607	1,3%	109.676	6,3%	343.983	6,2%
5º decil	61.913	5,1%	111.585	3,0%	143.709	8,3%	449.931	8,1%
6º decil	93.786	7,8%	201.547	5,5%	149.314	8,6%	472.417	8,5%
7º decil	132.525	11,0%	324.074	8,8%	188.034	10,9%	654.813	11,8%
8º decil	176.017	14,6%	471.857	12,8%	215.393	12,4%	897.343	16,1%
9º decil	246.386	20,4%	874.070	23,8%	273.271	15,8%	988.795	17,7%
10º decil (mais rico)	353.356	29,3%	1.419.368	38,6%	320.106	18,5%	1.044.448	18,7%
Sem declaração	38.158	3,2%	143.233	3,9%	59.163	3,4%	198.384	3,6%
TOTAL	1.206.548	100,0%	3.675.393	100,0%	1.730.294	100,0%	5.571.921	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da PNAD

públicas respondiam por 27,5% do total, como mostra a Tabela 5. Como a educação pública brasileira oferece um número menor de vagas, para cursos de graduação notoriamente de melhor qualidade, assumiu-se que suas vagas sempre foram ocupadas por estudantes da parcela mais rica da população.

Em contraste com o senso comum, tanto em 2005 como em 2015, a proporção de estudantes pertencentes a faixa de renda entre os 30% mais pobres é maior nas instituições públicas que as privadas, como mostra a Tabela 6. Nos decis intermediários, verifica-se semelhança entre os segmento público e privado, enquanto houve uma queda na participação entre os 20% mais ricos em ambos. No entanto, vale a pena chamar a atenção de que em 2005, os 10% mais ricos da sociedade representavam 39% das matrículas dos estabelecimentos privados, enquanto nas IES públicas esse número era de 29%. Portanto, já em 2005, o discurso da dicotomia entre o elitismo dos estabelecimentos públicos versus a massificação da rede privada, como forma de justificar a cobrança de mensalidades naqueles, caía por terra, diante dos dados empíricos.

A tendência de democratização do acesso pode ser explicada por meio da implementação de políticas públicas federais. Quanto ao segmento público, por meio da implementação da Política de Cotas, do SISU e da expansão em interiorização das universidades federais e institutos federais. Por sua vez, quanto ao segmento privado, por meio da implementação de dois programas nacionais:

o Prouni e do Fies (veja-se CARVALHO, 2006; CARVALHO 2011; QUEIROZ E CARVALHO, 2017).

Pela Tabela 7, com dados de 2015, pode-se observar que são as instituições públicas estaduais as mais importantes para o acesso à educação superior pelos estratos de renda inferiores. Nestas, 33,9% dos estudantes são dos cinco decis inferiores de renda, sendo que nas federais essa proporção é de 28,6%, e apenas 23,6% nas privadas em geral. Mais uma vez, ressalte-se que a representatividade superior dos estratos mais pobres nas públicas do que nas instituições privadas. As municipais oscilam muito, entre os decis de renda, certamente devido ao tamanho muito reduzido de instituições e matrículas.

Como se vê, o real perfil socioeconômico dos estudantes dos estabelecimentos públicos não corresponde ao que é pressuposto pelos proponentes do fim da gratuidade no ensino. Em geral, supõe-se que a universidade pública atende principalmente a população mais rica, ou ainda que pelo menos os estudantes desse estrato social deveriam pagar mensalidades ou anuidades e, dessa forma, contribuir com o financiamento destas instituições. O levantamento do perfil socioeconômico dos estudantes permite elaborar estimativas do que isso poderia significar para os orçamentos das universidades federais brasileiras.

Tabela 7: Distribuição da Matrícula Bruta, segundo decis de renda mensal familiar per capita e categoria administrativa da IES, em porcentagem (2015)

	Pública Municipal	Pública Estadual	Pública Federal	Pública (Total)	Privada (Total)
1º decil (mais pobre)	2,93%	3,17%	2,77%	2,92%	2,29%
2º decil	5,81%	7,13%	5,29%	5,95%	2,73%
3º decil	2,42%	8,62%	5,95%	6,84%	4,35%
4º decil	0,00%	6,62%	6,34%	6,34%	6,17%
5º decil	7,84%	8,40%	8,27%	8,31%	8,07%
6º decil	19,66%	7,89%	8,78%	8,63%	8,48%
7º decil	5,27%	11,94%	10,40%	10,87%	11,75%
8º decil	17,81%	12,30%	12,40%	12,45%	16,10%
9º decil	26,07%	14,95%	16,02%	15,79%	17,75%
10º decil (mais rico)	12,19%	15,25%	20,46%	18,50%	18,74%
Sem declaração	0,00%	3,74%	3,32%	3,42%	3,56%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos microdados da PNAD

Aqui, recupera-se o resultado de trabalho realizado anteriormente (LENK; PEREIRA, 2016). Para tanto, usa-se os dados sobre a despesa total da União, publicada pelo sistema SIGA

Brasil, do Senado Federal, e a IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), realizada em 2014 e publicada em 2016 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Em 2014, o conjunto das 64 IFES⁵ empenhou um total de R\$ 42,76 bilhões em despesas. Nesse valor, estão incluídos os hospitais universitários e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH, que assumiu a maior parte desses hospitais), sendo que juntos empregaram R\$ 5,67 bilhões. No mesmo ano, o total de matrículas em cursos de graduação presenciais foi de 1.083.586 nas instituições federais, ao que pode-se somar 96.482 matrículas em cursos de graduação à distância. Excluídas as despesas dos hospitais universitários, pode-se estimar a despesa das universidades federais por matrícula em R\$ 31.430,00, ou R\$ 2.619,00 por mês, para o ano de 2014. Vale lembrar que, embora os hospitais universitários possam ser excluídos do cálculo, é efetivamente impossível determinar o orçamento da educação superior pública federal separado de outras atividades e realizações no âmbito das universidades, inclusive considerando a indissociabilidade institucional entre ensino-pesquisa-extensão. Mas este cálculo simples, em contraste com o perfil socioeconômico dos estudantes e a distribuição das matrículas por todos os estratos de renda, como pode-se observar nas tabelas anteriores, já é suficiente para afirmar que apenas um grupo muito restrito dos estudantes matriculados tem renda familiar elevada o suficiente para arcar com as despesas com as mensalidades escolares. Contudo, é possível formular uma estimativa de quantos dos estudantes teriam essa condição, e em que medida contribuiriam para o orçamento das IFES.

Tome-se como pressuposto que cada família estaria disposta a dedicar até 30% do seu orçamento mensal no financiamento de mensalidades, juros ou outras cobranças voltadas ao pagamento pela educação superior. É difícil imaginar se isso seria possível – os estudantes universitários dos Estados Unidos, em média, ocuparam 39% de suas despesas *individuais* em taxas e anuidades, nos anos de 2016 e 2017 (The College Board, 2016). Portanto, considerar que cada família brasileira teria condição de dedicar 30% de seu orçamento total com tais cobranças é provavelmente algo exagerado e que considera que cada família sustenta apenas um de seus filhos na educação superior, o que está longe da realidade – esse parâmetro foi utilizado com o objetivo

⁵ A pesquisa envolveu 62 universidades e 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), onde existem cursos de graduação.

de se buscar *um máximo plausível para a arrecadação esperada*. Quanto mais houver dados que permitam aproximar esses parâmetros da realidade, *menor* será o resultado do cálculo e a expectativa de retorno das cobranças para o financiamento das universidades.

Nesses termos, se fosse cobrada a despesa por matrícula nas instituições federais, no valor de R\$ 2.619,00 por mês, é muito difícil supor que 8% ou 9% dos estudantes ou suas famílias teriam condições de pagar, uma vez que apenas 10,6% tinham renda familiar superior a 10 salários mínimos (equivalentes R\$ 7.240,00), segundo a IV Pesquisa ANDIFES. Vale dizer, o fim da gratuidade da educação superior federal, se baseada na cobrança da despesa *per capita*, resultaria em *um máximo plausível* de 8% ou 9% de aumento nos orçamentos das IFES, desconsiderados todos os custos e problemas esperados na realização desta cobrança, inclusive custos administrativos e judiciais que certamente existiriam.⁶

Considerando-se a hipótese de cobrança de anuidades em valor correspondente à despesa *per capita* de manutenção dos respectivos cursos de graduação, conforme estipulada no Projeto de Lei nº 782/2015, o resultado seria ainda inferior. O projeto sugere a cobrança apenas para os estudantes com renda familiar superior a 30 salários mínimos. Supondo que um quarto daqueles com renda familiar superior a 10 salários mínimos (faixa para a qual há dados disponíveis) encontra-se nessa situação, então a arrecadação montaria apenas 2,6% do total dos orçamentos das instituições federais. Se, por outro lado, supõe-se a cobrança de anuidades no valor de R\$ 10.425,00 reais, em média, pelo sistema federal de ensino superior como um todo (ou R\$ 868,80 por mês, 30% de 4 salários mínimos), o aumento máximo plausível para o orçamento das universidades federais seria de 10,6%. Considerando-se as faixas de renda presentes no questionário da IV Pesquisa ANDIFES, nenhuma outra taxa oferece melhor prognóstico de arrecadação, e ainda assim esse valor implicaria em pelo menos 60,8% dos estudantes de 2014 sem condições de realizar o pagamento.

Estimativas como essa podem ser feitas de formas diferentes, mas em linhas gerais o resultado tende a uma conclusão similar: é impossível esperar que os estudantes da educação superior pública tenham condição financeira de contribuir muito para o financiamento das

⁶ É importante lembrar que o direito à educação superior gratuita é um direito constitucional. Portanto, a cobrança de mensalidades nos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) somente seria possível por meio da aprovação de uma Emenda Constitucional.

universidades, quando muito substituir a União nessa tarefa. Nelson Amaral estimou que a substituição de 30% do orçamento das IFES pela imposição de taxas e anuidades exigiria um montante correspondente a 24,2% da renda bruta familiar, o que é uma meta claramente inatingível (AMARAL, 2018). Acrescente-se que tal estimativa pressupõe um sistema refinado de precificação (provavelmente com elevado custo administrativo) que permitiria a cobrança de taxas em valor “personalizado” para cada estudante, baseado em sua renda familiar, de maneira que o excedente do consumidor seria próximo de zero, como reza a teoria microeconômica. A nosso ver, portanto, tal estimativa exagera o retorno esperado das taxas e anuidades, não apenas porque 24,2% é uma parcela grande demais da renda bruta familiar, mas porque pressupõe um mecanismo de precificação e cobrança de implementação que não é factível. Note-se que, tanto na estimativa feita por Nelson Amaral, quanto na de Wolfgang Lenk e Fernando Pereira, não há meios de calcular o impacto na renda familiar *per capita* e assume-se que cada família financiaria apenas um estudante na educação superior, o que apenas reforça o fato de que o resultado efetivo das cobranças seria necessariamente menor do que o esperado também por esse motivo.

Como se vê, pode-se no máximo esperar do fim da gratuidade na educação superior em universidades federais um aumento marginal no orçamento das instituições. Todavia, as propostas imaginam que tais cobranças implicariam em autonomia financeira das IFES em relação ao Tesouro Nacional, uma vez que continua-se a imaginar um perfil socioeconômico dos estudantes muito mais rico do que a realidade. De fato, a ilusão em torno do que seria o resultado dessa cobrança é tamanha que muitos são aqueles que falam em usar os recursos arrecadados para financiar a educação pública nos níveis fundamental e médio. Uma reportagem da Agência Estado, de 22 de outubro de 2018, afirma inclusive que o tema foi apresentado a políticos de âmbito local, como o que poderia ser fonte de novos recursos para prefeituras e escolas municipais. Os dados aqui apresentados são suficientes para afastar qualquer expectativa de que isso possa acontecer.⁷

Sobretudo, deve ser considerado que o fim da gratuidade representa grande possibilidade de redução nas transferências da União para os estabelecimentos federais, como ocorreu por exemplo nos Estados Unidos. Nos últimos trinta anos, as taxas e anuidades aumentaram a 3,9%, em termos reais por ano, e não obstante os recursos totais disponíveis para os estabelecimentos educacionais ficaram longe de acompanhar esse ritmo. Em 1987, as universidades públicas

⁷ Ver a este respeito: <https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2018/bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais>

recebiam recursos públicos em proporção 3,3 vezes maior do que recebiam em taxas e anuidades. Depois de 25 anos, essa proporção havia caído para apenas 1,1. O enorme aumento das cobranças não evitou o subfinanciamento cada vez maior da educação superior naquele país, e não obstante resultou em um dos fatores principais do superendividamento da população estudantil estadunidense. Em 2016, havia US\$ 1,3 trilhão acumulados em dívidas apenas para o programa federal de financiamento estudantil, os Pell Grants – entretanto, supõe-se que o endividamento junto a instituições financeiras privadas de todos os tipos é muitas vezes superior (LENK & PEREIRA, 2017).

Considerações finais:

A título de considerações finais, cabe enfatizar que nos vinte anos analisados, houve uma expressiva ampliação do acesso à educação superior em todos os estratos de renda, seja pela matrícula bruta como pela taxa de escolaridade líquida. No entanto, a participação líquida na educação superior se expande a partir dos estratos de renda mais elevados da população, para depois começar a se expandir entre os estratos de renda mais baixa. É inegável que, como um todo, o acesso à educação superior ampliou-se em todas as classes sociais, mas isso se deu dos estratos mais ricos em direção aos mais pobres, nos quais ainda é necessária a criação de um grande número de vagas para que se possa afirmar que a educação superior no Brasil foi efetivamente democratizada.

Todavia, o grande funil ainda ocorre entre o fim da educação básica, sendo que grande parte dos estudantes que concluem tardiamente o ensino médio provenientes de famílias de baixa renda adiam ou desistem de cursar a educação superior, sendo compelidos à entrada no mercado de trabalho, de forma precária e com baixa qualificação. Portanto, no caso brasileiro, a taxa líquida não reflete plenamente a realidade.

Pode-se observar que, a despeito do rótulo de “elitista”, os estudantes das instituições públicas são proporcionalmente mais pobres em comparação com os das privadas. Dado o perfil de renda dos estudantes, conclui-se que o fim da gratuidade nas instituições federais gera uma baixa contribuição para o financiamento da educação superior e tende a agravar a desigualdade no acesso, sendo que o acréscimo nos recursos próprios nos estabelecimentos de ensino tende a ser

anulado pela redução no repasse de recursos estatais, a exemplo do que já vem acontecendo em outros países.

Por fim, cabe enfatizar que a redução das desigualdades sociais e a busca pela equidade não serão equacionadas pela cobrança de mensalidades, mas por uma reforma tributária que amplie a progressividade do imposto de renda para as camadas mais ricas e restitua o imposto de renda sobre dividendos das empresas, nos moldes do proposto por Gobetti e Orair (2015). Em virtude da vinculação de impostos à educação, a arrecadação adicional poderá gerar recursos para educação superior federal, bem como para a educação básica pública por meio das transferências constitucionais.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Nelson Cardoso. A cobrança de mensalidades nas universidades federais: uma fonte alternativa viável? *Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. pp. 129 a 150.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros*. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99 a 134.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?* 2011. 465f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000784998>.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no Governo Lula e o Jogo Político em torno do acesso ao Ensino Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, nº 96, Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a16v2796.pdf>.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil. *Texto para Discussão* nº 1950. IPEA. Brasília. Abril 2014.

GOBETTI, Sergio e ORAIR, Rodrigo. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. 1º lugar. *XX Prêmio do Tesouro Nacional*. 2015.

LENK, Wolfgang e PEREIRA, Fernando. Cobrança de mensalidades nas universidades federais: para que e para quem. *Revista Debate Econômico*, v.4, n. 2, jul-dez. 2016.

QUEIROZ, Jacqueline Clara; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - 2000 a 2015: Mecanismo de Financiamento da Expansão e/ou da Permanência? *Anais de XXV Seminário Nacional Universitas-BR*. 2017. p. 1 a 16.

THE COLLEGE BOARD. *Trends in College Pricing 2016*.

TROW, Martin A. Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. In: Forest, James J.F. & ALTBACH, Philip. *International Handbook of Higher Education*. S.l.: Springer, 2006.

TROW, Martin. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.