

# **O novo debate sobre cobrança de mensalidade nas universidades federais brasileiras**

Wolfgang Lenk<sup>1</sup>

Fernando Batista Pereira<sup>23</sup>

**Resumo:** Nos últimos anos, voltou-se a debater a proposta de cobrança de mensalidades nas universidades públicas brasileiras. O presente trabalho aprecia as premissas e resultados esperados da proposta, partindo da evolução recente das universidades federais. Baseou-se em pesquisas sobre o perfil socioeconômico dos estudantes, realizadas pelo IBGE e pela Andifes, dados financeiros das IFES, bem como estatísticas e balanços da educação superior em outros países. Demonstrou-se que: os estudantes das universidades federais têm perfil socioeconômico similar ao da sociedade brasileira; a cobrança de mensalidade não resultaria em contribuição orçamentária relevante e; a realidade dessas cobranças em outros países não é sempre positiva. Em vista disso, conclui-se que a proposta parte de premissas equivocadas e teria péssimos resultados para a educação superior no Brasil.

**Palavras-chave:** Educação Superior – massificação; Educação Superior - financiamento; Universidade Pública no Brasil; Educação Superior – Mensalidades.

**Abstract:** In the last few years, the proposal of creating tuition fees for the Brazilian public universities has gained a renewed attention. This work evaluates the premises and expected results of this proposal, considering the recent evolution in Federal public universities. It is based on new research of socioeconomic status of its students, produced by IBGE and Andifes, financial data from the universities, as well as statistics and evaluations of higher education worldwide trends. The paper demonstrates that: Federal universities' alumni have a socioeconomic status similar to the general population; tuition fees would hardly accrue to a relevant financial contribution; tuition fees and student financing world wide are not always beneficial. In this light, the conclusion is that the proposal has very weak premises and would have terrible results for higher education in Brazil.

**Keywords:** High Participation in Higher Education; Financing of Higher Education; Brazilian Public Universities, Higher Education – Tuition fees.

---

<sup>1</sup> Doutor em História Econômica pelo IE – Unicamp e Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

<sup>2</sup> Doutor em Economia pelo CEDEPLAR – UFMG e Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas.

<sup>3</sup> O trabalho não poderia ter sido realizado sem a participação de Henrique D. L. Barros Pereira, ao qual os autores oferecem seus agradecimentos.

## Introdução

Nos últimos anos, ganhou visibilidade a antiga proposta de cobrança de mensalidades nas universidades públicas brasileiras. Tanto em artigos acadêmicos como em matérias dos grandes meios de comunicação, parte-se de um argumento mais ou menos comum: a universidade pública recebe os estudantes mais ricos com cursos gratuitos, configurando-se em “mecanismo de injustiça social”. As mensalidades ajudariam o financiamento da educação superior, a maior parte dos alunos tem condição de pagar, e os alunos mais pobres poderiam ser beneficiados por bolsas.

Há pelo menos um projeto de lei sobre o tema no Congresso Nacional, aguardando tramitação: o PL 782, do Senado Federal, apresentado pelo senador e atual governador Marcelo Crivella em dezembro de 2015. A proposta contém um único artigo, estabelecendo que: “o estudante, cuja renda familiar seja, comprovadamente, superior a trinta salários mínimos, deverá contribuir, para a manutenção dos seus estudos em instituição pública de ensino superior, com o pagamento de uma anuidade correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso”. O projeto é justificado pela necessidade de “erradicação das desigualdades sociais” e pelo fato de que “nas instituições públicas de ensino superior o corpo discente está maciçamente formado por estudantes dos segmentos mais ricos”. A única evidência estatística desse fato é a Síntese de Indicadores Sociais 2015, do IBGE, que, segundo o senador, comprovou o “avanço da parcela mais rica da população” de 54,5% para 36,4% (*sic*) dos estudantes das universidades públicas (Brasil, 2015).

Como o referido projeto de lei é bastante econômico em sua justificativa, observe-se um artigo acadêmico que ofereça uma justificativa teórica ou empírica para a proposta. Segundo Eduardo Azevedo e Pablo Salgado (2012), o problema reside no fato de que os estudantes relativamente ricos priorizam o ingresso nas universidades públicas em função da gratuidade do ensino. Por conseguinte, recebem educação de melhor qualidade e conseguem os melhores empregos, com os salários mais altos. Enquanto isso, os estudantes pobres têm sua formação educacional interrompida e terão de se submeter a empregos precários com salários baixos ou instáveis. Nessa perspectiva, a universidade pública “sustenta” a desigualdade econômica.

A partir de uma abordagem teórica econômica convencional, tais autores defendem que isso resulta de um incentivo financeiro inadequado para a escolha de universidade, por parte do aluno. Com a cobrança de mensalidades, parte dos estudantes relativamente ricos optarão por estudar nas universidades privadas, liberando vagas que poderão ser ocupadas pelos mais pobres, que não têm a mesma condição de concorrer pelo ingresso. Para tanto, bolsas seriam distribuídas – a proposta é cobrar apenas daqueles que podem pagar. Estes, quando optarem por pagar pelo ensino superior

público, reduzirão uma parcela do gasto público investido em sua formação, e que portanto pode ser redirecionado aos pobres em outras instâncias e promover maior bem-estar social. Efetivamente, os autores buscam convencer o leitor de que o maior beneficiado pela cobrança de mensalidade é aquele que não pode pagar, e que dependerá de uma bolsa para ter acesso à universidade pública.

As hipóteses de tal argumento são aquelas que comumente se pressupõe no debate público sobre o tema: i) as universidades públicas, via de regra, oferecem os melhores cursos de graduação; ii) as vagas das universidades públicas são limitadas e, portanto, insuficientes para o atendimento de toda sociedade; iii) como não há o atendimento universal, as vagas são ocupadas por alunos relativamente ricos, com melhores condições de concorrência, e; iv) os estudantes pobres, por outro lado, além da menor oportunidade de estudar nas universidades públicas, não têm renda e condição para pagar pelo ensino nas universidades privadas.

O presente trabalho trata com seriedade a proposta de cobrança de mensalidades nas universidades públicas brasileiras, pela gravidade das consequências que enceta. Nosso objetivo é demonstrar o despaupério da proposta, em suas premissas e seus resultados esperados: não é correto afirmar que as universidades públicas federais são “elitistas”; a cobrança de mensalidades não contribuiria significativamente para o seu orçamento; provavelmente, teria como resultado uma universidade pública mais desigual do que é atualmente.

Para tanto, restringimos o foco nas universidades federais do Brasil e seu processo recente de expansão, utilizando como base para a análise: i) pesquisas sobre o corpo discente e seu perfil socioeconômico; ii) números da despesa pública nas universidades federais e seu financiamento atual; iii) experiências da cobrança de mensalidade e privatização da educação superior em outros países, conforme apresentados na bibliografia especializada. Os resultados foram apresentados em duas partes. Primeiro, um balanço da massificação da educação superior, sua tendência recente no Brasil e o resultante perfil socioeconômico dos estudantes, particularmente nas universidades federais. Em segundo lugar, revisitou-se o quadro geral de financiamento da educação superior no mundo, o papel e os problemas econômicos e sociais da cobrança de anuidades, particularmente nos Estados Unidos, e a complexidade da relação entre o ensino superior e a desigualdade social.

## **1. “Pobre não entra na universidade”: perfil socioeconômico dos estudantes**

Não é mais possível afirmar que a universidade pública federal no Brasil é “elitista”. Na última década, houve uma expansão ampla e acelerada do número de vagas nas universidades federais e na educação superior brasileira, como um todo. De tal maneira, o Brasil tem acompanhado a tendência mundial de expansão e diversificação do ensino superior, em direção a sistemas de alta participação

(SAP). Além disso, os dados levantados pela IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES – 2014 mostram que, hoje, o corpo discente não é significativamente mais rico do que a população brasileira em geral, e uma parcela considerável depende de políticas de assistência estudantil diversas.

Como escreve Simon Marginson (2016), “um sistema de educação superior em expansão tornou-se uma das normas de modernização, preeminente como um meio de alocação e diferenciação social, fonte de esperança de uma maioria crescente das famílias e uma obrigação do Estado”. Em todo o mundo, até a década de 1970, as universidades recebiam apenas uma parcela reduzida da população jovem, recrutada entre as camadas sociais mais altas e formada para carreiras de Estado e das grandes empresas. Os Estados Unidos da América foi o primeiro país a massificar o ensino superior. Em 1971, a taxa de participação bruta (a razão entre o número de matrículas no ensino superior nacional e a população do país na idade de referência) naquele país era de 47,0%. Em 2013, 51 países haviam ultrapassado a marca dos 50% – o Brasil estava em um patamar ligeiramente inferior (46,4%), mas que representava o dobro do índice observado em 2003 (23,2%).

Nesse contexto, o país não é uma exceção, mas deve-se ressaltar suas particularidades. O número total de matrículas e a taxa bruta de participação cresce de forma rápida desde meados da década de 1990, sob a orientação de programas distintos.

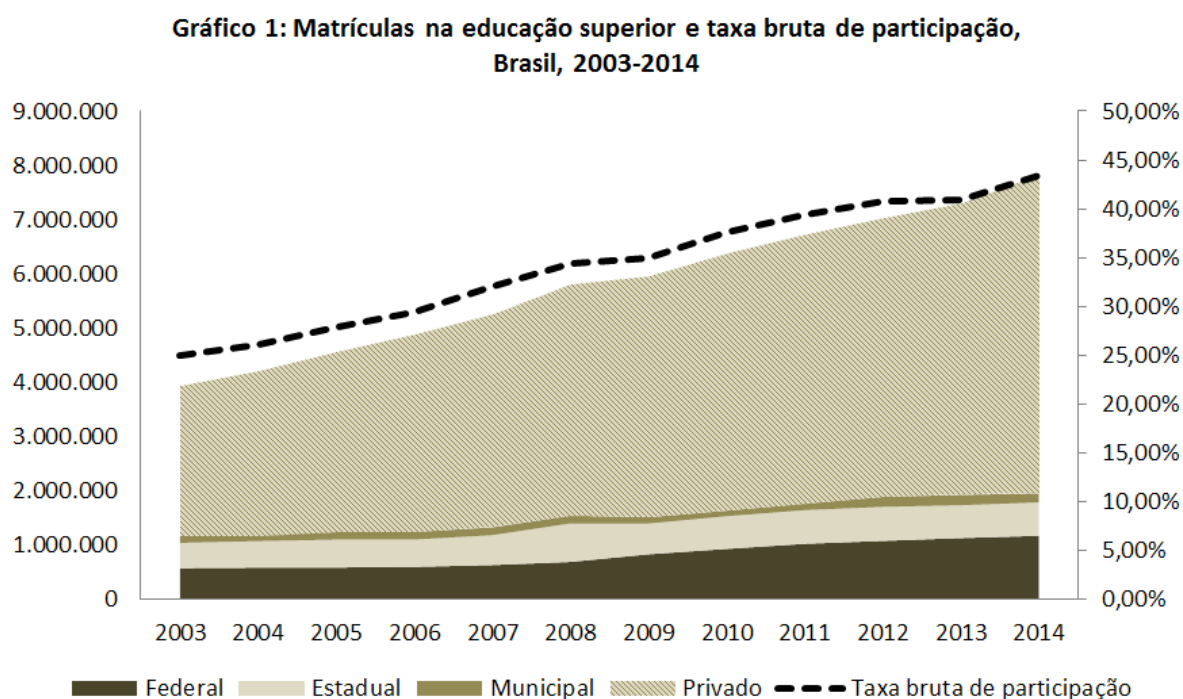
Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política educacional teve por características principais “a descentralização administrativa, o controle centralizado, a privatização do atendimento e a insuficiência global de recursos” (Carvalho, 2015). Foi nesse contexto que se elaborou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB, lei n. 9394/1996) e o Plano Nacional de Educação (lei 10.172/2001).

Durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a expansão do ensino superior continuou a ser liderada pelo setor privado, a partir de 2005 com o apoio do programa Universidade para Todos (PROUNI, lei n. 11.096/2005). Entretanto, em 2007, somou-se à política educacional o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI, decreto n. 6.096/2007). Entre suas características principais, destaque-se: a meta de elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; a meta de elevação da proporção de alunos de graduação por professor para 18,0; a diversificação de modalidades de curso de graduação; a flexibilização dos currículos; a propagação do ensino à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (Carvalho, 2015; Amaral, 2016).

Segundo Cristina Carvalho, a despeito da reestruturação, ampliação e diversificação das universidades federais, essa política educacional (cujo principal articulador foi o então Ministro da

Educação Fernando Haddad) “não pode alterar a dependência da trajetória percorrida, restando a ela conservar a legislação vigente” (Carvalho, 2015, p. 63). Os números dos Censos da Educação Superior, aqui elaborados no Gráfico 1, corroboram a leitura baseada nos aspectos institucionais: as universidades privadas continuaram a liderar a expansão no ensino superior. Entre 2003 e 2014, as matrículas no setor privado cresceram a uma taxa média de 7,12% ao ano – os matriculados nas universidades federais aumentaram a uma taxa média anual de 6,74%. As universidades públicas estaduais e municipais cresceram a 3,17% e 3,83% ao ano, respectivamente. Ao mesmo tempo, a taxa bruta de participação na educação superior, que era de 19,82% em 2001, chegou a 43,43% em 2014, o que indica um estágio avançado de massificação e a superação da marca de 50% (que é usada como referência para SAPs) em futuro não muito distante, se a expansão atual for mantida. Em comparação com o ano de 1991, o total de estudantes universitários matriculados multiplicou-se por cinco, enquanto a população brasileira como um todo cresceu pouco mais de 38,1%.

Esse processo de massificação e sua dinâmica recente resultaram em transformações substanciais no perfil de renda dos estudantes de graduação, como apontam os dados da PNAD/IBGE (Tabela 2). Em 2004, os 20% mais ricos da população brasileira ocupavam 54,5% das vagas nas universidades públicas e 68,4% nas universidades privadas. Em 2014 essa proporção caiu para 36,4% e 40,9%, respectivamente. Durante o mesmo período, os 60% mais pobres aumentaram largamente sua presença na educação superior: nas universidades públicas, de 18,6% das vagas passaram a ocupar 38,3%; nas universidades privadas, de 9,5% para 29,6%.



A nitidez desse resultado não impediu que o PL n. 782/2015, do senador Marcelo Crivella, usasse os mesmos números para afirmar desfaçadamente que a participação dos mais ricos na universidade pública aumentou nesse período (Brasil, 2015, pp. 2-3). Pelo contrário, a leitura honesta dos dados só permite a conclusão de que a rápida expansão no ensino superior, observada no Gráfico 1, acompanhou-se de enorme diminuição da participação relativa da população mais rica nas universidades brasileiras, tanto públicas quanto privadas. Além disso, tal estatística é uma demonstração cabal de que, em todo o período, a participação relativa da população mais pobre é significativamente maior nas universidades públicas do que nas privadas.

Nas universidades federais, que lideraram a expansão na educação superior pública, essa transformação foi ainda mais importante. É o que mostra a Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, realizado pela Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) e pelo Fonaprace (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis). A quarta edição da pesquisa, com dados levantados em 2014, referente a um universo de 940 mil estudantes de 62 IFES, foi publicada em agosto de 2016.

**Tabela 2: Estudantes matriculados na educação superior, segundo os quintos de rendimento mensal domiciliar per capita, em porcentagem, 2004 e 2014**

	2004		2014	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1° quinto (mais pobre)	1,2	0,6	7,6	3,4
2° quinto	5,6	2,2	12,7	10,3
3° quinto	11,8	6,7	18,0	15,9
4° quinto	26,9	22,2	25,3	29,6
5° quinto (mais rico)	54,5	68,4	36,4	40,9

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

As Tabelas 3 e 4 colocam, lado a lado, o perfil socioeconômico dos alunos de graduação e da sociedade brasileira. No ano de 2003, pesquisou-se a classe socioeconômica dos alunos segundo o “Critério Brasil”, da ABEP. Em 2010 e 2014, a pesquisa levantou o rendimento familiar mensal médio dos estudantes. O método de comparação não é perfeito, principalmente porque a classificação socioeconômica segundo esse critério e as faixas de rendimento pesquisadas pelo IBGE são categorias diferentes. Deve-se também ressaltar que a classificação da ABEP-2003 baseou-se em dados do ano 2000, de maneira que a defasagem temporal de três anos implica que as diferenças calculadas na Tabela 3 encontram-se um pouco sobrestimadas, provavelmente. Para o ano de 2010, foi necessário comparar as faixas de rendimentos dos alunos com a PNAD 2011, uma vez que o Censo 2010 levantou o rendimento dos domicílios e não das famílias (a diferença é pequena, mas existe). Sem embargo das diferenças metodológicas, os números são eloquentes e a comparação mostra que as disparidades entre o perfil de renda dos estudantes e da sociedade em geral reduziram-se muito, e são hoje pouco significativas.

Ainda que as diferenças calculadas para o ano de 2003 estejam levemente sobrestimadas, resta que as classes então denominadas C, D e E somavam uma sub- representação de 28,2% nas universidades federais. Vale dizer, segundo as pesquisas IBOPE-2000 e Andifes-2003, as três classes compunham 71,0% da população nacional, mas ocupavam apenas 42,8% da vagas existentes. Em 2010, a sub-representação das famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos era de 13,4%, enquanto a sobre-representação das famílias com renda mensal superior a 3 salários mínimos era de 18,9%. Em 2014, as diferenças tornaram-se ainda menores. As famílias brasileiras com renda mensal inferior a 3 salários mínimos compunham 54,1% do total nacional e 50,4% da população estudantil. As famílias com renda mensal superior a 5 salários mínimos compunham 21,4% da população brasileira e 30,4% dos estudantes. Em 2014, a diferença entre o perfil socioeconômico da população brasileira e dos alunos de graduação nas universidades federais está muito mais próxima da margem de erro, se considerada a partir dos 4,9% que não declararam renda mensal ao IBGE.

**Tabela 3: Classe sócio econômica dos estudantes das IFES e da população brasileira, 2003**

Classe sócio-econômica	2003		
	IFES	ABEP	Diferença
E	0,8%	4,0%	-3,2%
D	11,1%	31,0%	-19,9%
C	30,9%	36,0%	-5,1%
B2	22,2%	14,0%	8,2%
B1	19,3%	9,0%	10,3%
A2	14,0%	5,0%	9,0%
A1	1,6%	1,0%	0,6%
Total	100%	100%	

Fonte: ANDIFES, 2004 e ABEP, 2003. Elaboração própria.

O perfil dos estudantes mostra uma tendência semelhante quando classificado conforme a cor

**Tabela 4: Rendimento familiar mensal médio dos estudantes das IFES e da população brasileira, 2010 e 2014**

Rendimento familiar mensal médio	2010			2014		
	IFES	PNAD	Diferença	IFES	PNAD	Diferença
Até 1 s.m.	7,9%	12,9%	-5,0%	12,1%	13,3%	-1,2%
De 1 a 2 s.m.	18,1%	22,3%	-4,2%	23,4%	23,0%	0,5%
De 2 a 3 s.m.	14,2%	17,2%	-3,0%	14,8%	17,8%	-3,0%
De 3 a 5 s.m.	17,9%	19,1%	-1,2%	18,2%	19,7%	-1,5%
De 5 a 10 s.m.	24,8%	14,0%	10,7%	19,8%	14,4%	5,4%
Acima de 10 s.m.	16,7%	7,3%	9,4%	10,6%	7,0%	3,6%
Sem rend./decl.	0,5%	7,1%	-6,7%	1,1%	4,9%	-3,8%
Total	100%	100%		100%	100%	

Fonte: ANDIFES, 2011; ANDIFES 2016 e IBGE-Sidra. Elaboração própria.

de pele declarada. É o que mostra a Tabela 5. A sub-representação da população parda reduziu-se de 13,2% a 7,3%, entre 2003 e 2014. Ao mesmo tempo, a sobre-representação somada da população branca e amarela reduziu-se de 11,5% para 2,0%. Não é demais observar que, em toda a população brasileira, segundo as PNADs, o contingente que se declara de cor preta aumentou bastante: de 5,9% em 2003 para 8,6% em geral e 9,8% entre os estudantes. Será isso resultado de políticas de identidade, como a lei 10.639/2003, e do combate ao preconceito racial no país? Independente da resposta, não se pode mais afirmar que “não existem negros” nas universidades federais. A cor dos estudantes difere pouco da cor da população brasileira.

Os resultados da IV Pesquisa nos permitem, finalmente, refletir sobre as condições gerais de vida, estudo e trabalho dos estudantes mais pobres. Considerando-se que, em 2014, a camada de estudantes com renda familiar mensal inferior a 3 salários mínimos corresponde a 50,4% da população discente, pode-se valer desse limite para ilustrar, de forma mais ou menos precisa, as suas características.

**Tabela 5: Estudantes das IFES e população brasileira, segundo a cor da pele, 2003, 2010 e 2014**

Cor	2003			2010			2014		
	IFES	PNAD	Diferença	IFES	Censo	Diferença	IFES	PNAD	Diferença
Amarela	4,5	0,4	4,1	3,1	1,1	2,0	2,3	0,5	1,9
Branca	59,4	52,0	7,4	53,9	47,7	6,2	45,7	45,5	0,2
Indígena	2,0	0,2	1,8	0,9	0,4	0,5	0,6	0,4	0,2
Parda	28,3	41,5	-13,2	32,1	43,1	-11,1	37,8	45,1	-7,3
Preta	5,9	5,9	0,0	8,7	7,6	1,1	9,8	8,6	1,2
Outras	-	-	0,0	1,3	-	1,3	-	-	0,0
Sem declaração	-	-	0,0	-	-	0,0	3,8	-	3,8
Total	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	

Fonte: ANDIFES 2016. Elaboração própria.

Assim, é possível constatar que o aluno da metade mais pobre depende muito mais da residência na casa de amigos ou familiares, ou pensionatos, enquanto o aluno da metade mais rica,



com maior frequência, mora com os pais ou sozinho. A moradia pública, fornecida pela universidade, é fundamental para a permanência do primeiro – no limite, 65,5% dos alunos residentes nas moradias universitárias tem renda familiar per capital de até ½ s.m. (ANDIFES, 2016, p. 63). Poucos nessa faixa moram em residência financiada (8,2%, p.64) – são famílias que tiveram pouco acesso aos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, que se concentrou na faixa entre 3 e 10 salários mínimos.

Os alunos mais pobres dependem, em sua maioria, do transporte coletivo para chegar à universidade – por exemplo, esse é o caso de 60% dos alunos com renda familiar per capital de até 1 s.m. (p. 70). A viagem demora, em média, mais de 60 minutos para 29,7% dos alunos que dependem de transporte coletivo (p.72). Só na região Sul esse montante é bem menor (19,6%, p.72). No Centro-Oeste, 39,3% demoram mais de uma hora. No Sudeste, 9,9% demoram mais de duas horas entre a moradia e a universidade (p. 72). Quando tem filhos, 71,8% dos alunos deixa-os aos cuidados de um parente (p. 86).

Entre os alunos relativamente ricos, de renda familiar acima de 3 salários mínimos, metade tem um emprego remunerado. Entre os relativamente pobres, a grande maioria está procurando emprego – é o caso de 48% dos alunos com renda familiar per capita de até ½ s.m. (p.96). Ainda assim, entre 20 e 30% de todas as faixas de renda não procura trabalho, para estudar mais (p. 96). Os empregados remunerados em geral estudam cinco horas por semana, ou menos (45%). Os que não procuram emprego em média dedicam, ao menos, o dobro de tempo semanal para os estudos (50%, p. 106 e 157). Os estudantes que dedicam mais tempo aos estudos são os das regiões Nordeste e Sudeste (onde aproximadamente 40% dos alunos dedicam mais de 10 horas aos estudos, fora da sala de aula, p. 156).

O aluno relativamente pobre (abaixo de 3 s.m.) estudou, em sua vasta maioria, em escolas públicas (60,1% do total dos estudantes) e raramente passou por um cursinho pré-vestibular (p. 128). De todos os estudantes, 32,6% declararam-se beneficiados por algum programa de reserva de cotas. Ainda assim, a maior parte (53,5%) dos estudantes mais pobres ingressou na universidade em processos de ampla concorrência (p. 143). Sua participação nos programas de mobilidade nacional, entre universidades brasileiras, é relativamente importante. Mas os programas de mobilidade internacional, como o Ciência sem Fronteiras, são claramente concentrados, em termos relativos, entre os alunos mais ricos – por exemplo, as faixas de alunos participantes de programas de mobilidade internacional com renda familiar até 3 s.m. variam entre 1 e 2,4%, intervalo que chega de 3 a 8% dos alunos com renda familiar acima de 3 s.m. (p. 174).

O estudante de família mais pobre faz, em média, três refeições ao dia – por exemplo, 39% dos alunos com renda familiar per capita até ½ s.m., frente a uma média geral de 32%. Os mais ricos

tendem a declarar em média uma refeição diária a mais (p. 180). Os restaurantes universitários, subsidiados, são essenciais para a alimentação dos primeiros (p. 181). Todos usam a internet como meio de informação principal (mais de 90% em todas as faixas de renda), e a maioria declarou dominar bem ou regularmente o uso de microcomputadores, o inglês e o espanhol (pp. 174, 176 e 177). A vasta maioria não fuma, não usa drogas ilícitas e consome bebidas alcoólicas apenas ocasionalmente (p. 202). Entre os estudantes mais pobres, a dependência da rede pública de saúde é relativamente maior (37,0%), mas a maioria entre eles (50,1%) declarou ter um plano de saúde privado (p. 188).

O perfil do aluno de graduação relativamente mais pobre é claramente aquele de um “batalhador”, a classe social definida e pesquisada por Jessé de Souza *et alli* (2012). Como se vê, as universidades federais não lideram o processo de massificação do ensino superior no Brasil, uma vez que a expansão das matrículas é mais acelerada no setor privado. Não obstante, é difícil negar que, hoje, são universidades cada vez mais inclusivas e tendem a beneficiar a sociedade em todo seu espectro social, mas especialmente a população mais pobre: o ingresso desses estudantes não é bloqueado pela “concorrência” com os mais ricos, não há cobrança de mensalidades, há uma variedade de instrumentos de assistência estudantil (como moradias e restaurantes universitários), enquanto as atividades de pesquisa e a qualidade no ensino significam oportunidades reais para essa camada social, para muito além de um simples diploma de graduação.

## **2. “Quem pode pagar, deve pagar”: financiamento das universidades federais**

Outro pressuposto da cobrança de mensalidades na universidade pública é que ela contribui para o financiamento da educação superior sem maiores problemas, e por isso é adotada na maioria das universidades pelo mundo. Entretanto, a generalização e ampliação de tais cobranças é um fenômeno recente, e parte de um contexto no qual, pelo contrário, tem se verificado um agravamento do quadro financeiro da educação superior. Em todo o mundo, o mesmo quadro que promoveu o surgimento e elevação das mensalidades favoreceu também a superlotação dos espaços físicos, a precarização e intensificação do trabalho na universidade e o desemprego ou endividamento, ou ambos, dos profissionais diplomados. De um ponto de vista estrutural, a difusão da cobrança de taxas é indissociável da crise geral no financiamento do setor público e do desmonte dos sistemas de bem-estar social, do qual faz parte o subfinanciamento crônico da educação superior, que obviamente está longe de ser compensável pelo esforço financeiro dos estudantes e suas famílias.

Na interpretação de Bruce Johnstone e Pamela Marcucci (2007), trata-se de uma tendência geral de deterioração financeira que atinge universidades em todo o mundo, independente da

orientação política ou ideológica de sua gestão. Isso porque as universidades estão sujeitas a um custo unitário relativo ascendente: sua “função de produção” é por demais intensiva em trabalho, resultando-se imune ou resistente a ganhos de produtividade, em comparação com outros setores da atividade econômica. Portanto, o custo da educação superior por estudante tende a crescer, em termos relativos – vale dizer, as despesas necessárias tendem a aumentar em ritmo acima da inflação. A constatação de que a universidade não pode ampliar sua capacidade economizando custos, à maneira de uma empresa capitalista, leva os autores a uma leitura fatalista. Entretanto, tal “doença de custos” é nitidamente geral para a maioria, senão a totalidade, de bens públicos e serviços sociais em geral. Vale dizer, a crise de receitas da educação superior encontra-se muito menos em sua função de produção do que na crescente dificuldade de financiamento do setor público que os autores mencionam: a desconfiança generalizada no sistema de representação política e consequente revolta contra a arrecadação de tributos, ao que poderíamos somar a desregulamentação financeira e a multiplicação dos instrumentos de evasão fiscal, a gestão de política macroeconômica cada vez mais onerosa aos cofres públicos, etc.

Ao mesmo tempo, não é possível afirmar, como Nelson Amaral (2016), que a curva demográfica tende a reduzir o custo relativo das universidades, conforme a população envelhece e diminui a participação dos jovens no total. Embora essa expectativa demográfica seja perfeitamente plausível, a educação superior continuará sob pressão, não apenas para expandir o número de vagas, para acomodar uma parcela crescente da população jovem – ainda não atendida –, como será procurada cada vez mais por pessoas mais velhas em busca de recolocação profissional. Soma-se a isso a internacionalização crescente da atividade acadêmica e científica, as necessidades de informatização, a pesquisa em tecnologia de ponta, etc. Como um todo, a conjuntura atual exerce pressões contraditórias sobre a educação superior: de um lado, ela cobra a expansão das vagas, a modernização do ensino e a aplicabilidade da pesquisa científica; de outro, ela dedica uma parcela cada vez menor de recursos públicos, sem contrapartida imediata plausível.

Nesse contexto, as universidades pelo mundo lançaram mão de uma gama de alternativas para redução de custos: aumentar o tamanho das turmas, a proporção de alunos por professor e a carga de trabalho docente; aumentar a contratação de professores temporários ou com dedicação parcial; a redução ao mínimo da qualidade e da manutenção do espaço físico. Em casos extremos, houve corte de salários e bolsas, principalmente em países subdesenvolvidos (Banco Mundial, 2000). O resultado imediato foi a precarização, burocratização e desmotivação da docência, além, é claro, da redução salarial (Chomsky, 2014). Os impactos desse processo sobre a qualidade da educação são nitidamente negativos – “mais barato” não é sinônimo de “mais eficiente”. Por exemplo, um estudo de Ronald

Ehrenberg e Liang Zhang (2004) mostrou que a evasão escolar aumenta significativamente com a substituição do quadro docente por professores temporários.

Outro exemplo é a educação à distância, que difundiu-se rapidamente nesse contexto. Apesar da propaganda das “universidades virtuais”, a vasta maioria dos estudantes deseja uma vivência universitária completa. Assim, como afirmam Johnstone e Marcucci, a modalidade continuará a despertar interesse, particularmente de estudantes mais velhos que buscam desenvolvimento ou recolocação profissional, ou mesmo aprender alguma habilidade específica, mas dificilmente será uma alternativa ao ensino presencial. Em suma, soluções para o quadro de subfinanciamento por via da redução de custo “já foram usados em quase todo o mundo – com salas enormes, lotadas, e os resultados previsíveis sobre a qualidade do ensino – e portanto restam poucos ganhos novos a se obter (...). O resultado seria menos uma instituição mais produtiva do que uma muito diferente, inevitavelmente menos acadêmica e menos interessante” (Johnstone e Marcucci, 2007, p. 13).

Por via do aumento de receitas, a alternativa mais usada tem sido, de fato, a instituição ou cobrança de anuidades. O financiamento “extraorçamentário”, por meio de parcerias com grandes empresas, em atendimento de demandas comerciais ou simplesmente por apelo à filantropia, não tem eficácia significativa, segundo os autores. Assim, Johnstone e Marcucci consideram inevitável algum mecanismo de “distribuição de custos” entre os alunos (*cost-sharing*). Entre os vários existentes, são favoráveis ao financiamento estudantil vinculado à renda (*income contingent loans*), como ocorre no Reino Unido, desde 1998: a anuidade é paga por empréstimo junto a uma agência estatal, com juros reais próximos a zero, e o estudante só começa a pagar amortizações quando seu salário, depois de formado, ultrapassa um certo patamar.

Contudo, os próprios autores reconhecem que a cobrança e o financiamento buscam um objetivo duplo e contraditório: aumentar as receitas da universidade, de maneira a reduzir sua dependência de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, promover a acessibilidade ao ensino superior, “colocando dinheiro nas mãos dos alunos”, o que só pode ser feito com o comprometimento dos mesmos recursos. Em função disso, são mecanismos que acumulam “um histórico de fracassos”: ou resultam em endividamento dos estudantes e restrição do acesso, ou acabam por depender de subsídios “excessivos” (Ibidem, p. 23). Johnstone e Marcucci idealizam um ponto neutro, entre os dois extremos, no qual o sistema seria abrangente, focalizado e coletável (o que só pode significar, pelo menos, a cobrança de uma taxa de juros real positiva). Mas o único elemento em sua proposta que se aproxima de uma autonomia orçamentária em relação a recursos fiscais seria a adoção de instrumentos “criativos” para canalizar recursos do mercado de capitais, de natureza especulativa. Ora, não é mais plausível supor que a massa de capital financeiro que gravita o sistema internacional,

em busca de alta rentabilidade e alta liquidez, possa ser “canalizada”, a taxas de juros baixas e em fluxo estável, para uma atividade sem fim lucrativo, apenas mediante instrumentos de “minimização de risco”. Basta olhar para a bolha imobiliária que estourou na crise de 2008.

Efetivamente, a cobrança de anuidade e o financiamento estudantil, nos últimos anos, tornaram-se por si próprios um enorme problema educacional e econômico nos Estados Unidos. Nas três últimas décadas, as anuidades têm aumentado a uma taxa anual de 3,9% acima da inflação. Para o ano letivo 2016-2017, a anuidade média em universidades públicas, para cursos de graduação (quatro anos), chegou a 9.650,00 dólares, o que significa em média 39% das despesas do estudante (The College Board, 2016). Com esse aumento, a participação da anuidade no financiamento das instituições se expandiu, chegando a 22% em 2012. Em 1987, as universidades públicas recebiam 3,3 vezes mais recursos públicos do que arrecadavam com anuidades e outra taxas – em 2012, essa proporção caiu para apenas 1,1 (Oliff *et al.*, 2013).

Contudo, enquanto aumentaram as anuidades, diminuiu a receita disponível para as universidades públicas em geral. Durante os períodos de recessão, os estados e o governo federal reduzem gastos com a educação superior, mas quando a atividade econômica volta a crescer, essas despesas não são repostas. Nos anos seguintes à crise de 2008, por exemplo, os governos estaduais cortaram em média 28% dos repasses para as universidades. O Arizona, por exemplo, impôs um corte de mais de 50%, demitiu mais de 2.100 funcionários e professores, além de fechar 182 instituições de ensino. O aumento nas anuidades que ocorreu nesse período sequer chegou perto de compensar os cortes no financiamento público. No caso dos *community colleges*, o aumento de mensalidades cobriu apenas 14% da redução total de receitas (Ibidem, p. 22).

O principal interesse beneficiado nesse processo, obviamente, é da universidade privada com fins lucrativos. Desde o final da década de 1990, formaram-se grandes empresas no setor, como a Universidade de Phoenix e a Corinthian Colleges (que chegou a possuir mais de 100 *campi* nos Estados Unidos e Canadá), por meio de emissão de ações em bolsa e investimento em grandes grupos financeiros. Entre 2001 e 2014, enquanto as instituições públicas diminuíram de 1.647 para 1.584, o número de universidades privadas com fins lucrativos aumentou de 687 para 1.345.

O perfil dos estudantes nas universidades privadas com fins lucrativos é bem diferente: nos cursos de quatro anos, há mais estudantes acima de 35 anos do que abaixo de 25. Em geral, a maior parte dos estudantes tem mais de 25 anos, o que sugere relação com a tendência de precarização do trabalho e crescimento econômico sem geração de emprego (*jobless growth*), uma vez que o trabalhador precarizado ou desempregado busca alguma recolocação profissional (United States, 2015, pp. 190, 194, 195 e 197). Aqueles que não conseguiram uma vaga na universidade pública foram atraídos pela propaganda e pelo recrutamento ostensivo nas novas “franquias universitárias”,

onde muitos só encontraram mais problemas: cobranças infundáveis, cursos fraudulentos ou até inexistentes e, ao cabo, nenhum ganho profissional. Acumularam-se ações judiciais, universidades foram fechadas, mas as tentativas de regulamentação pública da atividade e da distribuição de recursos federais para essas empresas obtiveram pouco sucesso. A empresa Corinthian Colleges, por exemplo, pediu falência em maio de 2015, deixando à deriva todos os funcionários e alunos. Um ano depois, suas universidades foram adquiridas por uma agência financeira, especializada em empréstimos estudantis, a Educational Credit Management Corporation (*College, Inc.*, 2010; *A Subprime Education*, 2016).

O resultado desse quadro para os estudantes e suas famílias é nitidamente desolador. Entre 1991 e 2011, a renda média anual por domicílio nos Estados Unidos aumentou apenas 3%, em termos reais, enquanto as anuidades em universidades públicas (quatro anos) aumentaram 159% acima da inflação. Diferentes pesquisas já confirmaram o óbvio: o aumento nas cobranças diminui a chance do estudante ir para a universidade, atinge as taxas de participação e de conclusão da educação superior e tem impacto maior nas famílias relativamente mais pobres (Oliff *et al.*, 2013, p. 23; The College Board, 2016). Além disso, 68% dos formandos das universidades públicas e privadas sem fins lucrativos termina seu curso com dívidas no valor médio de 30.100 dólares cada um. Estima-se um total de 8 milhões de estudantes endividados nos EUA, apenas com empréstimos da união (principalmente, os Pell Grants), o que se avoluma em US\$ 1,3 trilhão em dívidas. Note-se: todos esses números ainda não contemplam os formandos endividados nas universidades privadas com fim lucrativo, nem os empréstimos privados, junto a financeiras e outras instituições (TICAS, 2016; United States, 2015, p. 212).

Não é de se estranhar que, enquanto ressurge no Brasil a proposta de cobrança de mensalidades em universidades públicas, nos Estados Unidos, pelo contrário, a gratuidade da educação superior tornou-se uma das principais demandas da sociedade civil. Esse foi um dos elementos principais que deu a votação expressiva do candidato à presidência Bernie Sanders, e que o projetou numa disputa acirrada com a favorita Hillary Clinton. Esta, por sua vez, ao conquistar a candidatura pelo Partido Democrata, assumiu uma proposta similar: o ensino passaria a ser gratuito em todos os *community colleges*; nos cursos de quatro anos, em universidades públicas, também seriam isentos de anuidade os estudantes com renda familiar inferior a 85.000 dólares em 2017, até 125.000 dólares em 2021 – o que representaria mais de 80% dos alunos. Para os alunos que se formaram nos últimos anos, propôs-se uma moratória de três meses sobre toda a dívida estudantil com a União, e então um refinanciamento em novos termos, por exemplo com pagamentos até o teto de 20% da renda do devedor. Não é possível saber se a proposta teria sido implantada caso a candidata tivesse sido eleita pelo colégio eleitoral (embora tenha vencido o voto popular). É inegável,

entretanto, que o movimento pela gratuidade da educação superior teve um grande peso na eleição de 2016, e certamente continuará a exercer pressão política naquele país (Making college debt-free, 2016; Lobosco, 2016).

Não é verdade, portanto, que a cobrança de mensalidades ou anuidades é uma realidade natural da universidade pública contemporânea – pelo contrário, é objeto de disputa desde que começou o processo de massificação da educação superior. Os Estados Unidos oferecem apenas um exemplo: a abertura de suas universidades à maioria da população só foi possível com o financiamento público das anuidades a partir da década de 1960, com os Pell Grants, e a tendência recente de reutilização das cobranças para financiar as universidades em crise resultou em todos os problemas mencionados.

Também na Alemanha, a gratuidade da educação superior foi pedra angular do processo de massificação, a partir de 1976. A cobrança de anuidades como meio alternativo de financiamento foi uma demanda dos governos estaduais, em detrimento da posição de reitores e instituições de ensino. O tema se arrastou por uma batalha judicial durante a década de 2000, mas terminou em 2014 pela reafirmação da gratuidade financiada por recursos públicos, ou seja, pelo contribuinte. Só na Baviera houve uma petição sobre isso com 1,4 milhão de assinantes (Hillman, 2015). No Chile, a ditadura Pinochet (1973-1990) deixou um sistema educacional privatizado, que cobra tarifas entre as mais caras do mundo, em proporção à renda da população, e ainda assim tem sido muito mal avaliado em seus resultados acadêmicos. Em 2011, a demanda pela gratuidade do ensino promoveu o maior movimento político de massa na história do país, desde a queda de Pinochet, e foi um dos pilares para a eleição de Michelle Bachelet para seu segundo mandato, em 2013 (Bülow e Ponte, 2015; Fernández, 2014).

Como se vê, a cobrança de anuidades, ou mensalidades, em universidades públicas não é um movimento universal, nem esteve isenta de causar mais problemas e tensões sociais do que foi capaz de resolver. Em luz dessas evidências, imagine-se o que é plausível esperar dessa cobrança nas universidades públicas federais do Brasil.

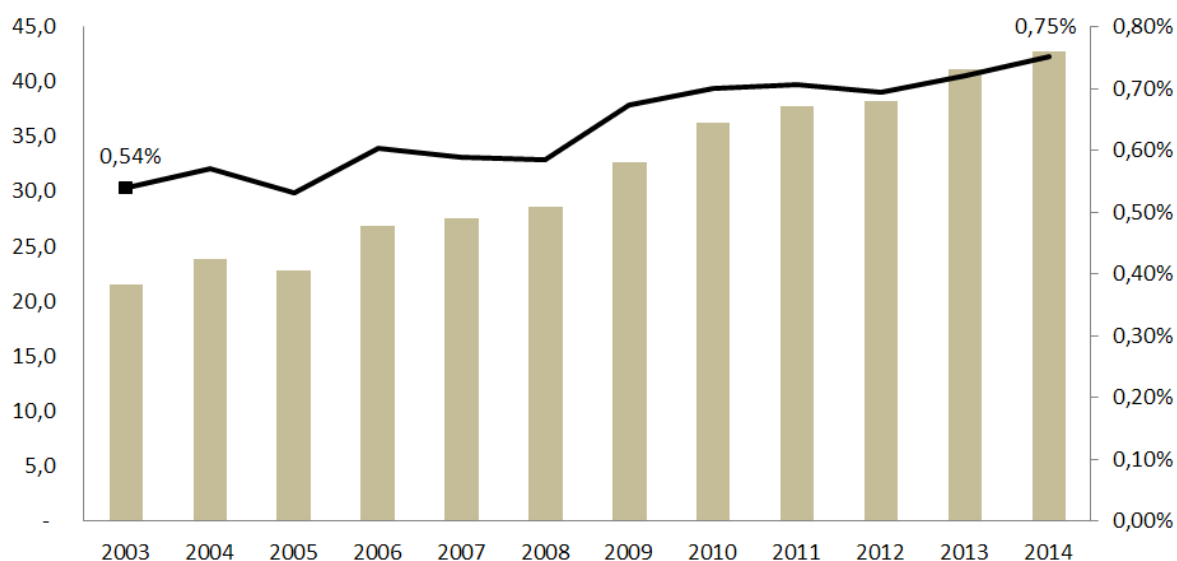
Em 2014, após quase uma década de expansão contínua e um ano antes do *débâcle* do governo Dilma Rousseff, as 64 universidades federais do Brasil empenharam um total de 42,76 bilhões de reais em despesas, dos quais 5,67 bilhões foram para os hospitais universitários e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, a EBSEH. É o equivalente a 0,75% do PIB ou 4,3% do montante que o governo federal pagou em juros e amortizações da dívida, no mesmo ano. O Gráfico 2, elaborado com dados fornecidos pelo sistema SIGA Brasil, do Senado Federal, mostra o ritmo e a proporção pela qual se expandiram esses gastos, desde 2003.

Em termos reais, no período destacado, as despesas aumentaram em 5,23% ao ano, em média, enquanto o número de alunos matriculados cresceu em 6,74%. Por conseguinte, a proporção de despesas totais por aluno, mesmo que oscilante em função da conjuntura econômica, seguiu uma ligeira tendência de queda: entre 2003 e 2007, gastou-se em média 40.552,00 reais por aluno, por ano; entre 2010 e 2014, essa média foi de 35.511,00 reais (a preços de 2014).

Em geral, as propostas de cobrança de mensalidade nas universidades públicas brasileiras não são acompanhadas de uma estimativa de arrecadação. Entende-se como pressuposto que os valores arrecadados significariam um complemento importante no orçamento das instituições e que a renda familiar da maioria dos estudantes é suficiente para pagar. Já observamos, porém, que o perfil socioeconômico dos alunos de graduação é muito diferente do que se supõe. Mas também é possível usar os mesmos dados da mesma Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES para estimar, de forma aproximada, as condições e os resultados possíveis da proposta (Quadro 1).

O projeto de lei 782/2015 estabelece que os estudantes com renda familiar acima de 30 salários mínimos passariam a pagar anuidades em valor correspondente ao custo *per capita* de manutenção dos seus respectivos cursos de graduação (Brasil, 2015). Como não existe um sistema com os dados financeiros da gestão de cursos específicos, suponha-se que as anuidades cobrirão as despesas totais da universidade, exclusive os hospitais universitários. Portanto, considere-se uma estimativa bastante elevada do quanto seria cobrado.

**Gráfico 2: Despesa empenhada das IFES, inclusive hospitais universitários, em bilhões de reais (preços de 2014) e em proporção do PIB, 2003-2014**



Fone: SIGA, Senado Federal. Elaboração própria.



Em segundo lugar, suponha-se que os estudantes aptos ao pagamento, com renda superior a 30 salários mínimos, sejam um terço daqueles com renda acima de 10 salários mínimos (uma vez que a pesquisa divulgou apenas o número destes). Ou seja, imagine-se também uma estimativa elevada sobre o número de pagantes, dentro dos termos do projeto.

De tal maneira, considerando-se o orçamento de 2014 das 62 IFES que participaram da pesquisa (duas das universidades federais ficaram de fora) e a população estudantil pesquisada, o resultado é que o PL 782/2015 significaria apenas um aumento modesto de 3,53% de receitas. Pelo

**Quadro 1: Estimativa de arrecadação de anuidades, conforme o PL 782/2015, nas 62 IFES pesquisadas, para o ano de 2014**

Estimativa da população estudantil com renda familiar superior a 30 s.m.	33.191
Despesa executada das 62 IFES pesquisadas (sem hospitais universitários)	R\$ 36.231.806.159
Despesa <i>per capita</i> das 62 IFES pesquisadas	R\$ 38.561
Contribuição estimada da cobrança de anuidades para o orçamento das IFES	3,53%

Fonte: Elaboração própria

menos, é máximo que plausivelmente se pode esperar da medida, uma vez que essa estimativa partiu de elementos ligeiramente sobrestimados. Provavelmente, a arrecadação seria ainda menor.

Por conseguinte, é difícil imaginar uma maneira pela qual os enormes problemas causados pela cobrança de anuidades ou mensalidades seriam compensados por esse tímido aumento de receitas. Tomando-se hipóteses diferentes sobre valores médios de mensalidade, entre 108,60 e 6.516,00 reais (ainda a preços de 2014), e supondo-se que as famílias teriam condição de pagar até 30% de sua renda mensal (novamente, uma estimativa elevada), o máximo que seria plausível esperar é um aumento de 10,6% nas receitas das universidades federais – e, neste caso, 60,7% dos estudantes provavelmente não teriam condição de pagar. Vale dizer, mesmo que as mensalidades fossem cobradas em massa, sobre os alunos de renda familiar média e baixa, ao ponto de serem obrigados a carregar um enorme ônus financeiro ou serem excluídos da educação superior, ainda assim a arrecadação seria pequena – provavelmente, inferior a novos e maiores cortes nos recursos repassados pelo governo federal, e as universidades acabariam com orçamento total ainda menor, como ocorreu nos Estados Unidos.

Os defensores do *cost-sharing*, a cobrança de uma taxa de matrícula atrelada à distribuição de bolsas ou financiamento estudantil em caráter público, tem uma preocupação legítima: evitar que os mais ricos sejam subsidiados pela gratuidade do ensino. No entanto, se é honesta sua disposição para “erradicar as desigualdades sociais”, mais simples e eficaz do que tal cobrança é buscar mecanismos

que aumentem a progressividade na estrutura tributária. Por exemplo, Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair (2015), em trabalho acadêmico premiado pelo Tesouro Nacional, apresentaram uma série de propostas para uma reforma tributária, inclusive para tornar mais progressivo o Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF, com efeitos positivos tanto sobre a arrecadação quanto sobre a desigualdade de renda. Dentre estas, uma das propostas seria o retorno da cobrança de impostos sobre lucros e dividendos, seguindo alíquota única de 15%, conforme estrutura tributária vigente até 1995. O Brasil é um dos poucos países do mundo que extinguiram esse tipo de imposto. A estimativa dos autores é que tal proposta resultaria em um aumento de 28,7% na arrecadação do IRPF – tomando como referência o ano base de 2013 –, o que corresponderia a 43 bilhões de reais adicionais, valor ligeiramente superior ao montante direcionado pelo governo para o financiamento de todas as 64 universidades federais em 2014 – sem contar a redução esperada de 3,67% no índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, já que tal imposto incidiria principalmente sobre os mais ricos.

Em suma, aqueles que defendem a “erradicação das desigualdades sociais” têm diante de si, para estudar e promover, uma variedade de instrumentos muito mais eficientes do que a cobrança de mensalidades. Não é função social da universidade pública, nem está ao seu alcance, produzir equanimidade fiscal. Como pode-se observar nos Estados Unidos, nas últimas décadas, tal cobrança não apenas resultou em universidades públicas menos inclusivas, como resultou em vultoso endividamento da população estudantil, com graves consequências econômicas, e nem por isso evitou a queda no financiamento total da educação superior. Mesmo no Reino Unido e na Austrália, note-se bem, não se adotou a cobrança de anuidades à vista. Paga-se uma taxa sobre a renda do aluno, depois de formado, apenas a partir de um certo piso salarial – o que é mais parecido com um sistema de tributação progressiva sobre a renda do que cobranças à vista sobre estudantes e suas famílias.

Ao mesmo tempo, o papel da educação superior na busca de justiça social implica um debate de maior abrangência e complexidade do que a proposta de cobrança de mensalidades. De início, porque não existe uma relação simples entre a formação universitária e a desigualdade social, por meio da suposta distribuição dos melhores empregos ao maior “capital humano”. Como mostram Richard Arum e Josipa Roksa (2014), essa relação passa por múltiplas mediações: a influência do ensino superior à capacidade cognitiva do profissional, o “efeito credencial” do diploma e do status social por ele conferido, os vínculos sociais (*networking*) que o estudante estabelece na vida universitária, além é claro de sua origem social, econômica e familiar. Essa pesquisa confirmou que, em média, assalariados com diploma de graduação recebem salário maior que aqueles com grau de instrução inferior. Entretanto, isso não apenas está longe de resultar salários altos para todos os graduados, como a relação entre formação educacional e rendimento futuro tem sofrido alterações importantes. Observou-se, de um lado, uma queda significativa no rigor acadêmico e no

desenvolvimento cognitivo dos estudantes, mensurado em testes variados, e de outro, um peso crescente da origem familiar na diferenciação social entre os graduados. A educação superior, conforme se massifica, banaliza-se. Em outras palavras, exceto em conjunturas específicas (cada vez mais raras) de crescimento econômico expressivo, uma oferta crescente de profissionais graduados não resulta em expansão correspondente de posições sociais valorizadas, que esses graduados possam atingir (Marginson, 2016, p. 9).

Um número cada vez maior de pesquisadores concorda que, se o sistema de educação superior busca oferecer uma contribuição fundamental para a justiça social e a criação de oportunidades individuais de sucesso, deve ser concebido como um bem público, de efeito sistêmico, a serviço da sociedade como um todo, que lhe dá sustento para isso.<sup>4</sup> No caso das universidades federais brasileiras, esse papel se ampliou para uma variedade de serviços, inclusive hospitalares, de caráter técnico básico ou avançado, sob a forma de extensão universitária, tão importante quanto a pesquisa científica e o ensino regular. Várias dessas instituições, particularmente pelos diversos *campi* criados recentemente no interior do país, atuam como ponta de lança da expansão e melhoramento dos serviços públicos, sobretudo nas regiões subdesenvolvidas. Mas o caráter sistêmico dos efeitos da universidade não é uma especificidade nacional. Nos Estados Unidos, para citar um único exemplo, observou-se que em áreas metropolitanas com concentração elevada de profissionais graduados, os salários são significativamente mais altos, inclusive para trabalhadores sem diploma universitário, em todos os níveis de educação (Moretti, 2004).

A cobrança de mensalidades, sob esse ponto de vista, compartimenta a educação superior em entes concorrenciais e redefine o estudante como consumidor, em detrimento desse efeito sistêmico. A precificação implica, ao mesmo tempo, concorrência e diferenciação entre as instituições de ensino, e padronização e burocratização dos mecanismos de avaliação. As últimas décadas mostraram que, para justificar o valor das mensalidades e atender à inevitável diferenciação institucional, a gestão universitária é levada a se afastar do seu caráter público e universal. Por exemplo, em muitas universidades públicas é comum a aplicação de um volume comprometedor de recursos em marketing e propaganda (Tuchman, 2009). Além disso, cristalizou-se uma busca por constante reforma administrativa, sob os auspícios do *management* empresarial contemporâneo, cujos resultados foram a burocratização do trabalho docente e científico, a superficialidade teórica e o desaparecimento dos estudos críticos, a obsessão pela visibilidade da instituição, em detrimento da credibilidade e da

---

<sup>4</sup> Veja-se, entre outros: Boaventura de Sousa Santos (2005), Gaye Tuchman (2009), Noam Chomsky (2014), Umberto Eco (2014), Marcelo Barbosa de Oliveira (2014), José Dias Sobrinho (2015), Terry Eagleton (2015), Willem Haffman e Hans Radder (2015), Steven Klees e D. Brent Edwards Jr. (2015).

relevância (Haffman e Radder, 2015). Em suma, a competição e estratificação entre universidades tem resultado em significativa deterioração da pesquisa científica e da educação superior.

No caso brasileiro, é de se esperar que o grau das desigualdades regionais e sociais implicaria grande disparidade de preços entre as IFESs, efetivamente colocando-as em disputa entre si pela renda estudantil, independente da faixa de renda onde ocorrer a cobrança. Ao mesmo tempo, as disparidades de custo de manutenção entre cursos de graduação diferentes agravariam as disputas interdepartamentais, ao mesmo tempo que prejudicaria os alunos (principalmente os mais pobres) dos cursos mais caros, como medicina. Observe-se que, se enquanto o pobre não puder estudar para ser médico, o resultado é que os médicos serão todos de origem social privilegiada, e continuarão a recusar postos de trabalho no atendimento de comunidades pobres – ou seja, a educação superior como formação de “capital humano” e diferenciação social se sobrepõe ao caráter público do conhecimento e da atuação profissional, em seu prejuízo. Se a mercadorização e concorrência exacerbada produziu todos os problemas mencionados, e muitos outros, nas universidades pelo mundo, no contexto da desigualdade brasileira seus efeitos tendem a ser ainda piores.

Baseado em uma síntese de experiências de gestão universitária, em todo o mundo, e sua relação com as desigualdades sociais, Simon Marginson (2016, p. 13) conclui: para que a educação superior funcione como mecanismo de “mobilidade social ascendente”, é fundamental um sistema não apenas massificado, mas igualitário, que procure reduzir a diferenciação e estratificação entre suas instituições. A universidade como um bem público, e não um balcão onde se distribui “capital humano” e outras vantagens na ordem social competitiva. É claro, porém, que aqui abre-se um tema muito mais amplo e fundamental, com múltiplas ramificações, para além do alcance do presente trabalho. Sob esse ponto de vista, a proposta de cobrança de mensalidades é pouco mais que uma cortina de fumaça sobre o verdadeiro debate que se deveria fazer, se a sociedade estivesse honestamente em busca de uma educação superior orientada para a igualdade social.

## **Conclusões**

Sujeita a uma avaliação rigorosa – baseada nas características concretas da universidade pública federal no Brasil e seus estudantes de graduação, nos dados recentes sobre a educação superior no país e no mundo, na experiência recente do financiamento e da gestão universitária – a proposta de cobrança de mensalidades, ou anuidades, nas universidades públicas brasileiras está integralmente reprovada. Suas premissas não correspondem à realidade, seus resultados esperados são ruins e sua orientação é o contrário do que se anuncia.

A proposta baseia-se no senso comum de que as universidades públicas no Brasil são “elitistas”, inacessíveis aos estudantes mais pobres. Os números apresentados demonstraram, de forma cabal, que a educação superior no Brasil expandiu-se em ritmo acelerado nos últimos anos, em parte devido ao grande aumento do número de vagas nas universidades federais. Como resultado, hoje é possível constatar, que não apenas os estudantes das universidades privadas são relativamente mais ricos que os das universidades públicas (pelo menos, desde 2004), como os estudantes das universidades federais têm um perfil socioeconômico muito próximo da estrutura de rendimentos da sociedade brasileira como um todo. Hoje, é inadmissível supor que as universidades federais são um serviço público gratuito que atende preferencialmente os estudantes mais ricos do país.

Considerando-se esse perfil de renda, em comparação com o orçamento recente das IFES, a proposta resultaria em uma contribuição muito pequena para o financiamento da educação superior. Além disso, em qualquer estimativa de arrecadação, a cobrança de mensalidades é inseparável da exclusão da grande parcela de estudantes mais pobres da universidade pública (mais da metade dos alunos), ou a vinculação do seu ingresso a bolsas hipotéticas, de existência incerta, sujeitas ao mesmo tipo de perseguição e preconceito que sofrem beneficiários de cotas de acesso ou programas de transferência de renda.

Ademais, o contexto histórico sugere que mesmo esses resultados hipotéticos provavelmente seriam anulados por novas reduções no repasse de recursos públicos, como ocorreu nos Estados Unidos e como é publicamente sugerido no recente debate sobre a Proposta de Emenda Constitucional 241, da Câmara dos Deputados (PEC 55, no Senado Federal). A universidade pública que mais terá condições de contribuir para a justiça social no Brasil será aquela administrada como um bem público, de benefícios sistêmicos, inserida em um sistema igualitário e em expansão, e financiada por uma estrutura tributária justa.

Por todos esses elementos, é inevitável reparar que, se a proposta de cobrança de mensalidade nas universidades públicas brasileiras se reveste de um discurso pautado pela igualdade social, o único interesse claramente beneficiado por ela é o das universidades privadas com fins lucrativos. Inclusive, é bom lembrar, as grandes empresas transnacionais que recentemente adquiriram um grande número delas, e agora farão o possível para aumentar e acelerar o retorno sobre o seu investimento.

## **Referências bibliográficas**

AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e dos BRICs. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 66, 2016.

- ANDIFES, Fonaprace. *Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES*, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras*, 2011.
- \_\_\_\_\_. *IV Pesquisa do perfil sócioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras*, 2014. Uberlândia. 2016.
- ARUM, Richard e ROKSA, Josipa. *Aspiring adults adrift: tentative transitions of college graduates*. Chicago: Univ. of Chicago, 2014.
- AZEVEDO, Eduardo e SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? *Revista Brasileira de Economia*, v. 66, n. 1, 99-116, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *Higher education in developing countries: Peril and promise*. Washington. 2000. (Task Force on Higher Education and Society).
- BRASIL. *Projeto de lei nº 782: dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino superior*. Brasília, 2015.
- BÜLOW, Marisa von e PONTE, Germán Bidegain. It takes two to tango: students, political parties and protest in Chile, 2005-2013. In: ALMEIDA, P. e CORDERO ULATE, A. (eds.), *Handbook of social movements across Latin America*. Dordrecht: Springer, 2015.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010. *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, n. 60, 2015.
- CHOMSKY, Noam. The death of American universities. *Jacobin*, n. 3, 2014.
- College, Inc.* Roteiro: John Maggio e Martin Smith. PBS. United States, 2010. (Frontline).
- THE COLLEGE BOARD. Trends in College Pricing 2016.
- DIAS SOBRINHO, José. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. *Avaliação*, v. 20, n. 3, 581-601, 2015.
- EAGLETON, Terry. The slow death of the university. *The Chronicle Review*. 2015. Atualizado em: 06/04/2015. Disponível em: < <http://www.chronicle.com/article/The-Slow-Death-of-the/228991/> >. Acesso em: 10/11/2015.
- ECO, Umberto. Por que as universidades? *Universitas*, n. 131, 55-59, 2014.
- EHRENBERG, Ronald G. e ZHANG, Liang. *Do tenured and tenure-track faculty matter?* National Bureau of Economic Research. Cambridge. 2004.

- FERNÁNDEZ, Eduardo Cavieres. La calidad de la educación como parte del problema: educación escolar y desigualdad en Chile. *Revista Brasileira de Educação*, v. 19, n. 59, 1033-1051, 2014.
- GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Tesouro Nacional. Brasília. 2015. (XX Concurso de Monografia em Finanças Públicas).
- HAFFMAN, Willem e RADDER, Hans. The Academic Manifesto: from an occupied to a public university. *Minerva*, n. 53, 165-187, 2015.
- HILLMAN, Nick. *Keeping up with the Germans?: a comparison of student funding, internationalisation and research in UK and German universities*. Higher Education Policy Institute. Oxford. 2015.
- JOHNSTONE, D. Bruce e MARCUCCI, Pamela. "Worldwide trends in Higher Education finance: cost-sharing, student loans and the support of academic research". In: *UNESCO Forum on Higher Education, research and knowledge*, 2007.
- KLEES, Steven J. e EDWARDS JR., D. Brent. Privatização da educação: experiências dos Estados Unidos e outros países. *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, n. 60, 11-31, 2015.
- LOBOSCO, Katie. Would you get free tuition under Hillary Clinton? *CNN*. 2016. Atualizado em: July 06, 2016. Disponível em: < <http://money.cnn.com/2016/07/06/pf/college/hillary-clinton-college-plan/index.html> >. Acesso em: November 02.
- Making college debt-free and taking on student debt. *Hillary for America*. 2016. Disponível em: < <https://www.hillaryclinton.com/issues/college/> >. Acesso em: November 11, 2016.
- MARGINSON, Simon. The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, v. 72, n. 4, 413-434, 2016.
- MORETTI, Enrico. Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data. *Journal of Econometrics*, n. 121, 175-212, 2004.
- OLIFF, Phil et al. *Recent deep State Higher Education cuts may harm students and the economy for years to come*. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2013.
- OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. A dádiva como princípio organizador da ciência. *Estudos avançados*, v. 28, n. 82, 201-225, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 23, 137-202, 2005.

SOUZA, Jessé. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

*A Subprime Education*. Direção: Marcela Gaviria. PBS. United States, 2016. (Frontline).

THE INSTITUTE for College Access & Success (TICAS). Student debt and the Class of 2015. Oakland. 2016. (Annual Report).

TUCHMAN, Gaye. *Wannabe U: inside the corporate university*. Chicago: Univ. of Chicago, 2009.

UNITED STATES. Department of Education. National Center for Education Statistics. *The Condition of Education 2015*. Washington. 2015. (NCES 2015-144).