

LIÇÕES DA TRANSIÇÃO DO CHILE PARA A GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR¹

Jason Delisle²

Andrés Bernasconi³

1 INTRODUÇÃO

Mensalidades existem em universidades públicas e privadas no Chile e estão entre as mais altas do mundo: o valor médio equivale a aproximadamente duas vezes a renda familiar *per capita*. Apenas as universidades privadas americanas e as universidades britânicas cobram valores proporcionalmente mais altos. No preço médio não estão inclusos subsídios do governo nem bolsas de estudo, que podem reduzir significativamente o montante efetivamente pago pelos estudantes. Não obstante, gratuidade no ensino superior tornou-se uma ideia popular no Chile após os protestos estudantis ocorridos em 2011, quando estudantes foram às ruas contestar as cobranças nas universidades, a alta dívida estudantil e a grande concentração de matrículas em instituições privadas – nas quais 85% dos estudantes de ensino superior chilenos estão matriculados.

Em resposta aos protestos de 2011, o parlamento chileno aprovou em 2016 uma política de isenção de cobrança em cursos superiores. Entretanto, a política de gratuidade não é tão abrangente quanto possa parecer; incluíram-se vários mecanismos para limitar seu custo e seu escopo. Nem todas as instituições de ensino superior (IES) são elegíveis e outras optaram por não participar. Além disso, o benefício é restrito a estudantes de baixa e média renda, muitos dos quais já tinham acesso a abrangentes bolsas do governo. De todo modo, em um primeiro momento expandiu-se acesso para estudantes de baixa renda, pois, diferentemente dos critérios para obtenção de bolsas e empréstimos, não lhes é exigido desempenho mínimo em exames nacionais para terem direito à gratuidade. As universidades públicas, que compulsoriamente participam da nova política de financiamento, assim como algumas das IES privadas que voluntariamente aderiram e oferecem vagas gratuitas, argumentam que as dotações do governo não são suficientes para compensar a perda de receita e cobrir os custos do ensino. Evidências empíricas sugerem que, se o processo de universalização da gratuidade não vier acompanhado de grande investimento para expandir vagas, estudantes de baixa renda poderão vir a ter maiores dificuldades de acesso do que antes da gratuidade, principalmente nos cursos mais concorridos.

2 A TRANSIÇÃO PARA A GRATUIDADE NO CHILE

Tornar o ensino superior gratuito foi parte central da plataforma que, em 2013, elegeu Michelle Bachelet presidente do Chile. Com o compromisso de universalizá-la até 2020, prometeu-se viabilizar, até 2018, a gratuidade para estudantes cuja renda familiar estivesse entre as 70% mais baixas do país. Eleita com 62% dos votos e disposta de maiorias confortáveis na Câmara e no Senado, Bachelet saiu das urnas com clara legitimidade para implementar a gratuidade. Entretanto, a efetivação da promessa rapidamente revelou-se bastante desafiadora.

1. Este texto é uma versão de DELISLE, J.; BERNASCONI, A. Lessons from Chile's transition to free college. *Evidence Speaks Reports*, v. 2, n. 43, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://brook.gs/20qfqyO>>. Acesso em: 25 mar. 2018. Os autores autorizaram a tradução e as adaptações feitas para o formato e a linguagem do boletim *Radar*. Tradução e adaptação: Paulo Meyer Nascimento.

2. Pesquisador do American Enterprise Institute (AEI). *E-mail*: <jason.delisle@aei.org>.

3. Professor titular da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Chile. *E-mail*: <abernasconi@uc.cl>.

Confrontado com o alto custo da gratuidade e com arrecadação abaixo do esperado, o governo de Bachelet precisou optar por um plano mais gradual de implementação da política. Inicialmente, o direito à gratuidade no ensino superior circunscreveu-se às famílias situadas na metade mais pobre da distribuição de renda. Diferentemente da promessa de campanha, em 2018 estendeu-se o benefício somente até os estudantes oriundos das 60% mais pobres famílias chilenas. A legislação em vigor prevê ampliar automaticamente o limite de renda sempre que as receitas fiscais atingirem patamares preestabelecidos.

Todas as IES públicas são obrigadas a aderir à gratuidade. Faculta-se a adesão às IES privadas sem fins lucrativos e credenciadas como de alto padrão. O valor que o governo paga por cada matrícula gratuita depende do curso e do tipo de IES, sendo baseado no preço médio praticado antes da nova política por cada categoria de IES para cada curso. A gratuidade é garantida somente para a duração oficial do curso. Na prática, contudo, os cursos costumam durar de 10% a 50% mais tempo do que o prazo oficial. Alunos de instituições não participantes ou cuja renda familiar esteja acima do limite que garante gratuidade podem solicitar ao governo bolsas de estudo ou empréstimos subsidiados.

3 O ALCANCE DA MEDIDA

Os manifestantes de 2011 e a ex-presidente Bachelet defenderam a gratuidade em parte por razões filosóficas e éticas – a visão do ensino superior como um direito, devendo, por isso, ser gratuito. As estatísticas descritivas, contudo, mostram que a política está muito aquém de garantir ensino superior gratuito universal.

Nem todas as universidades participam da política de gratuidade. Em 2016, primeiro ano de gratuidade, apenas trinta universidades, das sessenta que atuam no Chile, participaram. Algumas não cumprem os requisitos, mas pelo menos três IES privadas elegíveis optaram por não participar.

Mesmo que todas participassem, a gratuidade não seria universal. O corte de renda reduz bastante seu alcance, como também o fato de muitas IES não serem elegíveis (por terem fins lucrativos ou *status* menor de credenciamento) ou simplesmente preferirem não participar. A política beneficiava apenas 12% dos alunos de graduação em 2016 (aproximadamente 140 mil pessoas). Em 2017, passou a beneficiar 22%, em parte graças à inclusão, a partir daquele ano, de institutos profissionais e de centros de treinamento técnico, onde estavam 36% das matrículas gratuitas registradas em 2017.

4 A GRATUIDADE SUBSTITUI BOLSAS E EMPRÉSTIMOS ESTUDANTIS

De acordo com o Ministério da Educação do Chile, 87% dos não ingressantes que passaram a usufruir da gratuidade em 2016 recebiam algum tipo de ajuda financeira do governo em 2015. Em outras palavras, apenas 13% dos beneficiários da gratuidade que já eram estudantes universitários não dispunham de nenhuma assistência anteriormente. Assim foi porque, mesmo antes das mudanças de 2016, estudantes oriundos de famílias situadas entre as 50% mais pobres do Chile qualificavam-se para ajuda governamental, na forma de bolsas e de empréstimos subsidiados.

Inicialmente, a gratuidade aumentou o financiamento público para alguns estudantes de baixa renda, por dois motivos. Primeiro, porque nem todas as bolsas eram efetivamente integrais e os empréstimos, ainda que subsidiados, posteriormente precisariam ser reembolsados.⁴ Segundo, porque os requisitos de mérito acadêmico, exigidos para

4. Nos anos que antecederam à gratuidade, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial estimaram que o valor médio de bolsa para estudantes de baixa renda cobria entre 63% e 70% do custo real das mensalidades. A diferença era paga diretamente pelos estudantes ou financiada por meio de empréstimos subsidiados.

a concessão de bolsas e de empréstimos subsidiados, não são condição para fazer valer o direito à gratuidade. Havia quem passava nos processos seletivos de algumas das IES que, hoje, têm vagas gratuitas, mas não cumpriam os requisitos de desempenho acadêmico à época exigidos para a obtenção de bolsas ou mesmo de empréstimos subsidiados pelo governo. Com efeito, as três instituições que mais tiveram matrículas gratuitas em 2016 são as menos seletivas das trinta participantes da política de gratuidade. A maioria de seus alunos não conseguiu outras formas de ajuda financeira no passado, pois não teria atingido os padrões acadêmicos então exigidos.

É possível que o governo alcançasse os mesmos resultados se, ao invés de aprovar as reformas legislativas que introduziram a gratuidade, simplesmente tivesse retirado as exigências de mérito para a concessão de suas bolsas de estudo. Na maioria das vezes, a gratuidade tem meramente substituído outras formas de auxílio estudantil.

5 POSSÍVEIS EFEITOS INDESEJÁVEIS DA GRATUIDADE

Defensores da gratuidade argumentam que o ensino gratuito e a remoção dos requisitos de mérito permitiriam que mais estudantes de baixa renda se matriculassem. O Ministério da Educação chileno afirma que isso de fato tem acontecido, mas um estudo independente⁵ sugere que a política corre o risco de produzir o efeito oposto, a médio e longo prazos.

Observando mudanças no perfil socioeconômico dos discentes após o ciclo anterior de reformas no financiamento estudantil, o estudo em questão alerta para dois possíveis efeitos futuros indesejáveis da política chilena de gratuidade. Um, a redução do acesso dos mais pobres ao ensino superior. Dois, a concentração de alunos mais pobres em cursos e IES de menor prestígio.

O autor usa registros administrativos do Ministério da Educação e sugere que a expansão da elegibilidade a bolsas de estudo para estudantes de famílias com renda de classe média em 2012 (quatro anos antes da gratuidade) aumentou a demanda por ensino superior mais do que a oferta, fazendo com que as IES se tornassem mais seletivas e passassem a admitir alunos com pontuações mais altas nos exames de ingresso. Como os estudantes de renda mais baixa tendem a ter pontuações menores nesses exames, começaram a ocupar menos vagas nas melhores universidades depois que a classe média passou a ter acesso às bolsas de estudos dadas pelo governo. O autor então simula quão grande tal efeito poderia ser quando a gratuidade viesse a ser universalizada.

Os resultados apontam para um declínio esperado de 20% no número de matrículas de estudantes de baixa renda, em comparação com o número observado antes da gratuidade. Isso ocorreria à medida que aumentasse a presença de alunos mais ricos nos processos seletivos mais concorridos, deslocando alguns dos bons estudantes mais pobres para processos seletivos menos concorridos. Por fim, alguns dos alunos mais pobres que antes tenderiam a conseguir vaga nos cursos de menor prestígio acabariam fora do ensino superior ante a concorrência com candidatos mais qualificados que deixaram de ser competitivos nos cursos mais procurados.

O autor do estudo explica que esse efeito poderia ser mitigado por uma grande expansão na capacidade das IES chilenas. Ironicamente, porém, a política de gratuidade tende a inviabilizar isso, podendo até mesmo dificultar a própria manutenção das condições de ensino existentes.

Sob a política de gratuidade, o governo chileno paga mensalidades em nome de cada aluno elegível matriculado. Para muitas IES, o valor pago pelo governo é substancialmente menor do que o preço efetivamente cobrado dos alunos pagantes. Como não é mais possível cobrar dos estudantes a diferença entre o valor do curso e o auxílio estudantil dado pelo governo, a perda de receita precisará ser compensada de algum modo. Os reitores de algumas dessas universidades estão chamando a atenção para o aperto do financiamento e suas consequências. Mesmo que as IES encontrem economias de escala na matrícula de mais estudantes, há no desenho da política uma restrição que

5. BUCAREY, A. *Who pays for free college? Crowding out on campus*. Cambridge: MIT, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2zm4Lht>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

limita o crescimento de matrículas a 2,7% ao ano. Queda de investimento, perda de qualidade e baixo crescimento de vagas desenham-se, portanto, como cenários bastante plausíveis.

6 CONCLUSÃO

O Chile pode estar buscando o ideal do ensino superior gratuito, mas até agora o efeito prático tem sido limitado e repleto de consequências indesejáveis. Em vez de propiciar ensino superior universalmente gratuito, a nova política substituiu um sistema de financiamento compartilhado (via mensalidades) aliado a ajuda financeira focalizada (via bolsas e empréstimos subsidiados) por um sistema de financiamento estudantil menos focalizado e mais dependente de recursos públicos. O benefício incremental para estudantes de baixa renda que antes recebiam bolsas de estudo e empréstimos altamente subsidiados é indiscutivelmente pequeno, e os estudantes de renda mais alta continuarão pagando mensalidades.

Talvez a mudança mais significativa seja que a gratuidade não impõe requisitos de mérito, o que permite a mais estudantes de baixa renda beneficiarem-se da ajuda do governo. No entanto, ainda é cedo para saber em que medida a gratuidade sustentará esse efeito. Estudo recente prevê posterior declínio na matrícula de estudantes de baixa renda, caso as universidades chilenas mostrem-se incapazes de expandir consistentemente sua oferta sob o novo sistema.

Mesmo que efeitos regressivos da gratuidade sejam evitados, sua adoção sem aumento compatível do financiamento público compromete o investimento e a manutenção da qualidade do ensino, preocupação raramente presente nos debates sobre a gratuidade. Como mostra o caso do Chile, as universidades de maior prestígio do país (que têm as estruturas de custo mais altas) agora enfrentam *deficits* orçamentários por causa da gratuidade. Provavelmente terão que cortar gastos para compensar o declínio da receita, mas só será possível avaliar os efeitos completos da gratuidade no Chile nos próximos anos, à medida que mais dados estiverem disponíveis.

Existem alguns exemplos remanescentes de países que mantêm sistemas de ensino superior gratuitos; a maioria, porém, adota ou tem caminhado em direção a modelos de financiamento compartilhado, em que os custos do ensino são divididos entre o Estado e os beneficiários diretos da formação superior. Esses modelos parecem equilibrar melhor preço, acesso e qualidade, fatores que afetam o sucesso do sistema de ensino superior de um país. Caso a gratuidade no Chile⁶ se mostre fiscalmente sustentável e ainda consiga aumentar o acesso e mitigar as consequências não intencionais, será esta uma exceção notável de caso em que o financiamento 100% público produz resultados melhores do que o financiamento compartilhado aliado a auxílio focalizado.

6. O presidente Sebastian Piñera, empossado em 2018, tem se comprometido a manter essa política.