

LIÇÕES DO FIM DO ENSINO SUPERIOR GRATUITO NA INGLATERRA¹

Richard Murphy²

Judith Scott-Clayton³

Gillian Wyness⁴

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 2017, Nova Iorque tornou-se o primeiro estado dos Estados Unidos da América a oferecer a todos, exceto aos seus residentes mais ricos, matrícula gratuita em cursos superiores de quatro anos de duração, ministrados em instituições de ensino superior (IES) mantidas pelo poder público. A nova política não tornou o ensino superior totalmente gratuito, tampouco adveio sem restrições significativas. Ainda assim, sua introdução demonstra a força crescente do movimento em prol do ensino superior gratuito nos Estados Unidos.

Esse movimento é tipicamente associado a políticas liberais e progressistas, tendo por motivação preocupações com o aumento da desigualdade e com o declínio dos investimentos em bens públicos, como a educação. Surpreende a muitos norte-americanos (e não somente a eles) escutar que o fim do ensino superior gratuito na Inglaterra teve, por trás, motivações muito semelhantes.

Até 1998 havia ensino superior gratuito na Inglaterra. Duas décadas depois, a maioria das IES públicas cobra anuidade de £ 9.250,00 – valor 18% superior ao preço médio de um curso superior de quatro anos de duração em uma instituição pública dos Estados Unidos.⁵

Os defensores dessas reformas argumentavam que sistemas de ensino superior gratuitos são regressivos, uma vez que seus principais beneficiários tendem a advir das classes médias. Ressaltavam ainda que, sem recorrer a recursos privados daqueles que podiam pagar, o sistema inglês seria incapaz de atender à demanda crescente. Se mantida a gratuidade dos cursos – diziam, por fim –, as IES teriam que, ou limitar o número de vagas, ou reduzir os investimentos por aluno, possivelmente ambas as restrições seriam observadas concomitantemente. Os estudantes de baixa renda e as instituições de menor prestígio tenderiam a sofrer as maiores consequências dessa atrofiação do sistema público, exacerbando-se, assim, a desigualdade educacional.

1. Este texto é uma versão de *The end of free college in England*, sumário que os próprios autores fizeram de: MURPHY, R.; SCOTT-CLAYTON, J.; WYNESS, G. Lessons from the end of free college in England. *Evidence Speaks Reports*, v. 2, n. 13, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://brook.gs/2xVUUf5>>. Acesso em: 26 out. 2017. Tradução e adaptação: Paulo Meyer Nascimento, com autorização dos autores.

2. Professor assistente da University of Texas at Austin e pesquisador do National Bureau of Economic Research (NBER), do Centre for Economic Performance da London School of Economics and Political Science (CEP/LSE), do Institute of Labor Economics (IZA) e do CESifo Munich. *E-mail*: <richard.murphy@austin.utexas.edu>.

3. Professora-associada de economia e educação do Teacher's College da Columbia University e pesquisadora do NBER, do Brookings Institution e do Community College Research Center (CCRC). *E-mail*: <scott-clayton@tc.columbia.edu>.

4. Professora de economia da educação do Institute of Education da University College of London (IoE/UCL) e pesquisadora do CEP/LSE. *E-mail*: <g.wyness@ucl.ac.uk>.

5. Nota do tradutor: convertendo para Real, por meio do indicador de paridade do poder de compra (PPC), disponibilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tal quantia, em valores de 2017, equivaleria a aproximadamente R\$ 26.250,00. O indicador PPC difere da taxa de câmbio porque faz a conversão levando em conta o poder de compra de cada moeda em seu país de origem, eliminando, assim, diferenças nos níveis de preço. Ver OCDE, *Purchasing Power Parities (PPP)*. Indicador. Disponível em: <<https://bit.ly/2sEQpUI>>. Acesso em: 1º out. 2018.

2 POR QUE E COMO O SISTEMA INGLÊS PASSOU A SER PAGO?

A reestruturação do seu sistema de financiamento nos últimos vinte anos levou o ensino superior inglês a retroceder ou a avançar em termos de melhoria da qualidade, quantidade e equidade? Pode-se dizer que, no mínimo, acabar com a gratuidade no ensino superior não impediu o aumento das matrículas na Inglaterra, e que os recursos por aluno (uma medida de qualidade) aumentaram substancialmente desde 1998. Além disso, após muitos anos de desigualdade crescente, as diferenças socioeconômicas no acesso ao ensino superior parecem ter estabilizado ou diminuído um pouco.

Antes de 1998, estudantes ingleses podiam cursar uma graduação de maneira completamente gratuita, desde que matriculados em tempo integral. Estudantes de baixa renda podiam, ainda, concorrer a bolsas destinadas a reduzir seu custo de vida. Mesmo quem não fosse oriundo de famílias de baixa renda tinha chances de obter pequenos empréstimos estudantis oferecidos pelo governo, a serem pagos durante um número determinado de anos subsequentes ao fim dos estudos.

Porém, à medida que a demanda por trabalhadores com nível superior aumentava, no final dos anos 1980 e durante a década de 1990, o sistema gratuito viu-se pressionado a crescer acima do ritmo para o qual estava preparado. Isso levou o governo a impor limites ao número de matrículas financiadas com recursos públicos. O investimento público por estudante caiu e, em 1998, era cerca de metade do nível médio observado nos anos 1970. Igualmente preocupante era o hiato de matrículas entre estudantes de alta e baixa renda, que chegou a 37 pontos percentuais (p.p.) para aqueles que completaram 22 anos em 1998. Foi nesse cenário que as primeiras cobranças foram introduzidas nas IES inglesas em 1998, acompanhadas de um sistema de empréstimos com amortizações contingentes à renda futura (ECRs).

Os ECRs permitiam aos estudantes acessar significativamente mais recursos enquanto estavam matriculados – tanto para pagar as anuidades do curso quanto para custear despesas cotidianas. Os ECRs são pagos como uma fração da renda somente depois que, já graduados, os ex-estudantes começam a trabalhar. Essas reformas mudaram completamente a estrutura do financiamento do ensino superior na Inglaterra e permitiram inúmeros aumentos subsequentes nas anuidades que as IES estavam autorizadas pelo governo a cobrar. O valor máximo das anuidades para estudantes domésticos passou, em 2006, de £ 1.000,00 para £ 3.000,00 e, em 2012, para £ 9.000,00.

Três foram os argumentos progressistas para as reformas:

- 1) O novo sistema de financiamento traria mais dinheiro para as IES que enfrentavam carência de recursos, permitindo-lhes matricular mais estudantes, incluindo os menos favorecidos.
- 2) Exigir que os estudantes pagassem tornaria o sistema mais justo, uma vez que os principais beneficiários do ensino superior gratuito eram estudantes de famílias de classe média e alta.
- 3) O aumento dos recursos permitiria ao governo direcionar mais assistência aos mais necessitados, que muitas vezes tinham dificuldade em se manter durante o curso. A chave para isso foi a introdução dos ECRs para financiar anuidades e custo de vida, garantindo que nenhum estudante pague nada durante os estudos e ainda acesse boa quantidade de recursos para sua manutenção.

3 O QUE MUDOU COM AS REFORMAS?

Os progressistas estavam certos? Talvez o impacto mais óbvio das reformas tenha sido uma clara inversão das tendências de recursos disponíveis por estudante. Dois gráficos ilustram isso. O gráfico 1 mostra que o financiamento das IES por aluno-equivalente⁶ aumentou quase 50% desde que atingiu seu nível histórico mais baixo, antes de 1998.

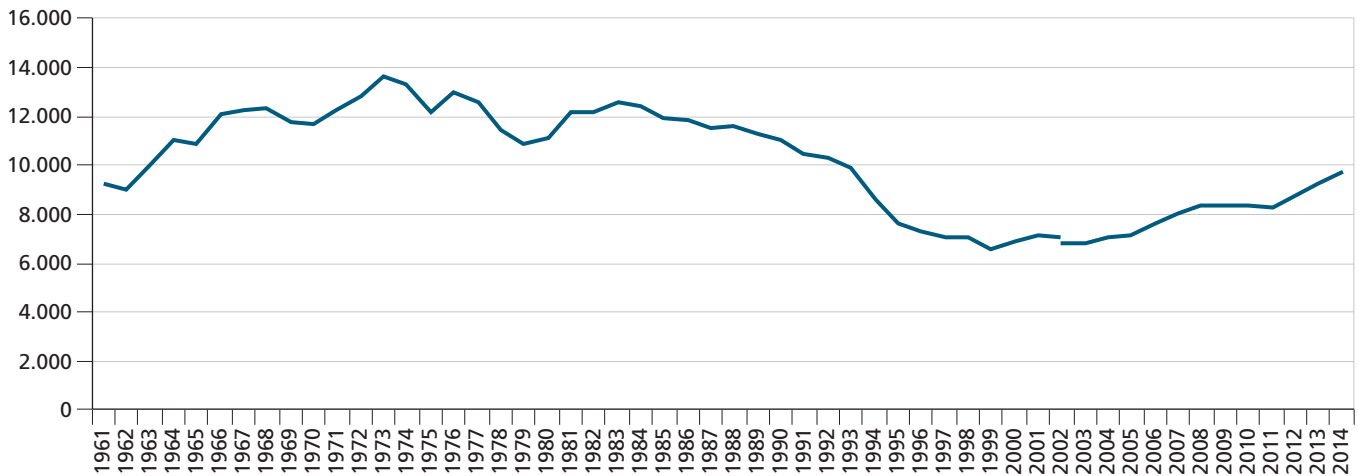
6. Nota do tradutor: *aluno-equivalente* é um indicador que pondera a quantidade de matrículas pela carga horária que seria equivalente a uma matrícula de tempo integral no curso em questão.

Já o gráfico 2 mostra que, após a introdução de cobranças concomitantemente a um sistema de ECR, os alunos ingleses passaram a ter uma folga financeira cada vez maior durante seus estudos, pois a soma de recursos para eles disponíveis via bolsas e empréstimos cresceu mais do que os pagamentos que lhes eram exigidos durante o curso.

GRÁFICO 1

Financiamento por aluno-equivalente nas IES inglesas (1961-2014)

(Em £)

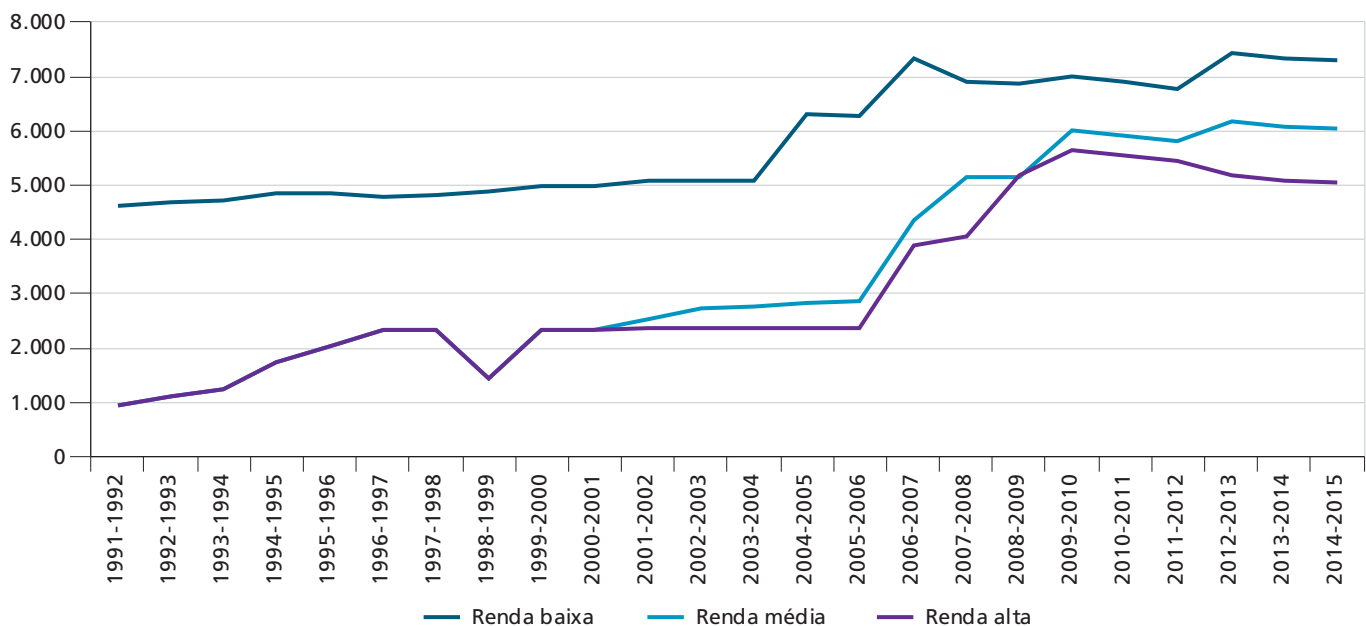


Fontes: Carpentier (2004)⁷ (para série até 2002); cálculo dos autores com dados de Higher Education Information Database for Institutions (para série a partir de 2003).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Liquidez, medida como a diferença entre recursos disponíveis via empréstimos e bolsas oferecidas pelo governo e o total de pagamentos exigidos durante o curso, para estudantes ingleses de três diferentes níveis de renda familiar (1991-2015)

(Em £)



Fonte: Student Loans Company. Disponível em: <<https://www.slc.co.uk/>>.

7. CARPENTIER, V. *Historical statistics on the funding and development of the UK university system, 1920-2002*. London: UK Data Archive, 2004.

Teria isso acontecido conjuntamente a declínios das matrículas e aumento da desigualdade? Não. As taxas de matrícula quase que dobraram desde a reforma de 1998. O ritmo de crescimento das matrículas é mais intenso entre estudantes oriundos dos estratos socioeconômicos mais baixos, de forma que, embora ainda seja grande, a lacuna no acesso entre os grupos de renda mais alta e de renda mais baixa tem se mantido estável ou com alguma queda. Assim, embora seja difícil saber o que teria acontecido na ausência das reformas, parece que o novo sistema na Inglaterra cumpriu seus objetivos progressistas, expandindo, de maneira inclusiva, o acesso ao ensino superior naquele país.

4 QUEM PAGA E QUEM SE BENEFICIA?⁸

A tabela 1 descreve a posição líquida de cada uma das quatro partes interessadas após cada ciclo de mudanças desde a introdução dos ECR na Inglaterra:

- contribuintes: financiam o sistema por meio de repasses às IES e de subsídios aos ECRs;
- graduados: também financiam o sistema ao reembolsarem os ECRs que custearam seus estudos;
- universidades: são beneficiários líquidos, recebendo do governo as transferências diretas e o valor das anuidades;
- estudantes: também beneficiários líquidos, recebendo os ECRs que financiam as anuidades de seus cursos e as bolsas e os ECRs que ajudam a custear suas despesas cotidianas.

TABELA 1

Fluxos anuais do financiamento do ensino superior da Inglaterra
(Em £ bilhões)

	1997-1998	2011-2012	2012-2013	2017-2018
<i>Fontes de financiamento</i>				
Governo	5,4	9,1	8,0	6,3
Egressos	0,7	6,3	11,0	12,2
<i>Destinatários do financiamento</i>				
IES	4,1	7,7	11,2	10,7
Estudantes	2,0	7,8	7,9	7,9

Fonte: Ajustado pelos autores a partir de tabela publicada em Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2018).⁹

Obs.: Valores de 2016.

Como mostra a tabela 1, o total de recursos que fluem para o ensino superior aumentou substancialmente desde o fim da gratuidade, em 1998. O crescimento das contribuições dos graduados desde 2012 (já cobrem dois terços do custo de sua formação) vem casado com diminuição de aportes públicos. Isso ocorre porque os repasses governamentais foram bastante reduzidos em 2012, de modo que a maior parte do dinheiro público para as universidades hoje vem dos subsídios aos ECRs. Em termos absolutos, há mais dinheiro público para as universidades atualmente do que na época em que ensino superior era gratuito na Inglaterra. Mesmo com a redução do valor de financiamento público por aluno, cresceram as matrículas e os subsídios públicos aos ECRs.

As universidades viram crescer seus orçamentos, embora o congelamento do valor real das anuidades entre 2012 e 2017 tenha diminuído um pouco seus ganhos. Os estudantes têm sido os principais beneficiários

8. Esta seção baseia-se no artigo completo (não na versão traduzida) e foi gentilmente inserida pelos autores, a pedido do tradutor.

9. MURPHY, R.; SCOTT-CLAYTON, J.; WYNESS, G. *The end of free college in England: implications for quality, enrolments, and equity*. Cambridge: NBER, 2018. (NBER Working Paper, n. 23888). Disponível em: <<https://bit.ly/2xQZUDU>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

das reformas: dispõem, hoje, de quatro vezes mais apoio financeiro do que tinham na época da gratuidade. Uma das principais consequências das reformas tem sido permitir que os estudantes acessem maiores parcelas de suas rendas futuras para financiar suas despesas presentes.

5 QUAIS AS IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE SOBRE GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR?

Em primeiro lugar, este estudo mostra que os aumentos significativos nos custos do ensino superior para os estudantes ingleses foram, sem exceção, acompanhados de aumentos semelhantes, ou até maiores, nos montantes de ajuda estudantil. Portanto, não basta olhar apenas os custos que recaem sobre estudantes de ensino superior. Mais importante é garantir-lhes recursos para viabilizar seus estudos. Embora o ensino superior não seja mais gratuito na Inglaterra, não é exigido nenhum desembolso dos estudantes durante o curso, sendo o pagamento das anuidades diferido para depois da formatura. Mesmo com os sucessivos aumentos no valor das anuidades, os estudantes têm, hoje, acesso a mais recursos para financiar seus estudos do que tinham no passado.

Em segundo lugar, o sistema de financiamento estudantil da Inglaterra, que é contingente à renda futura, possibilita que os estudantes façam empréstimos com segurança para pagar as anuidades e para custear suas despesas cotidianas. Paga-se, depois de formado, uma fração do rendimento auferido acima de um patamar mínimo. Os pagamentos são descontados automaticamente dos salários dos egressos do ensino superior. Ao mesmo tempo em que oferece ao estudante a segurança de saber que só pagará se vier a futuramente dispor de renda compatível para isso, o ECR minimiza o risco de não pagamento, colocando-se como um sistema relativamente barato e bastante eficiente de financiamento estudantil.

Finalmente, a experiência da Inglaterra, desde as reformas de 1998, ilustra claramente os riscos de um sistema de ensino superior totalmente gratuito: *i*) financiamento público insuficiente leva ao declínio da qualidade e a uma baixa capacidade de ampliação de vagas; e *ii*) ensino gratuito para todos significa menos dinheiro para ajudar os alunos mais necessitados com as tantas outras despesas em que incorrem. Essas podem ser as consequências reais da gratuidade introduzida no Estado de Nova Iorque: como nenhum financiamento adicional está sendo previsto para as IES, aumenta-se a probabilidade de que os recursos por aluno caiam à medida que as matrículas aumentem.¹⁰

Nenhum modelo é isento de desafios. No entanto, a experiência inglesa sugere que manter a gratuidade para todos não é o único caminho para aumentar a quantidade, a qualidade e a equidade no ensino superior. Pelo contrário, gratuidade irrestrita pode, às vezes, trabalhar contra esses objetivos.

10. Nota do tradutor: Delisle e Bernasconi chegam a conclusões semelhantes ao analisar, neste *Radar*, a introdução de vagas gratuitas em IES chilenas.

