



**observatório,
universitário**

*Economia Política e Regulação da
Educação Superior no Brasil*

Documento de Trabalho nº. 41

*Edson Nunes
Enrico Martignoni
Leandro Molhano Ribeiro*

Dezembro de 2004

O **Observatório Universitário**, é um núcleo do instituto **Databrasil – Ensino e Pesquisa**, que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior.

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série **Documentos de Trabalho** tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Leandro Molhano

lmolhano@databrasil.org.br

Enrico Martignoni

emartignoni@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação de Projetos

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

Ana Beatriz Gomes de Mello Moraes

André Magalhães Nogueira

David Morais

Enrico Martignoni

Fabiana Coutinho Grande

Helena Maria Abu-Mebri Barroso

Leandro Molhano Ribeiro

Márcia Marques de Carvalho

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

<u>I – A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO, TAMANHO E RELEVÂNCIA ECONÔMICA</u>	4
1.1 – EXPANSÃO “PRIVATISTA” E TAMANHO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	4
1.2 – CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	7
1.3 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL	9
1.4 – CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NO MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	10
1.5 – RELEVÂNCIA ECONÔMICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	14
<u>II – NATUREZA DO MARCO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL</u>	18
2.1 MICROREGULAÇÃO DAS ATIVIDADES EDUCACIONAIS E AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA	18
2.2 POLÍTICA ESTRATÉGICA: REGULAÇÃO DAS IES OU DAS MANTENEDORAS?	20
<u>III – MICRO-REGULAÇÃO E COMPLEXIDADES: A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO SETOR ECONÔMICO E ARENA POLÍTICA</u>	24
3.1 – A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO SETOR ECONÔMICO	24
3.2 – A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO ARENA POLÍTICA	26
<u>IV – UM DEBATE FUTURO: REGULAÇÃO E AUTO-REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR</u>	30
<u>SOBRE O(S) AUTOR(ES)</u>	45

I – A Educação Superior no Brasil: expansão, tamanho e relevância econômica¹

1.1 – Expansão “privatista” e tamanho da educação superior no Brasil

Um aspecto importante da educação superior no Brasil é a forte presença de instituições e matrículas no setor privado, configurando um verdadeiro “mercado educacional”, com 1652 instituições de ensino superior (IES), totalizando cerca 90% do total de IES, e mais de 2,7 milhões de estudantes matriculados em 2003, o que corresponde a 71% do total de alunos. Essa configuração faz com que o Brasil apresente-se, em termos comparativos, como uma espécie de caso desviante no que concerne ao tamanho relativo de seu ensino superior privado: nos países da OECD (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento) 79% dos alunos estão matriculados em IES públicas²; em 14 países parceiros da OECD, o setor público responde por 64,2%³ das matrículas no ensino superior. Registre-se, porém, que o caso brasileiro não é único, uma vez que o Chile, a Coreia do Sul, as Filipinas, a Indonésia e o Japão também se desviam dos números

¹ Texto publicado em **Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios**, Daniel de Aquino Ximenes, org. Brasília: FUNADESP, 2005.

² Os países da OECD e seus respectivos percentuais de alunos matriculados em IES públicas, em 2002, são: Alemanha (100%); Austrália (100%); Áustria (92,7%); Bélgica (41,5%); Coreia (22,7%); Dinamarca (99,5%); Eslováquia (99,3%); Espanha (87,9%); Estados Unidos (76,0%); Finlândia (89,8%); França (87,8%); Grécia (100%); Holanda (29,2%); Hungria (85,9%); Irlanda (94%); Islândia (90,2%); Itália (93,5%); Japão (27,5%); Luxemburgo (100%); México (66,3%); Noruega (87,6%); Nova Zelândia (97,3%); Polônia (71,6%); Portugal (72,3%); República Tcheca (98,3%); Suécia (94,1%); Suíça (90,4%); Turquia (96,0%). Registra-se que o Reino Unido, a Holanda e a Bélgica possuem, respectivamente, 100%, 69,6% e 58,5% de alunos matriculados em IES privadas dependentes do governo. OECD. **Education at a Glance Indicators**, 2004.

³ Os países parceiros da OECD e seus percentuais de alunos matriculados no setor público são: Argentina (87%), Chile (31,5%), Filipinas (31,9%), Índia (100%), Indonésia (33,5%), Israel (11,7%), Jamaica (68,4%), Jordânia (71,4%), Paraguai (43,1%), Peru (58,8%), Rússia (88,7%), Tailândia (86,9%), Tunísia (100,0%) e Uruguai (86,2%). Os dados referem-se ao ano de 2002. *Idem*

internacionais⁴, tendo aproximadamente 2/3 de seus estudantes matriculados em instituições de ensino superior particulares⁵.

O tamanho relativo do setor privado, que já era elevado nos anos 60, aumentou, sobretudo, com a expansão recente da educação superior brasileira. De 1980 a 1997, o número de IES particulares manteve-se razoavelmente constante, em torno de 670. A partir de 1998, porém, houve um forte crescimento de IES privadas, passando-se de 764 para 1.652, correspondendo a 88,9% do total de IES em 2003. Na década de 80, o número de alunos matriculados em IES particulares excedia os 60%, mantendo-se neste patamar com poucas variações até 1996. A partir de então, inicia-se um processo de expansão que elevou as matrículas no setor privado para a casa dos 71% em 2003. Já o número de instituições públicas de ensino superior é estável ao longo do período, em torno de 200, de 1980 a 2003. Essas informações podem ser observadas nas tabelas 1 e 2 a seguir, que mostram a evolução do número de IES e de matrículas de 1980 a 2003.

⁴ Os percentuais de alunos matriculados em IES particulares nestes países são respectivamente: Coreia do Sul, 77,3%; Japão, 72,5%; Chile, 68,5%; Brasil, 70,7%; Filipinas, 68,1%; Indonésia, 66,5%. Os dados do Brasil são de 2003 e encontram-se no **Censo da Educação Superior**, os demais são de 2002. *Idem, Ibidem.*

⁵ A comparação com os EUA, exemplo da matriz capitalista atual, é reveladora da dimensão do setor privado na educação superior do Brasil e dos países citados acima: 76% de todos os seus estudantes, cerca de 11 milhões, estão matriculados em instituições públicas; 66% de todos os graduados são egressos das públicas; 75% de todos os títulos de doutor vêm das públicas, bem como 70% de todos os diplomas das áreas técnicas e das engenharias. No entanto, é importante chamar atenção para o aspecto do financiamento da educação superior, para qualificar o papel do setor público na educação superior dos EUA. Todos os estudantes são contemplados com algum subsídio através do uso de fundos públicos e privados. Em 2000-2001, o montante de recursos destinados, em média, aos estudantes de *colleges* de 4 anos de estudo e universidades foi de \$ 3.500 nas instituições públicas e \$ 16.332, nas particulares, sendo que neste caso, poucas instituições de elevado nível, como Harvard, Stanford e MIT, concentram grande parte dos fundos privados. Ver Duderstadt, James J., W. Womack, Farris **The Future of Public University in América**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003. Além disso, um estudo sobre financiamento dos *colleges* americanos realizado por Edward John e Erick Asker afirma que "In the late 1960, for exemple, states subsidized more than 80% of educational costs(...)But by the late 90s, about 33% of educational costs in public colleges (tuitions plus fees) were paid by students and their families. And while tuition charges at public colleges were still substantially lower than at private colleges(...), the cost of attending public colleges grew substantially in the last two dcades of the twenty century. Thus there is a well-documented trend over the 1980s and 1990s of an erosion of the state role in providing direct subsidies to public colleges." John, E.P e Asker, Eric. **Refinancing the College Dream: Access, equal opportunity, and justice for taxpayers**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003, p.02.

Tabela 1
Evolução do número IES (1º semestre) por dependência administrativa – Brasil – 1980-2003

Ano	Nº de IES			% de IES
	Total	Privadas	Públicas	Privadas
1980	882	682	200	77,3%
1985	859	626	233	72,9%
1990	918	696	222	75,8%
1991	893	671	222	75,1%
1992	893	666	227	74,6%
1993	873	652	221	74,7%
1994	851	633	218	74,4%
1995	894	684	210	76,5%
1996	922	711	211	77,1%
1997	900	689	211	76,6%
1998	973	764	209	78,5%
1999	1.097	905	192	82,5%
2000	1.180	1.004	176	85,1%
2001	1.391	1.208	183	86,8%
2002	1.637	1.442	195	88,1%
2003	1.859	1.652	207	88,9%

Fonte: MEC/INEP. Evolução do Ensino Superior 1980-1996. INEP Brasília, 1998;
Censo da Educação Superior 1999 a 2003. Elaboração: Observatório Universitário.

Tabela 2
Evolução do número de matrículas (1º semestre) no Ensino Superior por dependência administrativa – Brasil – 1980-2003

Ano	Matrículas no Ensino Superior			% de IES
	Total	Privadas	Públicas	Privadas
1980	1.377.286	885.054	492.232	64,3%
1985	1.367.609	810.929	556.680	59,3%
1990	1.540.080	961.455	578.625	62,4%
1991	1.565.056	959.320	605.736	61,3
1992	1.535.788	906.126	629.662	59,0
1993	1.594.668	941.152	653.516	59,0
1994	1.661.034	970.584	690.450	58,4
1995	1.759.703	1.059.163	700.540	60,2%
1996	1.868.529	1.133.102	735.427	60,6%
1997	1.945.615	1.186.433	759.182	61,0%
1998	2.125.958	1.321.229	804.729	62,1%
1999	2.369.945	1.537.923	832.022	64,7
2000	2.694.245	1.807.219	887.026	67,1%
2001	3.030.754	2.091.529	939.225	69,0%
2002	3.479.913	2.428.258	1.051.655	69,8%
2003	3.887.771	2.750.652	1.137.119	70,7%

Fonte: MEC/INEP. Evolução do Ensino Superior 1980-1996. INEP. Brasília, 1998; Censo da Educação Superior

1.2 – Configuração da educação superior no Brasil

Fazendo-se um recorte das IES por faixas de tamanho, observa-se que as 48 maiores IES brasileiras, ou seja, aquelas com mais de 15.000 alunos, respondem por 34,9% de todos os alunos matriculados, o que representa um pouco mais de 1,2 milhões de alunos. Por outro lado, as menores IES, com até 500 alunos, que representam 47,6% do total de instituições, têm apenas 5% do alunado, ou seja, pouco mais de 170 mil alunos.

Tabela 3
Número de matriculados (1º semestre) e IES por faixa de tamanho – Brasil - 2002

Classificação	Faixas de tamanho	IES		Matriculados 1º sem	
		Total	%	Total	%
Micro	1 a 500 alunos	780	47,6	173.766	5,0
Pequena	501 a 2.000 alunos	476	29,1	472.998	13,6
Média	2.001 a 5.000 alunos	133	8,1	411.637	11,8
Grande	5.001 a 15.000 alunos	132	8,1	1.208.728	34,7
Mega	mais de 15.000 alunos	48	2,9	1.212.784	34,9
Sem informação*		68	4,2	-	-
Total		1.637	100,0	3.479.913	100,0

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

* Nenhum aluno registrado no 1º semestre

A classificação das IES por faixa de tamanho revela a configuração da educação superior. Mais de 2,4 milhões de alunos (69,6% de todos os alunos matriculados), estudam em IES classificadas como mega e grande. A distribuição dos alunos nessas faixas, porém, não é uniforme uma vez que as 48 IES mega IES têm mais do que o dobro da média de alunos das IES grandes: são cerca de 25,3 mil alunos por IES mega contra 9,1 mil alunos de IES grandes. O número médio de alunos nas IES micro está em torno de 223 alunos por IES; nas IES pequenas a média é de 994 alunos e nas IES médias é de 3,1 mil alunos.

No setor privado, mais da metade das IES, 51,8%, seriam consideradas IES micro, enquanto no setor público as IES micro representam apenas 16,9% do total. As IES pequenas representam 28,3% no setor privado e 34,9% no setor público. Em torno de 8,0% das IES particulares poderiam ser consideradas de médio porte. No setor público esse percentual é igual a 11,3%. As IES grandes e as mega representam 35,9% no setor público. No setor privado essa dimensão percentual é de apenas 7,7%.

Tabela 4
Número de IES (1º semestre) por faixa de tamanho e categoria administrativa em 2002– Brasil

Classificação	Faixas de tamanho	Número de IES					
		Públicas		Privadas		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Micro	1 a 500 alunos	33	16,9	747	51,8	780	47,6
Pequena	501 a 2.000 alunos	68	34,9	408	28,3	476	29,1
Média	2.001 a 5.000 alunos	22	11,3	111	7,7	133	8,1
	5.001 a 15.000 alunos	49	25,1	83	5,8	132	8,1
Grande	mais de 15.000 alunos	21	10,8	27	1,9	48	2,9
Mega		2	1,0	66	4,6	68	4,2
Sem informação*							
Total		195	100,0	1.442	100,0	1.637	100,0

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

* Nenhum aluno registrado no 1º semestre

1.3 – Distribuição regional

A distribuição dos alunos por faixas de tamanho de IES nas unidades da federação consta na tabela apresentada em anexo. A estadual das IES reflete, como esperado, uma realidade conhecida: o estado mais populoso e desenvolvido do país, São Paulo, concentra praticamente 25% de todas as IES do Brasil. Quando se observam as IES grandes, São Paulo tem um pouco mais de um quarto, cerca de 27,5% do total, o Rio de Janeiro detém 12,%, e Minas Gerais conta com apenas 6%. Dos vinte e sete estados da federação, dez não possuem IES mega e doze têm mais da metade das IES consideradas micro, sendo que os estados de Mato Grosso, Tocantins e Roraima têm um predomínio de IES micro. As instituições com menos de 5.000 alunos representam mais de 80% das IES em 22 unidades da Federação.

Em algumas unidades da federação existe uma grande concentração de alunos matriculados em um número reduzido de IES. No Acre, no Amapá, no Piauí e em Tocantins, as maiores IES detém respectivamente 87,5% (IES grandes), 67% (IES grandes), 58,7% (IES mega) e 64% (IES mega) dos alunos matriculados. No Maranhão,

três IES grandes respondem por 78,3% das matrículas na educação superior e no Mato Grosso quatro IES grandes têm mais de 72% das matrículas. Em Roraima, uma IES média tem 88,7% dos alunos do ensino superior e no Sergipe duas IES grandes somam 83% dos alunos matriculados. As duas maiores IES de Alagoas (ambas IES grandes) têm mais de dois terços dos alunos do estado e, em Goiás, um pouco mais da metade do total de alunos matriculados na educação superior estão em um única IES mega.

1.4 – Concentração e dispersão no mercado da educação superior

Para analisar configuração econômica da educação superior, realizou-se um exercício sobre a concentração de matrículas nas IES⁶. Nesse sentido, foram adaptados para o caso da educação superior os seguintes indicadores:

- ❖ O índice CR_k (Concentration Ratio), que mostra a participação das k maiores instituições de ensino, segundo o número de alunos matriculados. Através desse indicador é possível observar, por exemplo, os percentuais acumulados de alunos matriculados nas 2, 4, 10 (etc.) maiores IES. Por exemplo, como mostra a tabela 5, as 10 maiores instituições de ensino superior no Brasil detêm aproximadamente 13% das matrículas (índice CR₁₀ = 0,1297).
- ❖ Uma adaptação do índice HH (Herfindahl e Hirshman), comumente utilizado para medir a concentração de empresas no mercado, para medir o grau de concentração de IES no Brasil e em Unidades da Federação. Esse índice é calculado através do somatório das proporções de alunos matriculados em cada IES elevadas ao quadrado. Assim, por exemplo, se em uma determinada região com quatro IES, duas tivessem 30% dos alunos e outras duas contassem com 20%, o índice HH seria = 0,26 (0,30² + 0,30² + 0,20² + 0,20² = 0,26). Os valores próximo a zero indicam um mercado educacional muito pouco concentrado, enquanto valores próximos a 1 correspondem a maior concentração

⁶ Foram considerados os dados de IES e matrículas de 2002.

(1 seria o caso no qual todos os estudantes da área analisada - Brasil, Regiões ou Estado - estivessem matriculados em uma única IES).

- ❖ O índice HK (Hannah e Kay) que indica o número de empresas que possuem importância no mercado⁷. No exemplo acima, o índice HK seria de 1 dividido por 0,26, o que corresponde a aproximadamente 3,85.
- ❖ No que se refere aos dados agregados para o Brasil, o índice de concentração do mercado educacional é próximo de zero (índice HH = 0,0045) e o índice HK mostra que, em 2002, das 1.569 IES para as quais se têm informações, apenas 221 podiam ser consideradas importantes (tabela 5). Quando esses indicadores são calculados por Unidade da Federação, no entanto, observa-se que, em alguns casos, há uma concentração de matrículas em poucas IES. Os estados da região Norte são os que apresentam maior concentração, sendo que, em Roraima (HH = 0,7733) e no Acre (HH = 0,7860), o mercado da educação superior mostra-se fortemente concentrado. Em seguida, vêm os estados da região Nordeste, onde é possível observar uma pequena concentração no Piauí (HH = 0,4027) e em Sergipe (HH = 0,3573). Bahia e Pernambuco, no entanto, apresentam um mercado educacional no nível superior muito pouco concentrado. O mesmo

⁷ Sobre os indicadores ver Hoffman, R. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. SP: Edusp, 1998. O CR_k é calculado através da soma da participação das k maiores empresas:

$$CR_k = \sum_{i=1}^k s_i \quad k/n \leq CR_k \leq 1$$

onde s_i é a participação da empresa i no mercado e $k=3,4,10,15,20$ e $n=n^\circ$ de empresas
O HH é definido como a soma do quadrado da participação de todas as n empresas:

$$HH = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad 1/n \leq HH \leq 1$$

O HK é inversamente proporcional ao índice HH:

$$HK = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2} = \frac{1}{HH}$$

ocorre nos demais estados das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, sendo que nas duas últimas o mercado da educação superior é pouco concentrado.⁸

⁸ Registra-se que os cálculos de concentração do mercado da educação superior foram realizados, tendo as entidades mantidas como unidade de análise. Não foi possível realizar os mesmos cálculos, tendo as mantenedoras como unidade de análise, o que poderia revelar um mercado mais concentrado, já que as informações da educação superior não são organizadas nesse sentido.

Tabela 5

Índices de Concentração de IES (matrículas 1º semestre), por UF – Brasil - 2002

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Nº de IES*	Índices de Concentração				
		HH	HK	CR2	CR5	CR10
NORTE						
Rondônia.....	24	0,1858	5	0,4945	0,7013	0,8527
Acre.....	4	0,7733	1	0,9626	-	-
Amazonas.....	14	0,1943	5	0,5154	0,8457	0,9948
Roraima.....	4	0,7860	1	0,9425	-	-
Pará.....	11	0,3068	3	0,7111	0,9077	0,9953
Amapá.....	5	0,4911	2	0,8336	1,0000	-
Tocantins.....	15	0,4384	2	0,7883	0,9059	0,9685
NORDESTE						
Maranhão.....	13	0,2206	5	0,5737	0,9010	0,9904
Piauí.....	20	0,4027	2	0,8222	0,8936	0,9533
Ceará.....	23	0,1785	6	0,4830	0,8510	0,9419
Rio Grande do Norte.....	10	0,2953	3	0,6865	0,9457	1,0000
Paraíba.....	19	0,1915	5	0,5267	0,8628	0,9775
Pernambuco.....	61	0,0930	11	0,3669	0,5931	0,6966
Alagoas.....	17	0,2383	4	0,6729	0,8244	0,9414
Sergipe.....	6	0,3573	3	0,8303	0,9886	-
Bahia.....	73	0,0699	14	0,2915	0,5046	0,6828
SUDESTE						
Minas Gerais.....	190	0,0322	31	0,1759	0,2967	0,4655
Espírito Santo.....	70	0,0627	16	0,2989	0,4347	0,5862
Rio de Janeiro.....	112	0,0728	14	0,2834	0,4694	0,6495
São Paulo.....	442	0,0184	54	0,1312	0,2151	0,3155
SUL						
Paraná.....	129	0,0364	27	0,1573	0,3407	0,5271
Santa Catarina.....	63	0,0849	12	0,2970	0,5597	0,8020
Rio Grande do Sul.....	55	0,0684	15	0,2569	0,5013	0,7140
CENTRO-OESTE						
Mato Grosso do Sul.....	36	0,1345	7	0,4185	0,7461	0,8723
Mato Grosso.....	36	0,1550	6	0,4913	0,7829	0,8776
Goiás.....	54	0,1601	6	0,5214	0,7049	0,8202
Distrito Federal.....	62	0,1161	9	0,3952	0,6673	0,8178
Brasil.....	1.569	0,0045	221	0,0500	0,0843	0,1297

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior. Elaboração: Observatório Universitário

Nota*: Sessenta e oito IES não foram consideradas, por não possuírem alunos registrados no 1º semestre de 2002 na base de dados do Censo da Educação Superior.

1.5 – Relevância econômica da educação superior no Brasil

Apesar do baixo desempenho da economia brasileira nos últimos 10 anos, a educação superior cresceu a taxas elevadas, tendo o investimento privado como o principal propulsor na ampliação das matrículas. Entre as justificativas desse crescimento vertiginoso cita-se: 1) o aumento do estoque de pessoas com o ensino médio completo⁹, 2) a importância da educação como pré-requisito de bons salários e manutenção de emprego, 3) a expansão do ensino superior, que elevou as oportunidades de acesso e, 4) a estabilização da economia, a partir de 1994, que possibilitou a realização de um melhor planejamento, por parte das famílias e dos estudantes, para o custeio da educação superior a médio prazo.

A tabela 6 mostra a capacidade de geração de emprego direto do setor: atualmente, a educação superior emprega diretamente aproximadamente 500 mil funcionários, entre docentes e servidores. As informações sobre empregabilidade combinadas com os dados relativos à matrículas na educação superior mostram que, na rede pública, cada 5 alunos geram um posto de trabalho; no setor privado essa relação é quase o dobro, ou seja, para cada 9 alunos matriculados em IES particulares há a geração de um posto de trabalho. Em média, portanto, para cada 7 matrículas no ensino superior é gerado um emprego na economia.

Tabela 6

Número de Docentes e Servidores Atuando na Educação Superior – Brasil - 2002

IES Privadas	IES Públicas	Total
267.244	200.302	467.546
(57%)	(43%)	(100%)

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

⁹ Segundo dado do INEP, o número de matrículas no ensino médio pulou de 5.739.077 em 1996 para 8.710.584 em 2002, ou seja, um crescimento em 6 anos de 51,8% no quantitativo de alunos no ensino médio.

A educação superior privada movimentou, em 2002, aproximadamente R\$ 16 bilhões em receitas e R\$ 17 bilhões em despesas, enquanto o setor público registrou R\$ 13 bilhões em receitas e algo em torno de R\$ 17 bilhões em despesas. O setor privado captou, em 2002, aproximadamente, R\$ 6,5 mil reais por aluno matriculado e gastou R\$ 7 mil por aluno matriculado. No setor público, as receitas e as despesas por aluno matriculado ao ano somam, respectivamente, R\$ 12,7 mil e R\$ 15,9 mil. A receita da educação superior representou algo em torno de 2,% do PIB e a despesa atingiu um valor de aproximadamente 2,5% do PIB, como pode ser observado na tabela 7, abaixo.

Tabela 7

Participação da receita e da despesa da educação superior no PIB (%) e receitas e despesas por aluno na educação superior, por dependência administrativa – Brasil - 2002

	IES Privadas	IES Públicas	Total
Receitas Totais	1,17 (R\$ 15,8 bi)	0,99 (R\$ 13,3 bi)	2,16 (R\$ 29,1 bi)
Despesas Totais	1,28 (R\$ 17,3 bi)	1,25 (R\$ 16,8 bi)	2,53 (R\$ 34,1 bi)
Receitas por aluno	R\$ 6,2 mil	R\$ 12,4 mil	R\$ 8,0 mil
Despesas por aluno	R\$ 7,0 mil	R\$ 15,2 mil	R\$ 9,5 mil

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

A diferença entre receitas e despesas no setor privado pode ser explicada, em parte, pelo investimento do setor (tabela 8). No setor público, as despesas com pessoal consomem quase a totalidade das receitas. Além disso, observa-se que, enquanto no setor público os gastos com pessoal (78,2%) e custeio (18,6) correspondem a 96,8% das despesas totais, no setor privado esses gastos somam 76,7% (sendo 49,9% com pessoal e 26,8% com custeio).

Tabela 8

Receitas e despesas das IES, públicas e privadas R\$ (%) – Brasil - 2002

Receitas	IES Privadas	IES Públicas
	15.032.434.201	1.174.365.211
Receitas Próprias	(95,2%)	(8,8%)
	113.268.558	11.961.552.650
Transferências	(0,7%)	(89,8%)
	640.683.351	187.516.992
Outras Receitas	(4,1%)	(1,4%)
	15.786.386.110	13.323.434.853
Total	(100%)	(100%)
Despesas	Privado	Público
	8.629.768.678	13.107.768.053
Pessoal	(49,9%)	(78,2%)
	4.634.113.405	3.122.173.323
Custeio	(26,8%)	(18,6%)
	4.024.210.045	534.094.563
Capital	(23,3%)	(3,2%)
	17.288.092.128	16.764.035.939
Total	(100%)	(100%)

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

A tabela abaixo mostra que as 48 IES mega detêm 38,2% de todas as receitas do setor, o que corresponde a cerca de R\$ 11 bilhões. A receita gerada pelas 780 IES micro não chega a 5%, cerca de R\$1,3 bilhões. As IES mega e grandes somam 11% do total de IES e detêm 68,7% de todas as receitas do setor.

Tabela 9

Receita total pelo tamanho da IES – Brasil – 2002

Faixa de tamanho	Número de IES	Receita total em reais de 2002	%
Micro IES (de 1 a 500 alunos)	780	1.353.288.299	4,6
Pequenas IES (de 501 a 2.000 alunos)	476	4.272.325.315	14,7
Médias IES (de 2.001 a 5.000 alunos)	133	3.474.187.067	11,9
Grandes IES (de 5.001 a 15.000) alunos	132	8.883.747.221	30,5
Mega IES (mais de 15.000) alunos	48	11.125.965.989	38,2
Sem Informação		307.072	0,0

Fonte: MEC/Inep/Daes. Censo da Educação Superior 2002. Elaboração: Observatório Universitário

Registre-se que os gastos com a educação superior, somando-se os setores público e privado, são semelhantes ao volume de recursos movimentados, por exemplo, pelos setores de transporte e de comunicação (tabela 10). Ao contrário da educação superior, estes setores têm demandado uma atenção especial do Estado em sua atividade regulatória, com destaque para criação da Agência Nacional de Transportes (ANTT), da Agência de Transporte Aquaviário (ANTAQ), e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Tabela 10

Participação de outros setores na economia no PIB (%) – Brasil - 2004

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Agropecuária	7,8	7,7	7,6	9,9	9	8,3	8	8,2	8,3	8	8,4	8,8	10,2
Indústria	36,2	38,8	41,6	40	36,7	34,7	35,2	34,6	35,6	37,5	37,7	38,3	38,7
Extrativa Mineral	1,6	1,7	1,2	1	0,9	1	0,9	0,6	1,5	2,5	2,9	3,3	4,1
Transformação	24,9	26,4	29	26,8	23,9	21,5	21,6	20,7	21,4	22,4	22,6	23,4	23,7
Construção Civil	7,1	7,6	8,3	9,2	9,2	9,5	9,9	10,1	9,4	9,1	8,6	8	7,1
Serv. Ind. Util. Publ.	2,6	3	3,1	3	2,7	2,7	2,8	3,2	3,3	3,5	3,7	3,6	3,8
Serviços	56	53,5	50,8	50,1	54,3	57	56,8	57,2	56,1	54,5	53,9	52,9	51,1
Comércio	9,8	9,2	9,3	9,5	8,9	7,8	7,6	7,1	7,1	7,4	7,5	7,7	7,7
Transportes	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	3	3,2	3	2,8	2,7	2,7	2,6	2
Comunicações	1,2	1,6	1,7	1,5	1,5	1,9	2	2,6	2,4	2,7	2,7	2,7	2,6
Adm. Públicas	15,4	14,5	14,5	15,2	16,3	16	15,4	16,1	16,1	16,3	16,3	16,3	16,3
Outros	25,9	24,4	21,6	20,5	24,1	28,3	28,6	28,4	27,7	25,4	24,7	23,6	22,5

Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais

(*) Resultados Preliminares calculados a partir das Contas Nacionais Trimestrais

II – Natureza do marco regulatório da educação superior no Brasil

2.1 Microregulação das atividades educacionais e ausência de regulação econômica

A expansão, o tamanho e a relevância econômica da educação superior reforçam a necessidade de refletir sobre a elaboração de novos instrumentos de supervisão e regulação para o setor, principalmente no que se refere ao seu aspecto econômico. A política regulatória para a educação superior vem passando por mudanças significativas desde a década de 80¹⁰, sobretudo ao longo dos oito anos do governo presidente Fernando Henrique Cardoso, com a edição, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).¹¹ Revisões e alterações do "marco regulatório" da educação superior estão sendo realizadas também pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em janeiro de 2003.

Apesar do crescimento da educação superior e da relevância econômica que adquire, observa-se que as diretrizes dessa política regulatória direcionam-se mais para a supervisão de atividades educacionais próprias das entidades mantidas, fazendo pouca referência à questões econômicas desempenhadas, primordialmente, pelas entidades mantenedoras de IES¹². Tal direcionamento pode ser observado, por exemplo, 1) nas diretrizes legais referentes à regulação da educação superior¹³, bem como nas atribuições do principal órgão de regulação e supervisão do MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁴; e 2) na operacionalização dos instrumentos destinados a subsidiar as atividades

¹⁰ Sobre a natureza microregulatória da educação superior ver Nunes, Edson et alli, **Teias de Relações Ambíguas: Educação e Regulação**. Brasília: MEC/INEP, 2002 e Nunes, Edson et alli **Governando por Comissões**. RJ: Documento de Trabalho do Observatório Universitário nº 16, 2003.

¹¹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

¹² Uma exceção ilustrativa, por exemplo, é a Lei 9.870 de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares, incluindo das IES e que tem caráter exclusivamente intervencionista.

¹³ Artigo 9º da LDB.

¹⁴ MP 2.216/01.

regulatórias, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria de Ensino Superior (SESu)¹⁵.

A análise dos instrumentos de avaliação do INEP exemplifica a orientação dos órgãos do MEC para a coleta apenas de informações relativas às atividades educacionais, tais como organização acadêmica, projeto didático pedagógico, corpo docente, instalações. Não existem variáveis que captem a dimensão econômica das instituições analisadas. Além disso, o número de variáveis existente nos manuais explicita a minudência e a ênfase com que essas atividades educacionais são reguladas. Entre 445 variáveis utilizadas nos quatro instrumentos elaborados para subsidiar os procedimentos de supervisão e regulação, nenhuma trata de aspectos econômicos das IES ou de suas mantenedoras.

¹⁵ O INEP elaborou os seguintes instrumentos: Manual das Condições de Ensino, Manual de Avaliação Institucional Externa, Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários; a SESu elaborou os seguintes instrumentos: Manual de Verificação in loco das Condições Institucionais, Autorização de Cursos Superiores e Credenciamento de IES não Universitárias, Manual de Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação.

Quadro 1

Número de quesitos avaliados pelos Instrumentos de Avaliação do INEP e da SESu

Instrumento de Avaliação	Categorias Analisadas	Indicadores	Aspectos ou Grupos de Indicadores (Variáveis)
Manual de Condições de Ensino ¹⁶	09	37	167
Manual de Avaliação Institucional Externa ¹⁷	09	28	93
Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários ¹⁸	09	23	91
Manual de Verificação in loco das condições institucionais ¹⁹	10	24	94
Total de variáveis com conteúdo econômico	0	0	0

2.2 Política Estratégica: regulação das IES ou das mantenedoras?

A relevância econômica da educação superior brasileira e o peso relativo do setor privado reforça a necessidade de reflexão sobre uma forma de regulação econômica para a educação superior, que precisaria estar atenta aos aspectos econômicos próprios de uma economia de mercado, (com ênfase nas chamadas “falhas de mercado”: monopólios, oligopólios, dumping, etc.). No entanto, a natureza do marco regulatório para a educação superior tem, como visto acima, forte ênfase sobre a supervisão das atividades de ensino das IES em detrimento da regulação das suas atividades econômicas. Observa-se, por exemplo, que não foi objeto de preocupação da LDB, e normas posteriores, o aspecto

¹⁶ Avalia três dimensões: projeto didático-pedagógico, corpo docente e instalações físicas. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

¹⁷ Avalia três dimensões: organização institucional, corpo social e infra-estrutura física e logística. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de indicadores.

¹⁸ Avalia três dimensões: instalação, corpo docente e organização institucional. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

¹⁹ Avalia quatro dimensões: contexto institucional global, organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações físicas e acadêmicas. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

econômico da educação superior, que demandaria uma política regulatória da atuação das IES no “mercado”, provavelmente integrada a diretrizes e atribuições de outros órgãos ministeriais da área econômica e da justiça. Não se observa igualmente, entre as atribuições da CES/CNE, nenhuma preocupação com os aspectos econômicos da regulação²⁰. Com isso, tem-se, por um lado, uma espécie de microregulação sobre as atividades acadêmicas das IES e um vazio no que se refere às questões macroeconômicas e de sustentabilidade do setor. (Nunes et alli, 2002).

Quando se observam algumas posições de alguns atores da educação superior sobre o setor, percebe-se uma certa preocupação com questões econômicas. No entanto, são preocupações que se restringem, fundamentalmente, a questões trabalhistas. Interessante observar que as representações sindicais não incluem em seus acordos cláusulas de melhoria da qualidade do ensino, nem sobre investimentos relevantes para alunos e professores. Não existe qualquer foco em questões estratégicas e de sustentabilidade do setor, como compromissos de investimentos, produtividade, participações em resultados, proteção e cuidados com os usuários, etc. Uma análise do conteúdo das convenções coletivas de trabalho²¹, por exemplo, mostra que a maior preocupação dos empregados e “patrões” é garantir direitos e garantias aos trabalhadores, o que justifica o grande número de cláusulas relativas a salários, reajustes de salários, jornada de trabalho, licenças, férias, respeitando as normas especiais relativas à categoria.

Foram analisadas 42 convenções coletivas de trabalho firmadas entre os sindicatos que representam os docentes do ensino superior privado e os sindicatos que representam as

²⁰ Registra-se que não existem instrumentos (formulários, banco de dados etc.) voltados para a compilação e tratamento de dados que possibilitem um diagnóstico da atuação do MEC nas atividades econômicas das IES. Registra-se, ademais, como exemplo do direcionamento da operacionalização dos instrumentos de avaliação que subsidiam a atividade regulatória, o fato de as informações serem organizadas por entidades mantidas, não havendo a preocupação de variáveis indicadoras das mantenedoras, por exemplo, nos bancos de dados do Censo da Educação Superior.

²¹ Convenção coletiva é o acordo de caráter normativo, por meio do qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas (trabalhadores) e profissionais (empregadores) estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho (artigo 611 da CLT). Difere do acordo coletivo de trabalho, em razão deste envolver apenas o Sindicato dos trabalhadores de um lado e uma ou mais empresas por outro, em um acordo também sobre as condições de trabalho.

entidades patronais em 2001 e 2002. O quadro abaixo mostra as unidades da federação nos quais as convenções coletivas foram obtidas.

UF	Número de Convenções Obtidas
Acre	Sem Informação
Alagoas	Aguardando autorização do Presidente
Amapá	Não existe sindicato de docentes
Amazonas	0
Bahia	0
Ceará	2
Distrito Federal	2
Espírito Santo	2
Goiás	2
Maranhão	Sindicato de Estabelecimento de Ensino negou-se a fornecer informações
Mato Grosso	2
Mato Grosso do Sul	2
Minas Gerais	4
Pará	1
Paraíba	0
Paraná	2
Pernambuco	Não existe sindicato de docentes
Piauí	5
Rio de Janeiro	4
Rio Grande do Norte	Sem informação
Rio Grande do Sul	4
Rondônia	3
Roraima	Sem informação
Santa Catarina	4
São Paulo	3
Sergipe	0
Tocantins	Sem informação
Total	42

De modo geral, podem-se classificar as cláusulas constantes nas convenções nas seguintes espécies:

a) Cláusulas de natureza econômica e salarial. As cláusulas dizem respeito a reajustes salariais, compensações salariais, piso salarial, adiantamento salarial, adicional por tempo de serviço, repouso semanal remunerado, horas extras, pagamento de horários vagos (janelas), pagamento adicional por pesquisa, pagamento por supervisão e coordenação de ensino, pagamento adicional por aluno em classe ou pelo acúmulo de turmas, adicional noturno, irredutibilidade da remuneração, pagamento antecipado de férias, salário durante o recesso escolar.

b) Cláusulas referentes a ganhos indiretos, como plano de saúde, licença paternidade, descontos em cursos de pós-graduação, auxílio funeral, auxílio creche, bolsas de estudo para filhos, tíquete alimentação.

c) Cláusulas sobre regime de trabalho. Tratam de isonomia salarial, demonstrativo de pagamentos, intervalo para descanso, abono de faltas, reposição de faltas, contratação do professor, estabilidade no emprego, aposentadoria, suspensão de contrato de trabalho, aviso prévio, demissão por justa causa.

d) Cláusulas sobre condições de trabalho. Incluem cláusulas como garantia de fornecimento de uniforme para os professores, duração das aulas, limite do número de alunos por turma, carga horária, mudança de disciplina, salas de professores.

e) Cláusulas sindicais, como salário dos dirigentes sindicais, mensalidades da contribuição sindical, assembleias gerais, publicações sindicais e participação em cursos promovidos pelos sindicatos.

f) Cláusulas que tratam de temas relacionados à carreira docente e a cursos de capacitação. No que se refere à capacitação, procura-se garantir, nos estabelecimentos de ensino, a realização de cursos de atualização ou aprimoramento profissional dos docentes. Em alguns casos, reivindicam-se, nos acordos, concessão de licença remunerada ou licença sem prejuízo salarial para a participação dos professores em cursos de especialização, mestrado ou doutorado. Em relação à carreira, as cláusulas tratam de planos de cargos e salários, estabelecendo diferenciação salarial e progressão funcional baseados na titulação.

g) Cláusulas instituindo as Comissões Permanentes de Negociação, para arbitrar os conflitos entre empregados e empregadores, incentivando as partes a resolverem seus litígios sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Não existem acordos sobre projetos pedagógicos, inovação tecnológica, desenvolvimento de carreiras profissionais, ou temas relacionados ao desenvolvimento e sustentabilidade do ensino superior no Brasil.

III – Micro-regulação e Complexidades: a educação superior como setor econômico e arena política

3.1 – A educação superior como setor econômico

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas²² (CONAE) separa as unidades de produção segundo as atividades econômicas exercidas em quatro níveis hierárquicos: seções, divisões, grupos e classes. A educação está na seção “Serviços Prestados às Famílias” dividindo-se, por sua vez se, em quatro grupos: educação infantil e ensino fundamental, ensino médio, ensino superior²³ e educação profissional e outras atividades de ensino. As instituições de ensino superior são unidades produtivas que combinam capital humano, tecnologia e infra-estrutura para prestação de serviços educacionais. Combinando as informações da CONAE com a Relação Anual das Informações Sociais (RAIS)²⁴, que cobre 97% do mercado formal de trabalho, observa-se que o rendimento médio do pessoal ocupado na educação superior, em 2002, era de R\$ 1.861,66, o que corresponde a 34^a posição em um total de 223 grupos da CONAE. Mais importante é observar que, em 2002, a massa salarial média mensal da educação superior movimentou R\$ 588 milhões, representando o sétimo maior volume entre todos os grupo da CONAE. Em termos percentuais, essa participação correspondeu a 2,4% da massa salarial do setor formal da economia.

²² Segundo o IBGE “...as classificações de atividades econômicas são construídas para organizar as informações das unidades de produção, com o objetivo de produzir estatísticas dos fenômenos derivados da participação destas unidades no processo econômico. Servem para classificar as unidades de produção de acordo com a atividade que desenvolvem, em categorias definidas como segmentos homogêneos quanto à similaridade de funções produtivas (insumos, tecnologia, processos), características dos bens e serviços, finalidade de uso, etc.” (Classificação Nacional de Atividades Econômicas, pg 13, versão 1.0, 2^a edição)

²³ O grupo “educação superior” contempla as instituições de ensino que oferecem cursos, presenciais ou a distância, de graduação, pós-graduação e extensões, combinados ou não.

²⁴ A RAIS é um registro administrativo, obrigatório por lei e com periodicidade anual. Em 2002, a RAIS exibiu, aproximadamente, 28.683.913 de ocupados no setor formal que geravam 24 bilhões por mês de massa salarial e um rendimento médio de R\$ 846,95.

Tabela 11

Massa salarial média mensal de setores contemplados pela CONAE – Brasil - 2002

Denominação	Massa salarial média mensal	
Administração do Estado e da Política Econômica e Social	6.226.140.501,63	25,6%
Serviços Coletivos Prestados pela Administração Pública	1.288.213.771,15	5,3%
Intermediação Monetária - Depósitos à vista	1.076.988.501,36	4,4%
Comércio Varejistas de outros Produtos	810.453.639,79	3,3%
Atividades de Atenção a Saúde	780.816.099,94	3,2%
Outros Transportes Terrestres	698.591.603,96	2,9%
Educação Superior	588.267.000,35	2,4%
Construção de Edifícios e Obras de Engenharia Civil	538.637.443,21	2,2%
Outras Atividades de serviços Prestados Principalmente às Empresas	478.376.463,10	2,0%
Atividades Jurídicas, Contábeis e Assessoria Empresarial	470.057.564,75	1,9%
Outros	11.337.164.492,18	46,7%

Fonte: RAIS, 2002

Os trabalhadores formais na educação superior ocupavam, em 2002, a 25ª maior taxa de permanência no emprego, cerca de 81 meses. Vale ressaltar, também, que a idade média dos trabalhadores da educação formal, de mais de quarenta anos, é a 11ª mais elevada entre os 223 grupos de atividades econômicas da CONAE. Resumindo, em 2002, a educação superior foi uma atividade econômica que gerou um rendimento médio duas vezes maior que o rendimento médio de todos os trabalhadores formais, situou-se entre os 20 maiores empregadores e entre os 10 maiores geradores de massa salarial, segundo a CONAE e a RAIS. Além disso, a educação superior registrou uma das mais baixas taxas de rotatividade no conjunto de 11 grupos apenas cuja idade média era igual ou superior a 40 anos.

Outra forma de observar a relevância econômica da educação superior é comparar sua receita bruta com a receita de algumas empresas importantes dos setores de transporte aéreo e comunicações, e com a de grandes empresas que operaram na Bolsa de Valores de São Paulo. Por exemplo, das empresas de telecomunicações, apenas a Telemar, maior empresa de telecomunicações em receita bruta e segunda maior empresa do Brasil à época²⁵, teve o montante da receita bruta acima da movimentada pela educação superior em

²⁵Revista Valor 1000. Edição 2004.

2002. No mesmo, ano, as quatro maiores empresas de transporte aéreo juntas (Varig, Tam, Gol e Vasp) tiveram receita bruta inferior à receita do setor privado de educação superior. Além disso, a receita bruta da maior empresa de bebidas do Brasil, a AMBEV, assim como a da maior mineradora do país, a Vale do Rio Doce, estavam um pouco abaixo das receitas obtidas no setor educacional privado. Quando se considera educação superior pública e privada somente a Petrobrás (maior empresa do país) apresentou, em 2002, receita maior que a educação superior brasileira.

Tabela 12

Receitas Brutas de Empresas Seleccionadas – Brasil – 2002

Educação Superior e Empresas Seleccionadas	Receita Bruta de Vendas e/ou Serviços
Educação Superior	29.109.821
Educação Superior Pública	13.323.435
Educação Superior Privada	15.786.386
Petrobrás	99.164.118
Empresas do setor de telecomunicações	48.413.253
Telemar	16.091.356
Embratel	9.217.872
Embraer	7.836.858
Vale do Rio Doce	15.267.167
Ambev	14.279.868
Empresas do setor de transporte aéreo	13.129.826
Varig	7.111.204
Tam	3.471.910
Gol*	1.497.393
Vasp	1.049.319

Fonte: Sistema de Divulgação Externa da Bolsa de Valores de São Paulo

*Valor referente ao ano de 2003.

3.2 – A educação superior como arena política

Soma-se à relevância econômica da educação superior a sua importância e o seu dinamismo político, constituindo-se o setor em uma verdadeira arena política²⁶. Esta se

²⁶ Estudo de referência sobre políticas públicas considera que “as áreas de políticas ou atividades governamentais constituem verdadeiras arenas de poder” Uma arena de políticas públicas tem os seguintes atributos: estrutura político-institucional, processos e relações políticas, grupos de elites e relações entre grupos. Supõe-se, ademais que o efeito agregado das interações de atores relevantes altera o próprio ambiente político-institucional da arena, reorientado as disputas de interesses e as disputas ideológicas dos atores. Ressalte-se, ainda, as diversas formas que as disputas na arena política podem assumir: atuação de grupos de interesse, quando recursos concentrados são

caracteriza, entre outros aspectos, por ser um palco de interação estratégica de atores interessados. As políticas propostas para a educação superior envolvem complexas relações e interações entre diversos atores relevantes, com interesses e poderes diferenciados, como os representantes de mantenedoras, de professores, de funcionários e de estudantes²⁷; os grupos parlamentares²⁸; os diversos órgãos do Poder Executivo; as entidades oficialmente consultadas pelo governo no que se refere à educação superior²⁹; além das ordens profissionais.

Observe-se, como exemplo das interações entre os diversos atores educacionais, a dinâmica da fixação de vagas para alunos carentes em IES particulares no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni). No mês de fevereiro de 2002, as bases do Prouni foram divulgadas pelo ministro da Educação Tarso Genro e o projeto instrumentalizando o programa foi enviado à Câmara dos Deputados no mês de maio

apropriadas para gerar benefícios concentrados; política clientelista, quando recursos difusos são apropriados para gerar benefícios concentrados; política de tipo empresarial, que se apropria de recursos concentrados para gerar benefícios difusos; e política majoritária que se apropria de recursos difusos para gerar benefícios também difusos. Isso não é diferente na política educacional, o que reforça a necessidade de atenção sobre as políticas e planos para o setor. Sobre políticas públicas como arenas de poder ver Lowi, Theodore J. *American business, public policy, case studies, and political theory*. **World Politics**, n. 16, 1964. Sobre a matriz de recursos/benefícios das políticas públicas ver Wilson, James. **The Politics of Regulation**. Nova York: Basic Books, 1980.

²⁷ Exemplo da diversidade e da representação dos diferentes atores da educação superior são: Associação Brasileira de Escolas Católicas (ABESC), com 46 associados; Associação Nacional das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), com 402 associados; Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), com 70 associados; Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES - SN), com 95 sessões sindicais e 69 mil professores sindicalizados; Associação Nacional das Universidades Particulares, com 42 associados; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Anifes), com 54 associados; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), com 139 associados; União Nacional dos Estudantes (UNE).

²⁸ É importante mencionar, como um dos loci fundamentais em torno dos quais se estrutura a arena política educacional, a existência no Congresso Nacional, da Comissão de Educação e Cultura na Câmara dos Deputados, composta por 27 deputados de diferentes partidos políticos (PT, PMDB, PFL, Prona, PP, PSDB, PTB, PL, PSL, PPS, PSB, PDT e PCdoB) da Comissão de Educação no Senado Federal, formada por 27 senadores de diferentes partidos políticos (PT, PSB, PTB, PFL, PMDB, PSDB, PDT e PPS). Na referida comissão identificam-se, por exemplo, claramente, a presença de representação de interesses diferenciados. Muitos deputados são mantenedores, outros com elas trabalham, outros, muitas vezes egressos dos distintos movimentos docentes, são ferrenhos defensores da educação pública, alguns outros mereceram colaboração no financiamento de campanha. Deputados entrevistados estimaram que o “bancada da educação” no Senado e na Câmara pode aglutinar mais de 10% do total de parlamentares.

²⁹ Como, por exemplo, as entidades consultadas para a elaboração da lista tríplice de integrantes da Câmara de Educação Superior definidas pela Portaria do MEC nº 20, de 18 de janeiro, de 2004.

(Projeto de Lei nº 3.582/04). Pela proposta inicial o Prouni destinaria bolsas integrais parciais de 50% a alunos com renda familiar per capita de até três salários mínimos, portadores de deficiência e professores da rede pública. Em contrapartida, as IES particulares receberiam isenções tributárias sobre o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. O governo pediu urgência na apreciação do projeto de lei. Durante sua tramitação foram apresentadas 292 emendas. No mês de julho, por problemas na tramitação, o governo retirou o pedido de urgência.

A polêmica em torno do Prouni foi ampla. As IES particulares levantaram a tese de inconstitucionalidade do projeto, pelo fato dele fixar em 10% o número de vagas necessário para que as instituições pudessem usufruir das isenções tributárias. O lobby das IES particulares “barrou” o projeto no Congresso, levando o Presidente da República, em 13 de setembro, a editar a Medida Provisória (MP) nº 213 para instituir o Prouni, com a justificativa de urgência em ampliar o acesso de alunos carentes à educação superior já no ano de 2005³⁰. Diante disso, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, contestando a relevância e a urgência da Medida. Mesmo, assim, a MP continuou sendo apreciada na Câmara e foi aprovada com alterações.

A Câmara reduziu o percentual de vagas nas IES particulares com ou sem fins lucrativos destinadas ao Prouni, em 2005, de 10% (110 mil vagas) para 7% (88,4 mil vagas) - não alterando, contudo, a contrapartida das IES filantrópicas de concessão de bolsas de 10% de suas vagas para os alunos selecionados ao Prouni. Essa redução no número de vagas foi atribuída ao lobby das IES particulares, tendo como articulador o deputado do PFL da Bahia, José Carlos Aleluia³¹. De acordo com o líder do governo na Câmara, o

³⁰ Globo, 02 de dezembro de 2002. **Câmara aprova criação do ProUni.** “O governo lançou o ProUni por medida provisória em setembro, depois que o lobby das universidades particulares barrou a votação do projeto de lei na Câmara”.

³¹ Segundo matéria publicada no Globo, op cit, “A mudança foi proposta pelo líder do PFL na Câmara, deputado José Carlos Aleluia (BA), atendendo ao pedido de representantes de algumas das maiores universidades privadas do país, que participaram das negociações até a votação final.”

deputado Professor Luizinho (PT-SP), o governo não tinha intenção de diminuir o percentual de vagas para o Prouni. O resultado decorreu de negociações com o PFL para votação de outras MPs³². Segundo noticiado na imprensa, o ministro da Educação Tarso Genro disse, em audiência na Comissão de Educação, que a proposta de 10% de destinação das vagas ao Prouni foi "fruto de uma profunda, complexa e respeitosa" discussão com as entidades que representam as IES particulares, atribuindo as modificações aprovadas na Câmara à "força política extraordinária" da Unip (Universidade Paulista)³³. Segundo o ministro, "Essa votação (na Câmara dos Deputados passando o percentual de vagas de 10% para 7%) cedeu a um movimento feito por uma instituição, a Unip [Universidade Paulista], comandada por uma pessoa que tem interesses no setor, e que tem o direito de processar esses interesses. Assim como nós temos o direito de resistir".³⁴ O reitor na Unip, João Carlos Di Genio, por sua vez, afirmou não ser o responsável pela emenda, sendo "Esse número (7%) resultado de um relatório da Trevisan Associados, a quem (a Unip solicitou) um parecer sobre o Prouni"³⁵

No Senado, sob a relatoria do senador Rodolfo Tourinho (PFL-BA), o governo conseguiu renegociar um aumento no percentual de vagas nas IES particulares destinadas a alunos carentes de 7% para 8,5%, sendo incluída a possibilidade de concessão de bolsas de 25% do valor das mensalidades, além das bolsas parciais de 50% previstas originalmente. O projeto voltou para a Câmara, onde foi aprovado, no dia 22 de dezembro, mantendo as alterações feitas no Senado, após um acordo entre os líderes do governo e da oposição³⁶.

³²Folha de São Paulo, 02 de dezembro de 2004. **Governo cede e reduz vagas do Prouni.** Ainda segundo a matéria, "durante toda a votação, representantes de instituições particulares de ensino superior assessoraram deputados."

³³ Folha de São Paulo, 15 de dezembro de 2004. **Acordo no Senado mantém 118 mil bolsas.**

³⁴ Folha de São Paulo, 03 de dezembro de 2004. MEC vai tentar modificar Prouni no Senado ou por vetos.

³⁵ Idem.

³⁶ Folha de São Paulo, 22 de dezembro de 2004. Câmara aprova o programa de bolsas no ensino superior.

IV – Um debate futuro: regulação e auto-regulação na educação superior

O setor da educação superior é muito complexo, dinâmico e robusto para estar submetido apenas à micro-regulação governamental³⁷, assim como é econômica e politicamente muito relevante para não dispor de uma análise prospectiva e estratégica de suas metas e de programas centrais em termos de sua sustentabilidade e qualidade educacional. O Plano Nacional de Educação – que poderia ser um referencial para o setor – é apenas uma carta de intenções para serem cumpridas por terceiros, pois não prevê recursos para a realização dos objetivos e metas estabelecidos, não tem regras de coordenação e avaliação para o atendimento desses objetivos e metas, assim como sequer tem responsáveis institucionais pelo Plano. Ou seja, pode-se dizer que praticamente não existe plano para a educação superior.

Não há razão lógica, e técnica, para que se deixe ao governo o monopólio da proposta de regulação sobre as entidades mantidas – e, agora no texto da lei da reforma universitária proposta, também sobre as mantenedoras – e da produção de instrumentos técnicos e regras de supervisão. Sabe-se que a competência técnica do governo, bem como seu volume de “braintrust” e aparatos de inteligência em geral, são precários. No entanto, não se oferecem soluções alternativas, não se compete pela qualidade do instrumental regulatório, muito menos se submete à crítica educada, dura e sistemática, aquilo que o governo propõe em termos regulatórios.

Um dos principais indicadores de que o setor não é reconhecido pelo governo do ponto de vista econômico, é o Censo da Educação Superior. Não há no Censo da Educação Superior informações sobre IES enquanto unidades econômicas. Não é possível identificá-

³⁷ Como observado anteriormente, a educação superior movimentava valores próximos a 2% do PIB em receitas e a 2,5% do PIB em despesas. Registra-se, no entanto, que os valores acima (receitas/pib, despesas/pib), embora dêem uma noção da relevância econômica do setor, não podem ser entendidos como a contribuição da educação superior na produção da riqueza do país, o que pressupõe o cálculo do valor agregado, através dos dados das Contas Nacionais, apuradas pelo IBGE. Como a educação não tem uma rubrica própria nas Contas Nacionais, mas aparece entre as atividades listadas na rubrica “Serviços Prestados às Famílias”, não é possível calcular diretamente a sua contribuição na formação do PIB, assim como é feito, por exemplo, com os setores de Comércio, de Construção Civil, por exemplo.

las através da sua propriedade ou característica societária, nem analisá-las ou agrupá-las de acordo com sua propriedade e tamanho. O Censo da Educação Superior é organizado à base do “apelido da coisa” que se deseja quantificar e conhecer. Baseia-se nos “nomes de fantasia” das IES. Por isso, trata-se, em certo sentido, de um recenseamento sobre um objeto ausente.

Seria hora de lançar um olhar sobre o setor educacional do ponto de vista de sua realidade econômica constitutiva, possibilitando não apenas uma descrição mais acurada da educação superior no país, como também permitindo criar uma realidade regulatória mais apropriada. Ou seja, o Censo da Educação Superior, assim como as demais bases de dados sobre o setor, deveriam prover informações sobre as mantenedoras, ademais das mantidas, de modo a permitir descrições, análises e reflexões mais detalhadas sobre o setor.

Seria hora de observar que a totalidade “mantida / mantenedora” constitui uma entidade ficcional criada pela inércia histórica, que pouco diz sobre o objeto em questão, do ponto de vista da sua economia política. Regulam-se as mantidas com base nesta inércia histórica. Regram-se os direitos e deveres das mantidas. As mantenedoras raramente são objeto do olho governamental. Têm, por isso, seus direitos e deveres pouco ou mal explicitados, até mesmo do ponto de vista educacional.

As mantenedoras poderiam dar início a discussões que levassem a um marco de contorno auto-regulatório, em termos de investimentos e qualidade, sem deixar que tal assunto pertencesse exclusivamente ao governo. Não é razoável supor que as mantenedoras não se preocupem com a criação de parâmetros próprios de autoregulação setorial da qualidade dos serviços que oferecem, muito menos com a sustentabilidade e rentabilidade do setor, desde o ponto de vista de suas formulações estratégicas. Poderiam assumir uma agenda prospectiva e sólida, já que dela não se ocupa o governo em seu marco regulatório. Até o momento, contudo, tal agenda do setor privado não se manifestou, inclusive naquilo que poderia ter de experimental, auto-aplicável, auto-regulável.

Por sua vez, os trabalhadores do setor, notadamente os professores e pesquisadores, poderiam dar início, em seus processos de negociação coletiva, a discussões sobre investimento, qualidade, produtividade, recompensas, associadas à eficiência e

sustentabilidade do setor ao qual estão associados. Os acordos sindicais, instrumentos por excelência de contratos de natureza econômica, como dito anteriormente, preocupam-se com minudente regulamentação de direitos e deveres trabalhistas, num vácuo de preocupações com o setor como um todo, como se patrões e empregados estivessem a contratar relações de trabalho para a produção de geladeiras ou liquidificadores. Não parece razoável que os sindicatos de trabalhadores do setor continuem ignorando as especificidades, necessidades e responsabilidades pertinentes ao trabalho educacional, deixando de negociar cláusulas relativas a investimento educacional, laboratórios, bibliotecas, enfim, cláusulas de natureza própria ao setor e que poderiam conduzir, certamente, à melhoria do que se oferece.

Surpreende, ademais, que o setor privado não tenha até agora propostas para possíveis metas nacionais, nem programas alternativos. Claro, argumentar-se-ia, com toda razão, que apesar de robusto, o setor é perpassado por divisões internas e regionais, verdadeiras facções de interesses, incapazes de se agregar como grupo de interesse sólido, ou, como prefeririam alguns, fração de classe para si. Verdade. Nem por isso se esperaria de classes aspirantes à posição de elites nacionais a justificativa de que a fracionalização de interesses justifica o comportamento desavisado sobre o futuro e sua sustentabilidade. Classes amadoras não se constituem em classes. Interesses desavisados e fracionários não se constituem em projetos políticos factíveis.

De um lado, acusa-se o país de ter adotado um mercantilismo desenfreado. De outro, verifica-se que aqueles acusados de mercantilismo não buscam superar este selo através da oferta de perspectivas estratégicas, históricas e comparativas, talvez mesmo se acomodando no nicho em que simbolicamente estão enquadrados.

No momento, o setor privado vem sendo fustigado por um discurso do governo que o vê como “privataria”, “operação mercantil” e coisas do gênero. Embora crítico, o governo não oferece solução estratégica para a educação superior. Apenas recolhe-se ao discurso do controle, da supervisão, do cadastramento, enfim, de uma série de medidas de natureza apenas burocrática, na expectativa de que a retórica governamental, ou seus cadastros, ou sua episódica supervisão, possam dar conta dos problemas e potencialidades do setor.

Neste aspecto, o governo confunde processo com finalidade.

Soluções estratégicas para a educação superior, neste governo ou no governo antecedente, não são formuladas porque insistem em não assumir que a escolha estratégica para a expansão da educação superior no Brasil foi através do setor privado. Não verbalizar esta opção oferece a oportunidade de vociferar o discurso do “prendo, bato e arreento”, na expectativa de que seja isso o que a sociedade quer ouvir: que o setor privado é sujo, feio, mercantilista.

Subsiste erro fundamental neste discurso. O setor privado foi e é ator fundamental, constitutivo, do processo educativo brasileiro. Cumpriu e cumpre papel importante em todos os níveis de ensino. Tem participação histórica crucial nos níveis que antecedem ao ensino de graduação, como a tem na educação superior. Já passou a hora de ouvir de um presidente da república, ou de um ministro da educação, palavra que demonstre que tudo o que se pensou em termos de parceria público / privado já existiu antes na educação.

Todo discurso governamental é de oposição ao setor privado, apesar de, simultaneamente, promover sua expansão. Tudo se passa como se o discurso punitivo redimisse a falha. Claro, tal problema é mais denso neste governo do que foi no anterior, visto que o programa do principal partido governante contém a idéia de educação pública, geral e irrestrita, como meta. Mas nem por isso a situação foi distinta anteriormente.

Em verdade, a despeito da retórica repressiva do governo, talvez não caiba mais ao Estado brasileiro tergiversar com a escolha estratégica da expansão privatista da educação superior. Hoje, a educação superior brasileira é um setor econômico robusto e uma arena política constituída. É sabido, inclusive, que, do ponto de vista político, o setor educacional tem participado ativamente da colaboração e financiamento de campanhas eleitorais, sem discriminação, registre-se, quanto a candidatos do PT. Ou seja, desde o ponto de vista de sua economia política, o setor educacional é ativo participante das batalhas político-eleitorais. Tanto assim que hoje conta com boa base de apoio no Congresso, bem como com velada simpatia em núcleos rarefeitos do poder. Dificilmente essa realidade será alterada. Política, economia e poder, são nomes aproximados para um mesmo fenômeno: acumulação de recursos e transformação de recursos em política pública e ganhos privados.

Feita e constituída a opção majoritária pelo mercado, resta regulá-lo. E tanto o setor público, quanto o setor privado, precisam se conciliar com esta realidade.

O setor público precisa reconhecer e admitir a escolha, agora permanente, e assumir sua responsabilidade. Como não se pode esperar que o mercado educacional responda adequadamente à estruturação de um sistema de ensino e pesquisa de qualidade exemplar, o setor público precisará garantir a referência de qualidade, o parâmetro através do qual será possível medir a qualidade da vida acadêmica e científica. Assim, estará livrando-se das amarras puramente sindicais e passando a se comprometer com a competência. Infelizmente, ao invés da preocupação com a referência acadêmica, o setor público da educação superior, incluindo o governo, tem preferido o roteiro sindical, o isonômico, o isomórfico, o discurso do “setor público”.

Já o setor privado, tanto no lado patronal/proprietário/mantenedor, quanto no lado docente/profissional, precisaria ter uma face mais competitiva no que se refere tanto aos aspectos regulatórios, como no que se refere aos padrões de qualidade educacional. Deveria, também, estar pronto para assumir a sua face capitalista, de mercado – com tudo o que este tem de virtuoso – , escoimando as chamadas “falhas regulatórias”, ou a ausência do Estado. Deveria, ainda, elaborar um discurso propositivo, lucrativo quando for o caso, mas, sobretudo, competente academicamente. Ou seja, deveria disputar com o Estado tudo aquilo que parece ser seu monopólio: a referência de qualidade, a competência acadêmica, a garantia do futuro das gerações. Estas são características valorizadas pelos vários mercados – acadêmico, financeiro, industrial etc. – na oferta de oportunidades e carreiras. Tudo isso, sem prejuízo do respeito à diversidade, pois temos que nos convencer que a educação superior é um setor que apresenta diversidades e que precisa oferecer ensinamentos diferenciados para brasileiros com diferentes objetivos, competências e habilidades.

ANEXO – Matrículas por IES, por faixa de tamanho e por UF

Unidade da federação		Matriculados		Número de IES	Matriculados/IES
		Total	%		
Acre	Micro IES	367	3,74	3	122
	Pequena IES	863	8,81	2	432
	Média IES				
	Grande IES	8.571	87,45	1	8.571
	Mega IES				
	IGNORADO				
Alagoas	Micro IES	2.496	7,98	8	312
	Pequena IES	5.854	18,72	6	976
	Média IES	1.878	6,01	1	1.878
	Grande IES	21.040	67,29	2	10.520
	Mega IES				
	IGNORADO				
Amapá	Micro IES	388	4,42	2	194
	Pequena IES	2.513	28,63	3	838
	Média IES				
	Grande IES	5.875	66,94	1	5.875
	Mega IES				
	IGNORADO				
Amazonas	Micro IES	280	0,52	5	56
	Pequena IES	2.974	5,50	3	991
	Média IES	14.628	27,04	4	3.657
	Grande IES	17.471	32,29	2	8.736
	Mega IES	18.747	34,65	1	18.747
	IGNORADO				

Bahia	Micro IES	8.632	7,38	40	216
	Pequena IES	21.026	17,97	26	809
	Média IES	22.701	19,40	7	3.243
	Grande IES	17.522	14,98	3	5.841
	Mega IES	47.119	40,27	3	15.706
	IGNORADO				
Ceara	Micro IES	1.775	2,39	11	161
	Pequena IES	6.121	8,24	8	765
	Média IES	8.123	10,94	2	4.062
	Grande IES	6.139	8,27	1	6.139
	Mega IES	52.113	70,17	3	17.371
	IGNORADO				
Distrito Federal	Micro IES	7.020	7,68	40	176
	Pequena IES	12.674	13,87	16	792
	Média IES	10.706	11,72	3	3.569
	Grande IES	11.225	12,28	2	5.613
	Mega IES	49.759	54,45	3	16.586
	IGNORADO				

Unidade da federação		Matriculados		Número de IES	Matriculados/IES
Espírito Santo	Micro IES	9.513	14,31	44	216
	Pequena IES	20.141	30,29	22	916
	Média IES	16.963	25,51	7	2.423
	Grande IES	19.872	29,89	2	9.936
	Mega IES				
	IGNORADO				
Goiás	Micro IES	4.608	4,37	28	165
	Pequena IES	15.140	14,37	18	841
	Média IES	17.669	16,77	7	2.524
	Grande IES	13.012	12,35	1	13.012
	Mega IES	54.934	52,14	2	27.467
	IGNORADO				
Maranhão	Micro IES	766	1,76	5	153
	Pequena IES	3.537	8,14	4	884
	Média IES	5.109	11,76	2	2.555
	Grande IES	34.042	78,34	3	11.347
	Mega IES				
	IGNORADO				
Mato Grosso	Micro IES	5.988	11,45	27	222
	Pequena IES	5.474	10,47	6	912
	Média IES	2.889	5,52	1	2.889
	Grande IES	37.946	72,56	4	9.487
	Mega IES				
	IGNORADO				

Mato Grosso do Sul	Micro IES	4.715	8,45	25	189
	Pequena IES	7.625	13,66	7	1.089
	Média IES	10.741	19,24	3	3.580
	Grande IES	32.636	58,46	3	10.879
	Mega IES				
	IGNORADO	107	0,19	1	107
Minas Gerais	Micro IES	19.991	6,51	103	194
	Pequena IES	68.779	22,41	72	955
	Média IES	30.530	9,95	10	3.053
	Grande IES	122.066	39,77	14	8.719
	Mega IES	65.529	21,35	3	21.843
	IGNORADO				
Pará	Micro IES	286	0,47	2	143
	Pequena IES	7.496	12,25	7	1.071
	Média IES	2.323	3,80	1	2.323
	Grande IES	21.297	34,81	2	10.649
	Mega IES	29.773	48,67	1	29.773
	IGNORADO				

Unidade da federação		Matriculados		Número de IES	Matriculados/IES
Paraná	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	666	1,40	9	74
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	7.776	16,37	7	1.111
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)				
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	24.578	51,74	3	8.193
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	14.480	30,48	1	14.480
	IGNORADO				
Paraná	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	13.904	5,82	64	217
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	43.632	18,28	45	970
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)	28.825	12,07	11	2.620
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	97.084	40,67	11	8.826
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	55.279	23,16	3	18.426
	IGNORADO				
Pernambuco	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	5.637	5,39	27	209
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	28.119	26,89	26	1.082
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)	13.217	12,64	5	2.643
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	19.235	18,39	2	9.618
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	38.365	36,69	2	19.183
	IGNORADO				
	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	2.244	4,30	10	224
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	7.038	13,48	9	782
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)				
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	12.280	23,52	1	12.280

	Mega IES (mais de 15.000) alunos	30.644	58,70	1	30.644
	IGNORADO				
Rio de Janeiro	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	9.563	2,40	50	191
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	25.332	6,35	28	905
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)	59.988	15,04	19	3.157
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	100.460	25,18	10	10.046
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	203.548	51,03	6	33.925
	IGNORADO				
Rio Grande do Norte	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	383	0,89	4	96
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	4.896	11,33	5	979
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)				
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	18.766	43,44	2	9.383
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	19.150	44,33	1	19.150
	IGNORADO				
Rio Grande do Sul	Micro IES (de 1 a 500 alunos)	3.219	1,13	23	140
	Pequena IES (de 501 a 2.000 alunos)	14.724	5,15	15	982
	Média IES (de 2.001 a 5.000 alunos)	20.475	7,17	6	3.413
	Grande IES (de 5.001 a 15.000) alunos	104.058	36,42	11	9.460
	Mega IES (mais de 15.000) alunos	143.223	50,13	5	28.645
	IGNORADO				

Unidade da federação		Matriculados		Número de IES	Matriculados/IES
		Total	%		
Rondônia	Micro IES	3.801	17,11	15	253
	Pequena IES	5.430	24,44	6	905
	Média IES	4.281	19,27	2	2.141
	Grande IES	8.707	39,19	1	8.707
	Mega IES				
	IGNORADO				
Roraima	Micro IES	488	11,70	3	163
	Pequena IES				
	Média IES	3.684	88,30	1	3.684
	Grande IES				
	Mega IES				
	IGNORADO				
Santa Catarina	Micro IES	6.676	4,36	40	167
	Pequena IES	8.476	5,53	11	771
	Média IES	15.190	9,91	5	3.038
	Grande IES	60.740	39,64	7	8.677
	Mega IES	62.150	40,56	3	20.717
	IGNORADO				
São Paulo	Micro IES	46.955	4,69	210	224
	Pequena IES	147.932	14,79	150	986
	Média IES	126.969	12,69	39	3.256
	Grande IES	346.585	34,65	38	9.121
	Mega IES	331.726	33,17	11	30.157
	IGNORADO	-		2	-

Sergipe	Micro IES	276	1,14	1	276
	Pequena IES	1.288	5,30	2	644
	Média IES	2.561	10,5 4	1	2.561
	Grande IES	20.183	83,0 3	2	10.092
	Mega IES				
	IGNORADO				
Tocantins	Micro IES	2.971	11,0 3	11	270
	Pequena IES	739	2,74	1	739
	Média IES	6.004	22,2 9	2	3.002
	Grande IES				
	Mega IES	17.216	63,9 3	1	17.216
	IGNORADO				

Censo do Ensino Superior de 2002 - INEP

SOBRE O(S) AUOR(ES)

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em direito e ciências sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE, Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES, e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado de Direito e de Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultoria para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, onde discute temas relativos à educação, conjuntura política, políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor de *A Gramática Política do Brasil*, *A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político*; *Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a nova face da relação estado-economia no Brasil*. Organizador dos livros *A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, imprevisto e método na pesquisa social* e *State and Society in Brazil: continuity and change*. Co-autor de *Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil*; *Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil e Evolução*; *Institucionalização do Ensino superior Privado no Brasil: 1968-1990 e Dilemmas of State-led Modernization in Brazil*.

Enrico Martignoni

Mestre em Estudos Populacionais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, graduado em ciências econômicas pela UFRJ. É pesquisador do DataBrasil - Ensino e Pesquisa. Participou na elaboração de uma nova metodologia de cálculo de déficit habitacional para todos os municípios de São Paulo na Fundação Seade.

Leandro Molhano Ribeiro

Doutor em Ciência Política, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e graduado em ciências sociais pela UFMG. Assessor da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM) e professor do curso de ciências sociais da UCAM. É pesquisador do Databrasil - ensino e pesquisa. Realiza pesquisas na área de políticas públicas, com ênfase em políticas sociais, e presta consultorias para empresas e instituições públicas e privadas. Autor de artigos na área de Ciências Sociais e Educação.

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. *Série Estudos de Políticas Públicas*, outubro de 2001; também publicado em *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas", Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, fevereiro de 2003.
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo"?**, Edson Nunes. Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).

8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. *Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.*
10. **Governo de Transição FHC – Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas, junho de 2003.*
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, julho de 2003.*
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.*
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, *julho de 2003.*
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Morais e Márcia Marques de Carvalho, *julho de 2003.*
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; *incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.

18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003.*
19. **Segurança versus Insegurança**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003.*
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2003.*
22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*

26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, janeiro de 2004.*
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, fevereiro, 2004.*
28. **Entre o Passado e o Presente**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*
29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, março de 2004.*
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.*
33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha", Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade – política – economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título "Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos".*

34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. *Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em Novo Modelo de Educação para o Brasil, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.*
35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**", Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Texto apresentado no "Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre educación". Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. Série Educação em Números.*
36. **Nota Técnica sobre os documentos "Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina" e "Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito"**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.*
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado no "Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior", FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004*
40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*