

**observatório
universitário**

*Considerações sobre o Conceito de
“Necessidade Social”: uma Nota Técnica*

Documento de Trabalho N° 46

*Enrico Martignoni
Leandro Molhano*

Abril de 2005

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

Enrico Martignoni
emartignoni@databrasil.org.br
Leandro Molhano
lmolhano@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 Moraes
Enrico Martignoni
Helena Maria Abu-Mehri Barroso
Leandro Molhano Ribeiro
Márcia Marques de Carvalho
Vitor de Moraes Peixoto
Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro
20011-901 – Rio de Janeiro – RJ
Tel./Fax.: (21) 3221-9550
e-mail: observatório@observatoriouniversitário.org.br
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

<u>I – “NECESSIDADE SOCIAL” E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR</u>	<u>4</u>
<u>II – A “NECESSIDADE SOCIAL” PODE JUSTIFICAR A REGULAÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR?</u>	<u>8</u>
<u>III – A RELAÇÃO DE PROFISSIONAIS POR HABITANTES DOS ESTADOS OU DOS MUNICÍPIOS É UM BOM CRITÉRIO PARA JUSTIFICAR A REGULAÇÃO DA ABERTURA DE CURSOS DE GRADUAÇÃO?</u>	<u>14</u>
<u>IV - É POSSÍVEL ESTABELECEMOS DE FORMA ADEQUADA UMA RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE PROFISSIONAIS E NÚMERO DE HABITANTES?</u>	<u>25</u>
<u>V – CONSEQÜÊNCIAS NÃO ANTECIPADAS E INDESEJADAS EM REGULAR A EDUCAÇÃO SUPERIOR PELA OFERTA DE VAGAS?</u>	<u>27</u>
<u>SOBRE O(S) ATOR(ES)</u>	<u>32</u>
<u>DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO</u>	<u>33</u>

I – “NECESSIDADE SOCIAL” E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O conceito de necessidade social, sob diferentes roupagens, tem sido recorrentemente utilizado, pelo MEC, na elaboração de diretrizes políticas que procuram definir critérios para a oferta de educação superior no Brasil¹. No atual governo, considerando-se apenas os atos do Executivo, a idéia de necessidade social está presente na Portaria nº 1.264, de 13 de maio de 2004, na Portaria Ministerial nº 2.477, de 18 de agosto de 2004, na Portaria nº 3.381, de 20 de outubro de 2004 e na Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004.

A Portaria 1.264/2004 disciplina os processos de autorização de cursos e credenciamento das IES, estabelecendo que estes “deverão ser priorizados, no que diz respeito à tramitação e à homologação, a partir de uma apreciação preliminar da SESu”, com base em dispositivos constitucionais que tratam da erradicação da pobreza (art. 3º, inciso III), do desenvolvimento regional (art. 43) e da redução das desigualdades regionais e sociais que, de acordo com o estabelecido no art. 170, inciso VII da Constituição Federal, deve ser assegurada

¹ Observa-se, nesse sentido, a preocupação expressa no Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938, que buscava regular o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior da educação. O Decreto, em seu Art. 4º, afirmava que “O Governo concederá a autorização de que trata o art. 2º desta lei...se a localidade onde o curso vá ser instalado possuir as condições culturais necessárias ao seu regular funcionamento”(inciso f) e “se a criação do curso representar real necessidade sob o ponto de vista profissional ou manifesta utilidade de natureza cultural” (inciso g). Vale lembrar, também, que a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, em seu art. 10, tratou da fixação dos distritos geoeducacionais, para efeitos de aglutinação, em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de IES, por considerar, conforme parecer posterior do CFE e portaria ministerial que a regulamentou, que esta abordagem seria a forma mais racional de resolver o problema (Parecer 107/74), ao considerar os pólos geoeducacionais centros urbanos “que, além de concentrar, do ponto de vista educacional, certo volume de atividade, apresentam condições outras de desenvolvimento socioeconômico capazes de situá-los como pontos de irradiação da expansão e desenvolvimento do sistema educacional numa área geográfica bem definida”. Ainda, o Art. 2º do Decreto-Lei Nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, no Art 2º afirma que “Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional.”

como um dos princípios que fundamentam a “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”. A Portaria 1.264 determina, ainda, que os cursos de Medicina, de que trata o art. 27 do Decreto nº 3.800/2001, além de atender aos pontos citados acima, “serão também priorizados em função de uma análise especial da demanda de serviço profissionais na região, mantidas as demais exigências de qualidade previstas pela legislação vigente”.

A Portaria nº 2.477/2004 “regulamenta procedimentos de autorização de cursos superiores de graduação em Instituições de Ensino Superior” e condiciona a ampliação da oferta de cursos às “reais necessidades da região” e à infraestrutura apresentada pela instituição”. Além disso, a Portaria nº 2.477/2004 determina que “os pedidos de autorização serão analisados em conjunto, recebendo deferimento somente os (cursos) que “caracterizem evidente interesse público”.

Em relação a esses dois instrumentos, é importante registrar que a Portaria nº 1.264/2004 define prioridades para tramitação e homologação dos processos de autorização de cursos e credenciamento das IES, enquanto a Portaria Ministerial nº 2,477/2004 define, claramente, um impedimento para a continuidade dos processos de autorização de cursos, sem esclarecer a etapa em que isso deve correr. De comum, entre as duas portarias, há o fato de que em ambas não há definição de quais são precisamente os critérios de avaliação, os indicadores e os parâmetros para conceder prioridade, para dar continuidade ou para encerrar o trâmite dos processos².

² Vale ressaltar, no que se refere à prioridade na autorização de cursos superiores, que a Portaria 3.065, de 30 de setembro de 2004 adiciona como critério aos processos em tramitação no MEC, a existência de projetos pedagógico inovadores. Observa-se, no entanto, que este é um critério exclusivamente endógeno às instituições proponentes, já que remete somente aos projetos pedagógicos dos cursos que sejam considerados inovadores e, assim, contribuam para a melhoria da qualidade da educação superior.

A Portaria nº 3.381, de 20 de outubro de 2004, cria o grupo de trabalho MEC/OAB, com a “finalidade de realizar estudos para consolidar os parâmetros já estabelecidos de análise dos pedidos de autorização de novos cursos jurídicos. O Art. 2º afirma que para os pedidos de autorização dos cursos referidos, o Grupo de Trabalho deverá examinar, para fins de aprofundamento e síntese orientadora ...(o) contexto institucional e necessidade social” (inciso I), além das características próprias das IES e dos cursos - projeto pedagógico (inciso II), corpo docente (inciso III), instalações gerais, como biblioteca, laboratório etc. (inciso IV) -, as avaliações oficiais (inciso V)

A idéia de necessidade social, e o papel das IES como instrumento de desenvolvimento regional e social, volta a ser destacada - e, aliás, de forma no mínimo curiosa - na Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004, que, a julgar pelo que é enunciado em seu art. 1º, deveria tratar apenas de uma questão operacional, qual seja, a protocolização de processos através do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIenS/MEC)³. Porém, em seu art. 3º, ao detalhar os elementos constitutivos dos processos que deverão ser protocolizados, determina, em parágrafo único, que o “credenciamento de instituições, autorização de cursos superiores e aumento de vagas, também deverão conter proposta específica com análise crítica e propositiva que atenda aos critérios de necessidade e responsabilidade social das instituições de educação superior, redução de desigualdades sociais e regionais, e ações afirmativas na promoção de igualdade de condições com vistas à inclusão social”.

³ São listados no Art. 1º os seguintes processos: credenciamento e reconhecimento de IES, credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação Lato Sensu, credenciamento e reconhecimento de IES para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, transferência de manutenção, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de IES, PDI, aditamento de PDI e processos afins.

É importante enfatizar o quadro de indefinição regulamentadora e processual que emerge desse conjunto dos dispositivos legais para autorização de cursos e credenciamento de IES. À prioridade quanto aos atos terminativos de processo de autorização de cursos, cujos projetos são considerados inovadores e contribuem para a melhoria da qualidade da educação superior (Portaria 3,065/2004), adiciona-se a prioridade a ser concedida aos cursos que comprovarem combater a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Portaria 1.264/2004)⁴, considerando-se as “reais necessidades da região” e o “interesse público” (Portaria 2.477/2004). Em nenhuma Portaria observou-se a preocupação em definir de forma inequívoca os critérios de análise do cumprimento das exigências estabelecidas, assim como a identificação dos processos devidos (etapas e prioridades), o que abre margem para argumentações subjetivas que pouco contribuem para a deliberação sobre os processos em tramitação.

Observa-se, ademais, que, embora recorrentemente utilizado pelo poder público para referenciar a política da educação superior, a expressão “necessidade social” ainda não foi devidamente definida ou qualificada. Talvez, justamente em decorrência desta indefinição, o conceito esteja sempre presente nos dispositivos legais -- sem os devidos esclarecimentos dos critérios a serem observados pelos cursos e IES para o cumprimento das exigências estabelecidas -- mas seu efeito prático e objetivo seja, no mínimo, controverso.⁵

⁴ No caso dos cursos de Medicina é importante lembrar que a prioridade está associada, também, com a análise especial da demanda por serviços profissionais na região.

⁵ Uma tentativa mais consistente de conceituação “de necessidades sociais e de fixação de critérios de sua aplicação para planejamento da expansão do ensino superior”, talvez, tenha sido o Parecer nº 3.491/77, elaborado por comissão especialmente para este fim designada. O referido parecer propõe uma classificação mista envolvendo Necessidades Técnicas, Necessidades Sociais *stricto sensu* e Necessidades Culturais, nos níveis regional e nacional. Os indicadores relevantes, deveriam ser construídos, nos dois níveis e nas três dimensões de “Necessidade”, a partir de informações sobre: a) Estrutura e Dinâmica da População Total (variáveis: número total de habitantes, estrutura etária, sexo e grau de urbanização); b) Estrutura do Ensino de 1º e 2º Graus (variáveis: taxa de escolarização da população, evolução da matrícula e dos concluintes dos cursos); c) Estrutura Atual do Ensino Superior (variáveis: cursos existentes, matrículas, candidatos, vagas oferecidas e preenchidas e número de concluintes); d) Mercado

II – A “NECESSIDADE SOCIAL” PODE JUSTIFICAR A REGULAÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR?

A indefinição sobre o significado de “necessidade social” tem conseqüências para a implementação das políticas educacionais que utilizam a expressão como referência, uma vez que a imprecisão conceitual impossibilita a determinação das dimensões e, conseqüentemente, dos indicadores (medidas) que devem ser considerados relevantes para orientar as políticas propostas⁶. Ou seja, a imprecisão conceitual impede sua operacionalização em indicadores e medidas observáveis, que deveriam pautar tanto as ações do poder público em sua política regulatória, como as ações das IES no cumprimento da lei e de sua missão⁷.

Se, por suposição, a indefinição conceitual for proposital, por exemplo, para não criar “camisas de força” ou “amarras” ao sistema de educação superior, então não há motivo para a sua utilização nos textos legais. Enquanto “necessidade

de Trabalho Regional (variáveis: força de trabalho, taxa de crescimento do emprego, estratificação do emprego, estrutura e níveis salariais, estoque de mão de obra de nível superior); e e) Caracterização da Atividade Econômica (variáveis: principais atividades econômicas e produção, por setor e ramo. Para registro, é conveniente lembrar que a Portaria 181, de 23 de fevereiro de 1996 (revogada pela Portaria 641 de 13 de maio de 1997), ao tratar dos procedimentos relativos à autorização de cursos e habilitações, também procura definir indicadores básicos de “necessidade social”.

⁶ A definição conceitual é fundamental para a apreensão adequada dos fenômenos sociais que se pretende analisar. “The history of the social sciences is and remains a continuous process passing from the attempt to order reality analytically through the construction of concepts...” WEBER, M. “Science as a Vocation” In *Essays of Sociology*, 1949, p. 105.

⁷ Os conceitos podem ser conotativos ou denotativos. Neste último caso, significa que é um termo utilizado para apreender empiricamente, permitindo uma descrição acurada do fenômeno investigado. Ver SARTORI G. *A Política*. Brasília: Editora da UNB, 2003 e em ODGEN. C. K. e RICHARDS, I.A. *The Meaning of Meaning*. San Diego, Hartcourt, 1989.). Um conceito pode ser considerado adequado quando preenche os seguintes critérios: coerência (diferencia, define, clarifica e delimita o fenômeno); é operacionalizável (passível de ser medido através de indicadores precisos); válido (refere-se de forma inequívoca ao fenômeno); útil aos propósitos para os quais foi formulado; parcimoniosos (pode ser apreendido através de poucos atributos). A discussão metodológica sobre a operacionalização adequada de conceitos nas ciências sociais pode ser encontrada em GERRING, J. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge University Press, 2001 e KING, Gary, KEOHANE, Robert O. (Robert Owen), VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, 1994. A utilização de técnicas para testar especificamente a validade dos conceitos pode ser encontrada em PEENINGS, P., KEMAN, H. e KLEINNIJENHUIS, J. *Doing Research in Political Science: a introduction to comparative methods and statistics*. Sage Publication, 2003.

social” for um conceito fluido, é possível elaborar indicadores sobre qualquer dimensão da vida social de uma determinada localidade para justificar as mais diversas políticas educacionais, ou as mais diferentes ações e missões das IES e do próprio poder público.

Tomando-se como exemplo a área jurídica, é possível justificar a criação de cursos de Direito em todas as localidades do país, apenas tomando-se o cuidado de apresentar justificativas diferenciadas por região. Nas áreas mais pobres, por exemplo, indicadores comparativos com regiões mais ricas podem ser utilizados para mostrar a “necessidade social” de aumentar o acesso à justiça. O curso de Direito poderia, então, ter como justificativa a formação de quadros para o mercado de trabalho local, além da prestação de assistência social, através de escritórios de prática jurídica. Nas regiões mais ricas e populosas, a “necessidade social” por novos cursos de direito poderia ser operacionalizada com base no elevado número de ações na justiça, decorrente das intensas relações comerciais e pessoais existentes. Assim, poder-se-ia pensar nos seguintes indicadores de necessidade social, conforme as características socioeconômicas da região:

Para regiões pobres: número de escritórios com justiça gratuita, número de habitantes por advogados, salário médio dos advogados em relação ao salário médio geral.

Para regiões ricas: número de habitantes com até 4 salários mínimos por escritório de advocacia gratuito, salário médio das pessoas formadas em Direito em relação a outras profissões, candidato/Vaga elevado nas universidades públicas em relação aos demais cursos.

Para regiões medianas: pode-se fazer um mix de indicadores.

O exercício acima mostra que é possível elaborar diferentes indicadores para apresentar a ocorrência de determinado tipo de “necessidade social” em qualquer localidade e, com isso, justificar diferentes argumentos para coibir ou incentivar a criação de instituições e/ou cursos de graduação. Sendo assim, se o conceito for impreciso, justificar a abertura de um curso de graduação passa a depender, em grande parte, da criatividade em elaborar um conjunto de indicadores/argumentos que conduzam a um diagnóstico que aponte a importância de cursos superiores naquela localidade.

Um exemplo, nesse sentido, pode ser apresentado através da utilização do Índice de Gini⁸ e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicadores consagrados de desigualdade e desenvolvimento social, respectivamente, para diagnosticar situações ou contextos de “necessidade social” nos municípios brasileiros. Em primeiro lugar, conforme Tabela 1 abaixo, observa-se uma correlação inversa baixa entre os indicadores (-0,35), o que significa que municípios com alto desenvolvimento social não necessariamente têm desigualdade acentuada⁹. Ao contrário, é possível encontrar municípios com baixa desigualdade e elevado IDH, como mostra o gráfico de dispersão correspondente à correlação entre ambos os indicadores¹⁰.

⁸ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade entre os indivíduos, segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, que indica ausência de desigualdade (mesmo valor de renda para todos os indivíduos), a 1, que indica desigualdade máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade).

⁹ Correlação é uma das diversas técnicas estatísticas utilizadas para medir a associação entre variáveis. Através dela, calcula-se a intensidade e o sentido da variação conjunta entre duas variáveis. O coeficiente de correlação pode variar entre -1 (que significa que há uma relação perfeita e inversa entre duas variáveis) e 1 (que indica uma relação perfeita e direta entre elas). Se o valor da correlação for 0, quer dizer que não se observa uma relação entre as duas variáveis.

¹⁰ O gráfico de dispersão permite visualizar a associação entre variáveis. No exemplo acima, observa-se uma forte dispersão em torno da reta, indicado a baixa correlação calculada. Ademais, observa-se pontos com baixo IDHM e elevado Índice de Gini e vice-versa.

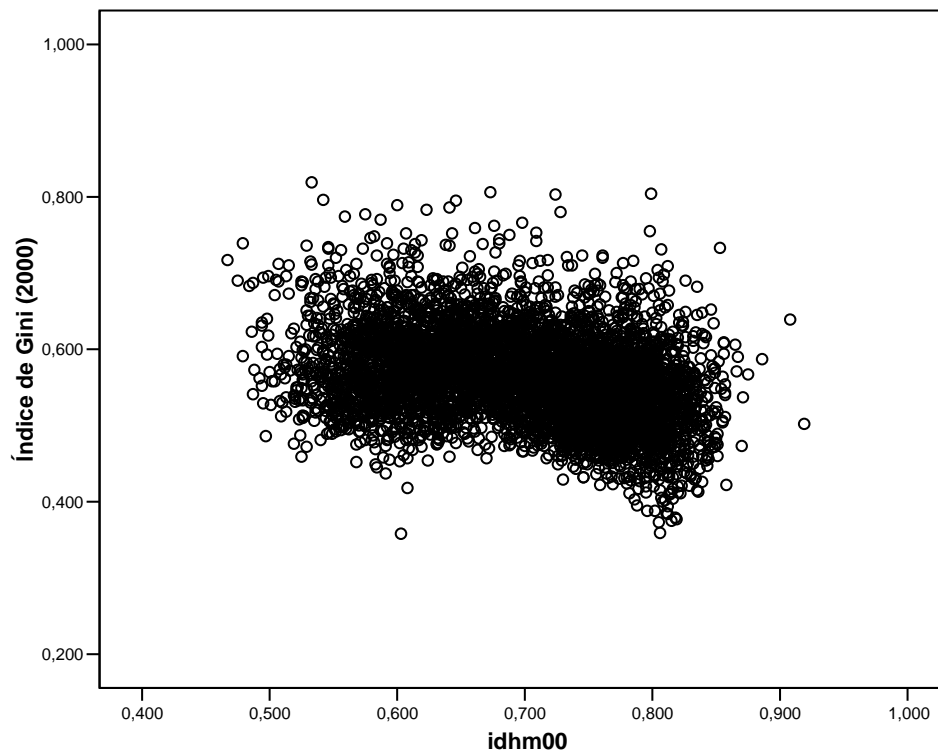
Tabela 1 – Correlação entre o Índice de Gini e o IDH nos municípios brasileiros 1991 e 2000.

	idhm91	idhm00
Índice de Gini (2000)	-,350(**)	-,340(**)
N	5497	5497

** Correlação significativa no nível de 0.01.

Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

Figura 1 – Gráfico de dispersão entre o Índice de Gini e o IDH nos municípios brasileiros em 2000.



Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

Portanto, qualquer um dos dois indicadores poderia ser escolhido para compor diagnósticos completamente diferentes e para “justificar” a abertura de um determinado curso de graduação. Ambos os indicadores, por exemplo, relacionam-se de forma completamente diferente com informações sobre a escolaridade da população dos municípios brasileiros, como a proporção de pessoas com mais de 11 anos de estudo dos municípios (ou seja aquelas que passaram do ensino médio). Enquanto o índice de Gini tem relação muito baixa

com a proporção de pessoas com mais de 11 anos de estudo, o IDH mantém correlação elevada, acima de 0,7, com este indicador (tabela 2). Nesse caso, em uma simulação para justificar a abertura de cursos onde já existe um contingente elevado de pessoas com alta escolaridade, o índice de Gini poderia ser utilizado, em detrimento do IDH.

Tabela 2 – Correlação entre população com mais de 11 anos de estudo, Índice de Gini e IDH nos municípios brasileiros 1991 e 2000.

	Índice de Gini (2000)	idhm00
% da população com mais de 25 anos com mais de 11 anos de estudo (1991)	-0,212(**)	0,757(**)
% da população com mais de 25 anos com mais de 11 anos de estudo (2000)	-0,190(**)	0,793(**)
N	5.507	5.497

** Correlação significativa no nível de 0.01.

Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

Permanece, portanto, a questão: por que e/ou como poder-se-ia utilizar o conceito de necessidade social para regular a abertura de cursos superiores?

É possível identificar dois tipos de respostas para a questão:

- a) quando necessidade social for identificada como demanda da população por educação superior.
- b) quando a provisão de educação superior for concebida como forma de contribuir para a superação de dificuldades ou provisão de melhorias em diversas áreas da vida social, cultural, econômica etc.

A princípio, todos indivíduos que tiverem o mínimo de escolaridade requerido para ingressar em um curso superior podem fazê-lo¹¹. Assim, os indivíduos com, no mínimo o ensino médio completo, podem demandar ensino superior. No entanto, nem todos que preenchem o requisito mínimo de escolaridade desejam ingressar no ensino superior. A demanda por educação superior é difícil de medir socialmente, pois é, também,, uma demanda individual. Ou

¹¹ Essa discussão não leva em consideração o financiamento do ensino superior.

seja, a educação é um bem (público) de apropriação individual é uma demanda dos indivíduos que, tendo escolaridade suficiente para ingressar na educação superior, desejam fazê-lo, qualquer que seja o motivo: profissionalização, diversão, aquisição de cultura geral, necessidade do diploma, etc¹². Nesse sentido, a existência de 100% de pessoas com escolaridade superior completa em uma determinada localidade não significa que não haja demanda por parte dessa população, ou por parcela desta, por mais educação superior¹³. Nesse caso, o conceito de necessidade social é pouco útil como critério de abertura de cursos superiores, pois, a princípio, sempre poderá haver (mais) provisão de educação superior, na medida em que houver indivíduos dispostos a tê-la.

A segunda resposta poderia ser utilizada para “direcionar” a abertura de cursos, mas, dificilmente, para coibi-la, uma vez que dificilmente a não oferta de educação superior poderá, de alguma maneira, ter efeito positivo para a vida social, cultural e econômica de uma determinada localidade. Poderia, também, ser considerada – e, mais uma vez, para incentivar e não para coibir – na resolução de um determinado problema (necessidade) social previamente definido ou identificado em áreas de conhecimento pouco exploradas¹⁴.

¹² Considerar a educação como um bem público de apropriação individual significa diferenciá-la, por um lado, dos bens coletivos, que se caracterizam por serem não excludentes, ou seja, sua provisão é apropriada por todos os indivíduos indistintamente, e, por outro lado, dos bens privados, cujos benefícios são apropriados somente pelo seu consumidor. Diferentemente de ambas as situações, a educação é, geralmente, entendida como um bem público, na medida em que seus benefícios têm conseqüências para toda sociedade, embora sua apropriação seja individual. Isso significa que, também, é do interesse da sociedade que uma população escolarizada. De todo modo, é difícil especificar a natureza desse interesse social, na medida em que é uma espécie de interesse difuso, genérico. A discussão sobre a educação como bem público e como bem privado pode ser encontrada em Labaree, D. “No Exit: public education as an inescapably public good”. In Cuban, L. e Shippis, D (eds.). **Reconstructing the Common Good in Education: coping with intractable american dilemmas**. Stanford Universtiy Press, 2000.

¹³ Vale lembrar, inclusive, que esse é a idéia que está por trás da educação continuada, que está no espírito da política educacional.

¹⁴ No passado recente foram editados vários instrumentos incentivando a formação de professores para o ensino fundamental e médio, numa tentativa de resolver o problema do deficit e da baixa qualificação dos professores dedicados a estes níveis de ensino. Porém, como argumentado, não justifica a proibição da oferta de educação, em qualquer área de conhecimento, já que não se pode proibir a demanda individual por educação (bem público de apropriação individual) por parte dos indivíduos.

III – A relação de profissionais por habitantes dos estados ou dos municípios é um bom critério para justificar a regulação da abertura de cursos de graduação?

A orientação do Ministério da Educação, traduzida em atos normativos recentes, tem sido condicionar a oferta de educação superior – tanto no que diz respeito às instituições quanto aos cursos e à ampliação de vagas – à uma relação entre o número de profissionais/população de uma determinada região, além de indicadores de “necessidade social”¹⁵. Essa preocupação está expressa, por exemplo, nos documentos intitulados “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina” e “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Direito” elaborados pelo Ministério da Educação com o objetivo de criar critérios para abertura de novos cursos. Um dos aspectos levantados nos documentos é a relação entre o número de profissionais por habitantes que se pode considerar razoável para o Brasil.

O documento sobre autorização de cursos na área médica justifica a “necessidade do mapeamento da distribuição de médicos, em geral e por especialidade, além do estudo das condições e de propostas para a fixação dos profissionais, permitindo estabelecer a lógica, em todas as regiões do país, para a regulação da formação em relação às necessidades...”. Procura-se regular a localização da formação do profissional de medicina, a partir do diagnóstico da necessidade de melhor distribuição de médicos. Isso seria realizado tanto através do levantamento da demanda pela educação superior como por indicadores de necessidade social. Nesse sentido, o documento associa a distribuição de profissionais de medicina, medida pela razão médicos por habitante, à distribuição da localização da formação de profissionais, medida pela razão entre as vagas em cursos de medicina e o número de habitantes.

¹⁵ As áreas da saúde e do direito serão utilizadas para exemplificar alguns aspectos abordados no texto, uma vez que estas áreas foram objeto de regulamentação específica e por terem suas representações de classe totalmente envolvidas no debate.

Os mesmos pressupostos são aplicados para a autorização dos cursos de direito. Os argumentos apresentados no documento encontram-se divididos da seguinte forma:

os cursos de Direito têm contribuído para construção e garantia do desenvolvimento da sociedade brasileira, devendo-se, inclusive, considerar as necessidades locais e regionais;

necessidade de aprofundamento e renovação dos estudos em decorrência dos avanços da ciência, conforme Parecer CNE/CES 55/04;

dificuldade de estabelecer parâmetros e indicadores precisos no que se refere à necessidade social e à demanda da sociedade pelo conhecimento jurídico;

utilização de critérios geográficos e estatísticos para se analisar a conveniência de se implantar os cursos em um determinado município.

O documento afirma a “necessidade de se buscar uma melhor distribuição da formação de Bacharéis em Direito no País”, devendo-se para isso “criar um sistema de regulação que, por um lado, estimule a abertura de novos cursos conforme a necessidade local e regional, e por outro, reforce a avaliação dos atualmente existentes, acoplado a um processo de melhoria da qualidade...”.

Ou seja, ambos os documentos sugerem a regulação da educação superior, especificamente no que se refere à autorização de cursos, através da análise da sua “necessidade social”, medida através de indicadores sociais, da “oferta” de profissionais (profissionais/habitantes) e do número de vagas no curso de graduação por habitantes. Nas áreas de medicina e direito, a justificativa para permitir ou coibir a abertura de novos cursos (ou vagas) em determinadas regiões apóia-se em comparações que mostram que, no Brasil, há uma má distribuição de médicos e advogados entre municípios e estados, de acordo com o número de habitantes, com ênfase para a forte concentração desses

profissionais em áreas urbanas e economicamente mais desenvolvidas¹⁶. A partir desse diagnóstico, afirma-se a necessidade de proporcionar uma melhor distribuição de profissionais, regulando a localização de sua formação nos cursos de graduação.

A utilização da relação profissionais / população como critério para autorização de cursos, admitindo-se a possibilidade de que o pressuposto da necessidade social seja possível, apóia-se nas seguintes premissas:

o número de vagas por habitantes reflete, de forma adequada, o número de estudantes que se tornarão profissionais na mesma localidade em que se formaram;

aqueles que se formarão na região, exercerão a profissão na própria região;

a constatação de que a fixação do número de profissionais por habitante é um indicador adequado para o atendimento das necessidades de profissionais da saúde e de advogados;

os indicadores de “necessidade social” utilizados refletem de forma adequada a demanda por profissionais da área.

os profissionais existentes atuarão para resolver a “necessidade social” identificada.

Essas premissas, no entanto, apresentam as seguintes fragilidades:

Não há associação empírica entre vagas por habitantes e profissionais por habitantes. Além disso, há uma grande diferença entre as vagas ofertadas e o número de concluintes de um determinado cursos. No caso do Direito, aliás, além da diferença natural, esta se torna ainda maior tendo em vista o alto índice de reprovação no Exame da Ordem, requisito para o exercício profissional de advogado.

¹⁶ Além disso, pode-se considerar, seguindo a idéia de educação continuada, que pode ser oportuno a oferta de aperfeiçoamentos constantes (e portanto de cursos periódicos) aos profissionais existentes na localidade.

A fixação do profissional na região em que se formou só seria possível na ausência de imigração entre profissionais formados, o que não se observa, conforme os dados da PNAD dispostos na próxima tabela. Estudos mostram que os diferenciais de salários e oportunidades entre regiões é um incentivo para a migração das pessoas com formação acadêmica. A migração redistribui os profissionais que buscam melhores ocupações com rendimentos mais elevados.

A existência de profissionais, apenas, não significa que os problemas existentes ou a “necessidade social” identificada serão resolvidos.

Partindo do princípio da racionalidade, espera-se que as pessoas busquem melhores oportunidades de emprego e rendimentos. É natural, portanto, que a distribuição da população tenha uma configuração semelhante à distribuição de riqueza no país. Para quebrar essa lógica é preciso que o incentivo para se trabalhar nas regiões menos desenvolvidas seja superior ao custo de oportunidade de permanecer nas regiões mais ricas. Abrir uma IES numa região pouco desenvolvida só vai desestimular a migração se acompanhada de políticas de desenvolvimento e de fixação¹⁷. Ou seja, para tentar reverter essa lógica, o escopo das políticas educacionais teria que estar integrado a outras políticas públicas.

Os dados sobre migração no Brasil mostram que há grande contingente da população com 25 ou mais anos de estudo, fora do seu estado de nascimento. Apenas três estados – Rondônia, Roraima e Mato Grosso -- e o Distrito Federal têm a participação dos não-nativos (não-nascidos no estado) maior que a população nativa (nascida no município). Os possíveis motivos para tal situação

¹⁷ A Índia, por exemplo, sofre com a intensa “fuga de cérebros” para os países mais ricos, embora recentemente, tenha consigo reduzir, um pouco, este processo. “La casi universal emigración de sus graduados en ciencias de la computación de hace una década ha disminuido hasta alcanzar el 70%. Esto se debe al creciente número de trabajos muy bien remunerados que hoy existen en las empresas nacionales y multinacionales establecidas en el país a raíz de la liberalización del mercado.” (LA EDUCACION SUPERIOR EN LOS PAÍSES ENDESAROLLO: PELIGROS Y PROMESAS, pg. 85). Se isso ocorre entre países, muitas vezes com culturas diferentes, seria extremamente ingênuo acreditar na fixação de profissionais no interior de um país, simplesmente, através da abertura de cursos superiores.

estão relacionados ao grande fluxo migratório observado desde a década de 80, nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na região Centro Oeste, exceto Brasília, a agroindústria alavanca a economia da região e a necessidade de mão de obra qualificada é suprida pela importação de outras regiões. Na região Norte, pelo fato de haver um baixo número de pessoas qualificadas, a migração de mão-de-obra qualificada tem uma participação elevada no total da população com 15 anos ou mais. O Distrito Federal, por ser a sede do Governo Federal, sede administrativa e política do país, importou a maior parte de sua mão-de-obra qualificada. Em torno de 80% das pessoas qualificadas são de não nativos, tratando-se do maior percentual encontrado. É importante observar que em 19 estados o número relativo de não nativos com curso superior é maior que o de não nativos que não tem curso superior; isso só não ocorre em três estados -- Pará, Rio de Janeiro e São Paulo -- onde, ademais, a população não nativa supera a nativa. Registre, finalmente, que o Piauí não está sendo contabilizado em nenhuma das duas situações uma vez que valores são praticamente idênticos.

Tabela 3
Condição migratória em relação à naturalidade (UF), pessoas com 25 anos ou mais, 2003

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N (%)
----------------------	---------------------	----------------------------	-------------------------	-------------

Rondônia	Nativo	19,6	20,7	89748 (19,7)
	Não Nativo	80,4	79,3	366504 (80,3)
Acre	Nativo	80,8	53,3	141504 (78,7)
	Não Nativo	19,2	46,7	38395 (21,3)
Amazonas	Nativo	77,1	64,7	772035 (76,4)
	Não Nativo	22,9	35,3	237987 (23,6)
Roraima	Nativo	28,1	35,5	33184 (28,4)
	Não Nativo	71,9	64,5	83752 (71,6)
Pará	Nativo	70,9	78,4	1503708 (71,3)
	Não Nativo	29,1	21,6	605893 (28,7)
Amapá	Nativo	51,5	44,7	105710 (51,2)
	Não Nativo	48,5	55,3	100864 (48,8)
Tocantins	Nativo	51,1	37,4	295519 (50,5)
	Não Nativo	48,9	62,6	(49,5) 289875
Maranhão	Nativo	81,8	83,2	2141182 (81,9)
	Não Nativo	18,2	16,8	474732 (18,1)
Piauí	Nativo	88,2	88,0	1261233 (88,2)
	Não Nativo	11,8	12,0	169037 (11,8)
Ceará	Nativo	93,9	84,8	3545800 (93,4)
	Não Nativo	6,1	15,2	249142 (6,6)
Rio Grande do Norte	Nativo	88,0	76,6	1265065 (87,4)
	Não Nativo	12,0	23,4	183143 (12,6)
Paraíba	Nativo	90,8	82,1	1606068 (90,2)
	Não Nativo	9,2	17,9	174073 (9,8)
Pernambuco	Nativo	90,4	82,5	3646643 (89,9)
	Não Nativo	9,6	17,5	409936 (10,1)
Alagoas	Nativo	89,5	82,1	1213818 (89,2)
	Não Nativo	10,5	17,9	147428 (10,8)
Sergipe	Nativo	85,1	78,3	781800 (84,7)
	Não Nativo	14,9	21,7	141355 (15,3)
Bahia	Nativo	91,0	79,6	5931186 (90,6)
	Não Nativo	9,0	20,4	615885 (9,4)
Minas Gerais	Nativo	90,9	86,6	9193578 (90,6)
	Não Nativo	9,1	13,4	953760 (9,4)
Espírito Santo	Nativo	72,1	66,4	1248029 (71,7)
	Não Nativo	27,9	33,6	493097 (28,3)
Rio de Janeiro	Nativo	74,3	80,8	6802352 (75,1)
	Não Nativo	25,7	19,2	2251171 (24,9)
São Paulo	Nativo	61,6	83,1	14216216 (64,5)
	Não Nativo	38,4	16,9	7818501 (35,5)
Paraná	Nativo	71,5	70,6	3909321 (71,4)
	Não Nativo	28,5	29,4	1565043 (28,6)
Santa Catarina	Nativo	81,6	69,9	250973 (80,4)
	Não Nativo	18,4	30,1	618140 (19,6)
Rio Grande do Sul	Nativo	95,4	91,8	5835919 (95,0)
	Não Nativo	4,6	8,2	307662 (5,0)
Mato Grosso do Sul	Nativo	54,8	50,4	632590 (54,4)
	Não Nativo	45,2	49,6	530359 (45,6)

Mato Grosso	Nativo	34,8	37,0	459766 (34,9)
	Não Nativo	65,2	63,0	855848 (65,1)
Goiás	Nativo	63,2	65,2	1786345 (63,3)
	Não Nativo	36,8	34,8	1035788 (36,7)
Distrito Federal	Nativo	19,9	20,0	232037 (19,9)
	Não Nativo	80,1	80,0	931341 (80,1)

Fonte: Pnad 2003 IBGE. Elaboração própria a partir dos microdados.

Curso superior refere-se às pessoas que já cursaram a educação superior, o mestrado ou o doutorado.

Situação análoga é observada quando se considera a migração intermunicipal. Expressivos contingentes populacionais com 25 ou mais anos de estudo são oriundos de municípios que não aqueles onde residem, como pode ser observado na Tabela 4. Diferentes fatores concorrem para este processo. Por exemplo, algumas cidades universitárias não possuem um mercado de trabalho capaz de absorver a mão-de-obra formada e com isso a migração entre municípios tende a ser maior para todas as unidades da federação. De fato, das 27 unidades da federação, 18 apresentaram percentual de não-nativos no município maior do que o de nativos. É, também, importante considerar que há municípios em que as IES são grandes empregadoras e formadoras de mão-de-obra, como Vassouras (RJ), Viçosa (MG), Campinas (SP) e Niterói (RJ), com forte concentração de IES, públicas ou privadas. Nestas cidades, o mercado de trabalho não tem força suficiente para absorver o número de formandos. São municípios, em grande medida, exportadores de mão-de-obra.

Outro aspecto que deve ser considerado, diz respeito ao recorte municipal. Serviços de energia elétrica pública, esgotamento e coletas de lixo são características de serviços municipais por isso, nesse caso, esses recortes são relevantes. A educação básica também entra nesse rol, pois a distância entre a residência dos alunos do ensino fundamental e a escola não deve, ou não é recomendável, ultrapassar os limites municipais. Para a educação superior esse limite perde racionalidade, uma vez que a infra-estrutura necessária para a abertura e manutenção de instituições de educação superior a custos razoáveis, requer a existência de profissionais habilitados para o magistério ou,

alternativamente, a capacidade de atrair profissionais de outras regiões tomando-se como base padrões de remuneração superiores.

Tabela 4
Condição migratória em relação ao municípios de nascimento das pessoas com 25 anos ou mais, por grau de ensino (não superior ou superior), por UF em 2003

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior (%)	Total N (%)
Rondônia	Nativo	13,3	16,5	616191 (3,5)
	Não Nativo	86,7	83,5	394633 (86,5)
Acre	Nativo	45,7	40,2	81541 (45,3)
	Não Nativo	54,3	59,8	98541 (54,7)
Amazonas	Nativo	48,0	48,6	484808 (48,0)
	Não Nativo	52,0	51,4	525214 (52,0)
Roraima	Nativo	21,8	35,5	26136 (22,4)
	Não Nativo	78,2	64,5	90800 (77,6)
Pará	Nativo	34,1	52,5	739399 (35,0)
	Não Nativo	65,9	47,5	1370202 (65,0)
Amapá	Nativo	35,3	34,0	72861 (35,3)
	Não Nativo	64,7	66,0	133713 (64,7)
Tocantins	Nativo	22,7	14,8	130894 (22,4)
	Não Nativo	77,3	85,2	454500 (77,6)
Maranhão	Nativo	37,5	43,2	985462 (37,7)
	Não Nativo	62,5	56,8	1630452 (62,3)
Piauí	Nativo	56,3	53,0	803491 (56,2)
	Não Nativo	43,7	47,0	626779 (43,8)
Ceará	Nativo	57,2	52,3	2160541 (56,9)
	Não Nativo	42,8	47,7	1634401 (43,1)
Rio Grande do Norte	Nativo	44,4	39,5	639096 (44,1)
	Não Nativo	55,6	60,5	809112 (55,9)
Paraíba	Nativo	51,3	39,3	897740 (50,4)
	Não Nativo	48,7	60,7	882401 (49,6)
Pernambuco	Nativo	52,7	47,9	2126213 (52,4)
	Não Nativo	47,3	52,1	1930366 (47,6)
Alagoas	Nativo	62,4	57,9	846596 (62,2)
	Não Nativo	37,6	42,1	514650 (37,8)
Sergipe	Nativo	52,2	57,2	484600 (52,5)
	Não Nativo	47,8	42,8	438555 (47,5)
Bahia	Nativo	56,3	47,1	3664118 (56,0)
	Não Nativo	43,7	52,9	2882953 (44,0)
Minas Gerais	Nativo	50,4	48,4	5100513 (50,3)
	Não Nativo	49,6	51,6	5046825 (49,7)
Espírito Santo	Nativo	37,3	38,3	651227 (37,4)
	Não Nativo	62,7	61,7	1089899 (62,6)
Rio de Janeiro	Nativo	56,3	66,4	5214952 (57,6)
	Não Nativo	43,7	33,6	3838571 (42,4)
São Paulo	Nativo	33,0	49,8	7782181 (35,3)

	Não Nativo	67,0	50,2	14252536 (64,7)
Paraná	Nativo	31,6	35,5	1749770 (32,0)
	Não Nativo	68,4	64,5	3724594 (68,0)
Santa Catarina	Nativo	44,8	37,0	1391565 (44,0)
	Não Nativo	55,2	63,0	1767548 (56,0)
Rio Grande do Sul	Nativo	45,8	48,7	2833548 (46,1)
	Não Nativo	54,2	51,3	3309752 (53,9)
Mato Grosso do Sul	Nativo	30,3	28,3	349954 (30,1)
	Não Nativo	69,7	71,7	812995 (69,9)
Mato Grosso	Nativo	18,3	23,0	245342 (18,6)
	Não Nativo	81,7	77,0	1070272 (81,4)
Goiás	Nativo	28,5	32,2	809780 (28,7)
	Não Nativo	71,5	67,8	2012353 (71,3)
Distrito Federal	Nativo	19,9	20,0	232037 (19,9)
	Não Nativo	80,1	80,0	931341 (80,1)

Fonte: Pnad 2003 IBGE. Elaboração própria a partir dos microdados.

Observe-se, ainda, que a contagem da população é feita no local de residência. Em torno das metrópoles e das cidades pólo, existem muitos municípios que são considerados “cidades dormitórios”. É o caso de municípios como São Gonçalo (RJ) com mais de 800.000 habitantes, cuja economia não apresenta dinâmica suficiente para empregar todos os seus cidadãos. Os trabalhadores têm que se voltar para cidades próximas como Niterói e Rio de Janeiro onde, não apenas terão melhores padrões de remuneração, como também, no caso dos trabalhadores-estudantes, melhores e maiores oportunidades de acesso à educação superior.

Isso quer dizer, portanto, que criar uma IES em “cidades dormitórios”, pode não atender à expectativa da população já que as necessidades de trabalho e educacionais encontram-se no município próximo, mais desenvolvido em alguns casos. Além disso, muitas vezes, a jornada de trabalho longa e o sistema de transporte deficiente não permitem que a população chegue a tempo de assistir as aulas no município em que reside.

Além da migração, a existência de profissionais em determinada localidade pode não contribuir (ou contribuir muito pouco) para a superação das necessidades sociais existentes. Para isso, seria preciso incorporar esses

profissionais a políticas públicas capazes de solucionar os problemas existentes. Isso ultrapassa o escopo de atuação e responsabilidade das IES (sem contar, em correspondência com as informações sobre migração, que os programas de políticas públicas podem contar com profissionais formados em qualquer região do país ou fora dele). Formar qualquer tipo de profissional (médicos, advogados ou engenheiros, etc.) e fixá-los em região não se relaciona necessariamente com a solução de problemas, uma vez que o livre exercício profissional pode levá-los a atuar em programas públicos ou a favor de clientela específicas.

Some-se a isso, o fato de que os graduados não necessariamente trabalham nas áreas em que se formam. Exercício realizado com base nos dados do Censo Demográfico revela que 680.173 pessoas concluíram o curso de direito em 2000. Destas, na época do Censo, 24,8% encontravam-se desocupadas, 36,5% estavam trabalhando em áreas não relacionadas à área jurídica e, somente, 38,7% trabalhavam em áreas relacionadas à sua formação (tabela 5).

Tabela 5 - Atividade ocupacional dos formados em Direito

Atividade*	N	%
Total em atividade relacionada a área	263.639	38,7
Autônomo e Empresas	239.052	35,1
Judiciário	24.587	3,6
Outras áreas	248.303	36,5
Sem emprego	169.205	24,8
Total Geral	681.147	100

*Nota: Pessoas formadas em direito e que trabalhavam ou não na semana de referência do Censo 2003
Fonte: Censo Demográfico do IBGE e 2003. Elaboração: Observatório Universitário

Se forem considerados somente os graduados de Direito economicamente ativos, observa-se que 51,4% (262.665) estavam atuando na área jurídica (tabela 6). Ou seja, mais ou menos a metade dos Bacharéis em Direito, no Brasil, estava trabalhando em outra área¹⁸. O próprio documento sobre autorização dos

¹⁸ Estudo realizado por Cláudio de Moura Castro com os dados do Censo de 1980 e 1991 apresenta resultado semelhante: em 1980, em média, 44,24% das pessoas trabalhavam em profissões relacionadas ao curso de formação. Em 1991, o percentual foi menor, em torno de 38%. As áreas médicas e odontológicas são exceções (Enfermagem, Medicina, Odontologia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária) com mais de 70% dos formados trabalhando na área de formação. Ver Castro, C.M. Os

cursos na área jurídica reconhece essa realidade, ao afirmar que “face à amplitude da sua formação (Bacharel em Direito), nem todos os bacharéis atuam como profissionais da área. Cidadãos, empresários de todos os níveis, políticos, trabalhadores diversos, sindicalistas e tantos outros, buscam a formação em direito sem pretender atuar diretamente como operadores de direito”. A distribuição da ocupação dos graduados em direito nos estados mostra que esse fenômeno ocorre indistintamente pelo Brasil. Em pouco estados observam-se 60% ou mais de graduados em direitos trabalhando na área. Em nenhum deles, no entanto, o percentual passa de 65%.

Tabela 6- Pessoas que concluíram o curso de Direito e que trabalhavam na semana de referência do Censo, por ramo de ocupação (jurídica ou não), segundo as UF - Brasil - 2000

Brasil, Região e UF	Pessoas que concluíram o curso de Direito e que trabalham							
	Área Jurídica*				Outras Áreas		Total	
	Autônomos e de empresas	Judiciário e da segurança pública ¹	Total	%	Total	%	N°	%
<i>Brasil</i>	239.052	24.587	262.665	51,4	248.303	48,6	510.968	100,0
<i>Norte</i>	6.623	1.398	8.022	59,8	5.398	40,2	13.420	100,0
Rondônia	1.024	143	1.168	55,9	922	44,1	2.090	100,0
Acre	325	76	401	59,8	269	40,2	670	100,0
Amazonas	1.158	233	1.391	58,1	1.004	41,9	2.395	100,0
Roraima	175	20	195	57,3	145	42,7	340	100,0
Pará	2.918	581	3.499	61,3	2.212	38,7	5.711	100,0
Amapá	325	128	454	63,6	260	36,4	714	100,0
Tocantins	698	217	915	61,0	585	39,0	1.500	100,0
<i>Nordeste</i>	27.838	5.660	32.523	54,3	27.388	45,7	59.911	100,0
Maranhão	1.797	366	2.163	63,9	1.224	36,1	3.387	100,0
Piauí	991	273	1.264	53,1	1.115	46,9	2.379	100,0
Ceará	4.723	733	4.481	45,1	5.456	54,9	9.937	100,0
Rio Grande do Norte	1.809	261	2.069	63,1	1.211	36,9	3.280	100,0
Paraíba	2.946	753	3.699	48,8	3.886	51,2	7.585	100,0
Pernambuco	6.332	1.150	7.482	51,8	6.974	48,2	14.456	100,0
Alagoas	1.905	433	2.339	52,4	2.121	47,6	4.460	100,0
Sergipe	920	260	1.180	51,1	1.130	48,9	2.310	100,0
Bahia	6.415	1.430	7.845	64,7	4.272	35,3	12.117	100,0
<i>Sudeste</i>	149.156	11.307	160.463	50,0	160.717	50,0	321.179	100,0

Dilemas do Ensino Superior e a Respostas da Faculdade Pitágoras. Belo Horizonte: Editora Universidade, 2002.

Minas Gerais	20.895	2.283	23.178	47,7	25.402	52,3	48.579	100,0
Espírito Santo	3.490	560	4.050	46,1	4.736	53,9	8.786	100,0
Rio de Janeiro	39.893	2.316	42.209	49,5	43.066	50,5	85.275	100,0
São Paulo	84.878	6.148	91.026	51,0	87.513	49,0	178.539	100,0
<i>Sul</i>	38.928	3.695	42.623	56,0	33.502	44,0	76.126	100,0
Paraná	12.890	1.152	14.042	56,8	10.668	43,2	24.710	100,0
Santa Catarina	6.302	804	7.106	54,0	6.063	46,0	13.169	100,0
Rio Grande do Sul	19.736	1.739	21.475	56,1	16.771	43,8	38.247	100,0
<i>Centro-Oeste</i>	16.507	2.527	19.034	47,2	21.298	52,8	40.332	100,0
Mato Grosso do Sul	2.976	454	3.430	50,4	3.381	49,6	6.811	100,0
Mato Grosso	2.401	491	2.893	60,5	1.886	39,5	4.779	100,0
Goiás	6.146	763	6.908	46,8	7.857	53,2	14.765	100,0
Distrito Federal	4.985	819	5.804	41,5	8.173	58,5	13.977	100,0

Fonte: Tabulação construída pelo Observatório Universitário com os microdados do Censo Demográfico do IBGE.

IV - É possível estabelecer de forma adequada uma relação entre número de profissionais e número de habitantes?

Além de tudo o que foi exposto, a fixação de profissionais pelo número de habitantes de uma localidade não é um critério adequado. Por exemplo, o próprio documento, já mencionado, sobre a autorização dos cursos de Medicina considera que o número de profissionais de saúde por habitante é um indicador que visa “analisar variações geográficas e temporais na distribuição de profissionais de saúde, identificando situações de desequilíbrio”, “subsidiar políticas de incentivo à interiorização de profissionais de saúde” e “contribuir nos processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas e ações voltadas para a formação de profissionais de saúde e sua inserção no mercado de trabalho”. O indicador, tal como exposto no documento, possui duas grandes limitações: “baseia-se no número de inscritos nos conselhos profissionais, incluídos os que não estão no exercício de atividades assistenciais de saúde” e “os padrões freqüentemente usados para comparação (por exemplo, pelo menos um médico por mil habitantes) são de validade relativa, pela impossibilidade de expressarem as diversas realidades”

Cumpra registrar, ainda, que documento da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS), elaborado em março de 2003, afirma que “Tanto a Organização Mundial de Saúde quanto a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) não definem ou recomendam o número desejável de médicos, enfermeiros ou dentistas por habitante.”. Apenas os chamados padrões “duros”, entendidos como aqueles para os quais existem evidências inquestionáveis resultantes de pesquisas, aplicáveis a situações distintas em qualquer tempo e espaço, são definidos pela OMS. O referido documento cita como exemplo o Brasil, país de dimensões continentais, no qual o número ideal de médicos para a região Norte, onde as chamadas “doenças tropicais” desafiam os conhecimentos médicos de todo o mundo, é diferente do número ideal para regiões metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro, nas quais as doenças crônicas ou as causadas por fatores externos (acidentes de trânsito, violência urbana, e outros) geram as principais demandas por assistência médica.

Portanto, as duas áreas de conhecimento escolhidas como exemplo, não têm uma especificação objetiva do número de profissionais necessários para atender às necessidades da população. Uma dessas áreas, a jurídica, como identificado anteriormente, oferece uma formação ampla que atende à diferentes necessidades do mercado de trabalho; a outra, a área médica, é específica tanto na sua formação como em sua atuação profissional. Tendo em vista essas características, talvez se possa generalizar algumas observações e afirmar que além do acesso ao ensino superior ser um direito dos indivíduos, além de não haver relação entre formandos e profissionais, não há como fixar um número “correto” de profissionais em qualquer área do conhecimento, baseado em uma suposta “necessidade social”.¹⁹

¹⁹ Muitas áreas de conhecimento, inclusive, não se caracterizam por serem “profissionais” em sentido estrito. Oferecem e requerem dos seus estudantes habilidades diversas para ocuparem diversas ocupações no mercado de trabalho. Esse tipo de formação não profissionalizante, inclusive, tem sido defendido por especialistas como mais adequada para preparar os recém-formados para o mercado de trabalho atual, caracterizado pela sua complexidade e alta rotatividade de profissionais. Para uma discussão sobre os

V – Conseqüências não antecipadas e indesejadas em regular a educação superior pela oferta de vagas?

Estabelecer que quando a relação vagas/ habitantes é elevada não há necessidade de abertura de mais vagas para ampliar o acesso de candidatos é tentar estabelecer correlação entre variáveis que não, necessariamente, mantêm correlação, não apenas pelas razões já expostas (bem público de apropriação individual) como também, porque indicadores socioeconômicos não são determinantes da capacidade de oferta de ensino.

Diante das fragilidades das premissas expostas, dificilmente será possível estabelecer critérios adequados, baseados no conceito de “necessidade social” ou mesmo em números de profissionais para regular a oferta de educação superior. Além dessas críticas de natureza conceitual e metodológica, é preciso levar em consideração as atribuições do MEC no que se refere à autorização de abertura de cursos superiores. O MEC deve e precisa avaliar o ensino oferecido pelas IES e não a distribuição de profissionais no Brasil. Indicadores baseados em fatores exógenos às IES e aos cursos, como o número de profissionais existentes em uma região e necessidade social, são questões importantes que podem e devem ser objeto de diferentes políticas públicas, como dito anteriormente. Porém, não são capazes de atender às atribuições do MEC em relação à educação superior, mormente àqueles relacionadas à avaliação de cursos e instituições. Ao contrário, a avaliação deve ser baseada em indicadores endógenos às IES – qualidade e sustentabilidade.

São legítimas as preocupações do Estado quanto à equidade – garantir igualdade nas condições de acesso aos serviços básicos – e à qualidade da

problemas da matriz profissionalizante brasileira para a formação dos estudantes para o mercado de trabalho moderno ver Nunes, E. e Ribeiro, L.M. “A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento”. In Velloso e Cavalcanti, **Novo Modelo de Educação para o Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. O debate internacional sobre o tema pode ser encontrado em Brennan et al. **What Kind of University? International perspective on knowledge, participation and governance**. London: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999 e Losco, Joseph e Life, Brian (Org.) **Higher education in transition: the challenges of the New Millennium**. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey, 2000.

formação profissional no País. Entretanto, estas garantias resultam de uma análise complexa que não pode ser elaborada apenas com base em indicadores como a distribuição de profissionais por região, número de habitantes no município ou a relação número de vagas oferecidas/habitantes. Orientar os critérios para abertura de cursos com base na combinação destes indicadores desconsidera que existem características internas às instituições proponentes que refletem sua capacidade para oferecer ensino superior de qualidade.

Some-se a isso o fato importante de que criar barreiras ao ensino fere o princípio da liberdade do exercício da atividade educacional, que é uma tradição que remonta ao Império, conforme o Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879, que estabelece, em seu artigo 1º, que é “completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Império, salva a inspecção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene”.

Ademais, qual a utilidade de se estabelecer o número máximo de pessoas que podem exercer determinada profissão? Restringir o número de profissionais só atende a demandas corporativas e de reservas de mercado. Por que estabelecer teto máximo de formação acadêmica? Como afirmado anteriormente, formação acadêmica não precisa ter nexos algum com a formação profissional. A educação, como forma de transmissão formal de conhecimento, deve estar franqueada a qualquer cidadão. A educação é um bem público de apropriação individual. A partir do momento em que há uma demanda dos indivíduos por ensino superior, ela pode ser satisfeita, desde que sejam preenchidos os requisitos de escolaridade mínima e de conhecimento estabelecidos para o ingresso nas IES. Impor restrições, que não sejam educacionais, ao seu usufruto é uma atitude antidemocrática.

Corre-se o risco de limitar o acesso ao ensino superior a enormes contingentes populacionais, de “politizar” a questão educacional, desviando o foco do principal objetivo das IES, ou seja, oferecer ensino e, também, de impedir

abertura cursos que poderiam ter conseqüências positivas sobre o sistema educacional local, como diminuição de preço de mensalidades, concorrência para melhorar os cursos de graduação etc.

É importante não perder de vista, como afirmado anteriormente, que a educação superior (e a educação em geral) embora apropriada individualmente, tem conseqüências importantes para a sociedade em geral e, nesse sentido, pode-se ressaltar, entre outras, as dimensões social, cultural e econômica da educação superior. Isso não justifica, como argumentado ao longo do texto, que a proibição da oferta da educação superior possa ser baseada no conceito de “necessidade social”. No entanto, é possível afirmar que, tendo em vista a relevância que o ensino superior tem para a sociedade, cursos superiores, áreas de conhecimento, novas habilidades acadêmicas, podem ser incentivadas, de acordo com problemas específicos identificados ou potencialidades a serem exploradas. Ou seja, nada impede que a educação superior possa ser orientada para contribuir para aprimoramento socioeconômico de regiões, como na redução da pobreza, desenvolvimento da cultura cívica de um país, formação de profissionais específicos.

Sendo assim, a contribuição que a educação superior pode proporcionar para a sociedade, pode ser previamente concebida e ser concebida como instrumento de política pública. Mas, além disso, os benefícios advindos da educação superior podem ser utilizados para auxiliar nas soluções de problemas existentes, como proteção ambiental, ampliação da cidadania, redução da pobreza, melhoria da saúde, etc. Isso significa que contribuição da educação superior para a sociedade não precisa ser necessariamente concebida previamente, mas que, uma vez instituída, a formação acadêmica proporcionada pode contribuir para a elaboração e implementação de diversas políticas públicas e programas sociais²⁰.

²⁰ Indicações nesse sentido da relevância *ex post* dos “serviços acadêmicos” oferecidos pela educação superior e sua relação com a sociedade podem ser observadas nas orientações da UNESCO sobre os

Em resumo, é legítimo e imperativo que o Estado, por intermédio do MEC, se preocupe com a qualidade da educação superior, seja quanto à formação dos futuros profissionais, seja quanto à oferta de cursos por parte das IES. Cumpre salientar que criar barreira e incertezas procedimentais que não se relacionem às questões educacionais fere o princípio da liberdade do exercício da atividade educacional, que é uma tradição que remonta ao Império, estando presente até me instrumentos originados em períodos autoritários da nossa história:

Instrumentos legais selecionados:

Constituição imperial de 25 de março de 1824

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte...XXXII - Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes

Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879

Art. 1º É completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Corte e o superior em todo o Império, salva a inspecção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene.

Constituição do Estado Novo, de 10 de novembro de 1937

Art. 128. A arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas e públicas, particulares. É dever do Estado

desafios do ensino superior. UNESCO. **Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou findando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Constituição do Regime Militar, de 24 de janeiro de 1967

Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos...

Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional.

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

SOBRE O(S) AUOR(ES)

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 Moraes. *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 Moraes. *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 Moraes 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 Morais. *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.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Malhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*
42. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *abril de 2005.*
43. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil: uma Visão Quantitativa**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2005 (versão preliminar em processo de revisão).*

44. **Diretrizes Políticas da Educação Superior x Instrumentos de Avaliação: uma Nota Técnica**, equipe do Observatório Universitário, *maio de 2005*.
- 44 **A - Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários**, Helena Maria Barrozo e Ivanildo Ramos Fernandes, *maio de 2000*
45. **A Questão Universitária no Sistema Federal de Ensino**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *julho de 2005*.