

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

ENEIDA CARDOSO DE BRITTO CORRÊA

**MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR PRIVADA: POSSIBILIDADES,
LIMITES E DESAFIOS**

**RIO DE JANEIRO
2015**

Corrêa, Eneida Cardoso de Britto

Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios / Eneida Cardoso de Britto Corrêa. – 2015.

140 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Humberto Falcão Martins.

Inclui bibliografia.

1. Ensino superior – Brasil. 2. Universidades e faculdades particulares – Brasil. 3. Agencias reguladoras de atividades privadas – Brasil. I. Martins, Humberto Falcão. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 378.81

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

ENEIDA CARDOSO DE BRITTO CORRÊA

**MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA:
POSSIBILIDADES, LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

**RIO DE JANEIRO
2015**



ENEIDA CARDOSO DE BRITTO CORRÊA

**MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
PRIVADA: POSSIBILIDADES, LIMITES E DESAFIOS**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 18/09/2015

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Humberto Falcão Martins
Orientador (a)

Joaquim Rubens Fontes Filho

Ricardo Corrêa Gomes

Ao meu pai **ELSO PEREIRA DE BRITTO**, *in memoriam*, que, pelo seu exemplo, me ensinou a viver e a lutar...

A minha mãe **ETELVINA ROSA CARDOSO DE BRITTO** que primeiro me ensinou o valor e as alegrias do aprender e do saber...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o criador de todas as coisas, que me sustentou e amparou nesta caminhada, me concedendo coragem, energia, sabedoria e discernimento.

Ao meu querido marido, Rubens Corrêa, pelo seu carinho e muita, muita paciência com as minhas constantes ausências das minhas atribuições como esposa, companheira e mãe, para me dedicar aos estudos durante as constantes viagens para o Rio de Janeiro, nos finais de semana e feriados nos últimos dois anos.

Ao meu amado filho, Ricardo Aurélio de Britto Corrêa, que nas minhas ausências, tomou conta do pai, ajudando-o nos negócios da família.

A minha família, mãe, irmã e irmãos que sempre me incentivaram e apoiaram nas diferentes etapas do Mestrado, não medindo esforços para que eu alcançasse meus objetivos.

Ao Prof. Dr. Humberto Falcão Martins, por ter me ajudado a definir e precisar o tema desta dissertação, com a sua perspicácia e sensibilidade administrativa, e por ter me orientado com segurança, objetividade e respeito as minhas ideias e sonhos e, na pessoa do meu orientador, agradeço aos professores e funcionários da FGV-EBAPE e FGV/BSB pelo carinho, ensinamentos e ricas experiências.

Aos queridos colegas do MAP 2013 pelo agradável e alegre convívio durante as longas semanas de estudo no RJ e dos intensos debates.

À minha *ex*-Equipe da Coordenação Geral de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social do MEC, a qual tive a honra de liderar, durante dois anos, e parte deles, cursando o MAP, obrigada pelo convívio, alegria, vontade de aprender, e disposição para o trabalho, experiências que levarei para toda a vida.

Aos técnicos do MEC Thaís Caramuru, Júlio Martins, Cinara Custódio, Sérgio Chamon, Maria Adelaide Chamusca, Rafael Furtado e Ana Conforto, que na primeira etapa dos trabalhos participaram do Grupo Focal e das muitas discussões que se seguiram, e, especialmente, a Ana Lúcia Salgado, advogada e contadora, que atuou como assistente à pesquisa e Guilherme Raimundo Barros Pereira, analista de sistemas, que atuou na formatação do trabalho.

As autoridades, especialistas, professores, formadores de opinião, executivos, gestores e *stakeholders* que se dispuseram a me ajudar contribuindo com seus conhecimentos e experiências durante as entrevistas.

Muito obrigada por tudo!

RESUMO

Nos últimos vinte anos observamos a entrada de entidades privadas com fins lucrativos no meio educacional de nível superior, motivada e induzida por decisões de políticas educacionais na busca do ideal do acesso ao ensino combinado com a inclusão social. Assim, instituições privadas estabeleceram um novo modelo “em construção” de Educação Superior focado em Mercado, criando oportunidades para que tal segmento crescesse à margem de um processo regulatório econômico. Atualmente as possibilidades de abordagens regulatórias ampliaram-se, sendo plenamente admitido regulação em setores econômicos, e sob formatos que não sejam, necessariamente, o modelo de agências autônomas, podendo existir entidades similares às agências reguladoras, órgãos ou entidades dotadas de função regulatória, como no caso do Ministério da Educação e suas entidades supervisionadas - autarquias. A chamada *regulação social qualitativa* - oferta de vagas e autorização de cursos - mostra-se insuficiente para ordenar e articular a ação dos atores, num ambiente regulatório crescente em complexidade social e econômica. O modelo regulatório híbrido da ES privada propõe articular/combinar os já consagrados parâmetros da regulação social com os princípios e parâmetros da regulação econômica, numa nova forma de abordagem regulatória que agregue as seguintes dimensões: fundamentos econômicos; implementação de políticas públicas setorializadas, regionalizadas e indutoras; desenho institucional que priorize *novas diretrizes para a entrada e manutenção* no Sistema Federal de Ensino - autorizações e credenciamentos; fiscalização e controle; prospecção, avaliação; e *accountability* - e, *acesso das IES* às Políticas Públicas Programáticas, de caráter geral, assegurando o interesse público, a efetividade, a competitividade, a qualidade e o valor social no Ensino Superior Privado.

Palavras-chave: Ensino Superior Privado; regulação social e econômica; Mercado; Terceiro Setor; modelo híbrido regulatório.

ABSTRACT

Over the last twenty years, we have noticed the entry of profit-seeking private entities into the higher education field, motivated and induced by decisions on education policies aiming at the ideal of access to education combined with social inclusion. Therefore, private institutions established a new model of Higher Education focusing on Market, creating opportunities for the segment to grow outside of an economic regulatory procedure. Currently, the possibilities of approaching for regulation on economic sectors have been expanded, also on formats that aren't necessarily the standard for autonomous agencies, making it possible for there to be entities which are similar to regulatory agencies, and therefore possessing regulatory function, such as the Ministry of Education and its supervised regional authorities. The so called qualitative social regulation - the offer of positions and authorization of courses - proves to be insufficient to arrange and articulate agents' actions, in a regulatory environment of increasing social and economic complexity. The hybrid regulatory model of private schools suggests articulating/combining the well established yardsticks for social regulation with the principles of economic regulation, in a new form of regulatory approach which gathers the following dimensions: economic fundamentals; implementation of public policies divided by sector, region and purpose; institutional planning that prioritizes new guidelines to the entry and maintenance on the Federal System of Education - authorizations and registrations; supervision and control; prospection, evaluation, and accountability - and access of higher education institutions to programmatic public policies, of general character, assuring public interest, effectiveness, quality, competitiveness and the social value on Private Higher Education.

Key-words: private higher education; social and economic regulation; Market; Third sector; hybrid regulatory model.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: ELEMENTOS PRIMORDIAIS DA REGULAÇÃO	48
FIGURA 2: FUNÇÕES REGULATÓRIAS DO MODELO HÍBRIDO	102
FIGURA 3: NOVA REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA	104

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: HISTÓRICO DE MATRÍCULAS	16
TABELA 2: EVOLUÇÃO DO INGRESSO EM EAD – 2010 A 2012	17
TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DAS IES POR ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	20
TABELA 4: IES POR ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	20
TABELA 5: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL	23
TABELA 6: MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL E LICENCIATURAS	26
TABELA 7: RANKING POR MATRÍCULAS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DA REDE PRIVADA - 2012	29
TABELA 8: EVOLUÇÃO DO FIES NOS ÚLTIMOS 5 ANOS	53
TABELA 9: QUANTITATIVO DE BOLSAS OFERTADAS DE 2012 A 2014	56

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO POR TIPOS DE ENSINO: PRIVADO E PÚBLICO	17
GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DE CURSOS EAD	18
GRÁFICO 3: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS, PÚBLICAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS	20
GRÁFICO 4: MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL POR CURSOS – COMPARATIVO 2003/2012	24
GRÁFICO 5: COMPARATIVO MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE BACHARELADO PRESENCIAL E LICENCIATURAS NOS ANOS DE 2003 E 2012	27

LISTA DE QUADROS

<i>QUADRO 1: COMPARATIVO MANTENEDORA X MANTIDA</i>	<i>40</i>
<i>QUADRO 2: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DAS NOVAS EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS</i>	<i>43</i>
<i>QUADRO 3: CARACTERÍSTICAS DOS SETORES NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO</i>	<i>76</i>
<i>QUADRO 4: COMPARATIVO DE MODELOS REGULATÓRIOS</i>	<i>100</i>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
AGU	Advocacia Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CTN	Código Tributário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
e.MEC	Sistema Eletrônico de Consultas ao Cadastro da Educação Superior
EaD	Educação a Distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ES	Educação Superior
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Educação Superior
IF	Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior
IFET	Institutos Federais de Educação Profissional
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Política Pública
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RFB	Receita Federal do Brasil
SE	Secretaria Executiva
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO	1
2. CARACTERIZAÇÃO DO SEGMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR E DO ATUAL MODELO REGULATÓRIO DO MEC	10
2.1 O SISTEMA FEDERAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA	10
2.2. EVOLUÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	13
2.3. A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA PELO MEC	32
3. REFERENCIAL TEÓRICO	44
3.1. AS MUITAS FACES E POSSIBILIDADES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR REGULADA PELO ESTADO	44
3.2. A NOVA REGULAÇÃO ECONÔMICA	57
4. ELEMENTOS CHAVES NA REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO.....	64
4.1. OS SERVIÇOS PÚBLICOS E O MERCADO EDUCACIONAL SUPERIOR PRIVADO	64
4.2. TERCEIRO SETOR, IMUNIDADE, ISENÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	66
4.3. A TRANSFORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA E O ESTADO REGULADOR	73
5. REGULAÇÃO HÍBRIDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA - QUEBRANDO PARADIGMAS	89
5.1. RESGATANDO ALGUNS RESULTADOS	89
5.2. O MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO, UMA POSSIBILIDADE REAL	97
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
6.1. CONCLUSÃO	105
6.2. LIMITAÇÕES DA PESQUISA	106
6.3. RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	107
6.4. SUGESTÕES DE AÇÕES	107

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APÊNDICE

APRESENTAÇÃO

Em 2001 ao ingressar no Governo Federal como servidora de carreira nutria uma curiosidade em relação ao papel e atribuições do Estado Regulador e o impacto das ações regulatórias no cotidiano da população. Na época questionava-se se haveria uma ação efetiva da regulação que pudesse propiciar melhorias na vida das pessoas tornando os mercados convergentes ao interesse público, tendo em vista que o Estado estava num período de grandes transformações.

Os anos passaram e por essas ironias do destino tive oportunidade de atuar, inicialmente com políticas sociais e, em seguida, com regulação educacional o que aguçou, novamente, o meu interesse com esta temática e decidi estudar a atual prática regulatória da Educação Superior Privada, sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), discutindo acerca do modelo regulatório ideal e propondo uma resposta, na forma de um modelo regulatório híbrido para a Educação Superior Privada.

O documento é composto de seis capítulos ou seções. Na Introdução discorreremos sobre as questões gerais relativas ao tema de estudo e a sua relevância, a forma como a pesquisa foi estruturada e delimitada, o trabalho de campo, os resultados esperados e a abordagem metodológica.

No capítulo dois caracterizamos o segmento da Educação Superior particular e a sua evolução e do atual modelo regulatório, descrevendo como o MEC lida com a regulação do ensino superior privado.

As seções três e quatro foram dedicadas ao referencial teórico e a identificação dos elementos chaves que ajudam a explicar a dinâmica do ensino superior no país. Incorporamos as contribuições de teóricos, pesquisadores, entrevistados e especialistas em regulação da ES.

No capítulo cinco resgatamos e discutimos os principais resultados decorrentes do trabalho de campo composto de Grupo Focal, entrevistas, pesquisas bibliográficas e documentais, e apresentamos uma sugestão de Modelo Regulatório Híbrido para a Educação Superior Privada.

Concluindo, a última seção traz os registros das nossas considerações finais, na expectativa que este trabalho possa contribuir para *jogar um pouco de luz* num tema de maior relevância para a juventude e a Sociedade Brasileira.

A autora

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O processo sistemático e formal da regulação e credenciamento das Instituições de Educação Superior - IES no Brasil possui mais de 80 anos. Os primeiros atos que refletiam mandamentos constitucionais, já destacavam a importância estratégica deste segmento da educação brasileira para o desenvolvimento nacional, seja na formação da inteligência nacional com forte capacidade reflexiva e consciência crítica sobre o ser e as suas interações em sociedade ou como formadora de profissionais especializados com ofícios definidos e diretamente relacionados ao conhecimento a ser aplicado no mercado.

Ocorre que, entre a ideologia e a realidade de uma sociedade desigual e cada vez mais complexa, inserida num mundo globalizado com fortes conexões, interações e dependência econômica refletida no que convencionamos chamar “mercado”, a forte demanda por educação superior exigiu que pensadores, autoridades governamentais, políticos, intelectuais, professores e empresários, entre outros, mobilizassem-se na defesa de interesses e na busca de modelos educacionais que pudessem suprir de força de trabalho ou mão de obra o Mercado ou 2º Setor.

Historicamente, instituições públicas, juntamente com entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas, hoje reconhecidas como Terceiro Setor¹, tiveram a primazia na oferta e condução da Educação Superior no Brasil. Nos últimos 20 (vinte) anos observamos a entrada de entidades privadas com fins lucrativos no meio educacional, motivada e induzida por decisões de políticas educacionais na busca do ideal do acesso ao ensino combinado com a inclusão social.

Todavia, as deficiências e limitações do Estado em crise, sem uma estrutura de instituições públicas capazes de atender à demanda crescente pela profissionalização de parcela

¹ O Terceiro Setor é uma denominação/nomenclatura mais recente e genérica que indica entidades da sociedade civil organizada que possui em comum a natureza privada, mas sem finalidade lucrativa. Podem assumir vários formatos regimentais, sendo mais comuns, na área de educação superior, os tipos associações, fundações, sociedades e institutos. A LDB trata de 3 grupos do 3º Setor, em especial: confessionais, comunitárias e filantrópicas, que na Lei 12.101/2009 - Lei da certificação de entidades beneficentes de assistência social – são classificadas como entidades beneficentes de assistência social atuando na área de educação. Todavia, o Terceiro Setor é bem maior e envolve uma série de instituições tais como: Organizações não governamentais (ONGs); movimentos populares; sindicatos; entidades comunitárias; entidades confessionais; organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse público; associações de pais e amigos dos excepcionais (APAEs); hospitais beneficentes; santas casas de misericórdia; serviços sociais autônomos; fundações de direito privado, entre outros. (Excertos da Cartilha “O que é CEBAS Educação?”, p. 57 e 58)

significativa da população jovem, além de abrir o caminho para que instituições privadas – empresas prestadoras de serviços educacionais – estabelecessem um novo modelo “em construção” de Educação Superior focado em Mercado, criou oportunidade para que tal segmento crescesse à margem de um processo regulatório econômico, pois as atuais políticas regulatórias da Educação Superior são de cunho social, voltadas para a oferta de vagas e cursos.

Dados extraídos de estudos setoriais realizados pela HOPER Educação reforçam a ideia da Educação Superior focada em Mercado, ou seja, onde o serviço educacional é uma mercadoria comprada e vendida entre agentes econômicos autônomos, tais como: o porte do mercado educacional brasileiro que mobiliza recursos da ordem de R\$ 83,8 bilhões, sendo que a Educação Superior e *Lato Sensu* movimentaram recursos estimados em R\$ 36,1 bilhões; 75 % da oferta da ES no Brasil, é responsabilidade das IES não públicas ou privadas. Além disso, os mesmos estudos apontam para um elevado grau de concentração econômica dos grupos que atuam no setor, de modo que, provavelmente até 2016, “[...]o setor da educação superior privada, concentrará 50% do alunado nas mãos de menos de 12 *players*”(HOPER, 2014, p.187). Tal nível de centralização, além de evidenciar uma falha de mercado, indica outro fenômeno próprio da Educação Superior no Brasil, a impossibilidade de o Estado responder integral e diretamente pela oferta da Educação Superior gratuita para a população jovem, na faixa etária de 18 a 24 anos.

Assim, é forçoso reconhecer a existência de um mercado de prestações de serviços educacionais ativo, pujante, criativo, inovador, que recebe financiamentos direto e indireto do Estado, e que cobra **mensalidades**, sendo estas, ainda, a principal fonte de receitas, e, por consequência, do **lucro**, finalidade maior de toda e qualquer empresa, seja educacional ou não.

Reconhecidamente a regulação no Brasil, nas suas origens, esteve associada ao processo de privatização de setores monopolistas, dando origem ao processo de agencificação. Atualmente as possibilidades de abordagens regulatórias ampliaram-se, sendo plenamente admitido regulação em setores econômicos, e sob formatos que não sejam, necessariamente, o modelo de agências autônomas, podendo existir entidades similares às agências reguladoras, órgãos ou entidades dotadas de função regulatória, como no caso do Ministério da Educação (MEC) e suas entidades supervisionadas - autarquias. Essas pessoas jurídicas de direito público regulam serviços públicos e teriam como atividades precípuas, segundo Wald e Moraes (In: RAMALHO, 2009, p.134) “[...] controle da qualidade do serviço e da sua regularidade, exercido por meio da fiscalização, assim como assegurar aos usuários o atendimento a seus direitos ao serviço adequado e a uma tarifa módica (ou no mínimo razoáveis).”

Nesse sentido, propomos uma nova forma de abordagem regulatória da Educação Superior Privada, denominada regulação híbrida, que agregue aos atuais princípios e diretrizes regulatórias educacionais da ES as seguintes dimensões: **fundamentos econômicos, implementação de políticas públicas setorizadas, regionalizadas e indutoras**; e desenho institucional que priorize **diretrizes para a entrada e manutenção** no Sistema Federal de Ensino, refletidas nos processos e procedimentos de autorizações e credenciamentos; fiscalização e controle; prospecção, avaliação; e *accountability*, e **acesso das IES** às Políticas Públicas Programáticas, de caráter geral.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA

A Educação Superior, mais do que ideal e objeto de sonho de ascensão social do segmento jovem da população e seus familiares, tem como símbolo maior a diferenciação do indivíduo portador de um diploma de nível superior que, senão garante de pronto uma melhoria salarial, cria as condições materiais para o acesso às melhores oportunidades do mercado de trabalho, que, necessariamente, estarão refletidas na remuneração recebida e, por consequência, na melhoria da condição social.

Em termos sociais e coletivos a Educação, em especial o ensino superior, tem o papel de atuar como um dos sustentáculos do processo de desenvolvimento social e econômico de um país, que necessita de trabalhadores qualificados nas diferentes e variadas áreas de conhecimento. Além disso, o crescimento sustentável está diretamente associado à pesquisa e inovação, e estas à educação numa combinação sinérgica de forte capacidade mobilizadora e transformadora. As políticas educacionais ainda possuem potencial de associação e integração às políticas culturais, para jovens, de gênero, indígenas, deficientes físicos, dentre outros, de modo que contribuem para a melhoria do clima, indicadores e relações sociais.

Por outro lado, a entrada e consolidação, do segmento privado no ambiente educacional superior foi resultante de decisões governamentais em diferentes períodos, mas, sobretudo, nos últimos vinte anos, influenciadas e apoiadas pelo Banco Mundial e UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Alterações normativas, reestruturações institucionais, desenho e implementação de novas políticas públicas para o Ensino Superior fazem parte deste esforço, ainda, em construção, cujos resultados iniciais indicam o alcance de metas quantitativas de acesso ao ensino superior e de desenvolvimento e expansão do mercado de prestação de serviços educacionais, mas lança a

luz e põe em dúvida a capacidade deste “Mercado” contribuir na formação integral e qualitativa dos futuros profissionais, bem como, cooperar de forma decisiva no desenvolvimento, progresso científico do país com investimentos em pesquisa, tecnologia educacional e capacitação de recursos humanos - corpo docente, em especial.

Aperfeiçoar a prática regulatória da Educação Superior Privada, na busca de maior efetividade e eficiência na alocação de recursos públicos é essencial para harmonizar Educação e Desenvolvimento numa Pátria que deseja ser Educadora, e que, para tanto, aplicou em programas tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), recursos que ultrapassam R\$ 28 bilhões no período de 2010 a 2014.

1.3 PROBLEMA E OBJETIVOS

Na busca de compreender o ambiente regulatório onde está inserida a ES Privada brasileira, esta pesquisa aplicada se propõe a investigar e refletir sobre: *Quais seriam os elementos de um modelo de regulação que permitam articular forças públicas e privadas para responder aos desafios e dilemas da expansão do ensino superior privado com qualidade e competitividade?*

Objetiva-se, ao final dos trabalhos e reflexões, desenhar e sugerir um modelo regulatório para a ES Privada no país, que considere os atributos dos atores sociais e agentes econômicos envolvidos na oferta dos serviços educacionais privados de nível superior, a integração entre políticas regulatórias e programáticas com a priorização da qualidade, pressupondo que a Educação Superior Privada, ofertada por instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais ou por empresas prestadoras de serviços educacionais é meritória e, nos últimos vinte anos, responderam ao desafio da expansão da ES seja com investimentos próprios ou subsidiados pelo Governo Federal.

Como objetivos intermediários vislumbramos:

- a) Identificar e descrever as características, atributos e potencialidades dos atores sociais e agentes econômicos que atuam com Educação Superior Privada no país;
- b) Incentivar o diálogo e parcerias de interesses público entre Estado, Mercado e Terceiro Setor, por meio da geração de informações e conhecimentos sobre o segmento privado/particular que atua com o nível superior educacional.

1. 4 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA E RESULTADOS ESPERADOS

Uma pesquisa no campo da Administração Pública sempre encontra seus limites na dinâmica e complexa realidade social, econômica, política e cultural das organizações públicas e suas interações no meio social e na capacidade limitada da pesquisadora de apreender o universo das relações.

Além disso, esta pesquisa terá como outro limitador a dimensão temporal relativa ao cumprimento dos prazos acadêmicos conjugada com as mutações das Políticas Programáticas da Educação Superior, tais como o FIES e o Pronatec, resultantes do ajuste fiscal e de novas diretrizes governamentais.

A abordagem do trabalho é introdutória não possuindo a pretensão de esgotar o tema. O estudo da dinâmica da Educação Superior Privada, considerando a complexidade e amplitude do tema, **não** se esgota na proposta de um novo modelo regulatório, que, possivelmente, terá as suas fronteiras redefinidas nas discussões em curso sobre o INSAES².

Por outro lado, trazer novos elementos para a discussão é contribuir para o entendimento da mecânica da Educação Superior nos seus aspectos administrativos, financeiros/econômicos, político e social. Novas abordagens poderão indicar possíveis alternativas regulatórias do Setor, numa perspectiva econômica e incremental.

Para tanto, foram estabelecidos alguns recortes para o trabalho, que são:

- a) Ensino Superior Privado, respeitadas as peculiaridades do ensino ofertado por instituições com finalidade lucrativa (a maioria), aqui reconhecidas como MERCADO; e ensino superior ofertado por IES sem fins lucrativos, denominadas entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas, que, no conjunto, são reconhecidas como TERCEIRO SETOR;
- b) A Educação Superior Pública, dada a sua complexidade e diferenciação, foi utilizada apenas como referencial, quando necessária a comparação para melhor entendimento da dinâmica setorial;

² Trata-se de proposta de criação de o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) apresentado no Projeto de Lei nº 4372/2012, objetivando a formação de futura autarquia reguladora.

- c) Na Educação Superior será tratada a etapa da GRADUAÇÃO³, inclusos a Educação Profissional Tecnológica e o Ensino a Distância (EaD);
- d) Os elementos ou pilares que compõem atualmente o processo regulatório - credenciamento, regulação (autorizações), supervisão e avaliação, nos termos do Decreto 5.773/2006 e Portaria MEC 40/2010 (república) foram examinados com foco administrativo e de políticas públicas visando abstrair em que medida estes macroprocessos “apreendem” a realidade administrativa e financeira das IES induzindo-as (ou não!) a busca de resultados quantitativos e qualitativos;
- e) A análise da questão avaliativa da ES - Sistema SINAES - pelo seu caráter qualitativo, diretamente relacionado à organização e musculatura acadêmica, foi utilizado, apenas como referencial no entendimento da organização e funcionamento das IES privadas, pois a abordagem avaliativa discutida no presente trabalho é mais ampla, contemplando o impacto regulatório; e
- f) Reconhecimento da taxonomia existente para a classificação das IES, baseada na organização acadêmica: Universidades; Centros Universitários; Faculdades; e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Ao final do estudo pretende-se obter uma proposta de ***modelo híbrido de regulação social e econômica da Educação Superior Privada*** válido para ser aplicado ou implementado pelos órgãos responsáveis pela regulação do ensino superior particular no país, de forma gradual ou integralmente.

Pretende-se que o trabalho realizado contribua para aumentar o conhecimento sobre a dinâmica do ensino superior privado e sobre os atores sociais e agentes econômicos responsáveis pela operacionalização das principais políticas públicas regulatórias e programáticas que envolvem a ES Privada.

Outra contribuição desejada é agregar compreensão e clareza sobre a formulação, interação e articulação necessárias à integração entre políticas públicas regulatórias e políticas programáticas.

³ Segundo o INEP a graduação inclui os seguintes cursos: bacharelados, licenciaturas e tecnólogos.

1.5 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O modelo regulatório híbrido a ser proposto refletirá uma teoria organizacional. Todavia, é importante ressaltar que, como todo modelo, é uma abstração, uma aproximação da realidade que, de forma alguma apreenderá toda a complexidade e dinâmica social, mas como aproximação permitirá uma observação criteriosa e sistemática da realidade.

A elaboração de trabalho final na forma de pesquisa aplicada visou aproximar o rigor científico da academia das práticas regulatórias cotidianas da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) - unidade do Ministério da Educação (MEC) responsável pela regulação formal da Educação Superior - permitindo a utilização de uma metodologia acadêmica para desenvolvimento de um novo modelo regulatório aplicável, oferecendo alternativas de abordagens no exame e análise das questões regulatórias da Educação Superior Brasileira.

1.5.1 Metodologia

Utilizamos como referencial na definição da metodologia a taxinomia elaborada por Vergara (2013, p.42 a 44) quanto aos meios e fins da pesquisa aplicada. Os paradigmas citados na Introdução a saber: possibilidade de aplicação de um modelo híbrido de regulação e educação superior como prestação de serviços com finalidade lucrativa, refletem as suposições idealizadas preliminarmente, que procuraremos confirmar ao longo da pesquisa, sem olvidar que a dinâmica social e os condicionantes políticos e técnicos do objeto de estudo poderão indicar novas facetas ou inter-relações não identificadas inicialmente.

1.5.2 Tipo de pesquisa

A opção pela abordagem qualitativa encontra amparo no problema a ser pesquisado. A combinação da investigação explicativa e a pesquisa aplicada, permitirá redefinir o problema que é real e concreto e, a todo momento, assume novos contornos pela ação dos atores e agentes envolvidos.

Quanto aos meios de investigação optamos, num primeiro momento, pela pesquisa bibliográfica, segundo Vergara (2013, p.43) “estudo sistematizado desenvolvido com base em

material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas [...]”, que, em geral, é a base para utilização de outros tipos de pesquisa.

Outros meios utilizados, além da pesquisa de campo, abaixo retratada, foram a investigação documental, pois existem relatórios, notícias, artigos, notas técnicas ou informativas, conservadas no interior do MEC, e estudos setoriais econômicos e financeiros, que ajudam a compreender as opções técnicas, políticas e econômicas pela propositura de um novo modelo de regulação da educação superior privada.

Por fim, a opção pela “pesquisa aplicada” foi vislumbrada como a oportunidade de afunilar, aprofundar e detalhar uma determinada questão prática, que, naturalmente, não será esgotada nas suas muitas facetas, mas melhor identificada, delineada e redefinida, numa abordagem que busca melhorias incrementais nas políticas regulatórias da ES privada.

1.5.3 Campo da pesquisa

O campo pesquisado foi composto dos dados coletados e da realização do Grupo Focal, previamente a realização de entrevistas. As discussões no grupo de foco composto de servidores públicos federais, técnicos da área educacional, serviram para discutir o problema e aprofundar o tema, obtendo informações e subsídios para elaboração do roteiro das entrevistas.

Além dos dados coletados e dos resultados do Grupo Focal, registrados nos Apêndice A e B, foram realizadas 17 (dezessete) entrevistas estruturadas, com autoridades executivas do MEC, *stakeholders*, especialistas no tema, dirigentes das entidades e associações representativas das IES do Terceiro Setor e do Mercado, cujas atuações foram consideradas relevantes para ajudar a explicar os condicionantes e possibilidades do objeto de estudo. Ressalte-se que três entrevistas semiestruturadas versaram sobre Educação a Distância, e os Programas Mais Médicos e de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior. Dezesseis entrevistas foram realizadas na forma presencial, na décima sétima foi utilizada mídia interativa.

O roteiro de entrevista – composto de quinze questões básicas, apresentadas no Apêndice C – foi utilizado em todas as entrevistas, e, em algumas, foi acrescido com dados extraídos das pesquisas bibliográfica e documental, e com as experiências e contribuições de especialistas e técnicos, evidenciando o dinamismo da pesquisa, onde o conhecimento adquirido, acerca das teorias, aliado a experiência e vivências dos entrevistados, propiciou a identificação de novas facetas a serem exploradas.

1.5.4 Tratamento dos dados

A opção pela abordagem qualitativa do problema estudado permeou toda a pesquisa, incluso o tratamento dos dados e informações, não impedindo a utilização de estruturas ou codificações, e até, mesmo o uso de técnicas estatísticas descritivas.

No exame foi utilizado, preponderantemente, o método de análise de conteúdo, enquanto técnica para tratamento de dados, segundo Laurence Bardin (In: VERGARA, 2005, p.15):

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

As características deste método permitem a sua apropriação para análise e codificação dos discursos dos atores, pois segundo Vergara (2005, p. 16) o método “[...] presta-se tanto aos fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipótese ou suposições preestabelecidas [...]”. A análise do discurso na abordagem pragmática, originado na escola anglo-saxã, também será utilizado, pois buscamos “[...] identificar como se dá a interação entre membros de uma organização: a participação, o processo de negociação, as manifestações de poder.” (VERGARA, 2005, p.27).

2. CARACTERIZAÇÃO DO SEGMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR E DO ATUAL MODELO REGULATÓRIO DO MEC

2.1 O SISTEMA FEDERAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

A composição do Sistema Federal de Ensino, sob cargo da União, consta no Decreto nº 5.773/2006, que disciplina as competências de regulação, supervisão e avaliação do Ensino Superior, conforme artigos 2º e 3º, estando claro que as IES privadas são parte deste Sistema, não havendo distinção ou diferenciações:

“Art. 2º O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, **as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada** e os órgãos federais de educação superior. [...]” (grifado)

A atual Constituição Federal, como Constituições anteriores, retroagindo a Constituição Federal de 1934, já possuíam previsão ou indicativo da participação da iniciativa privada no ensino, e sendo considerada um marco da regulação do ensino, em função das competências estabelecidas por ente federativo e, principalmente, pela incorporação dos direitos sociais aos direitos dos cidadãos:

“Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse historico e o patrimonio artistico do paiz, bem como prestar assistencia ao trabalhador intellectual.

Art 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela familia e pelos poderes publicos, cumprindo a estes proporcional-a a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no paiz, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e economica da Nação, e desenvolva num espirito brasileiro a consciencia da solidariedade humana.[...]

Art. 154 - Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo[...]”(Constituição Federal de 1934) (grifado)

Interessante comentário de Santos e Santana (2010) acerca dos avanços da CF de 1934, na organização e acesso à educação, ilustram a formação e o desenvolvimento do ensino no País, com a participação da iniciativa privada:

A Carta em comento apresentou dispositivos que organizavam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo, criação dos sistemas educativos nos estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também estabeleceu a garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso público. [...] (grifado)

Na atual Constituição Federal, de 1988, permanece a diretriz de liberdade da iniciativa privada para atuar com ensino, mas, também, são estabelecidos condicionantes:

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.[...]

*Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, **podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:***

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

*§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, **para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.*** [...]” (grifado e sublinhado)

Numa primeira análise podemos entender que na CF/88 a participação da iniciativa privada é permitida e foi incentivada em caráter suplementar e, ainda, é passível de incentivo financeiro pelo Estado. Todavia, tal benefício está restrito a um segmento da iniciativa privada que são as entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas.

Tal segmento, aqui reconhecido como componente do chamado Terceiro Setor, possui como característica maior a finalidade não lucrativa, conforme definição de Kanitz: “[...]o terceiro setor é constituído por **organizações sem fins lucrativos e não governamentais**, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público. [...]” (grifado). Tais entidades, **historicamente vocacionadas às questões sociais**, remontam ao período das Caravelas, conforme pesquisas de Santos e Santana (2010):

[...]Thomé de Sousa, primeiro governador geral, ao desembarcar em 1549 em Salvador, trouxe consigo **os primeiros educadores, quatro padres e dois irmãos jesuítas.**

Em princípio, a educação no Brasil foi direcionada para o ensino de português, doutrina cristã, leitura, escrita, canto, música, aprendizado profissional e agrícola e à gramática latina.

Com o passar dos anos, a educação passou a ser destinada a uma elite colonial.
[...]

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/2006, que estabelece os princípios e diretrizes da Educação Nacional, seguindo a indicação da CF/1988, classifica em 3 (três) segmentos as entidades do 3º Setor que atuam com Educação:

- a) **CONFESSIONAIS** - àquelas vinculadas a um credo religioso, responsável pela fundação da entidade e, em regra, pela indicação de seu corpo dirigente. Tratam-se das instituições privadas mais antigas com registro de atuação com Educação, em todos os níveis e modalidades, com forte presença na Educação Básica, mas que possuem variadas áreas de atuação, sobretudo, nas áreas de saúde e assistência social;
- b) **COMUNITÁRIAS** - como o próprio nome já indica, originaram-se na articulação e integração de demandas comunitárias, representadas pela Sociedade Civil e o Poder Público Local. Em regra, regionalizadas, com o objetivo de oferecer ou ofertar educação de qualidade e a um custo justo, sempre priorizando a inclusão social e o desenvolvimento local, através de Universidades, Escolas e Hospitais. No final do ano de 2013, foi sancionada a Lei 12.881, novo marco regulatório deste segmento;
- c) **FILANTRÓPICAS** - segmento composto por diferentes tipos de instituições, atuantes nas mais variadas áreas sociais, tais como: educação, saúde, esportes, cultura e lazer, artes, literatura, apoio a dependentes químicos e mães solteiras, proteção à infância e ao idoso, próteses para deficientes físicos, amparo aos excepcionais e desvalidos, defesa do meio ambiente, entre outros, certamente, o grupo mais heterogêneo e de atuação em diferentes esferas sociais e governamentais.

Muitas instituições do 3º Setor atuam com diferentes serviços, combinando, por exemplo, a prestação de serviços educacionais com serviços assistenciais ou na área de saúde. No Setor Público foram implementadas diversas políticas públicas nos Ministérios Sociais referenciadas em parcerias com entidades do Terceiro Setor. No MEC, sob a responsabilidade da SERES, está a Política de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social que atuam na área de Educação, cujo o foco é o credenciamento de instituições sem finalidade lucrativa para oferta de bolsas de estudo integrais ou parciais aos estudantes de baixa renda de Educação Básica ou Educação Superior, objetivando o acesso e a inclusão social.

Uma das características de maior relevância social do Terceiro Setor, além da vocação social, é o porte das instituições que, em sua maioria, são de médio e pequeno porte, distribuídas em todo território nacional, com concentração nas regiões metropolitanas do Centro – Sul. Essa dispersão espacial associada ao porte permite que essas entidades consigam avançar em locais pequenos e de infraestrutura menor, como, por exemplo, no caso de uma Faculdade cuja instalação no interior do país é mais fácil de ser viabilizada, do que um Centro Universitário ou uma Universidade com todos os seus cursos.

O Terceiro Setor representa o segmento histórico e tradicional de atuação da iniciativa privada na Educação Superior. Todavia, mais recentemente, novos atores, também, representantes ativos da iniciativa privada na educação passaram a compor o segmento, não por vocação social, mas por competência e eficiência, e com forte incentivo estatal, que são as empresas prestadoras de serviços educacionais, de natureza lucrativa, doravante, denominadas Mercado ou 2º Setor, pois atuam na lógica de negócios.

2.2. EVOLUÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A evolução do Setor Educacional Privado de Nível Superior no Brasil, nas Décadas de 1990 e 2000, decorre da associação de dois fatores complementares: a) externamente, o processo de globalização trouxe consigo a internalização do capital que, rigorosamente, busca oportunidades, preferencialmente, com menores riscos, para aporte de novos capitais a serem remunerados com altas taxas de retorno; e b) internamente, a Constituição Federal de 1998, reconhece no art. 209 a participação da iniciativa privada no processo educacional em todos os níveis:

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. (grifo nosso)

O crescimento do setor educacional privado não é um fenômeno nacional, ao contrário, o crescimento é global e tem atraído não somente instituições tradicionais do setor, mas investidores privados, pois o setor é considerado rentável, inclusive, na avaliação de Valor - análise setorial (2014, p. 71) com uma estratégia negocial de crescimento definida: “investimento em instituições novas ou estabelecidas por meio de aquisições e com a participação de fundos ou empresas de *private equity*.”

As análises de desenvolvimento do setor indicam que, além do volume significativo de capital em movimento existe, no mercado brasileiro, uma diversidade de segmentos atrativos, como, por exemplo, o Mercado dos Sistemas de Soluções Educacionais (SSE), que, juntamente com as matrículas da Educação Básica e os livros didáticos movimentaram em 2013, aproximadamente R\$ 48bi, sendo área de atuação dos grandes *players*, que atuam nacionalmente com características inerentes ao mercado.

Em entrevista à Revista EXAME (2013, p. 72 a 75) Douglas Becker, o fundador e presidente do Grupo de Educação Laureate, multinacional especializada em ensino superior, que fatura, em média, 3,5 bilhões de dólares por ano, frisou: “[...] o Brasil é um dos mercados mais promissores do mundo [...]”. Continuou o entrevistado descrevendo o crescimento da Laureate no Brasil, na época com 12 universidades:

[...] É verdade, mas crescemos com paciência e disciplina para não pagar caro demais pelas universidades que compramos. Nosso primeiro investimento no país foi há oito anos: a compra de 51% da Anhembi Morumbi. Eu poderia ter o dobro do tamanho que hoje no Brasil. Precisamos expandir em cidades importantes, como Belo Horizonte, Fortaleza, Curitiba e Rio de Janeiro, mas dependendo dos preços, vamos nos concentrar em apenas desenvolver as escolas que temos. É possível dobrar o número de alunos sem comprar mais empresas [...]

Na verdade, desde o início do século passado e em todas as Constituições anteriores houve, de alguma forma, menção a iniciativa privada, o diferencial, mais especificamente no caso do segmento de Educação Superior, foi o fortalecimento da **iniciativa privada com fins lucrativos** que, num espaço de tempo relativamente curto, tornou-se a principal ofertante de ensino superior no país.

Complementando o comando Constitucional a Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) com as suas inúmeras alterações e o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, consolidaram uma nova abordagem educacional da ES, a partir da permissão concedida às pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, optarem por qualquer das formas admitidas em direito, seja de natureza civil ou comercial para se organizarem. Sem olvidar que o inciso III do art. 7º da LDB fala explicitamente de capacidade de autofinanciamento das instituições privadas.

Outra diretriz Constitucional de grande relevância para a Educação Superior foi o art. 207 que estabelece o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para **Universidades**. A questão das exigências de formação e criação de centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores será tratada posteriormente

em Decretos regulamentadores que flexibilizam as exigências quanto à organização acadêmica e administrativa. Dessa forma, criou-se o ambiente institucional, normativo e legal para o avanço contínuo e regular da ES ocorrido no período de 1995 a 2002.

Entre 2002 e 2003 ocorre a desaceleração do ritmo de crescimento, pois 553.084 vagas não foram preenchidas indicando, claramente o excesso de oferta acima da demanda, com alto índice de ociosidade de vagas. Neste contexto, observa-se dois movimentos: primeiro por parte das instituições privadas que intensificam a estratégia de regionalização e interiorização das IES; e o segundo por parte de órgãos governamentais com a criação e a redefinição de programas de acesso e inclusão social via financiamentos diretos (empréstimos estudantis) e subsídios - renúncias fiscais - cristalizados em programas como FIES, PROUNI e CEBAS. Esses programas, estratégias e ações permitiram a continuidade do processo de expansão da Educação Superior, que na última década e, praticamente, se confunde com a expansão do ensino superior privado *for profit*.

A movimentação de recursos no mercado educacional brasileiro - composto por educação básica, graduação, pós-graduação *lato sensu*, nas modalidades presencial e EaD - movimenta algo em torno de 83,8 bilhões de reais. A educação superior privada em 2012, movimentou R\$ 28,23 bilhões, tendo sido estimados os faturamentos de R\$ 32 bilhões e R\$ 35,9 bilhões para 2013 e 2014, respectivamente. É importante lembrar que as empresas educacionais, diferentemente das entidades do 3º Setor, não possuem restrições em relação as aplicações dos seus excedentes financeiros, e, muito menos, em relação a diversificação do seu **portfólio** de produtos⁴, cuja boa gestão é um dos indicativos da boa governança e, por consequência, da sustentabilidade e ***sucesso do negócio***.

As matrículas ofertadas e efetivadas nos apresentam um bom cenário da evolução da ES no Brasil, especialmente, o segmento privado. Na Tabela 1 - Histórico de Matrículas, abaixo registrada, extraída com adaptações do estudo realizado por Mayall e Albrecht do Observatório

⁴ As empresas prestadoras de serviços educacionais tendem a diversificar o negócio educacional. Além do EaD, que exigem investimentos em novas tecnologias e inovação, o Mercado dos Sistemas de Soluções Educacionais (SSE), desde 1980, tem evoluído de forma contínua e dinâmica. Iniciando com sistemas apostilados de ensino, ou simplesmente apostilas, passando por diferentes etapas/fases de elaboração de material de apoio ao professor (impresso); encontros de qualificação de docentes; elaboração de indicadores de desempenho (discentes e docente); apoio publicitário e de marketing, entre outros, para chegar na etapa atual que é a pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias para uso em tablete, objetivando a substituição total ou parcial do material impresso. Em levantamento realizado pela HOPER Educação em 2013 foram identificadas 43 Marcas no Mercado operados por 30 Players, alguns bastante conhecidos como os Grupos Objetivo, Mackenzie, Positivo, Kroton, Editora FTD, entre outros.

Universitário (2013, p. 6) podemos constatar um percentual de crescimento das matrículas efetivadas pelas instituições com fins lucrativos de 688,2% no espaço de apenas 13 anos:

TABELA 1: HISTÓRICO DE MATRÍCULAS

Ano	Públicas	Com fins lucrativos	Sem fins lucrativos	Sem informação	Especial	Total privadas	Total em Matrículas
2000	887,026	324,578	1,433,058	49,583	0	1,757,636	2,694,245
2001	939,225	396,896	1,639,501	55,132	0	2,036,397	3,030,754
2002	1,051,655	506,360	1,873,483	48,415	0	2,379,843	3,479,913
2003	1,136,370	630,080	2,084,269	36,303	0	2,714,349	3,887,022
2004	1,178,328	725,637	2,226,688	33,080	0	2,952,325	4,163,733
2005	1,192,189	831,447	2,394,382	35,138	0	3,225,829	4,453,156
2006	1,239,119	936,486	2,499,041	0	0	3,435,527	4,674,646
2007	1,270,885	1,244,347	2,365,042	107	0	3,609,389	4,880,381
2008	1,300,611	1,396,862	2,382,583	0	0	3,779,445	5,080,056
2009	1,370,256	1,464,724	2,280,916	0	0	3,745,640	5,115,896
2010	1,461,696	1,599,228	2,388,196	0	0	3,987,424	5,449,120
2011	1,595,391	1,734,700	2,416,671	0	0	4,151,371	5,746,762
2012	1,775,359	2,558,445	2,601,821	0	122,459	5,160,266	7,058,084
Evolução	100.1%	688.2%	81.6%	-100.0%	-	193.6%	162.0%
Representação Setorial em 2000	32.9%	12.0%	53.2%	1.8%	0.0%	65.2%	100.0%
Representação Setorial em 2012	25.2%	36.2%	36.9%	0.0%	1.7%	73.1%	100.0%

Fonte: Elaboração da autora, com informações do Censo da Educação Superior – 2012 e Observatório Universitário, 2013.

Observa-se, ainda, que as instituições sem fins lucrativos - atualmente denominadas Terceiro Setor - que eram hegemônicas em 2000, ofertando 53,2% das matrículas no ano, foram gradualmente perdendo “espaço” para as instituições lucrativas. No final de 2012 representavam 36,9% do Setor Educacional de Nível Superior, pouca coisa superior ao Setor Privado Lucrativo, e ainda assim, mais representativas que as Universidades e Institutos Federais. O Setor Público também expandiu numericamente, mas diminuiu a sua participação relativa na oferta de ensino superior de 32,9% em 2000 para 25,2% em 2012.

Os dados do Censo da Educação Superior promovido em 2013 pelo MEC/INEP apontam que o ensino superior presencial possui 5,9 milhões de alunos matriculados, sendo 4,9 milhões no ensino privado e 1,7 milhão no ensino público. Completando os atuais 7 milhões de matrículas na ES temos a EaD ofertada por instituições públicas e privadas, absorvendo 1,1

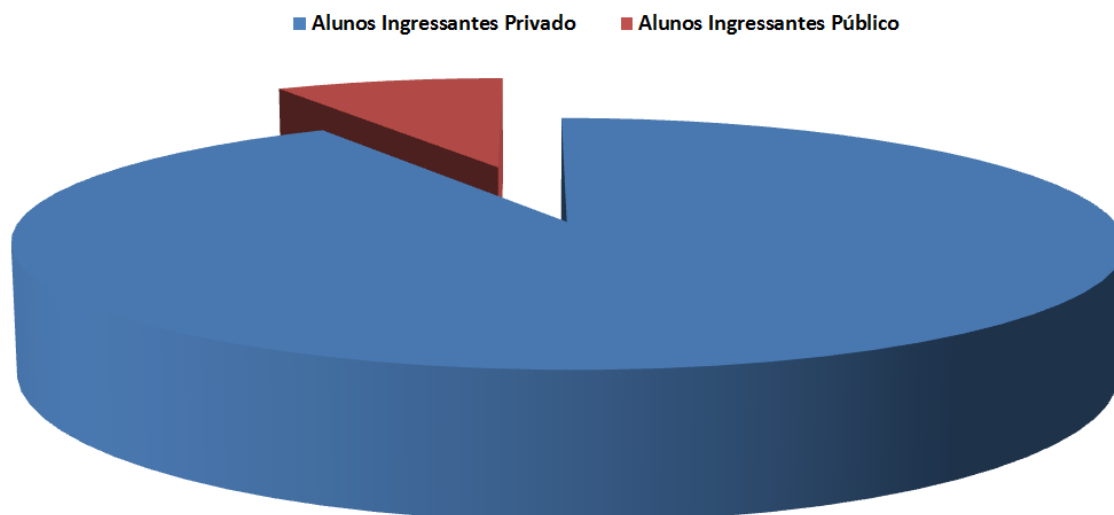
milhão de matrículas. Na Tabela 2 e Gráfico 1, a seguir, é possível ver a evolução da EaD por intermédio do ingresso e alunos no período de 2010 a 2012, e a distribuição por tipo de ensino:

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO INGRESSO EM EAD – 2010 A 2012

Ano	Alunos Ingressantes Privado	Alunos Ingressantes Público	Total
2010	297.298	34.730	332.028
2011	375.559	30.955	406.514
2012	469.415	38.911	508.326
Total	1.142.272	104.596	1.246.868
Evolução	57,9%	12%	53,1%

Fonte: Elaboração da autora com informações do MEC e HOPER Educação, 2015

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO POR TIPOS DE ENSINO: PRIVADO E PÚBLICO



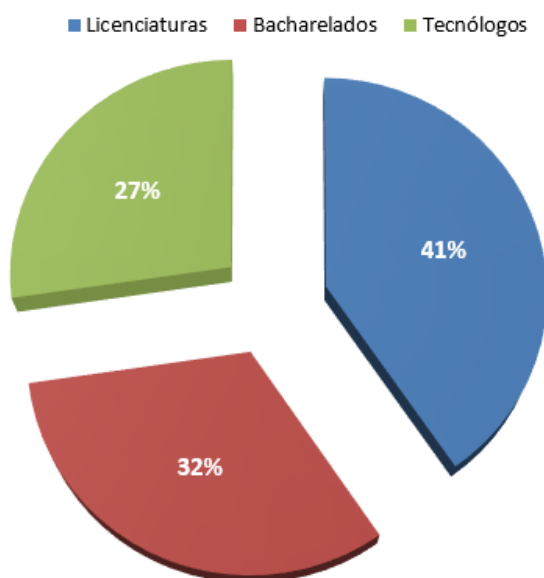
A Educação a Distância é apontada pelos especialistas como uma das estratégias indicadas para a continuidade do processo de expansão do ES, de forma que as taxas de crescimento médio verificadas no período de 1997 a 2003 - período de “ouro” do crescimento da ES Privada - em torno de 16,8% a.a. possam ser retomadas. Ocorre que esta modalidade educacional precisa superar alguns dilemas/desafios, sendo o maior a questão do marco regulatório, cujas diretrizes estão em discussão no CNE. A questão da definição da forma remota para o desenvolvimento das atividades educativas, também, gera impasses no processo de autorização a cargo da SERES/MEC.

Por outro lado, a questão da obrigatoriedade dos Polos para atividades presenciais, se por um lado garante uma infraestrutura mínima para aprendizagem dos estudantes, por outro, inibe à inovação decorrente das mudanças tecnológicas e informacionais que visam a superar

os limites de espaço e tempo, o que, por consequência, terá impacto direto na questão de custos, no perfil dos estudantes e na capilaridade da oferta, pois EaD, num país continental como o Brasil pode significar **acesso combinado com inclusão social** em regiões desprovidas de estrutura física para instalação de IES.

Outro dilema da EaD está associado a formação de futuros professores da Educação Básica nos cursos de licenciatura. A Educação Básica, pelas faixas etárias dos alunos, é presencial em todos os níveis, exigindo uma forte interação humana e social. Um profissional cuja formação é mediada pelo uso intensivo de tecnologia poderá acessar a uma vasta base de conhecimentos, inclusive, com atendimento diferenciado e personalíssimo, mas a oportunidade de desenvolvimento de habilidades e atitudes requeridas numa sala de aula poderá ficar seriamente prejudicada. No Gráfico 2 está demonstrada a distribuição de cursos EaD por tipo de formação.

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DE CURSOS EAD



A questão do financiamento estudantil para alunos da Educação a Distância é pleito recorrente da iniciativa privada, ou seja, FIES/EaD. Entre os muitos pontos controversos que envolvem este tema - vale lembrar que os valores médios das mensalidades da EaD são significativamente menores do que uma mensalidade de um curso presencial tradicional⁵. Além

⁵ Outras informações no estudo setorial da HOPER Educação – 2014.

disso, EaD pode ser associada a ampliação do acesso ao Ensino Superior, se a finalidade for atingir um maior o público alvo, que são os estudantes. Alterar o método do financiamento, permitindo, por exemplo, a aquisição direta de equipamentos pelos alunos, tendo em vista a importância destes recursos no EaD, talvez, constitua uma possibilidade concreta de ampliação desta modalidade cuja “[...] taxa de incremento anual de 38,79% no período de 2002 a 2012, quando havia 1,1 milhão de alunos matriculados [...]”, segundo informações de Valor - análise setorial (2014, p.59).

No depoimento da especialista do Ministério da Educação podemos evidenciar algumas preocupações e desafios:

*Muitos desafios na verdade, como alteração do marco legal. Nós já vivemos muita expectativa, há 3, 4 anos atrás, que essa alteração venha também com perspectiva de alteração do próprio sistema, que comporte de forma correta, pois hoje nós temos “puxadinhos” no E-mec que nos trazem muitos problemas. O desafio, portanto, seria um novo E-mec, um repensar da regulação, que permita o MEC trabalhar com mais agilidade, é claro que isso depende de muitos fatores, para fins de agilizar o processo regulatório, pois de forma alguma nós temos satisfação na permanência dos processos aqui [...]. A gente tem se esforçado para simplificar o atendimento do calendário regulatório, nós temos conseguido, na medida do possível, concluir os processos de credenciamento num prazo razoável. Os mais complexos, por exemplo, temos conseguido concluir, em média em 1 ano e meio. Um processo de curso nós temos conseguido concluir em 9 meses. O nosso anseio é que a **mudança da legislação, do marco legal, venha com uma metodologia diferente, adequada em relação a procedimentos regulatórios.** Não adianta a gente querer tratar como se tratava a 10, 20 anos atrás em que não se tinha quase ninguém de EaD aqui no MEC. (RIBEIRO, 2015 - mídia digital) (grifo nosso)*

Com o crescimento da ES houve um incremento significativo na quantidade de Instituições de Ensino de Nível Superior. Dados do Censo de 2013 indicam que o número de IES totalizou, no ano de referência, 2.391 instituições, o que significou um pequeno decréscimo em relação a 2012 que registrou 2.416 instituições ativas.

Na Tabela 3 a seguir são apresentadas a distribuição e participação absoluta e relativa das 2.416 IES por organização administrativa no ano de 2012.

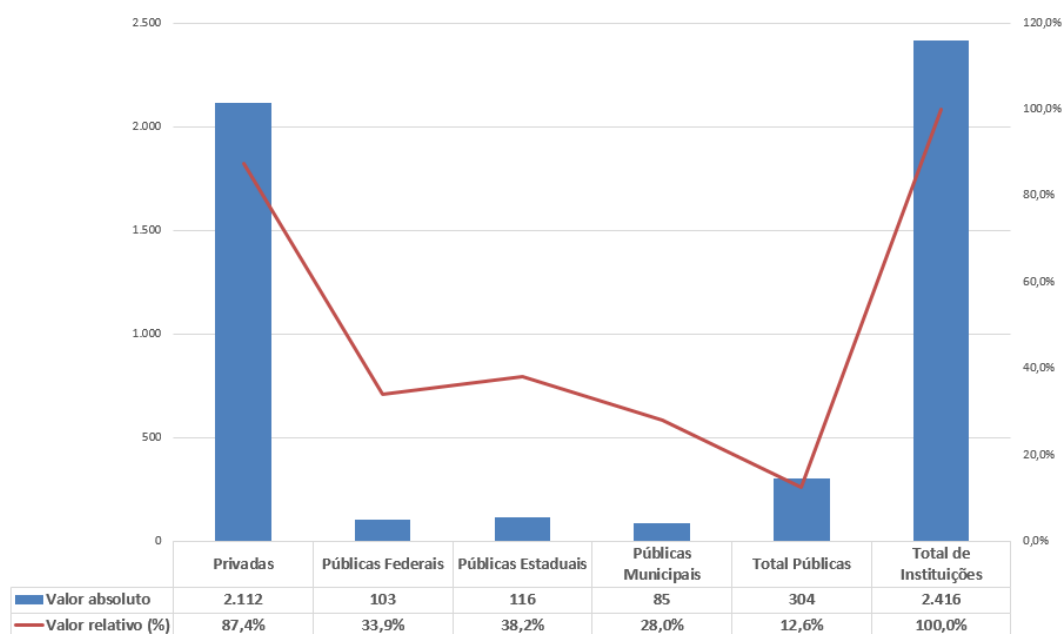
TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DAS IES POR ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Tipo de Valores	Privadas	Públicas Federais	Públicas Estaduais	Públicas Municipais	Total Públicas	Total de Instituições
Valor absoluto	2.112	103	116	85	304	2.416
Valor relativo (%)	87,4%	33,9%	38,2%	28,0%	12,6%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora, 2015

No Gráfico 3 é possível visualizar o crescimento do ensino privado na perspectiva comparada ao ensino público nas três esferas governamentais.

GRÁFICO 3: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS, PÚBLICAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS



Na Tabela 4 a seguir apresentamos a distribuição das 2.416 IES por organização acadêmica:

TABELA 4: IES POR ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA

Tipo de Valores	Faculdades	Universidades	Centro Universitários	IF e Cefet	Total de Instituições
Valor absoluto	2.042	193	140	41	2.416
Valor relativo (%)	84,5%	8,0%	5,8%	1,7%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora, 2015

As instituições privadas somam 2.112 IES, que representam 87,4% do total. As 304 instituições públicas representam 12,6%. As faculdades representam 84,5% das instituições privadas, o que sugere que a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão é uma diretriz de difícil implementação no atual cenário educacional de nível superior.

Esta classificação ou taxinomia, além de não identificar e representar a diversidade e complexidade das IES em termos de estruturas, funções, objetivos, características, tipos de graus concedidos, variedades de cursos, perfil dos alunos, entre outros, carrega em si um desvio fundamental, na medida em que as exigências acadêmicas e funcionais para a constituição de Faculdades e Centros Universitários é bem menor do que no caso de Universidades, não sendo exigido a articulação do ensino com pesquisa e extensão.

Ressalte-se que, mesmo no caso dos Centros Universitários que são figuras infralegais, criadas por Decreto e Portaria do MEC⁶ não existe a obrigatoriedade de integração de pesquisa e ensino, como entendido nos meios acadêmicos, sendo a extensão um conceito difuso. Assim, neste ambiente de nível superior privado, é possível inferir: a) a realização de pesquisas está restrita às Universidades; e b) a classificação das instituições de ensino superior está a cargo do Mercado. O último, por sua vez, tenderá em optar por modelos acadêmicos de menor custo, considerando que, nas palavras de Nunes (2012, p. 239 e 240):

[...] a articulação do ensino, pesquisa e extensão em instituições de excelência que, segundo a legislação deve caracterizar o ensino ministrado nas universidades **é dispendiosa. Requer concentração de recursos materiais e humanos**, e não dispersão como vem sendo sugerido pelo grande número de universidades (públicas), que seriam obrigadas a fazer atividades de pesquisa. (com adaptações e grifado).

A oferta de cursos presenciais acompanhou a tendência de crescimento do Setor. Dados divulgados pelo Valor - análise setorial referenciados no Censo da Educação Superior de 2013 indicam um crescimento de 113,9%, no período de 2002 a 2013, passando de 14.399 cursos para 30.791 em 2013 no conjunto de instituições públicas e privadas, sendo que nas instituições privadas o aumento foi de 122%, passando de 9.147 cursos, em 2002, para 20.324 em 2012.

⁶ Os atos de criação dos Centros Universitários são o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 e a Portaria MEC Nº 2.041, de outubro de 1997.

Com base nos estudos da HOPER Educação foram identificados no Brasil, no ano de 2012, 2.416 IES, com 30.718 cursos de graduação presenciais, 1.148 cursos de graduação EaD e um total de 362.732 docentes. A média de matrículas nos cursos presenciais de graduação é de 192,85 matrículas/curso⁷, sendo que as IES privadas apresentam uma variação a maior de 25,43%, podendo chegar 253, 69 matrículas/curso nas capitais.

Em relação aos cursos de graduação presencial, apresentamos na Tabela 5 a evolução das matrículas dos 10 cursos de maiores ofertas no período de 2003 a 2012: Direito, Administração, Pedagogia, Ciências Contábeis, Enfermagem, Engenharia Civil, Psicologia, Educação Física, Comunicação Social, e Engenharia de Produção, ressaltando que tais cursos são **bacharelados**.

No Gráfico 4 está o comparativo das ofertas dos 10 maiores cursos nos anos de 2003 e 2012.

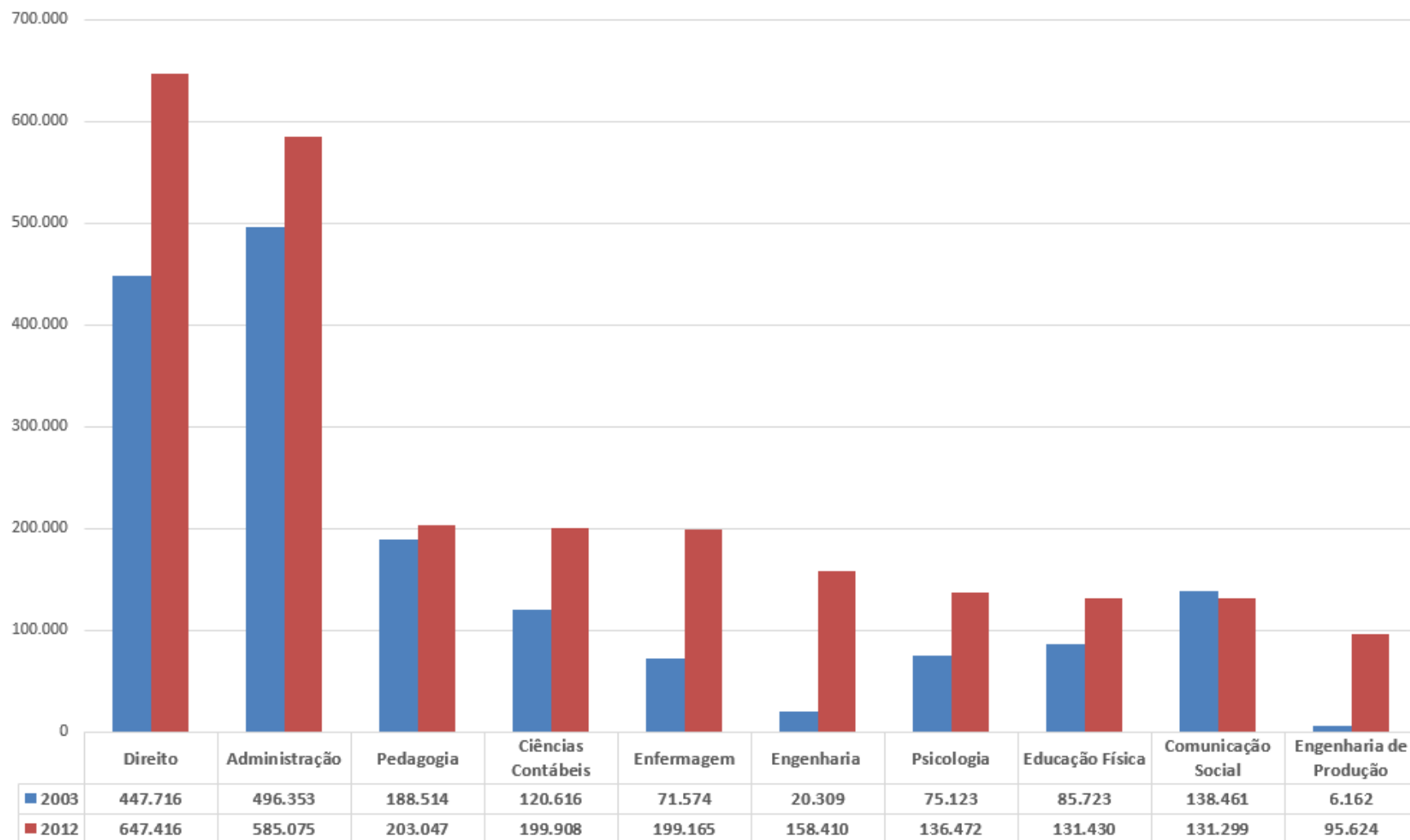
⁷ Para cálculo da média de matrículas/curso no Brasil foram considerados as matrículas ofertadas tanto nos Setores Público como Privado nas regiões do interior e nas capitais.

TABELA 5: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

Nome Curso	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolução
Direito	447.716	471.425	502.955	524.886	548.710	571.451	581.356	624.224	645.605	647.416	44,6%
Administração	496.353	544.777	583.301	611.641	632.968	663.773	627.399	633.952	625.465	585.075	17,9%
Pedagogia	188.514	186.381	185.450	182.958	185.454	189.380	185.015	200.400	203.364	203.047	7,7%
Ciências Contábeis	120.616	123.737	132.148	141.511	151.757	164.483	164.775	182.170	194.243	199.908	65,7%
Enfermagem	71.574	99.044	130.142	162.617	187.164	196.922	204.496	210.985	210.308	199.165	178,3%
Engenharia	20.309	19.569	19.312	19.970	22.782	27.818	47.578	69.633	109.896	158.410	680,0%
Psicologia	75.123	78.922	82.685	88.865	94.674	100.852	105.099	115.703	124.445	136.472	81,7%
Educação Física	85.723	104.566	126.417	138.411	148.212	147.175	125.334	133.192	132.384	131.430	53,3%
Comunicação Social	138.461	149.254	153.212	157.486	160.294	160.180	144.792	140.389	134.489	131.299	-5,2%
Engenharia de Produção	6.162	8.248	12.100	17.416	25.524	34.006	56.429	65.688	80.761	95.624	1451,8%
Total	1.650.551	1.785.923	1.927.722	2.045.761	2.157.539	2.256.040	2.242.273	2.376.336	2.460.960	2.487.846	50,7%

Fonte: Elaboração da autora, 2015

GRÁFICO 4: MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL POR CURSOS – COMPARATIVO 2003/2012



Observa-se que as Engenharias de Produção e Civil apresentaram um significativo aumento na disponibilidade de vagas, tendo um incremento de 1.451,8 % e 680%, respectivamente. O terceiro curso com maior evolução foi o de Enfermagem com 178,3%. Em que pese o curso de Comunicação Social apresentar um número de 131.299 matrículas em 2012, houve uma redução na oferta de 5,2%, tendo como referência o ano de 2003.

A questão das licenciaturas é retratada, de forma comparada aos 10 cursos de bacharelado de maiores ofertas, por meio de 5 cursos apresentados na Tabela 6 e no Gráfico 5, a seguir:

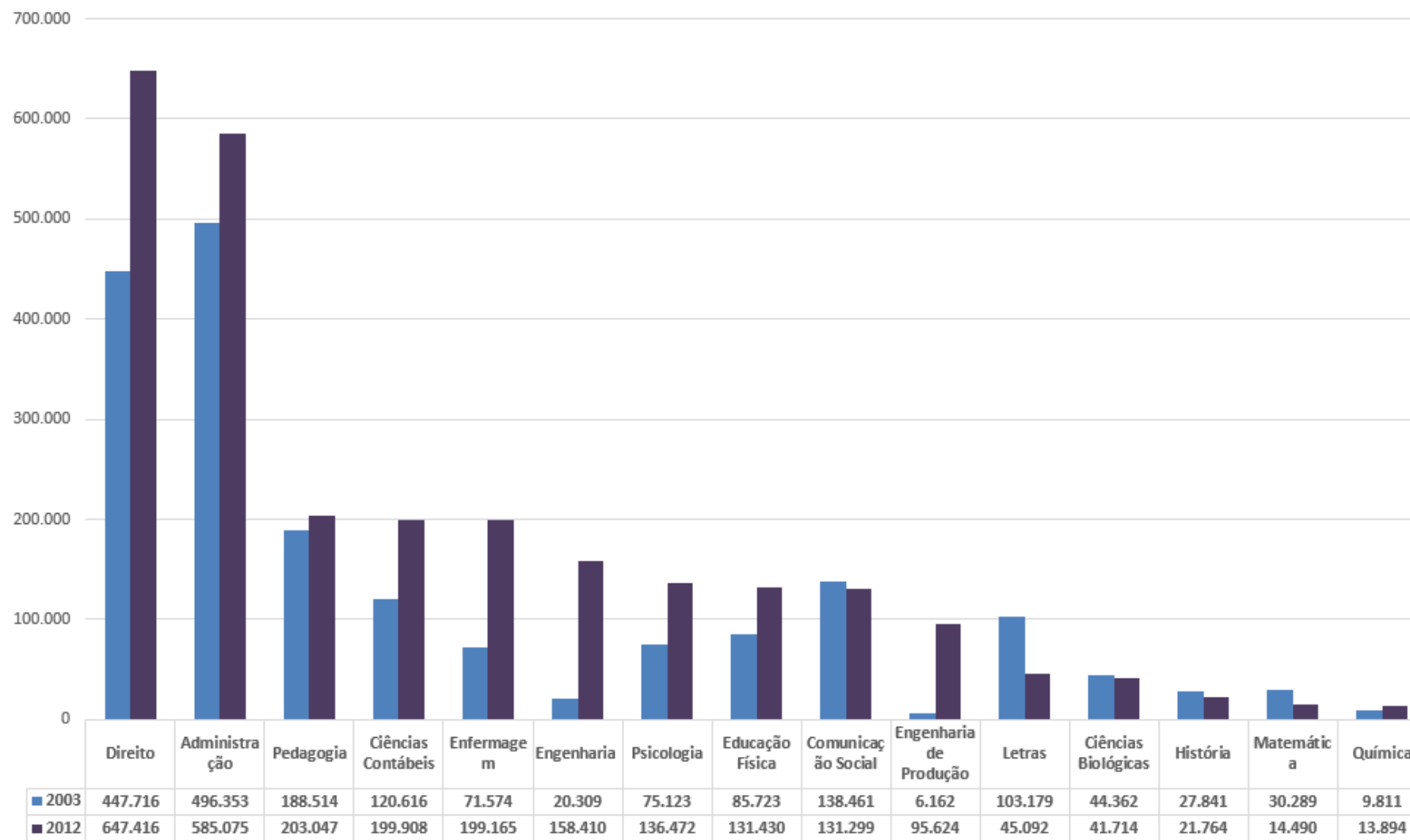
Excetuada a graduação de Química que apresentou um crescimento no número de matrículas da ordem de 41,6%, todas as demais licenciaturas tiveram redução na oferta de vagas nos cursos, sendo preocupante a situação dos cursos presenciais de Letras e Matemática, cujos decréscimos foram da ordem de 56,3% e 52,2%, respectivamente.

TABELA 6: MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL E LICENCIATURAS

Nome Curso	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolução
Direito	447.716	471.425	502.955	524.886	548.710	571.451	581.356	624.224	645.605	647.416	44,6%
Administração	496.353	544.777	583.301	611.641	632.968	663.773	627.399	633.952	625.465	585.075	17,9%
Pedagogia	188.514	186.381	185.450	182.958	185.454	189.380	185.015	200.400	203.364	203.047	7,7%
Ciências Contábeis	120.616	123.737	132.148	141.511	151.757	164.483	164.775	182.170	194.243	199.908	65,7%
Enfermagem	71.574	99.044	130.142	162.617	187.164	196.922	204.496	210.985	210.308	199.165	178,3%
Engenharia	20.309	19.569	19.312	19.970	22.782	27.818	47.578	69.633	109.896	158.410	680,0%
Psicologia	75.123	78.922	82.685	88.865	94.674	100.852	105.099	115.703	124.445	136.472	81,7%
Educação Física	85.723	104.566	126.417	138.411	148.212	147.175	125.334	133.192	132.384	131.430	53,3%
Comunicação Social	138.461	149.254	153.212	157.486	160.294	160.180	144.792	140.389	134.489	131.299	-5,2%
Engenharia de Produção	6.162	8.248	12.100	17.416	25.524	34.006	56.429	65.688	80.761	95.624	1451,8%
Subtotal 1	1.650.551	1.785.923	1.927.722	2.045.761	2.157.539	2.256.040	2.242.273	2.376.336	2.460.960	2.487.846	50,7%
LICENCIATURAS											
Letras	103.179	105.367	108.250	103.598	93.285	82.044	61.036	56.065	49.959	45.092	-56,3%
Ciências Biológicas	44.362	47.721	53.188	57.439	58.321	58.138	49.938	49.450	47.505	41.714	-6,0%
História	27.841	30.340	32.565	33.781	33.746	30.881	25.772	25.038	23.264	21.764	-21,8%
Matemática	30.289	32.131	34.398	33.121	30.694	26.422	20.968	18.014	16.321	14.490	-52,2%
Química	9.811	11.476	13.123	14.367	15.473	16.163	15.672	16.013	15.836	13.894	41,6%
Subtotal 2	215.482	227.035	241.524	242.306	231.519	213.648	173.386	164.580	152.885	136.954	-36,4%
Total	1.866.033	2.012.958	2.169.246	2.288.067	2.389.058	2.469.688	2.415.659	2.540.916	2.613.845	2.624.800	40,7%

Fonte: Elaboração da autora, 2015

GRÁFICO 5: COMPARATIVO MATRÍCULAS NOS 10 MAIORES CURSOS DE BACHARELADO PRESENCIAL E LICENCIATURAS NOS ANOS DE 2003 E 2012



Existem vários fatores que podem explicar as oscilações nas ofertas tais como o corporativismo profissionalizante. A esse respeito Nunes ressalta: “Essa matriz profissionalizante da educação superior é, em grande medida, decorrência da forte influência que as corporações profissionais exercem sobre os currículos dos cursos de graduação. [...]”. (2012, p. 178 e 179). Mas é certo que os custos de manutenção associados ao valor da folha de pagamentos dos docentes são fatores preponderantes a serem considerados no processo de tomada de decisão dos gestores das mantenedoras, que deverão considerar, ainda, o valor das mensalidades, por serem estas, ainda, a principal fonte de receita bruta.

Em relação às mensalidades o setor educacional privado de nível superior vivenciou um ciclo de queda de valores das mensalidades, no período de 2000 a 2010, que chegaram ao valor médio de R\$ 575,00, no último ano da série, uma redução de mais de 38%, tendo como referência o valor médio de R\$ 794,00, praticado em 2000, e de 65,2%, considerando o valor médio de R\$ 950,00 praticado em 1996.

Alguns fatores como o aumento da concorrência, crises econômicas e, principalmente a diminuição da demanda reprimida (pela expansão da oferta) explicam o comportamento dos preços, que tiveram uma recuperação a partir de 2011, em função, principalmente dos financiamentos estudantis. Em 2014 o valor da mensalidade média, de acordo com os estudos da HOPER Educação (2014, p.27) foi de R\$ 645,00, tal recuperação aliada à eficiência na gestão de custos poderá ser decisiva nos próximos anos, onde estão projetados, no máximo, correções pontuais para as mensalidades associadas aos impactos inflacionários.

As instituições privadas com fins lucrativos, verdadeiras empresas prestadoras de serviços educacionais, têm se destacado na busca de maior eficiência operacional e da melhor gestão dos custos organizacionais combinada com o combate à inadimplência e a evasão escolar, com o consequente risco da redução dos financiamentos estudantis. Para tanto uma das principais estratégias são as fusões e aquisições que tem se intensificado na última década.

A consequência de maior visibilidade desse processo é o surgimento e consolidação de superestruturas organizacionais de natureza educacional, mas com um *modus operandi* bastante diverso e complexo pelo seu gigantismo e por sua tendência concentradora.

Na Tabela 7 a seguir apresentamos, com adaptações, o ranking por matrículas das 30 maiores instituições de ensino superior da rede privada elaborado por Valor - análise setorial.

TABELA 7: RANKING POR MATRÍCULAS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DA REDE PRIVADA - 2012

FACULDADE	MANTENEDORA	MATRÍCULAS	PART. %
Anhanguera	Anhanguera Educacional Ltda.	307.852	6,00%
Universidade Paulista - UNIP	Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado Objetivo - ASSUPERO	276.292	5,40%
Universidade Norte do Paraná	União Norte do Paraná de Ensino Ltda.	202.700	3,90%
Estácio de Sá	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sa Ltda.	178.856	3,50%
Nove de Julho	Associação Educacional Nove de Julho	129.473	2,50%
UNINTER	CENECT - Centro Integrado de Educação, Ciência e Tecnologia Ltda.	95.816	1,90%
Centro Universitário Leonardo da Vinci	Sociedade Educacional Leonardo da Vinci S/S Ltda.	78.853	1,50%
Estácio	IREP Sociedade de Ensino Superior, Médio e Fundamental Ltda.	74.618	1,40%
Luterana	Comunidade Evangélica Luterana São Paulo - CELSP	64.945	1,30%
PUC MG	Sociedade Mineira de Cultura	53.117	1,00%
Subtotal		1.462.522	28,40%
FMU	Faculdades Metropolitanas Unidas Associação Educacional	41.836	0,80%
Universidade Salgado de Oliveira	Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura	41.001	0,80%
Universidade de Uberaba	Sociedade Educacional Uberabense	40.725	0,80%
Faculdade Presidente Antônio Carlos	Fundação Presidente Antônio Carlos	37.926	0,70%
Anhembi Morumbi	ISCP - Sociedade Educacional S.A.	37.697	0,70%
Universidade Potiguar	APEC - Sociedade Potiguar de Educação e Cultura S.A	36.590	0,70%
COC	UNISEB União dos Cursos Superiores SEB Ltda.	34.552	0,70%
Mackenzie	Instituto Presbiteriano Mackenzie	33.234	0,60%
Universidade Castelo Branco	Centro Educacional de Realengo	32.520	0,60%
Centro Universitário de Maringá - CEUMAR	CESUMAR - Centro de Ensino Superior de Maringá Ltda.	31.670	0,60%
Subtotal		367.751	7,00%
Universidade de Caxias do Sul	Fundação Universidade de Caxias do Sul	31.371	0,60%
Universidade Tiradentes	Sociedade de Educação Tiradentes S/S Ltda.	31.140	0,60%
UNIBAN	Academia Paulista Anchieta Ltda.	30.072	0,60%
Pitágoras	Pitágoras - Sistema de Educação Superior Sociedade Ltda.	30.051	0,60%
Universidade Católica de Brasília	União Brasiliense de Educação e Cultura	30.026	0,60%
Centro Universitário do Norte	Sociedade de Desenvolvimento Cultural do Amazonas S.A. - SODECAM	29.709	0,60%
Faculdade de Tecnologia e Ciências	Instituto Mantenedor de Ensino Superior da Bahia Ltda.	29.213	0,60%
SER Educacional	SER Educacional S.A.	28.873	0,60%
Gama Filho	Galileo Administração de Recursos Educacionais S/A.	27.642	0,50%
Universidade de Santo Amaro	Obras Sociais e Educacionais de Luz	27.090	0,50%
Subtotal		295.187	5,80%
Total		2.125.460	41,20%
Outros		3.034.806	58,80%

Fonte: Elaboração da autora com informações de Valor – análise setorial, 2015.

No conjunto, as 30 instituições, que pertencem tanto ao Mercado como ao Terceiro Setor, controlavam, em 2012, 41,2% do total das matrículas ofertadas, o que representa 2.125.460 registros, sendo muito representativo o fato que, somente, as 10 primeiras colocadas têm uma participação de 28,4% no total das matrículas ofertadas, o que corresponde a 1.462.522 oportunidades de acesso a ES.⁸

Em 2013 os 12 maiores grupos educacionais privados com fins lucrativos do Brasil possuíam 39,3% de **Market Share**, com receita líquida de R\$ 10, 59 bilhões. Considerando que os processos de fusões e aquisições tem caracterizado esse mercado, tendo ocorrido mais de 200 operações na última década, e que é, declaradamente, uma estratégia do Setor Privado lucrativo, possivelmente até o final desta década estaremos com mais de 50% das matrículas da ES Privada sob a responsabilidade de pouco mais de 20 *Players*, que têm se destacado pelo dinamismo, visão e concepção estratégicas, conforme podemos verificar nas Diretrizes Estratégicas da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)⁹:

Mais serviços, mais parceiros, mais conquistas

METAS

Retomar o respeito da sociedade pelo ensino superior particular;

Concentrar esforços e estratégias no apoio ao atendimento das metas do PNE;

Apoiar a contínua melhoria da qualidade acadêmica do ensino, da pesquisa científica e da extensão das instituições particulares, inclusive através de programas de Certificação e Acreditação; e

Defender a Autonomia como prerrogativa constitucional das Universidades.

OBJETIVOS

Fortalecer a ANUP como representante das universidades particulares no país;

Modernizar o relacionamento com as Associadas e demais Associações e sindicatos dos segmentos público e privado;

Defender a participação do ensino superior particular na construção do futuro e do progresso econômico e social do país; e Contribuir para a melhoria dos instrumentos legais de avaliação, regulação e supervisão do setor. (Disponível em <http://www.anup.org.br/portal/pagina/index/id/3/secao/1>, acesso em 20 maio 2015) (grifo nosso).

⁸ Os 12 Grupos Educacionais de maior participação no mercado (**Market share**) por ordem de receita do Setor: Kroton; Anhanguera; Estácio; UNIP + Holding Di Gênio; Laureate; Uninove; Unicsul; Ânima Educação; Ser Educacional (Maurício de Nassau); Whitney; Devry; e Grupo Tiradentes – UNIT.

⁹ Coligada a ANUP existe a **Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes)** que representa alguns dos maiores grupos educacionais privados do país (Anima, Devry, Estácio, Laureate e Kroton). ABRAES.

A oferta de cursos ocorre preponderantemente no período noturno, conforme dados extraídos da PNAD de 2008, indicando que “[...] 70,5% dos estudantes do ensino superior trabalhavam durante o período de graduação. Considerando-se apenas as IES particulares, **o montante de estudantes/ trabalhadores alcança quase 75%[...]**” (NUNES, 2012, p. 190) (grifo nosso). Combinado estes dados com a taxa de escolarização líquida mais alta do ensino básico associada com os níveis de renda mais elevados e o acesso à **educação básica privada** observaremos que o ensino superior privado “[...] é quem mais dá acesso aos **egressos do ensino básico público**, e que **necessitam do trabalho para sustentar seus estudos.**” (Id, 2012, p. 190) (grifo nosso).

O estudo em elaboração sobre *Escolha de carreira em função do nível socioeconômico (2004 a 2012)*, de Kaizô Beltrão apresenta e discute os impactos dos três fatores obtidos nos cruzamentos dos dados obtidos com base no ENADE ¹⁰, **afluência socioeconômica, autonomia financeira e coresidência** ¹¹ como indicadores de nível socioeconômico associados a escolha de carreiras que foram comparadas num mesmo ano. Uma das conclusões do estudo indicou que o aumento da afluência socioeconômica (diretamente relacionada a renda familiar) acarreta uma concomitante perda da autonomia financeira, em outras palavras, a “[...] a **autonomia financeira** [dos estudantes] **diminui** na mesma proporção que a afluência socioeconômica aumenta (elasticidade igual a -1).” (grifo nosso).

As áreas de Engenharia, Biomédicas, juntamente com Comunicação Social, Design, Relações Internacionais e, Arquitetura e Urbanismo concentram as carreiras com os alunos mais afluentes socioeconomicamente. Por outro lado, as Tecnologias, com algumas exceções, mais os cursos de Pedagogia e as Licenciaturas estão associados a afluência socioeconômica menor do que a média e autonomia financeira acima da média, ou seja, estudantes que possuem atividades laborativas.

¹⁰ O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um dos procedimentos de avaliação que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O ENADE tem como objetivo avaliar o desempenho acadêmico dos estudantes em relação ao conteúdo programático. Os resultados produzem dados por área avaliada, instituição de educação superior, categoria administrativa, organização acadêmica, município, estado, região geográfica e Brasil.

¹¹ A afluência socioeconômica está diretamente relacionada a renda familiar, escolaridade do pai e da mãe e tipo de escola que o concluinte frequentou no ensino médio. Autonomia financeira está relacionada as variáveis independência econômica e jornada de trabalho. Corresidentes familiares associa-se ao tamanho da família onde o estudante reside.

Os especialistas são unânimes ao afirmar que o Ensino Superior Privado permanecerá como um mercado atrativo e em franco desenvolvimento, pois existe a necessidade de acompanhar o aumento real da demanda. Nas palavras de Rafael Lucchesi, Diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em entrevista concedida ao Valor Econômico em julho de 2014, algumas deficiências e limitações precisaram ser superadas para que a trajetória, até agora, ascendente não sofra solução de descontinuidade, nas palavras do Diretor:

Educação é hoje uma agenda que perpassa todas as demais, como macroeconomia, relações de trabalho e infraestrutura. Hoje no Brasil, várias pesquisas indicam que as principais lideranças empresariais colocam a educação como um grande pilar, que pode substancialmente influenciar a retomada da competitividade e da produtividade. (In: Valor - análise setorial, 2014, p. 15)

Aliados à questão da competitividade e produtividade acrescente-se como novos desafios para a ES Privada a qualidade dos professores que deverão ter uma preparação adequada, pois não existe ensino de qualidade e excelência sem um corpo docente com domínio de conteúdo e didática; a formulação e implementação de estratégias que ajudem a superar o que é hoje o principal gargalo no ensino superior, que é a deficiência do ensino médio; adaptação ao mercado de trabalho, principalmente num momento que o País enfrenta grande carência de profissionais; e a ausência de pesquisa e inovação.

Como o setor privado com fins lucrativos é o que mais cresceu, permanece a tendência de continuidade de crescimento nas projeções de matrículas efetuadas pelo Observatório Universitário, com base nos dados do CENSO, podendo alcançar, em 2025, 18.533.301 matrículas em instituições privadas com fins lucrativos; e 4.450.656 em instituições privadas sem fins lucrativos, totalizando 22.983.957 matrículas a serem disponibilizadas.

2.3. A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA PELO MEC

Cabe ao Ministério da Educação (MEC), na condição de representante da União, normatizar, coordenar, monitorar e avaliar a Educação Superior no Brasil, nos termos constitucionais e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em destaque:

[...]VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - **autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar**, respectivamente, **os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos** do seu sistema de ensino[...] (Excerto do art. 9º da LDB) (grifo nosso).

A regulação no MEC envolve um conjunto de atores. Os atos administrativos, funções, e atividades desenvolvidas ocorrem na perspectiva integrada, onde vários subsistemas, sob as responsabilidades de órgãos e entidades subordinados ou supervisionados pelo Ministério, são acionados para gerar os atos reguladores, no caso específico atos autorizativos para o funcionamento de instituições de educação superior (IES) e cursos de Educação Superior, em todo o território nacional.

O Ministério da Educação conta na sua estrutura organizacional com duas secretarias finalísticas que atuam diretamente com Educação Superior, a saber: Secretaria de Educação Superior - SESU e Secretaria de Supervisão e Regulação do Ensino Superior - SERES, além da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, que supervisiona Instituições de Educação Superior e Educação Básica especializadas em educação profissional e tecnológica.

Compõem, ainda, o sistema de ensino superior, o Conselho Nacional da Educação (CNE) (3), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP(4), principais parceiros da SERES, área reguladora responsável, entre outros por:

“I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE; e

II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;” (grifado)

A Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, mais conhecida como LDB, recentemente alterada, dispõe nos artigos 45 e 46, as principais características para funcionamento da educação superior, abaixo registradas:

- Oferta de ensino superior em instituições públicas ou privadas;
- Variados graus de abrangência ou especialização;

- Autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições de educação superior terão prazo definido;
- A renovação periódica será precedida de processo de avaliação regular;
- Deficiências identificadas deverão ser sanadas em prazo pré-estabelecido e serão objeto de reavaliação;
- A permanência da ocorrência de deficiências, devidamente comprovadas, poderá ensejar: desativação de cursos e habilitações; intervenção na IES; suspensão temporária e prerrogativas de autonomia; ou descredenciamento.

É dever da SERES¹², ainda, observar as diretrizes do Plano Nacional da Educação 2014 - 2024 (PNE)¹³. É importante ressaltar que a criação da Secretaria foi vinculada à Diretriz IV - melhoria da qualidade do ensino e às Metas 12 e 13, abaixo registradas, indicando que os desafios da Secretaria são quantitativos e qualitativos.

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a **qualidade da oferta**.

Meta 13: Elevar a **qualidade da educação** superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores. (Extraído do Projeto de Lei 103/2012). (grifados)

Ações e procedimentos em curso no MEC, em especial, a implementação de políticas públicas de acesso, tais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI); Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) mostram que o ensino superior está contemplado na agenda educacional, sendo um dos grandes desafios do Governo Federal o integral cumprimento de suas metas.

¹² Atualmente a SERES responde pela supervisão de 2.365 instituições de educação superior, sendo 2081 privadas e 103 federais, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior, que ofertam 30.616 cursos (20.777 privados e 5.695 federais), atingindo um universo de 6,7 milhões de estudantes – sendo 4,97 em instituições privadas.

¹³ O Plano Nacional de Educação (PNE) foi publicado por meio da Lei nº 13.005, de 25/06/2014, e possui a vigência de 10 anos, ou seja, de 2014 a 2024, sendo composto de 20 metas. O PNE foi concebido como elemento central para assegurar maior organicidade da educação nacional.

A SERES foi criada no final de 2011. O macroprocesso regulatório da Secretaria tem como pilares a supervisão, regulação, fomento e avaliação, e como finalidade maior **a geração de confiança** no sistema federal de ensino superior.

A Secretaria também é responsável pela certificação de entidades beneficentes de assistência social que atuam na área educacional - CEBAS Educação, que é um título/credenciamento concedido, exclusivamente para atores do Terceiro Setor.

O processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social que atuam preponderantemente em Educação no contexto da Política Pública CEBAS, sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) iniciou com a edição da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, que descentralizou a Política Pública (PP), antes sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que à época era vinculado ao Ministério da Previdência Social.

O processo regulatório da Educação Superior, todavia, é muito mais antigo considerando a atuação do Conselho Nacional de Educação, que sucedeu o antigo Conselho Federal da Educação, reformulado em 1995. As primeiras experiências com regulação retroagem a 1931, quando foi publicado o Estatuto das Universidades Brasileiras - Decreto nº 19.851, de 11/04/1931, e, posteriormente, as Leis Orgânicas do Ensino, por meio da edição de vários Decretos-lei¹⁴. Em outras palavras, podemos dizer que, da criação do Ministério da Educação, em 1930, até nossos dias são mais de 80 anos de política regulatória.

Ocorre que, o modelo regulatório da ES em curso, destoa do modelo regulatório tradicional, associado a questões de infraestrutura, mais especificamente, a reforma regulatória ocorrida na década de 1990. O processo de privatização de empresas estatais disciplinado no Programa Nacional de Desestatização, aprovado pela Lei nº 8.031/1990, implicou na mudança da forma de atuação do Estado, que passa de provedor de serviços públicos a regulador de mercados, conforme relato de Gomes (In PECI, 2007, p. 181):

[...] Ao reduzir a sua participação no provimento direto dos serviços públicos, a atuação do Estado passa a estar mais voltada para a transferência do direito de exploração de serviços públicos para a iniciativa privada por meio de

¹⁴ Leis Orgânicas do Ensino editadas via Decretos-lei nº 4.073/1942 – ensino industrial; 4.408/1942 – SENAI; 4.244/1942 – ensino secundário; 6.141/1943 – ensino comercial; 8.529/1946 – ensino primário; 8.530/1946 – ensino normal; 8.621 e 8.622/1946 – SENAC; e 9.613/1946 – ensino agrícola.

privatizações ou novas outorgas de concessões, permissões e autorizações. Na esteira dessas iniciativas, **fica o poder público incumbido de atuar regulamentando e fiscalizando os prestadores de serviço.** (grifo nosso)

Assim, neste novo contexto de reforma do Estado, surgem as agências reguladoras. Todavia, autores como Szazi, Guerra e Ramalho ressaltam que o processo de “agencificação” não contempla a totalidade de experiências regulatórias:

[...] É bom lembrar que, na época das privatizações ocorridas durante a década de 1990, o Brasil já contava com **entidades dotadas de função regulatória**, a exemplo do Banco Central do Brasil e da Comissão Nacional de Valores Mobiliários.[...] (RAMALHO, 2009, p.130), (grifo nosso)

Desta forma, podemos inferir que no ambiente regulatório é possível identificar **Agências Reguladoras**, tais como a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel; **Entidades Similares**, como, por exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE; e **entidades ou órgãos dotados de função regulatória**, como no caso do MEC, que possui Secretarias e Autarquias com competências regulatórias.

Sem olvidar a importância da criação das agências reguladoras, como um necessário salto qualitativo na implementação e execução de políticas de Estado com critérios gerais de fiscalização e regulação de serviços públicos, é possível vislumbrar, no contexto de modernização da gestão pública e numa visão multidisciplinar, novos desenhos, com diferentes tipos de governança e avaliação de políticas públicas que contemplem os princípios regulatórios de equidade, eficiência produtiva e eficiência alocativa.

Nesse sentido, mesmo o modelo tradicional de regulação, formatado com base na atuação de agências autônomas, sob o comando de dirigentes com mandatos e autonomia orçamentária e financeira, entre outros, tem experimentado novas abordagens, que permitem falar em especializações, ou seja, agências atuando em setores econômicos específicos e regulando mercados setoriais, como o caso da Agência Nacional de Saúde (ANS) - cuja finalidade institucional é “*promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país...*” (excerto do art. 3º da Lei nº 9.961/2000); e Agência Nacional de Cinema (Ancine) - responsável por “*...fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica...*” (excerto do art. 5º da MP nº 2.228-1/2001).

A longa experiência do MEC com o tema regulação da ES, em especial, na última década, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), implicou o desenvolvimento de sistemáticas e metodologias regulatórias e avaliativas, cuja **abordagem é restrita a regulação técnica ou qualitativa com viés social**, tendo em vista algumas orientações normativas quanto ao acesso e inclusão social, presentes nas maiorias das políticas programáticas da ES. Não foram evidenciados no modelo atual de regulação da ES brasileira diretrizes de regulação econômica e social, conforme explicação de Gomes (In PECCI, 2007, p.182):

[...] No que se refere à regulação econômica, o regulador deve manter sustentabilidade do regime (retribuir adequadamente o capital e garantir investimentos futuros), buscar criar incentivos à eficiência alocativa (preços devem refletir os custos) e produtiva (reduzir custos mantendo qualidade). Além disso, os instrumentos regulatórios devem permitir a equidade na prestação dos serviços. Dessa forma, a estrutura tarifária deve prevenir a discriminação de preços e permitir a inclusão de usuários por meio de metas de universalização de serviços. A regulação social e a técnica complementam a regulação econômica. A regulação social especifica as características da prestação desses serviços, que deverão atender aos diversos tipos de usuários, notadamente os com necessidades especiais, seja por questões geográficas, físicas, materiais ou, ainda, intelectuais. A regulação técnica cuida das características intrínsecas e dos requisitos de qualidade dos serviços. [...]

Nesse diapasão, a regulação da ES no país, possui contornos únicos, que, se por um lado traz possibilidades de renovação e inovação de programas, projetos e processos, de forma mais ágil e dinâmica, por estar concentrada na estrutura ministerial, também, apresenta limitações e deficiências conceituais e de diretrizes regulatórias, que poderão inibir ou reduzir a eficiência, eficácia e efetividade da ação regulatória, e, por consequência, o impacto regulatório, entre outros.

Outra característica do modelo regulatório atual da ES é o viés legalista e normativo, próprio de áreas reguladoras, mas exacerbado, segundo autores como Nunes (2012, p.161):

[...] A educação superior brasileira é regulada e definida por leis, seguidas por muitos decretos e por infindável, porque incessante, número de atos ministeriais e portarias, exaradas pela burocracia do MEC. Configura-se um desarmônico, por vezes contraditório, e voraz painel micro ou

nanorregulatório, capaz de tirar do sério os mais circunspectos especialistas da área.[...]

A principal característica regulatória é o foco na oferta de vagas e autorização de cursos. O desenho institucional privilegia as informações decorrentes das avaliações promovidas pelo INEP, via SINAES, informações declaradas pelas entidades e instituições pleiteantes, todas registradas no Sistema Eletrônico e.MEC – sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações, funciona como um grande cadastro, onde são inseridas e estão registradas todas as informações institucionais relevantes e as decisões da área reguladora.

QUALIDADE E A INDUÇÃO

Outra forte diretriz da área reguladora é a elevação da qualidade do ensino. Desde os tempos do pós-guerra, tanto no Japão, como no Ocidente, a qualidade é um desafio. Inicialmente associada a produtividade e “erro zero”, numa concepção negocial, hoje as diversas definições e conceitos relacionados a qualidade ampliaram a visão de uma perspectiva negocial para individual e coletiva. Nesse diapasão, dois aspectos chamam a atenção: grau de utilidade esperado ou adquirido de um serviço/produto pelo adquirente; e percepções, necessidades e resultados a serem alcançados nos prismas individual e coletivo.

Na abordagem do MEC a qualidade, também, está associada ao processo de avaliação das IES, sob a responsabilidade do INEP, que, por intermédio de Comissões de Avaliação realizam exames in loco para verificar a adequabilidade da IES pleiteante. Os critérios avaliativos, recentemente atualizados, estão registrados no Ofício Circular DAES/INEP nº 024, de 17 de março de 2015, tendo como dimensões/indicadores a organização didática-pedagógica; corpo docente e tutorial; e infraestrutura e são parâmetros para a tomada de decisão da SERES. Observe-se que não existe um único fator relacionado a sustentabilidade financeira ou gestão administrativa financeira das IES.

Interessante manifestação de um entrevistado, expõe as agruras e dificuldades relacionadas a qualidade e o processo avaliativo:

[...] Terceira premissa: é fundamental que haja um processo de supervisão e controle. [...] O Estado é um elementíssimo nesse processo. Agora, em cima de uma lógica fundamental que é a indução da qualidade. [...] Todo o processo de supervisão é fundamental! Agora eu teria seríssimas críticas a algumas posturas que o Estado tem assumido nos últimos vinte

*anos, que estou envolvido neste processo, exatamente por ele [o Estado] não entender esta questão da indução da qualidade.[...] Dois aspectos para iniciar a conversa: os instrumentos de avaliação, tem legislação, tem Portaria, tem Decreto, tem Lei...tem um monte de coisa! **O instrumento!** Ele é a peça chave desse processo. [...] Na realidade o que as faculdades fazem é pegar o **instrumento**, decodificar ele “tadinho” e tentar cumprir o instrumento. Não sei se elas estão erradas em fazer esse movimento, então, o instrumento, **ele é por excelência, de indução da qualidade** [...] 2007 o instrumento muda e voltam todos os vícios que tinham sido abandonados, pois as exigências inexequíveis voltam. O Estado é fundamental, mas comete erros, começa a tratar (as IES e parceiros) com suspeição, etc. (CERQUEIRA, 2015, mídia digital) (com adaptações)*

TRANSFERÊNCIA DE MANTENÇA E O CADE

Outro tema polêmico sob a responsabilidade da área reguladora é a transferência de manutenção e a participação do CADE nas análises dos pedidos que envolvem, em regra, fusões e cisões. A transferência de manutenção, nos termos da Portaria MEC nº 40/2007¹⁵, é considerada um incidente na vida organizacional da IES, ou seja, um ato extraordinário que requer da IES a comprovação, entre outros, da qualidade na prestação de serviços:

Art. 56. O aditamento se processará como incidente dentro de uma etapa da existência legal da instituição ou curso.

*§ 1º Qualquer ampliação da abrangência original do ato autorizativo, resguardada a autonomia universitária, condiciona-se à **comprovação da qualidade da prestação educacional oferecida pela instituição em relação às atividades já autorizadas**.[...]*

Art. 57. Devem tramitar como aditamento ao ato de credenciamento ou recredenciamento os seguintes pedidos:

***I-transferência de manutenção;**[...] (Excertos da Portaria nº 40/2007) (grifo nosso)*

O entendimento deste importante instituto, requer a recuperação dos conceitos de mantenedora e mantida. Para tanto, reproduzimos, abaixo, o quadro comparativo apresentado

¹⁵ Publicação no DOU n.º 239, de 13.12.2007, Seção 1, página 39/43)

na Cartilha “O que é o CEBAS Educação?”, tendo como referência o Parecer CNE/CES nº 282/2002, aprovado em 4 de setembro de 2002, publicado no DOU 21 de outubro de 2002:

QUADRO 1: COMPARATIVO MANTENEDORA X MANTIDA

MANTENEDORA	MANTIDA
Aspectos organizacionais, societários e financeiros;	Atividades acadêmico-pedagógicas;
Entidade com personalidade jurídica que mantém, sob sua responsabilidade, uma ou várias instituições de ensino e que provê os recursos necessários à instituição;	Entidades sem personalidade jurídica; classificam-se pelo regime jurídico a que se submetem as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que as mantêm e administram;
Provê os recursos necessários à(s) instituição(ões) mantida(s) e constitui patrimônio e rendimentos capazes de proporcionar instalações físicas e recursos humanos suficientes para o funcionamento da(s) mantida(s);	Atuam em consonância com as possibilidades financeiras da mantenedora;
Capacidade de contrair direitos e obrigações com responsabilidade civil, administrativa e penal, pelos atos que praticar na órbita econômica;	Entes despersonalizados, embora titulares de direitos e obrigações no campo educacional e impregnado de responsabilidade administrativa. Não pode ser titular de direitos e obrigações da vida civil. Cabem cumprir o objetivo central da mantenedora;
Regem-se por seus atos constitutivos, podendo assumir qualquer natureza jurídica, com ou sem fins lucrativos, no caso das privadas.	Nos estabelecimentos de natureza universitária, a organização é definida em um estatuto. Os estabelecimentos não universitários têm sua organização definida em um regimento.

FONTE: “O que é o CEBAS Educação?”, Cartilha prática sobre a certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de Educação, publicação do MEC, 2015.

A área reguladora possui tratamentos distintos para mantenedora e mantida, a depender do processo em análise. Exemplificando: se o pleito da IES é relativo ao CEBAS, todos os trâmites regulares serão de responsabilidade da mantenedora; caso a demanda esteja relacionada a novas vagas para cursos, o assunto será viabilizado com informações da mantida. No caso da transferência de manutenção o assunto, necessariamente, será tratado com a Mantenedora. Em que pese a existência de uma diretriz do CNE, o tratamento dispensado às IES, tende a tornar-se confuso e inapropriado, em alguns episódios, conforme depoimentos dos entrevistados:

[...]Não existe mais isso...[...]

Essa figura jurídica que existe no Brasil, mantenedora e mantida, sendo a mantenedora a pessoa jurídica, foi criada num momento em que, de fato, a educação não era negócio. E aí você tinha um ente por trás que era criado, basicamente, para materializar o capital inicial, mas que na prática se materializava na mantida, que era quem existia. Há 15 anos atrás este processo começou a mudar, eu me lembro que eu levava um susto quando eu chegava nas instituições [o entrevistado foi avaliador do INEP] e via o “espaço da mantenedora” [...], hoje, as duas se confundem! Hoje, este

processo está cada vez mais imbicado[...] (CERQUEIRA, 2015, mídia digital) (com adaptações)

Pessoalmente, sempre estranhei esta relação mantenedora x mantida[...] Como eu disse, eu não venho do meio da Educação, eu já trabalhei em outras áreas jurídicas [a entrevistada é Procuradora Federal, Ex-Diretora de Regulação] e eu não me lembro de uma figura tão, tão, ... “engenhosa”[...] Eu acho que a gente tinha que encarar tudo como uma coisa só... é uma organização empresarial, mas a gente faz essa ficção jurídica de atribuir uma personalidade para a mantida e não atribuir pra mantenedora, quando, de fato, quem aporta recursos é a mantenedora...essa arquitetura é esquisita, se eu pudesse “baixar por Decreto”... a gente acabava com isso! (LOULA, 2015, mídia digital) (com adaptações).

Com o crescimento exponencial do volume de recursos financeiros manejados pelo segmento não público da Educação Superior, incorporando novas transações comerciais e financeiras, com fusões, aquisições e cisões, inclusive, com a participação de fundos de investimentos com capital estrangeiro¹⁶, a transferência de manutenção tornou-se um processo extremamente complexo e com desdobramentos econômicos e financeiros.

A falta de experiência do MEC, com a temática, implicou na oitiva do CADE¹⁷ em alguns processos de transferência de manutenção, mesmo sem previsão legal, criando uma espécie de vácuo regulatório, pois o CADE é uma autarquia federal reguladora com a missão de zelar pela livre concorrência no mercado, que investiga e, em última instância decide, pois é uma espécie de Tribunal, sobre matéria concorrencial, não tendo nenhuma vinculação com a questão educacional.

As transferências que são objeto de exame do CADE, obrigatoriamente, tem que preencher alguns condicionantes financeiros. Em outras palavras, o CADE não é especialista

16 Principais fundos de investimento com aplicação na área educacional, segundo Valor – análise setorial: Fundos *Tarpan*; Abril Educação; *Renaissance Learnig*; Buffalo Investimentos; *General Atlantic* (gestora americana de fundos de *private equity*).

17 O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça. A entidade exerce três funções: PREVENTIVA - Analisa e posteriormente decide sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros **atos de concentração econômica** entre grandes empresas que possam colocar em risco a **livre concorrência**. REPRESSIVA - Investiga, em todo o território nacional, e posteriormente julga cartéis e outras condutas nocivas à **livre concorrência**; e EDUCACIONAL OU PEDAGÓGICA - Instrui o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a livre concorrência; incentiva e estimula estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema, firmando parcerias com universidades, institutos de pesquisa, associações e órgãos do governo; realiza ou apoia cursos, palestras, seminários e eventos relacionados ao assunto; edita publicações, como a Revista de Direito da Concorrência e cartilhas.

em assuntos educacionais e a análise dos casos de transferência de manutenção, quando realizada, está vinculada a atos de concentração, cujos valores mínimos de faturamento bruto anual ou volume de negócios no país são de R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais) e R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais), respectivamente, nos termos da PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº- 994, de 30 de maio de 2012, assinada pelos Ministros da Justiça e Fazenda.

NOVAS EXPERIÊNCIAS EM REGULAÇÃO

Nos três últimos anos a SERES foi desafiada a implementar novas metodologias de trabalho, visando a responder demandas específicas do Governo, dos alunos consumidores e dos parceiros na implementação de Políticas Programáticas de forma combinada com as Políticas Regulatórias.

Destacaram-se as experiências de certificação de entidades educacionais - CEBAS Educação; a Transferência Assistida de alunos - que objetiva assegurar a continuidade dos estudos para alunos oriundos de instituições descredenciadas pelo MEC; e, a experiência de maior impacto - Programa MAIS MÉDICOS, que é executada em articulação com outros órgãos governamentais, com destaque para o Ministério da Saúde.

Das inovações nos procedimentos implementados, até o final do primeiro semestre de 2015, destacam-se:

- a) Gerenciamento da informação contábil a fim de verificar, entre outros, o fluxo de renda futuro e a sustentabilidade da IES, que garanta uma parceria durável, além da conformidade de status, e subsídios para supervisão e monitoramento, como no caso do CEBAS. Nesse sentido, podemos aprender com Ricardo Lopes (In: PECCI, 2007, p. 169):

A **assimetria de informação**, quando associada à racionalidade limitada, aumenta o risco (ou até a incerteza) de previsões e, quando associada ao oportunismo, aumenta a probabilidade de uma parte se apropriar da quase-renda que a priori, pertenceria à outra parte.

Nesse ponto é que **a Contabilidade se torna mais relevante**, pois ela dispõe dos recursos necessários para prover as partes com **informação necessária à redução** de tal assimetria.[...]

- b) Ações de curto prazo e ágeis para soluções de problemas imediatos, como no caso da transferência assistida, que utilizam a convocação de IES, por meio de Editais, interessados em ofertar vagas, absorvendo as matrículas dos cursos desativados. Os alunos não podem esperar, precisam estudar;
- c) Uso intensivo de informações e orientações aos parceiros, e comunidade em geral, por meio da implementação de PORTAIS, como centros aglomeradores e distribuidores de conteúdo, e publicação de cartilhas, a fim de incentivar a transparência de informações, accountability, controle social como no caso do CEBAS Educação;
- d) Utilização de “Chamamentos Públicos” na identificação de parceiros, utilizando critérios de regularidade regulatória; sustentabilidade financeira; análise da experiência; e exame do projeto político-pedagógico, entre outros, associados a demandas regionais e a participação dos Municípios, como no caso do Programa MAIS MÉDICOS, numa perspectiva multidisciplinar e inovadora.

No Quadro 2, abaixo, foram resumidas e consolidadas as características de maior relevância das novas experiências reguladoras da SERES.

QUADRO 2: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DAS NOVAS EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS

CARACTERÍSTICAS E POLÍTICAS	REFERÊNCIA: MANTENEDORA	USO DE DADOS DE MANTIDAS	USO DE DADOS CONTÁBEIS	CARÁTER INDUTÓRIO	CONTÍNUO OU TEMPORÁRIO	SOCIAL, REGULATÓRIA OU MISTA
CEBAS EDUCAÇÃO	S	N	S	N	T	M
TRANSFERÊNCIA ASSISTIDA	S	S (*)	N (**)	S	T	R
MAIS MÉDICOS	S	S	S	S	C	M

LEGENDA: S - Sim; N - Não; T - Temporário; C - Contínuo; M - Política Mista (regulatória e social); R - Regulatória

(*) Parcialmente

(**) Dados contábeis, apenas apresentados sem exame.

FONTE: Elaboração da autora, 2015

Outro fator decisivo nas novas experiências é a articulação entre políticas regulatórias e políticas programáticas, tornando possível não somente a integração e articulação de esforços, assim como, a potencialização da ação reguladora através da indução.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. AS MUITAS FACES E POSSIBILIDADES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR REGULADA PELO ESTADO

Nas sociedades pós-modernas a regulação é uma atividade estatal para onde deverão convergir todos os interesses, públicos ou privados, visando a sua equalização ou direcionamento estratégico no intuito de atingir os propósitos maiores da Sociedade que é o bem-estar coletivo com a justa distribuição das riquezas nacionais.

Historicamente a regulação de mercados, no caso brasileiro, esteve associado às Reformas do Aparelho do Estado, mais especificadamente, a última reforma, que priorizou o modelo de organização administrativa gerencial empreendida pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na década de 1990, dedicou especial capítulo a questão da privatização de empresas públicas na área de infraestrutura, algumas representando monopólios, que passaram às mãos da iniciativa privada, ficando o Estado na condição de Regulador.

A transição do Estado Positivo - Executor para o Estado Regulador e suas muitas consequências foi e ainda é objeto de muitos debates acalorados, até porque não existe consenso em relação ao conceito, abrangência, fragmentação e policentrismo normativo que tem caracterizado o processo regulatório formal brasileiro, e muito menos um modelo de governança, instrumentos e práticas regulatórias, conforme ensina PECI (2007, p.84):

Contudo, um dos principais pontos de estrangulamento do modelo regulatório brasileiro está relacionado com a ausência de uma política regulatória. Esse problema pode ser visto como consequência do processo de criação das agências (caracterizado pela incoerência e falta de consenso político) e do mimetismo das estratégias formais (ou seja, relativas **apenas à discussão da forma organizacional “agência independente”**) adotadas a nível internacional, sem que tenha havido uma discussão sobre as premissas, a relevância e as funções do modelo.

Como resultado, existe um conjunto de entidades reconhecidas como agências reguladoras, mas com objetivos e funções muito diferenciados. Basta comparar agências como a Anatel, Aneel e a ANT com a Ancine, na área de cinema, [...]

O problema é que a reforma foi baseada numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas da sua implementação. Sendo o primeiro processo de responsabilidade do núcleo estratégico do governo, na prática, as estruturas criadas para desempenhar o papel de formulador pouco ou nada fizeram, por falta de quadros, de orientação, por não terem recebido prioridade do ponto de vista político, como também por falta de capacidade decisória [...] (2007, p. 84,85) (grifos nosso)

Em que pese os problemas que envolvem a política regulatória brasileira, o modelo prosperou, não somente na forma de agências reguladoras, que é um fenômeno mais recente, mas desde a Era Vargas, 1930, observa-se, na opinião de Ramalho, “[...] significativo desenvolvimento da atividade regulatória[...] por meio [da criação] dos conselhos e institutos [...] acompanhados de intensa intervenção regulatória.[...]” (2009, p. 126) (com adaptações).

Nas décadas seguintes continua intenso o processo de criação e diferenciação institucionais dotando diversas instituições com **funções regulatórias**, tais como: o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e do Plano de Obras Públicas e Defesa Nacional, em 1940; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, de 1944; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de 1954; a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 1976; e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) de 1962, transformado em autarquia em 1994.

O processo de mercantilização e internalização da Educação Superior Privada no país, de muitas formas têm sido alvo de críticas de distintos setores educacionais que defendem uma perspectiva humanística, integral, na defesa intransigente de educação pública e gratuita para todos. Um discurso muito bonito, muito correto politicamente aos ouvidos de alguns grupos sociais, mas que não tem encontrado ressonância na vida real da sociedade brasileira, principalmente, se considerarmos as peculiaridades da Educação Superior brasileira.

Os debates, as diferentes visões e abordagens são pertinentes e oportunas, pois permitem uma apreensão da realidade e a possibilidade de avanços e transformações. Todavia, a negação da realidade não ajuda na sua superação, quando muito, obstaculiza que os reais desafios e dilemas possam ser corretamente identificados, alcançados ou superados, sendo tal situação válida para a educação pública seja básica ou superior.

O rápido crescimento da ES Privada tem implicações para a igualdade de condições de acesso e qualidade do ensino. Na opinião de McCowan, se por um lado existem benefícios sociais, por outro, existem dúvidas quanto as contribuições de longo prazo:

There has been a dramatic growth in private higher education in Brazil in recent years. The World Bank has promoted this expansion on the basis of the private providers ability to ensure a rapid increase in enrolment, to improve quality through competition between institutions and to bring benefits for society at little public cost. [...] The contribution of private universities to the long-term development of society is seen to be limited, due to lack of investment in research and academic staff. (2004, p. 1, excertos do Abstract)

Nunes, ao analisar a “luta progressista pelo controle do discurso e da opinião” sobre a ES, ressalta:

Sob um discurso “progressista” se esconde uma política perversa e excludente, exatamente o contrário do que prega o mantra “esquerdista” que ainda povoa o discurso de grande parte da academia brasileira. Em resumo, a universidade do governo nem é pública, nem é gratuita: o contribuinte, seu verdadeiro dono, paga por ela, mesmo que nela não ingresse. (2012, p. 44)

Continua o autor na sua reflexão:

Não há como negar que **existe hoje um pensamento universitário hegemônico, de natureza estatal, mas com consequências objetivamente privatizantes,** liderado pelas elites acadêmicas empregadas pelo setor público, culturalmente sancionado, graças à competência política de uns atores e à completa incompetência política de outros, do que seja ensino superior, do que seja vida acadêmica, do que sejam dimensões necessárias à avaliação institucional das instituições de educação superior.

Não importa que tal pensamento esteja errado, não importa que sequer se aplique à totalidade das universidades públicas no qual é gestado. **Não importa que mais de 75% do ensino superior brasileiro seja privado.** Importa que é dominante e, portanto, politicamente vitorioso.

A minoria controla o pensar da maioria. E por meio deste controle do discurso se apossa de bens e meios materiais relevantes, inclusive dos instrumentos de avaliação regulatória [...]

Há um discurso poderoso e hegemônico sobre o que seja universidade e o que seja ensino superior, e **há uma prática igualmente poderosa, de natureza privatizante, do que seja o ensino superior brasileiro**. Nem sempre esses dois mundos convergem. (2012, p.47) (grifo nosso)

A prática regulatória do MEC além de fortemente influenciada pelo discurso hegemônico da ES, que desconsidera a atual natureza eminentemente privada do ensino superior, é fragmentada, não estratégica, de cunho social e destoa do padrão convencional da regulação, pois reage aos estímulos dos entes regulados não tendo um papel indutor ou de organização de mercados na defesa do interesse público e dos consumidores/alunos.

O discurso hegemônico que representa a “política” associada à prática regulatória de cunho social qualitativo tende a descaracterizar o papel e as iniciativas dos atores privados, ora desconhecendo a vocação social do segmento 3º Setor, ora desconhecendo as práticas mercadológicas do 2º Setor, que atua focado em lucro, cuja prática está levando a uma concentração econômica e a formação de oligopólios. Além disso, existe uma assimetria de informações em relação à formação de preços das mensalidades no setor, em parte causada pelo FIES.

As discussões acerca do papel intervencionista da regulação estão longe de ser pacificadas, mas é consenso que os atores sociais se movem em busca dos seus interesses privados. Mais do que dominação, a regulação é responsável por prover equilíbrio nas relações sociais, políticas e econômicas que se estabelecem entre consumidores, usuários, entidades e empresas prestadoras de serviços públicos em determinado mercado. Para tanto, é preciso intervir.

Na figura abaixo estão contidos os elementos primordiais ou desejáveis do processo regulatório: **equilíbrio, dominação e indução** que, combinados, tem o poder de potencializar a ação regulatória.

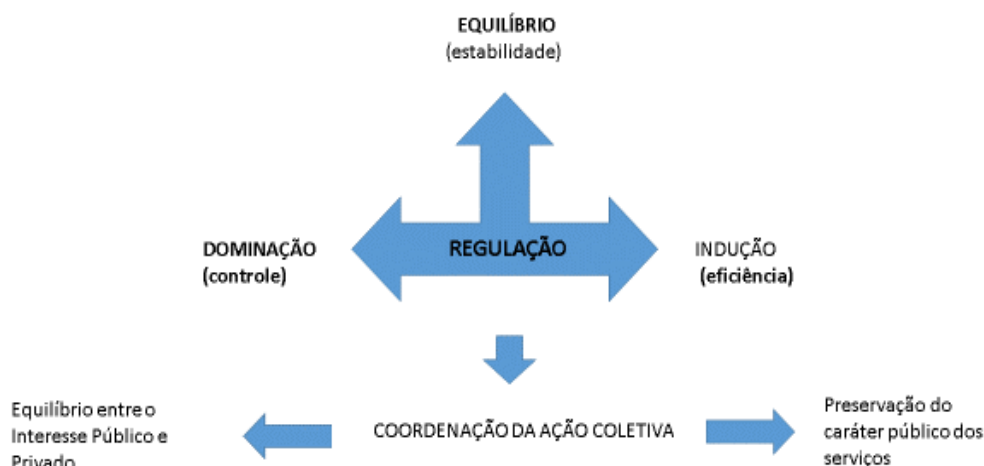


FIGURA 1: ELEMENTOS PRIMORDIAIS DA REGULAÇÃO

FONTE - Elaboração da autora, 2015

O Equilíbrio representa a estabilidade de regras, tão necessários no ambiente regulatório, mas, também, equilíbrio entre as funções clássicas da regulação que são a normatização, fiscalização, monitoramento do mercado, e no caso da educação, habilitação (atos de autorização, credenciamento e certificação). A questão da dominação é, talvez, a face mais visível e “temida” da regulação, pois significa controle. Tal faceta é importante, não somente em função dos desvios ou desconformidades, mas, sobretudo, como forma de oportunizar o controle democrático, o controle social, a responsabilização e a delegação.

Por último, a indução, talvez a mais importante das funções, pois está voltada para o futuro. É a nova tendência internacional que torna a regulação pró-ativa, dando organicidade e direcionamento as ações regulatórias, alinhando Estado, Mercado e Terceiro Setor, dotando de eficiência as ações e políticas regulatórias que passam a ter um resultado a ser perseguido/atingido.

A articulação entre os elementos resulta na coordenação da ação coletiva que permitirá o equilíbrio entre os interesses público e privado e a preservação do caráter público na prestação dos serviços educacionais, que não são bens públicos, pois são alienáveis e passíveis de divisão.

Existe razoável consenso quanto a ação reguladora moderna pautada, preferencialmente, em soluções indutivas e consensuais. O processo de pactuação, nas lições de Martins e Andrade, pode:

[...] ampliar a capacidade de execução da política pública pactuada entre Governo, mercado e sociedade civil de maneira mais sustentável. Mas isto

requer um padrão de interação, comunicação e expertise técnica nem sempre correspondido em uma das pontas (seja ministério ou agência).

É evidente que o diálogo público implica em um custo alto em termos de tempo e operacionalização. Mas é necessário combinar ações imediatas com processos de construção de longo prazo, entendendo-se que há uma **sociedade forte e capaz de assumir para si, também, responsabilidades em relação à políticas públicas**. (2013, p.45) (grifo nosso)

Todavia, também é fato que o Estado no exercício de suas competências regulatórias, em algumas situações deverá fazer valer o seu poder atuando de maneira verticalizada, coercitiva ou mesmo diretamente interventiva. O estudioso Aragão ao discutir sobre os poderes regulatórios - *edição de regras; garantia de sua aplicação; e o de repressão as infrações* - destaca que, independente do “poder” em utilização três serão as possíveis vertentes de atuação, vejamos:

[...] (a) a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos; (b) **regulação para a competição**, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, **no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste**; e (c) **regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo**. (In PECCI, 2007, p.35) (grifo nosso)

No mercado educacional de nível superior é perceptível os movimentos de concentração econômica e formação de oligopólios. O coeficiente de concentração de **27.9%**, relativo a participação dos 4 (quatro) maiores grupos educacionais em 2013 – Kroton, Anhanguera, Estácio, UNIP + Holding Di Gênio, correspondendo a 1.534.200 alunos, pode, até, ser considerado baixo, se comparado a alguns outros setores com estrutura de mercado com poucos vendedores, tais como: automóveis, eletrodomésticos, cigarros, entre outros. Entretanto, quando poucas grandes empresas oferecem produtos semelhantes - e mesmo que existam outras tantas de pequeno e médio porte - é possível que tais vendedores passem da condição de tomadores de preços para **formadores de preço** com **poder de mercado**, que é a capacidade de influenciar os preços.

A **lei da oferta e da demanda** - onde o preço de qualquer bem ou serviço se ajusta para trazer a quantidade ofertada e a quantidade demandada do bem/serviço para o equilíbrio - dificilmente é aplicável no caso educacional pela diferença de porte entre as empresas e

entidades, natureza operacional distinta dos atores; e pelos deslocamentos de demanda provocados pela ação governamental como, por exemplo, o FIES. Nestes casos tanto o preço de equilíbrio quanto a quantidade de equilíbrio aumentam.

Supondo que o mercado educacional apresente *competição monopolística*, uma das quatro estruturas de mercado¹⁸, segundo Mankiw seriam necessários os seguintes atributos:

- Muitos vendedores: há muitas empresas concorrendo pelo mesmo grupo de clientes.
- Diferenciação de produto: cada empresa oferece um produto pelo menos um pouco diferente dos produtos das demais empresas. Assim, em vez de ser tomadora de preços, cada empresa se defronta com uma curva de demanda de inclinação descendente.
- Livres entrada e saída: as empresas podem entrar no mercado e sair dele sem restrições. Assim, o número de empresas se ajusta até que o lucro econômico chegue a zero.

Uma das peculiaridades do mercado educacional de nível superior (básico, também!) relaciona-se a questão da entrada e saída que **não** é exatamente *livre*. Qualquer indivíduo, teoricamente, poderá abrir uma escola, tendo recursos para tal, porém a institucionalização dessa escola, dependerá, obrigatoriamente, da análise autorizativa do Poder Público, diferentemente de um restaurante, uma livraria, uma oficina de automóveis. Tal diferencial é uma das faces do poder do Estado de autorizar a entrada e permanência de determinada empresa ou entidade no ambiente regulatório, que, em muitos momentos se confunde com o mercado de prestação de serviços de educação superior, limitando as decisões dos agentes econômicos.

Admitindo que o mercado educacional de nível superior possui muitos vendedores e que estes vendedores ofertam produtos sem variações de preços, em condição ideal, estarão concorrendo pelos alunos/consumidores sem preferências e sem financiamento estudantil, tais empresas e entidades para conseguir a preferência do consumidor/aluno deverão, necessariamente, atuar na diferenciação do seu produto/serviço, mesmo que este seja

¹⁸ Segundo os economistas que estudam a organização econômica, o mercado está dividido em quatro tipos: monopólio; oligopólio; de competição monopolística; e de competição imperfeita.

exatamente igual ao do seu concorrente ou na diversificação do seu *portfólio* de produtos e serviços que, em regra, exige uma gestão de negócios muito eficiente.

Nesse diapasão, as grandes empresas e entidades levarão vantagem em dois sentidos: a) na profissionalização da gestão de suas organizações que trabalham focadas em custo e, é claro, no lucro; e b) pelo uso intensivo de publicidade, pois a tentativa de convencimento para aquisição de um produto/serviço “[...] é uma característica normal da competição monopolística (assim como de algumas empresas oligopolistas).” (MANKIW, 2013, p. 322). É interessante lembrar que empresas que conseguem se diferenciar cobram preços *diferenciados e superiores* ao custo marginal. Assim, o incentivo para continuar anunciando e atraindo mais compradores é permanente. Este fator ajuda a explicar a profusão de *outdoors*, espaço em jornais e revistas, propaganda em rádio e, até, televisão que as instituições particulares executam.

Existem muitos argumentos positivos e negativos acerca da publicidade. Todavia é consensual que a publicidade ajuda a firmar a “marca”, criando verdadeiros *gigantes* mercadológicos que, nem sempre, correspondem na qualidade anunciada na prestação de serviços. Por outro lado, a sinalização para o consumidor/aluno pode ser um instrumento eficiente para subsidiar a sua escolha, pois fornecem informações mínimas sobre a qualidade do produto/serviço e incentivam que as empresas mantenham a qualidade do seu produto/serviço.

Outra questão diretamente relacionada as escolhas do consumidor/ aluno e ao Governo é a *informação assimétrica* que pode ocorrer de distintas formas, como na seleção adversa ou no risco moral. Na seleção adversa surge quando temos um mercado onde vendedores sabem mais sobre os atributos de um bem/produto/serviços que os potenciais compradores os quais poderão adquirir bens ou serviços de baixa qualidade. Nessas situações a sinalização é desejável e, caso não exista caberia ao Governo criar mecanismos em suas políticas públicas para evitar danos maiores aos consumidores.

O risco moral está diretamente associado ao processo regulatório sendo um problema que surge envolvendo atores denominados *Agente e Principal*. O primeiro é o “executor” que recebe determinada delegação do *Principal*. A dificuldade ocorre na medida em que o *Agente*, geralmente inadequadamente monitorado, passa a agir ou se comportar de forma diversa ao convencionado. Para que não ocorra o risco moral o *Principal* tenta de diversas formas incentivar, encorajar e, até mesmo, pressionar para que o *Agente* aja da forma adequada.

A questão *do preço* em qualquer mercado é fator sensível e no mercado educacional não poderia ser diferente. Para entender a importância dos preços nos mercados vejamos o exemplo utilizado por Mankiw:

Se alguém nunca viu uma economia de mercado em ação, essa ideia pode parecer absurda. As economias são grandes grupos de pessoas engajadas em muitas atividades interdependentes. O que impede que a tomada descentralizada de decisões se degenere e vire um caos? O que coordena as ações de milhões de pessoas, cada uma delas com suas próprias habilidades e seus próprios desejos? O que garante que aquilo que precisa ser feito realmente seja feito? A resposta em uma palavra, é *preço*. Se as economias de mercado são conduzidas por uma mão invisível, como sugeriu Adam Smith, então o sistema de preços é a batuta que a mão invisível usa para reger a orquestra sinfônica. (2014, p.82)

Na linguagem educacional preço se transforma em valor de mensalidade. Se o mercado educacional estivesse operando em equilíbrio, ou seja, um grupo de compradores e vendedores de serviços educacionais de nível superior interagindo e assim determinando quantidade e preço/mensalidade, modelo perfeito de competição, não haveria necessidade de regulação ou intervenção, pois seriam tantos compradores e vendedores que cada um deles teria impacto insignificante sobre o preço de mercado, mas isto é competição perfeita.

Na vida real, a competição é *imperfeita* e são muitos elementos que contribuem para o desequilíbrio e a falta de competitividade e, alguns, muito justos socialmente, como no caso do financiamento estudantil. Na Tabela 8, abaixo, é possível verificar a evolução do FIES nos últimos cinco anos:

TABELA 8: EVOLUÇÃO DO FIES NOS ÚLTIMOS 5 ANOS

ANO	Nº DE VAGAS OFERTADAS	EVOLUÇÃO %	GASTOS R\$	EVOLUÇÃO %
2010	76.200	-	0,81bi	-
2011	153.300	101,18	1,84bi	127,16
2012	377.800	146,44	4,48bi	143,48
2013	560.000	48,23	7,57bi	68,97
2014	731.700	30,66	13,75bi	81,64
2015 (*)	314.000	-57,09	12,3bi (*)	-10,55
-	-	81,63(M) (*) (*)		105,31(M) (*) (*)

FONTE: Elaboração da autora, 2015

(*) Valores projetados

(*) (*) Média no período de 2010 a 2015, sendo 2010 ano de referência

O Fundo de Financiamento Estudantil é um programa do MEC, na forma de linha de financiamento oferecida aos estudantes de graduação - com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério - matriculados em instituição **não gratuitas**, que substituiu o antigo crédito educativo. As instituições não gratuitas, representadas por suas mantenedoras, participam do programa fazendo a sua “adesão”.

Atualmente o FIES é o *carro-chefe* da Política de Expansão da ES no país. Todavia o programa passou por uma reformulação “forçada” - no final de 2014 e início de 2015 - com a redução do número de novos contratos fixados em 314 mil vagas, para o primeiro semestre de 2015, com previsão de gastos de R\$ 12,3 bilhões, estando registrados 2,1 milhões de contratos até 1º semestre de 2015. As novas regras exigem: pontuação mínima dos candidatos ao financiamento de 450 pontos no ENEM; cursos bem “avaliados”; aumento da taxa de juros que passa de 3,8% a.a. para 6,5%a.a., prioridades regionais e de cursos melhor pontuados, agora oficializados.

O FIES é um bom exemplo de como políticas programáticas governamentais podem afetar o mercado, trazendo externalidades positivas - **acesso** - e negativas - **distorção de preços**. Como as últimas medidas são muito recentes e, inclusive, são alvo de disputas judiciais entre as associações representativas dos interesses das empresas educacionais¹⁹, entidades do 3º Setor

¹⁹ Existem associações de defesa dos interesses ou representações em todos os estados da federação, as indicadas, a seguir subscreveram a Carta do Rio de Janeiro, publicada no VIII Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular, ocorrido no RJ, nos dias 14 e 15 maio 2015: Anup; ABMES; Semesp; Abrafi; Anaceu; e Fenep.

e Governo, poderão ocorrer novos desdobramentos. Entretanto, algumas posições percebidas nos discursos dos principais atores, já são um forte indicativo das distensões e problemas que a ausência de articulação entre políticas regulatórias e políticas programáticas podem implicar:

*Eu não vou contribuir para iludir um **jovem que está entrando numa arapuca**.*(GOMES, Cid. Ex-Ministro da Educação. In: Notícia do Valor Econômico em 23 jan. 2015). (grifo nosso)

***Isso é um contrato** que as empresas fizeram com o governo. Não pode ser interrompido.* (VIEIRA, Gastão. Deputado Federal. In: Notícia do Valor Econômico em 22 jan. 2015).(grifo nosso)

Quem usa o Fies é estudante de escola pública, que geralmente apresenta qualidade de ensino mais baixa. O governo, assim, penaliza duas vezes esse aluno, pois também dificulta o acesso ao financiamento. (PACIOS, Amábile. Presidente da Fenep. Idem).

*Concordamos com a nova forma de pagamento pelo governo federal às instituições de ensino com alunos beneficiados pelo Fies, **embora a medida exigirá um maior capital de giro pelas** empresas do setor. [...] Queremos que o objetivo [do Governo] **seja alcançado de maneira diferente**.* (GUEDES, Elizabeth. Diretora-executiva da Abraes. In: Notícia do Valor Econômico em 21 jan. 2015). (grifo nosso)

*Existe uma regulação social e uma regulação econômica e o FIES representa eminentemente uma regulação social, porque não houve uma regulação econômica. O FIES quando ele começou a funcionar, foi eleito como base de cálculo o encargo educacional que equivale a mensalidade. Essa mensalidade fica totalmente sob a responsabilidade da instituição (IES), e o MEC não pode intervir, [...]. O FIES entrou no mercado e acabou desnivelando esse mercado! Por que? **Porque o FIES é uma receita certa, não há risco de inadimplemento, é um crédito subsidiado a juros baixíssimos, atualmente a 3,4% ao ano, quatro vezes menor que a taxa SELIC, e o aluno não tem a percepção de que está pagando essa mensalidade** o que acabou por afrouxando a fiscalização do mercado, levando as instituições privadas a fixar o valor de mensalidades que entendem como razoável para o encargo educacional, inclusive já tendo sido encontrado Curso de Medicina a R\$ 7.000,00 de mensalidade, Curso de Pedagogia a R\$ 2.000,00 a mensalidade. Acabou gerando uma distorção.*

(TRÓCOLI JR., Henrique. Procurador Federal da AGU; Coordenador Geral de Assuntos Educacionais, depoimento em 12 maio 2015). (grifo nosso)

Os novos critérios do Fies foram resultado do trabalho do MEC e do grupo de trabalho de acompanhamento dos gastos públicos, onde participa a equipe econômica. [...] O objetivo do governo é fazer com que, no médio prazo, o fluxo de pagamentos dos alunos formados seja suficiente para financiar quem ainda está no programa. (Notícia. Valor Econômico em 29 jun. 2015) (grifo nosso).

Diferentemente do FIES, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) já nasceu como **política de acesso e inclusiva**, pois destina bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% a estudantes brasileiros hipossuficientes identificados segundo critérios de renda²⁰. Podem ser oferecidas por empresas educacionais - Mercado; e Entidades do Terceiro Setor que não possuem o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). A vantagem do PROUNI para alunos é a inexistência da obrigação de ressarcimento ao Estado, além de que muitos alunos poderão ser beneficiados com programas complementares, tais, como: alimentação, transporte, material, entre outros. Para as IES a vantagem é a isenção do IRPJ, CSLL, Contribuição para Seguridade Social e PIS (Lei 11.096/2005). Vale ressaltar que os candidatos, a partir de 2015, deverão, além de preencher os critérios econômicos, participar do ENEM obtendo, no mínimo 450 pontos, não zerar a prova de redação, e, caso necessário, deverão participar de processo seletivo na IES escolhida.

O CEBAS-PROUNI, é uma variação do PROUNI, mas que só pode ser ofertado por entidades beneficentes certificadas, instituições do Terceiro Setor. É uma garantia de que o ofertante é uma entidade especializada que, além de credenciada possui uma **vocação social definida e atestada**²¹. A diferença reside no fato de que a entidade é a responsável pela identificação dos alunos a serem beneficiados via processos seletivos internos. Ressalte-se que na sua origem a política de distribuição de bolsas de estudo esteve associada as Declarações de Utilidade Pública Federal e aos antigos certificados de entidades de fins filantrópicas, depois substituídos pelos certificados de entidades de assistência social, sob a responsabilidade do

²⁰ As bolsas integrais são concedidas para alunos cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e ½ (meio). As bolsas de 50% serão concedidas aos alunos cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo MEC.

²¹ Conforme Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MEC - 2014, o conjunto das mantenedoras de nível superior certificadas ou em vias de certificação – 456, ou seja, **sem fins lucrativos**, registraram em 2012, **1.753.333** matrículas de nível superior, destas **511.266 são bolsas próprias**.

antigo Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado, à época, ao Ministério da Previdência Social. As entidades/instituições que possuíam esses títulos ou credenciamentos e atuavam na área educacional, mediante o atendimento de alguns critérios e requisitos estavam aptas a ofertar bolsas de estudos, e como hoje, ficavam isentas do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos seus empregados.

Na Tabela 9 a seguir podemos verificar o quantitativo de bolsas ofertadas de 2012 a 2014:

TABELA 9: QUANTITATIVO DE BOLSAS OFERTADAS DE 2012 A 2014

PROGRAMAS		ESTIMATIVA BASES EFETIVAS		PROJETADA
		2012	2013	2014
CEBAS (*)	Integrais	137.138	135.820	141.252 *
	Parciais	28.082	35.424	36.487*
PROUNI	Integrais e Parciais	284.622	250.871	306.726
	(Parciais)	-	-	-
TOTAL		449.842	422.115	484.465

Fonte: Relatório de Gestão da SE/MEC-2014

(*) Projeção de Crescimento de 3% na oferta de bolsas

A questão da renúncia fiscal e a regulação da ES Privada será objeto de uma discussão específica, em outra subseção. Entretanto, é importante salientar de pronto que o fato da renúncia fiscal não compor o orçamento do MEC, não implica na inexistência de custos para a Sociedade. Pelo contrário, as políticas de bolsas de estudo consumiram recursos da ordem de R\$ 4.912.764.692,00 e R\$ 5.372.658.263,00, em 2012 e 2013, respectivamente, estando projetado gastos de R\$ 5.624.991.676,00 para 2014²². A CGU concluiu, recentemente, o RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO Nº 35 - PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI, onde foram identificados problemas na gestão do programa relacionados, principalmente, a ociosidade de vagas - em torno de 22%; monitoramento da condição do alunado bolsista e possíveis alterações substanciais de renda; e controle interno dos *campi* sobre as bolsas concedidas.

Fechando o grupo dos grandes programas diretamente relacionados a Educação Superior Privada temos o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das

²² Nestes valores também estão inclusos as bolsas de estudo da Educação Básica ofertadas no âmbito do programa CEBAS Educação.

Instituições de Ensino Superior (Proies) lançado em 2012, por meio da Lei 12.688, de 18 de julho de 2012. Em junho de 2014, a Lei 12.989 reabriu o prazo para que Mantenedoras interessadas pudessem requisitar a moratória e solicitar o parcelamento das de dívidas tributárias federais.

O Proies, enquanto programa de saneamento extensivo a Mantenedoras (CNPJ) com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, visa oportunizar que entidades e empresas regularizem os débitos relativos aos tributos federais - FGTS, INSS e IRPJ, com moratória de 12 meses + 180 meses para pagar, as instituições e entidades que aderiram ao PROUNI, FIES E FGEDUC e, após deferimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, poderão pagar as suas dívidas via oferta de bolsas da instituição, que receberá títulos da dívida pública a serem utilizados para “baixar” a dívida, tais entidades, também, perdem a “autonomia”, se Universidades, provisoriamente, dependendo da situação da dívida. Os principais dilemas e desafios: a) conciliar o número de bolsas a serem ofertadas com a moratória e o tempo necessário para venda do ativo (que é possibilidade prevista e lei); b) definir como fazer acompanhamento/monitoramento e aplicação de penalidades, se for o caso.

Na organização estrutural do MEC, o FIES e o PROUNI estão sob a responsabilidade da SESU, sendo que a execução operacional é do FNDE, também responsável pelos aspectos operacionais do Proies. A gestão do CEBAS-PROUNI e o monitoramento do Proies estão na responsabilidade da SERES.

3.2. A NOVA REGULAÇÃO ECONÔMICA

Em maior ou menor intensidade os eventos e comportamentos dos agentes econômicos poderão acontecer, a propaganda que busca firmar marcas é visível; faculdades que surgem e encerram suas atividades repentinamente; grandes diferenças nos valores de mensalidades; alterações de estratégias mercadológicas; entre outros, exigem do Governo ações concretas no sentido de convergir os interesses públicos e privados.

A moderna regulação econômica está lidando com novos desafios e dilemas, não somente pela ampliação do escopo de atuação dos setores regulados, antes restritos às áreas de infraestrutura, mas pelas novas necessidades concretamente verificadas na Sociedade, cada vez mais complexa e sob a influência da globalização. O art. 174 da CF dispõe que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica tem como funções precípua a *fiscalização*; o *incentivo e planejamento*, que deve considerar as necessidades nacionais e regionais de desenvolvimento. Assim, as relações entre Estado, Direito, Política no processo

regulatório econômico estão e permanecerão em processo de transformação, cabendo a Regulação, enquanto instituto multifacetário, na visão de Alexandre Santos de Aragão, repensar as suas estratégias de intervenção.

Nesse sentido, novos formatos - como a *regulação para a competência*, exemplificado na área de telecomunicações, que não é exclusiva, “com serviços prestados sob o regime de direito privado, **com grande abertura à entrada na atividade mediante a emissão de autorizações vinculadas** e com diminuto controle sobre tarifas, etc.” (ARAGÃO, In: PECCI, p. 37)²³ (grifo nosso) - ou a substituição da aplicação de sanções pecuniárias aos concessionários infratores, por metas de ampliação de serviços, como verificado na ANEEL²⁴ - estão despontando, aproximando a clássica regulação da mais flexível regulamentação, que é a edição das regras necessárias à fiel execução da lei, mas sem inovar na ordem jurídica, condição própria das Agências Reguladoras, na visão de Maria Sylvia Di Pietro. Aragão afirma que no atual momento histórico, mas sem olvidar os valores sociais e humanos do Estado Democrático, é necessário ser *eficiente*, adotando novas técnicas regulatórias mais flexíveis, indutórias e consensuais, que permitam, sem descaracterizar as funções tradicionais da regulação, mas complementando-as, a maior eficácia e menos ônus para a Sociedade e o Estado.

Dessa maneira, as características contemporâneas da regulação da economia, que estão em evidência desde o término da Segunda Guerra Mundial, passam a ser consideradas pelo Estado como instrumentos regulatórios hábeis para serem utilizados, a depender da situação concreta, juntamente com os instrumentos tradicionais. Aragão destaca como novas características da regulação da economia a partir da ótica do Direito Administrativo:

- Abrangência;
- Subdeterminação;
- Entidades regulatórias autônomas;
- Novos mecanismos de legitimação;
- Instrumentalidade e flexibilidade;
- Permeabilidade;
- Administrativização;

²³ Mais informações sobre o assunto ver Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

²⁴ Outras informações no artigo de Floriano Azevedo Marques publicado na RDA nº 221/353-370, citado em Nota de Aragão (In: PECCI, p. 52).

- Setorização;
- Individualização e concretude;
- Consensualização.

Nos deteremos sobre as 6 (seis) últimas características, pois melhor evidenciam as transformações necessárias a serem adotadas no modelo regulatório da Educação Superior Privada.

INSTRUMENTALIDADE E FLEXIBILIDADE

Com o Princípio da Proporcionalidade aprendemos que os meios devem se adequar aos fins, em outras palavras, por mais que a forma e a norma sejam respeitáveis e legais, de nada adianta se não estiverem associadas ou combinadas a uma finalidade, no caso da regulação o interesse público.

Na verdade, a regulação, seja social ou econômica, tem se caracterizado por uma excessiva produção de normas que no discurso de atores mais do que trazer segurança jurídica, gera uma confusão de conceitos. Aqui não se trata de defesa dos princípios do liberalismo, mas de conhecer e reconhecer, nas palavras de Comparato²⁵ “[...] que a legitimidade do Estado contemporâneo passou a ser a capacidade de realizar [...] certos objetivos predeterminados[...]” que são as finalidades construídas de forma dialógica.

Atualmente, as normas jurídicas, sejam portarias, regulamentos, editais, e as próprias leis são instrumentos de políticas públicas programáticas e políticas regulatórias. Laís de Figueiredo Lopes em palestra proferida no Seminário “*Perspectivas do Terceiro Setor a partir da Lei nº 13.019/2014*”²⁶ destacou que novos estudos apontam para a necessidade de uma *regulação colaborativa*, onde novas características, tais como: abrangência nacional; instrumentos jurídicos próprios; novas diretrizes e princípios; atuação em rede; chamamento público obrigatório; monitoramento e avaliação; capacitação, entre outros, passarão a adjetivar as relações com os parceiros.

²⁵ Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba, v. 2, Malheiros, São Paulo, 1977, p. 350-351, citado por Aragão (In PECCI, P. 51)

²⁶ Realizado em 18 jun de 2015. Disponível em http://www.nepats.com.br/?page_id=10254.

PERMEABILIDADE

A dinâmica da economia no mundo moderno, globalizado e de internalização das fases da cadeia produtiva concentração do poder econômico, tende a se mover, em regra, na busca do lucro, elegendo as suas próprias regras, que, muitas vezes, são contrárias à de outros subsistemas sociais, o Direito, inclusive.

É natural que o agente econômico, guiado pelos objetivos do subsistema social econômico onde está inserido busque otimizar as ações e decisões que potencialize o seu negócio, tendo como referências as relações custo-benefício. Tal situação poderá gerar contradições onde a regra (que vem do Direito) determina uma coisa, e a racionalidade do subsistema econômico indica outra conduta cujos benefícios excedem os custos.

Nesse sentido, Aragão destaca:

O Direito deve buscar analisar o setor econômico a ser regulado, as circunstâncias em que se encontra e as possibilidades de regulação exógena, para, de forma inteligente, lograr maior efetividade para as suas normas. (In: PECI, 2007, p. 55)

Continua o autor nas suas reflexões:

Em um Estado Democrático de Direito, em que a regulação da economia é instrumental a determinados objetivos de política pública, a intercomunicação do Direito com a economia é, de fato, indispensável. [...] É neste contexto que as normas de conteúdo rarefeito adquirem grande importância ao permitir que a Administração, observando o meio e as circunstâncias a serem reguladas, adote as medidas mais capazes de atingir os escopos públicos que deve perseguir. (In: PECI, 2007, p. 55)

Assim, a complexa e instável realidade social pode encontrar na regulação flexível um ponto de equilíbrio.

ADMINISTRATIVIZAÇÃO

A identificação da Administração Pública com o Estado contemporâneo é fundamental para o exercício da regulação. Retomando o art. 174 da CF, verificamos que no comando constitucional o Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica: fiscaliza, incentiva e planeja, não estando restrito às questões de infraestrutura. Ora, resta claro que o Estado pode atuar como agente regulador das atividades econômicas, seja qual for o setor/mercado, e especialmente, em áreas estratégicas para o país como a educacional.

Nesse sentido, “controlar” a execução da norma não é uma mera atividade de inspeção, é fazer com que esta norma se desenvolva visando os interesses sociais para a qual foi planejada; é prover segurança e qualidade.

SETORIZAÇÃO

A Setorização representa a necessidade de coordenação e articulação que deve existir entre os diferentes atores públicos e privados que executam a regulação e operam as políticas regulatórias. As atividades regulatórias, pela sua especialidade e tecnicidade, tendem a ser tratadas de forma setorizada, muitas vezes, verticalizada, o que poderá implicar em conflitos de competência - que se refletem nas “normas” - entre os diversos órgãos e entes reguladores; de conteúdo das regras, entre reguladores e regulados; como, por exemplo, na proteção da concorrência e vedação da concentração econômica.

Como forma de mitigação da ausência da coordenação e articulação, muitos órgãos reguladores têm implementado colegiados, grupos de trabalho (para discussão de temas específicos) com a representação de vários e distintos órgãos visando o estabelecimento de políticas e diretrizes gerais. Outro mecanismo utilizado é a implementação de Convênios, Acordos de Cooperação Técnica, e congêneres, que permitem que diferentes entes federativos ou órgãos reguladores possam “[...] tratar com harmonia os casos atinentes a mais de uma esfera regulatória.” (ARAGÃO In: PECCI, 2007, p. 63). Acordos de Cooperação efetuados entre o CADE e Agências Reguladoras é um exemplo clássico.

Outra solução possível seria o reposicionamento estrutural nos órgãos permitindo que programas e atividades possam ser deslocados de uma unidade subordinada para outra ou de um órgão para outro.

INDIVIDUALIZAÇÃO E CONCRETUDE

A concretude da regulação se consubstancia na efetividade e eficiência na busca dos princípios gerais e finalidades públicas que se materializem na vida das pessoas comuns. Regulação existe com o objetivo de modificar, transformar e melhorar a realidade social, levando em conta as situações reais e concretas.

O objeto das políticas públicas, em regra, é uma realidade social complexa, que precisa ser esmiuçada em busca da igualdade material. Quanto mais nos aproximamos das realidades dos grupos sociais, dos fenômenos sociais, contraditoriamente, mais nos dissociamos de uma padronização e encontramos a diferenciação, pois situações desiguais exigem diferentes respostas ou soluções, pois pessoas vivenciam diferentes realidades. Se no futuro almejamos a

igualdade material na Sociedade, a regulação poderá contribuir com políticas regulatórias que considerem as diferenças entre agentes operadores e, principalmente, as diferentes realidades que envolvem os alunos da ES Privada.

Fagundes em seu depoimento a respeito das dimensões da regulação da ES asseverou, de forma crítica, algumas preocupações:

[...]Vi uma charge que representa bem a questão da isonomia: um “grandão” está em pé; um médio tem um “caixotinho”; e o pequeno um “caixotinho” médio. Isso é isonomia! Dar a todos a oportunidade de “assistir o jogo” na mesma condição e o MEC não entende assim[...] A própria Lei do SINAES diz isso: é pressuposto básico do SINAES respeitar a individualidade da instituição, eu não posso tratar a avaliação como se todas as instituições fossem iguais. [...] O próprio sistema confunde as coisas. A regulação está mais ligada a parte legal, a questão legal. O próprio MEC confunde muito, ele confunde a supervisão... se a gente pegar as normas legais, principalmente o Decreto 5.773/2006 ele deixa muito claro que a supervisão decorre essencialmente de irregularidades e não de problema de qualidade [...] O MEC utiliza o resultado da avaliação, como resultado regulatório, [...] a avaliação deveria ser o suporte da atividade regulatória, não um fim em si mesma [...] o MEC, no final, joga tudo numa mesma sacola, tudo vira Protocolo de Compromisso, ele não distingue operacionalmente o que é supervisão do que é saneamento.[...] (FAGUNDES, Gustavo Monteiro. Advogado, Consultor Educacional, Assessor Jurídico da ABMES e ILAP. Depoimento em 10 jun 2015.)

CONSENSUALIZAÇÃO

Concluindo o exame das novas características da regulação econômica a partir do Direito Administrativo, temos a consensualização, que é a busca de construção de consensos ou pactos com os regulados, sem abster-se do poder coercitivo e impositivo que caracteriza a regulação. Partindo do pressuposto de que não existe uma única solução “justa e verdadeira”, a consensualização nos ensina que a composição de interesses contrapostos ou participação cooperativa e colaborativa pode representar vantagens para o Estado, com a possibilidade de obter respostas mais eficientes, efetivas e de menor custo; diminuindo as demandas judiciais; e atraindo incentivos que podem ser revertidos em prol da Sociedade.

Nas Democracias contemporâneas o aprimoramento da governança, exige, entre outros, maior transparência, maior participação de pessoas informadas, construção de

“sabedoria coletiva”, conciliação de interesses públicos e privados, que são subprodutos da consensualização. Quanto maior for a abrangência regulatória, maior será a oportunidade e a necessidade de criação de espaços públicos de discussão.

O processo de regulação econômica pode ser definido como um conjunto de atividades, tais como planejamento, fiscalização, punição, arbitragem e solução de conflitos, fomento, entre outros, mas, também atos que podem ser coercitivos, indutórios, fiscalizatórios, de controle ou, até mesmo, de influência no comportamento de agentes econômicos. O importante é que, sejam medidas legislativas ou executivas, o interesse público e a dignidade da pessoa humana devem permear e pautar a regulação.

4. ELEMENTOS CHAVES NA REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

4.1. OS SERVIÇOS PÚBLICOS E O MERCADO EDUCACIONAL SUPERIOR PRIVADO

Razões históricas, seja numa abordagem histórica marxista ou visão contemporânea na perspectiva do Estado do Bem-Estar Social revelam que o Estado assumiu a responsabilidade de prover serviços públicos no intuito de corrigir distorções, deficiências, desigualdades, e preencher lacunas, ofertando serviços, onde não havia o interesse do Mercado, sobretudo, no intuito de viabilizar o acesso e promover a equidade social.

Nesta fase histórica, observada com todos os seus fundamentos na Europa, serviços públicos incorporam uma série de ações, atividades, funções e programas sociais reforçando conquistas sociais e ampliando o espectro dos direitos de cidadania e da justiça social. No Brasil também ocorre o fenômeno de proliferação de serviços públicos, todavia, dissociado dos fundamentos do Estado de Bem-Estar Social, pois as condições políticas, econômicas e sociais do país, não permitiram a implementação do modelo na sua integralidade. Houve avanços históricos nos aspectos previdenciários, na saúde pública, nos serviços de infraestrutura nos grandes centros - água encanada, luz, esgoto - em questões trabalhistas e na universalização do ensino fundamental. Mas o “conceito”, ou melhor, a ideia de que o “Estado tudo pode, tudo deve fazer...” atendendo a todas as necessidades da população se firmou.

Com as sucessivas crises do Estado e as necessárias reformulações políticas e administrativas do século passado, em especial, a Reforma do Aparelho do Estado, ficou claro que o modelo do Estado Provedor estava esgotado. Nesse contexto, insere-se a revisão conceitual de serviços públicos, que, anteriormente, nas palavras de Fadul (In: PECCI, 2007, p.12):

[...] procuravam corrigir as deficiências, carências e inaptidões do mercado, mas, acima de tudo, buscavam minimizar desigualdades, atenuar tensões ligadas às diferenças de condições econômicas e sociais, gerando externalidades positivas, desenvolvendo uma capacidade integradora e procurando satisfazer objetivos de solidariedade.[...]

Se por um lado serviços públicos associa-se a forma como o Estado estabelece relações com os cidadãos para prover serviços necessários e, por consequência, igualdade de condições de acesso, também, relaciona-se ao fato de que o Mercado não é capaz de suprir ou oferecer os

tais serviços necessários, por isso o Estado seria obrigado a assumir definindo o modo de consumo deste serviço.

Visto por outro ângulo, serviço público estaria na égide do Direito Administrativo, regido pelas diretrizes da esfera pública, e, por isso, criado para ser distinto dos bens e serviços privados submetidos a lógica comercial, sendo, por definição legal “todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer a necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado[...]” (FADUL, In: PECCI, 2007, p.13).

Outra possível vertente explicativa para os serviços públicos, segundo Nunes (2012, p. 42,43), ao analisar o ensino superior privado como bem público, é considerá-lo um bem quase público, em outras palavras, um bem privado especial, pois, no caso da prestação dos serviços educacionais de nível superior, está claro que os serviços prestados, em que pese as externalidades positivas da educação superior, são divisíveis e seu uso ou aquisição por um cidadão-aluno, necessariamente excluirá o outro e, tal fato, caracteriza um bem ou serviço privado. A caracterização dos serviços públicos, nesta nova lógica, aproxima-se do conceito de utilidade pública, onde o Estado, por intermédio da Administração, reconhece a conveniência - diferentemente de essencialidade e necessidade - de determinado serviço executa-o ou passa a responsabilidade a terceiros para atuação de acordo com regras pré-estabelecidas e monitora e controla a execução, se for o caso.

O conceito do Estado Provedor promovendo, sozinho, equilíbrio social não se sustenta nos dias modernos e esta realidade é extensiva à Educação em todos os níveis. A complexidade e diversidade dos serviços públicos nas sociedades contemporâneas combinados com os recursos orçamentários/financeiros, humanos, e materiais necessários para implementação dos serviços, tornaria inviável a sua execução e, mesmo que tal tarefa fosse viabilizada, o risco de ineficiência da ação estatal é grande, pois além de recursos, são primordiais a inovação, criatividade, sensibilidade social e visão estratégica, entre outros para gerir uma superestrutura governamental.

Tal discussão é longa. Nas lições de Maria Sylvia Di Pietro (2007, p.92,93) existe uma “pretensa crise na noção de serviço público”, uma “mercadorização” real dos serviços que passaram a ter um preço, e usuários, a cada dia, transformam-se em consumidores ou clientes. O processo regulatório parte do pressuposto que uma nova relação é estabelecida entre o Estado, a Sociedade - seja organizada ou não - e o Mercado. Se antes, o Estado assumiu a responsabilidade pelo provimento de serviços, agora o Estado transfere a terceiros que é a

iniciativa privada lucrativa ou não, Mercado e Terceiro Setor, respectivamente, e assume um novo papel, novas funções, e novas atribuições, sendo tudo isso regulação que, entre outros, representa um novo compromisso do Estado com a Sociedade, na defesa da oferta de serviços públicos de qualidade com uma nova lógica de produção de serviços públicos.

A transição de modelo não é fácil, e relativamente a Educação Superior Privada surgem muitas lacunas, pois o Estado, através das Universidades Públicas e IFES, também produz/executa serviços públicos; em outros momentos delega ao Setor Privado a responsabilidade na prestação de serviços públicos. Podemos inferir que essa dualidade de papéis na área educacional superior torna mais difícil a construção de consensos numa nova lógica de produção dos serviços públicos.

As utopias nos ajudam a construir um futuro melhor e mais humanitário, entretanto, utopias não podem anuviar a visão de futuro, muito menos a visão do presente. O comando constitucional é claro: “[...]o ensino é livre a iniciativa privada[...]”²⁷ atendidos alguns condicionantes, sendo este espaço/ambiente onde a regulação deverá atuar, na perspectiva de uma nova relação com os atores sociais e agentes econômicos e uma nova lógica de produção.

Mas é preciso atenção, pois se a lógica anterior privilegiava a oferta extensiva de serviços a todos, na nova lógica de mercado a regra é a competitividade e serviços diferenciados. Nesse novo ambiente, a regulação tem um importante papel de trazer equilíbrio nas relações, mantendo os valores de universalização de acesso, solidariedade e interesse público em harmonia com a lógica econômica.

4.2. TERCEIRO SETOR, IMUNIDADE, ISENÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Poucos temas na atualidade conseguem levantar tantos debatedores, impressões, conceitos e controvérsias como as desonerações fiscais, e mais precisamente, as imunidades tributárias das entidades educacionais e de assistência social, chegando ao ponto, muitas vezes, de se confundirem dois institutos: imunidades e isenção fiscal, numa interpretação amplificada e doutrinária de raízes históricas.

²⁷ Art. 209 da CF/2008, caput.

Tal fato, torna impossível a abordagem sobre o Terceiro Setor - enquanto ator social e parceiro do Estado no atendimento às necessidades da coletividade e aos interesses sociais - sem, pelo menos, objetivar ou focalizar a questão tão primordial na mecânica operacional de variadas políticas públicas, e no caso educacional, de duas em especial: PROUNI e CEBAS Educação.

Ambas utilizam do instituto da isenção fiscal ou renúncia tributária²⁸ como instrumento de apoio as políticas públicas num feliz arranjo de políticas governamentais de cunho social com política fiscal e tributária, conforme os artigos 8º e 29 das Leis nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e nº 12.101, de 12.101, de 27 de novembro de 2009, respectivamente:

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará **isenta** dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005)

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar no 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar no 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º **A isenção** de que trata o caput deste artigo **recairá sobre o lucro** nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.[..]

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à **isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos: [...] (grifo nosso)

Ocorre que, o instituto da imunidade tributária (diferente da isenção) é bem mais antigo do que as políticas citadas e encontra suas raízes na Carta Magna de 1934, que no seu artigo

²⁸ Adotamos a nomenclatura utilizada pelo TCU, no Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário.

17, introduziu a imunidade tributária “[...] Restrita a combustíveis para motores de explosão, livre circulação de bens e pessoas e à imunidade recíproca [...]”²⁹.

Naquela época, naturalmente, não há menção ao Terceiro Setor, que é conceito muito mais recente, cuja nomenclatura data da década de 1970, por pesquisadores americanos, e a partir da década de 1980, para os europeus, conforme registros do Prof. José Eduardo Sabo Paes (2010, p.135). Todavia, já era perceptível a relevância para a “[...] colaboração recíproca em prol do interesse coletivo [...]” (Art. 17, III da CF 1934).

As Constituições posteriores também retrataram a temática da imunidade, mas, especificamente, a atual CF retrata os dois institutos, em diferentes artigos e situações, e com diferentes finalidades.

A imunidade compartilhada entre instituições educacionais e assistenciais, enquanto princípio e garantia constitucional tem expressa previsão no artigo 150 da CF e nas palavras de Paes, citado por Sérgio Murilo Severino ³⁰:

[...] **protege determinadas entidades** e instituições do alcance do poder de tributar que detém o Estado. E o faz para **resguardar** da incidência dos impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços de instituições que, **nos campos social e cívico, complementam ou até substituem a ação do próprio Estado.** (grifo nosso)

Ressalte-se que esta imunidade não é plena, mas, condicionada, conforme determina a CF no art. 150, III, c, vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[..] VI - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...] c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de**

²⁹ BRAGA, Luigi Mateus. Novo Marco Regulatório da Filantropia no Brasil: Análise Crítica da Migração de Política de Estado para Política de Governo. **Terceiro Setor e Tributação** – vol. 4, 2011, p.150.

³⁰ SEVERINO, Sérgio Murilo. A imunidade tributária das entidades de assistência social consoante o artigo 150, VI, “c”, da Constituição Federal como instrumento de políticas públicas. **Terceiro Setor e Tributação** – vol. 4, 2011, p. 51.

educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (grifo nosso)

Destaque-se que as instituições educacionais e assistenciais, sem finalidades lucrativas, poderão ser imunes se atenderem os requisitos do art. 14 do CTN e no § 2º do art. 12 da Lei 9.532/1997, abaixo transcritos:

- a) São proibidas de distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
- b) Devem aplicar integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- c) Devem manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
- d) Conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem assim a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;
- e) Apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos, em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal;
- f) Recolher os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes;
- g) Assegurar a destinação de seu patrimônio a outra instituição que atenda às condições para gozo da imunidade, no caso de incorporação, fusão, cisão, ou de encerramento de suas atividades, ou a órgão público.³¹

Observe-se que, mesmo a imunidade excluindo o “poder de tributar” do Estado é necessário que a entidade cumpra requisitos administrativos e contábeis, ou seja, de gestão vinculados a condição institucional para que a sua imunidade seja reconhecida permitindo a não incidência dos impostos sobre *patrimônio, renda e serviços*, inclusive, inexistindo a previsão de ocorrência de fato gerador de tais impostos. Este privilégio concedido pelos

³¹ BRAGA, Luigi Mateus. Da viabilidade legal da cisão de pessoas jurídicas do Terceiro Setor. **Terceiro Setor e Tributação** – vol. 5, 2012, p.61.

Constituintes foi um reconhecimento do relevante papel social desempenhado por instituições educacionais e assistenciais no atendimento das demandas sociais, chegando muitas vezes, onde o Estado não pode ou não tem recursos para tanto, constituindo-se a *imunidade* como uma verdadeira política de Estado, atemporal e oriunda do Poder Constituinte.

Situação muito diversa diz respeito a *isenção* fiscal ou renúncia tributária, retratada no § 7º do art. 195 da CF:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...] § 7º **São isentas de contribuição para a seguridade social** as entidades beneficentes de assistência social que atendam às **exigências estabelecidas em lei.** (grifo nosso)

A *isenção* também prevista no art. 111 do CTN - recepcionado com a eficácia de lei complementar - tem sido retratada por algumas correntes como “imunidade subjetiva”, tal fato, não decorre dos princípios e conceitos tributários que, claramente, estabelecem distinções entre imunidade e isenção:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias. (grifo nosso)

Acerca da distinção entre imunidade e isenção ensina Eduardo Sabbag,³² citado por Silva (In: SABO, 2015, p. 276):

Como se pôde apreender, à luz das considerações iniciais expendidas, a imunidade é instituto de sede constitucional. Enquanto a norma imunizante revela uma dispensa constitucional de tributo, a regra isentiva indica uma dispensa legal, no campo da tributação.

³² SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 497.

Daí se afirmar que, no campo do tributário, a imunidade é uma forma de não incidência constitucionalmente qualificada, enquanto a isenção é uma possibilidade normativa de dispensa legalmente qualificada.

Nesse mesmo sentido, destaca Eduardo Sabo (2015, p.286):

Entretanto, como vimos, ao analisar a atual Lei nº 12,191/2009, que trata da certificação das entidades de assistência social, de saúde e educação, **tratando ainda sobre a desoneração tributária**, prevalece a jurisprudência nos tribunais regionais federais no sentido de aceitar as determinações da referida norma ordinária. (grifo nosso)

Não é nosso propósito discutir ou polemizar acerca da imunidade e isenção, o que extrapola os limites desta pesquisa, e sim destacar que a excepcionalidade da não contribuição para a Seguridade Social, **obrigação de todos**, nos termos constitucionais, é um benefício temporário, fruto de ato discricionário da Administração e que não tem caráter geral, ou seja, não é para todas as instituições, e deve ter um alvo maior que é o atendimento de determinada demanda social considerada tão relevante e fundamental a ponto de criar uma exceção à regra da tributação obrigatória, enquanto durar a condição excepcional, *e isto não é imunidade*, associada à condição da entidade.

O instituto da isenção como instrumento de apoio às políticas públicas, em especial, às educacionais, é uma das extraordinárias e positivas experiências de gestão de políticas que, combinadas potencializam o alcance das políticas públicas, permitindo ao Estado repassar a outro ator social, devidamente identificado e credenciado, a incumbência de execução de uma atividade/tarefa social, cuja operacionalização não pode estar a cargo do Estado que, em troca dispensa o recebimento do tributo que pertence à Sociedade.

Tal mister, pela sua importância e consequências fiscais, deve ser objeto de detido exame no ato de sua liberação aos parceiros e acompanhamento/monitoramento no intuito de verificar se as condições que ensejaram a isenção e os resultados previamente acordados, estão sendo alcançados, pois, caso contrário, não existe justificativa para a continuidade da dispensa legal do tributo, seja no caso do PROUNI ou do CEBAS Educação.

PROUNI e CEBAS Educação utilizam como apoio os benefícios fiscais, sendo o último um certificado concedido, também, para instituições que atuam com Educação Básica. Atualmente tanto entidades como empresas podem fazer a opção pelo PROUNI nos termos da Lei 11.096/2005. A lei introduziu questões muito significativas no universo da oferta de oportunidades para acesso à Educação Superior, dentre as quais destacamos:

- a) Bolsas de estudo integrais e parciais para hipossuficientes;
- b) Oferta das bolsas por empresas educacionais - com finalidade lucrativa, e entidades certificadas, ou não, sem finalidade lucrativa;
- c) Isenção de contribuições sociais e impostos para instituições que aderirem ao Prouni (art. 8º);
- d) Regras e isenção diferenciadas para as entidades sem fins lucrativos certificadas como beneficentes de assistência social, retratadas na Lei 12.101/2009, e não entidades do Terceiro Setor, mas que não são certificadas (art. 5º);
- e) Prioridade para as entidades e empresas aderentes ao Prouni na distribuição dos recursos do FIES; e
- f) Acompanhamento da evolução da arrecadação e da renúncia.

Ocorre que, a Lei do PROUNI ao introduzir a possibilidade de as empresas educacionais acessarem ao instituto da renúncia fiscal, também, criou situação diversa com *dois pesos e duas medidas*, onde atores sociais e agentes econômicos com características e *expertises* diversos operando com políticas inclusivas que, na sua essência, exigem monitoramento social. As entidades do Terceiro Setor, além da vocação social, são obrigadas por Lei a adotarem um rígido regime administrativo e, mesmo quando lucrativas devem reinvestir todo o excedente financeiro nas suas finalidades institucionais, não sendo lógico que *empresas* tenham igual benefício fiscal, já que não possuem as mesmas obrigações.

Tal situação poderá ensejar problemas de acompanhamento e monitoramento e a imprecisão na definição de objetivos, indicadores e metas que permitam a avaliação dos resultados a serem alcançados. Tais dificuldades já estão na ordem do dia do PROUNI conforme apontamentos da Controladoria Geral da União, em recente auditoria realizada no Programa Universidade para Todos e pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1205/2014 - Plenário, que discutiu a estrutura de governança das renúncias tributárias.

Na implementação de políticas sociais a seleção dos parceiros operadores é condição especialíssima para a adequada implementação do programa. Quando políticas sociais utilizam renúncias fiscais é preciso, ainda, que a supervisão e monitoramento sejam adequadas metodologicamente e, preferencialmente, considerando a racionalidade administrativa e a eficiência organizacional que temas correlatos estejam integrados numa mesma área orgânica,

o que não acontece com o PROUNI que está sob a responsabilidade da SESU, que não é a Secretaria Reguladora do MEC.

Os desafios e dilemas das políticas sociais educacionais são muitos, mas vale a pena enfrentá-los, pois, tais políticas, adequadamente reguladas, poderão representar uma grande contribuição no processo de acesso e inclusão social da juventude brasileira.

4.3. A TRANSFORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA E O ESTADO REGULADOR

Até a primeira metade do século passado, no Brasil, era comum pensar na dicotomia Estado, no âmbito político, e esfera privada, sendo a última representada pelo Mercado, como elementos cruciais para explicar a dinâmica do sistema econômico. A antiga *esfera pública* de influência burguesa e liberal, reconhecida no período entre 1690 e 1870, acreditava no livre mercado e na concorrência de opiniões e ideias, na maioria das vezes, restritas a um círculo de letrados e educados que, reuniam-se em associações e, até mesmo, sociedades secretas por influência do Iluminismo.

No entanto, a complexidade e diferenciação das estruturas e segmentos sociais aliados ao processo de democratização das massas e a expansão da riqueza da sociedade, e, mais recentemente, a globalização e a transformação tecnológica, trouxe uma nova abordagem de esfera pública que antes, dissociada do sistema político, agora: um espaço diferenciado e comunicativo entre a ideia e a ideologia, segundo o estudioso e filósofo Jürgen Habermas, cuja identificação e diferenciação social via práticas sociais humanitárias, vocacionadas, assistenciais e políticas começam a redefinir a relação Estado e Sociedade, tornando-se um “*espaço comunicativo entre esfera privada burguesa e o Estado*”, na visão de Reese-Schäfer das ideias de Habermas, (2012, p.32), caracterizando-se pelo:

[...] acesso livre, geral e desimpedido ao público, pela publicidade e, com isso, pela possibilidade de crítica ao Estado autoritário e pela decisão própria autônoma do cidadão. [...]

Dessa nova concepção, que supera a tradicional dicotomia da esfera privada frente ao Estado, surge a nova esfera pública, onde as pessoas privadas se reúnem em público. Assim, evidencia-se não apenas dois polos, mas, agora, três polos:

[...] a *sociedade burguesa*, enquanto sociedade das pessoas privadas como cidadãos econômicos, a *esfera pública*, enquanto sociedade dos cidadãos políticos, e, como terceiro polo, *o Estado*, enquanto a forma de organização do âmbito político. Na tradição do pensamento político, trata-se geralmente só

de ambos os polos da esfera pública e da esfera privada. A antiga separação, entre o Estado e a sociedade baseia-se neste modelo. Em Habermas, a esfera pública aparece como instância mediadora entre o Estado e a esfera privada. Ela é política em sua função, mas privada em sua composição, pois consiste em pessoas privadas reunidas num público.” (REESE-SCHÄFER, 2012, p.35-36). (grifado)

Mais recentemente discussões acerca do desenvolvimento sustentado de base local trouxeram à tona novos atores, ou melhor, velhos atores com novos papéis que se coadunam com os polos de Habermas.

Considerando que um dos elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, segundo Kisil (In: IOSCHPE, 2005, p.133) é a “[...] *existência de instituições e organizações, do setor público e privado, competentes, democráticas, eficientes e eficazes, e operando em vários níveis.* [...]” (grifo nosso), podemos inferir que diferentes parceiros com diferentes níveis de atuação não somente é positivo como desejável no processo de desenvolvimento com uma estrutura lógica que objetive promover mudanças sistêmicas estruturantes, ou seja, que sejam permanentes.

Nesse sentido, o estudioso Marcos Kisil, defende:

[...] O processo de desenvolvimento sustentado exige que ideias e ações sejam institucionalizadas por diferentes organizações, quer pertençam ao governo, ao setor privado (mercado) ou ao setor não governamental, voluntário. Em tais termos, os conceitos de institucionalização são muito similares à sustentabilidade do processo de desenvolvimento. [...]

Acreditamos que o processo de desenvolvimento local integrado é o desejável a partir da criação de um meio ambiente favorável ao processo de desenvolvimento refletido na criação de novas estruturas de apoio ao desenvolvimento local e regional, com a participação dos setores públicos e privados, na relação entre os poderes federais, estaduais e municipais, e no próprio papel do cidadão como coparticipe das decisões sobre desenvolvimento que lhe afetam direta ou indiretamente.

Ora se os desafios relativos ao desenvolvimento educacional e inclusivo no Brasil, prioridade da educação superior na última década, contaram com a participação dos atores tradicionais: Estado e Setor não governamental; e com o rápido crescimento da participação do Mercado, poderíamos inferir que os elementos principais para o alcance dos resultados já estão postos. Todavia, o que se observa é que o fato dos participantes-chaves estarem envolvidos no

processo de desenvolvimento educacional, em especial da Educação Superior Privada, não significa que as estratégias e abordagens, até agora utilizadas serem àquelas adequadas ao alcance das metas quantitativas e qualitativas da Educação Superior, que garantam a contribuição desta no processo de desenvolvimento nacional em bases locais e regionais e inclusivas.

Para tanto, novas abordagens serão necessárias, onde os três setores possam contribuir, de acordo com as suas características, peculiaridades e potencialidades, na busca do bem social. No processo educacional é claramente perceptível a ação e a representação dos três polos *habermanianos*. Temos o Estado, na condição de regulador, as empresas prestadoras de serviços educacionais representando o Mercado, e as instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias representando a esfera pública, hoje, também conhecida como Sociedade Civil Organizada, e neste estudo tratada como Terceiro Setor, denominação mais recente.

No quadro abaixo, inspirado nas ideias de Kisil (Op. cit., p. 137) são apresentadas as características de cada Setor:

QUADRO 3: CARACTERÍSTICAS DOS SETORES NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

ABORDAGENS	GOVERNO (1º SETOR)	MERCADO (2º SETOR)	TERCEIRO SETOR (3º SETOR)
MECANISMO PRINCIPAL	Estruturas democráticas	Interações de Mercado	Associações Voluntárias
TOMADA DE DECISÃO	Funcionários, Eleitos, Administradores	Produtores, Individuais, Consumidores, Investidores	Líderes e Membros
GUIAS PARA COMPORTAMENTO	Regulamentos	Preços	Acordos
CRITÉRIOS PARA TOMADA DE DECISÃO	Política	Eficiência	Interesse dos membros
MODO DE OPERAÇÃO	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima
REPRESENTANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	<ul style="list-style-type: none"> Universidades Públicas Institutos Federais 	<ul style="list-style-type: none"> Universidades Particulares Centros Universitários Faculdades 	<ul style="list-style-type: none"> Universidades Confessionais ou Comunitárias Centros Universitários na forma de associações Faculdades Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas, na forma de associações ou fundações
TIPOS DE MERCADO OU ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA (Modelos Referenciais)	<ul style="list-style-type: none"> Monopólio 	Oligopólio, <ul style="list-style-type: none"> Competição monopolística 	<ul style="list-style-type: none"> Competição perfeita
REGIME TRIBUTÁRIO	Imunidade Tributária	Lucro Presumido ou Lucro Real (*) OBS.: Programas como o PROUNI “estendem” algumas renúncias tributárias de impostos e contribuições para este grupo.	<ul style="list-style-type: none"> Imunidade “Condicional” sobre Patrimônio, Renda e Serviços; Isenção da Cota Patronal das Contribuições Sociais - Entidades Certificadas

FONTE: Elaboração da autora, com ideias de Kisil, 2015

No caso da Educação Superior Privada, certamente, a combinação e articulação de forças é bem mais produtiva do que apontar deficiências e fraquezas. É quase consensual entre os entrevistados a **desconfiança** e a falta de conhecimentos do Estado em relação ao Mercado e ao Terceiro Setor que atua na Educação Superior exemplificado nos depoimentos dos entrevistados Fagundes, Guedes, Bahia, Bachur e Loula:

Acho! Acho não, tenho certeza! O atual Ministro que está lá - Renato Janine - não tem demonstrado, de forma clara, até porque assumiu a pouco tempo.

Mas nas gestões Tarso Genro, Fernando Haddad e Aluísio Mercadante este “ranço” era muito claro. O Haddad, inclusive, até falou em algumas ocasiões, não de forma pública, que por ele não existiria o ensino privado. O ensino deveria ser público. Mas esquecem que o ensino privado existe, em função da incompetência do ensino público.

Se o segmento público tivesse competência para oferecer ensino para todo mundo, não haveria porque existir o ensino privado, mesma coisa com saúde, segurança, com tudo!

...

Vendem um discurso para massa que é um discurso inconsistente e mentiroso, cansei de ouvir em eventos. Pessoas do MEC acham que a livre iniciativa, isenções de impostos eram questões neoliberais, trazidas pelo Governo do PSDB, foi o Ministro Paulo Renato que falou que isso é uma mentira deslavada ...

É uma total falta de conhecimento histórico...[...]" (FAGUNDES, 2015, mídia digital.)

...

Total!

Terceiro Setor não tem problema com Mercado, nem Mercado com o 3º Setor.

O problema é com o Estado e os particulares. Nós não somos tratados em igualdade de condições pelo Governo. O Governo tem um olhar para Universidade Pública e outro para nós. As regras são diferentes.

Eu, por exemplo, para abrir uma Universidade Particular preciso ser uma Faculdade, depois um Centro Universitário, para depois chegar na Universidade...eu tenho que ter 4 Mestrados, 3 Doutorados... o Estado NÃO! Se ele quiser abrir uma universidade federal ele "tira do chão" uma Universidade que não tem nada! Não tem professor, não tem biblioteca, não tem laboratório, não tem nada[...]" (GUEDES, 2015, mídia-digital.)

...

*Na minha opinião sim. **E forte.** E isso é uma tragédia para o país. A confiança é a base para relações perenes, estáveis e promissoras. Só se supera essa fragilidade com a educação. Educação que constrói pessoas capazes de viverem e convierem num mesmo mundo, num mesmo espaço, e participarem de um projeto comum.*

Na medida em que ESTADO e DEMAIS AGENTES EDUCATIVOS competem entre si, e se veem como incapazes dessa cooperação, de um diálogo pautado pela integridade, respeito e responsabilidade para com o

futuro da nação, serão poucas as chances de, através da educação, se colocar o país na trilha do desenvolvimento e de sua emancipação futura. (BAHIA, 2015, mídia-digital.) (Destaques do entrevistado).

...

Existe! É natural que exista; estranho seria se o Estado parar de existir... Quando o Estado para de desconfiar do Setor Privado é sinal que está trabalhando para ele.

Essa tensão do Estado tentar ampliar o acesso em áreas pouco rentáveis, cursos que são pouco rentáveis; e a instituição privada querendo ganhar lucro, oferecer o que é mais fácil; essa tensão é produtiva, tem que saber usá-la produtivamente.

Entrevistadora: Isso seria papel da regulação?

Seria papel da regulação! Se o FIES estivesse a serviço de uma política regulatória, não precisa estar aqui fisicamente... deveria ser criada uma câmara setorial para pactuar as diretrizes de um ano para outro. (BACHUR, 2015, mídia-digital. (Com adaptações).

...

Acho que não! Acho que não! Acho que são mundos diferentes; e tudo que é diferente é, ...às vezes, exige uma tradução; uma compreensão da diferença de parte a parte. Mas acho que a gente já superou estas sugestivas, essa desconfiança. O que de fato acontece é que são modos de trabalhar diferentes; modos de pensar diferentes; linguagens diferentes, então..., às vezes tem esse choque.

A gente como Estado, você sabe... a gente só pode fazer o que a lei permite e a iniciativa privada, às vezes, quer que a gente “faça as coisas” só porque não está proibido... e a gente tem que explicar essa diferença... e para eles é o natural, às vezes eles não entendem isso, os nossos procedimentos de burocracia. Eles são mais ágeis, não tem esses procedimentos. É uma questão de adaptação; é uma questão de mundo; e são modos de agir diferentes, às vezes, objetivos diferentes.

O nosso objetivo como Estado, nunca é o lucro! Que a gente não sabe nem como..., nem o que é “isso” no Ministério da Educação! Lucro não é um objetivo do Ministério, mas é objetivo da iniciativa privada, claro! Essa é a sobrevivência e temos que trabalhar entendendo quais são as nossas

diferenças, mas compreendendo o que a gente objetiva em comum e trabalhar nessa parceria. (LOULA, 2015, mídia-digital.)

O próprio Estado se ressentia da não existência de uma estratégia de Educação Superior definida para atuação com a iniciativa privada, seja Mercado ou 3º Setor, e mais, na ausência de ideais, conceitos e princípios basilares que indiquem claramente os propósitos da Educação Superior e as contribuições e benefícios sociais desejados deste nível educacional no processo de desenvolvimento nacional. A existência de metas no Plano Nacional de Educação não significa que o cumprimento destas garantam integração e contribuição aos propósitos locais, regionais e nacionais.

As boas intenções da Constituição Cidadã ao tratar da Educação Superior foram transformadas em pesadas e lentas estruturas burocráticas que priorizam subsistemas de regulação e avaliação desarticulados, infraestrutura e atividades meio e formais de educação, em detrimento dos resultados educacionais.

Nesse contexto, não é estranho a rápida e desgovernada expansão da ES privada que hoje responde por, aproximadamente, 75% da oferta de Educação Superior no país, induzida por recursos públicos, como, por exemplo, no caso do FIES, atualmente alvo de reformulações obrigatórias pelo esgotamento dos recursos orçamentários.

Poderíamos até supor, que o PNE foi instituído para sanar eventual lacuna. Ledo engano! As diretrizes e metas do Plano, após exaustivas discussões, mais se aproximam de uma carta de intenções e princípios do que de um Plano Estratégico Educacional com objetivos, metas e indicadores construídos com base nas reais demandas individuais, dos grupos sociais e de desenvolvimento do país combinadas com a capacidade operativa dos atores envolvidos, que, no caso, além dos Setores, envolvem as três dimensões federativas, União, Estados, DF e Municípios.

É necessário reconhecer que a entrada da iniciativa privada com fins lucrativos alterou significativamente, a dinâmica da prestação de serviços educacionais de nível superior. Mais do que isso, trouxe uma *mudança estrutural*. Em que pese alguns críticos deste processo de mercantilização da ES argumentarem que as mudanças promovidas na oferta da Educação Superior no Brasil são cíclicas e refletem, apenas, mudanças na forma de operação das instituições, sendo possível, para alguns, retornar ao antigo status ou nível ou tipo de oferta de serviços, antes da entrada iniciativa privada, sobretudo, lucrativa. No Manifesto da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - Contee, em defesa

do Sistema Nacional de Educação e da regulamentação da educação privada - *Educação não é mercadoria!* - distribuído durante a 2ª CONAE³³ percebe-se que a questão da participação da iniciativa privada é alvo de duras críticas:

[...] É irônico notar que essas instituições privadas de ensino que acusam o Estado - e o documento-referência da Conae, compilado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) - de ingerência na gestão de seus “negócios” são as mesmas que reivindicam cada vez mais repasses públicos para os cofres e bolsos do setor privado, valendo-se de políticas governamentais para ampliar seus lucros. Tanto é assim que foi justamente a pressão dessas empresas que abriu brechas, no Plano Nacional de Educação (PNE), para que os investimentos de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) no setor não fossem - destinados, em sua integralidade, à educação pública.

A verdade é que, no Brasil, os interesses privados, empresariais e de segmentos sempre estiveram de modo claro - e assim continuam - lutando contra a universalização da educação pública de qualidade, por interesses ideológicos e/ou comerciais. A educação privada no país nunca representou um complemento opcional a um sistema público forte universal e de qualidade, ou seja, nunca significou, como em outros países, uma alternativa a uma educação pública de qualidade. Ao contrário, na história da educação brasileira, o setor privado disputa com o projeto de fortalecimento da educação pública e gratuita. E é exatamente isto o que esta Conae/2014 tem o papel e o dever de mudar.[...]

Alguns dias antes da realização do último Fórum Mundial de Educação, ocorrido em Incheon, na Coreia do Sul no primeiro semestre de 2015, foi realizada uma declaração conjunta de mais de 100 (cem) organizações, noticiada em 18 de maio de 2015, cujos excertos destacamos:

[...] Hoy más de 100 organizaciones nacionales e internacionales de todo el mundo subscriben y difunden una declaración conjunta dirigida al presidente del Banco Mundial, Jim Kim, en la que expresan su profunda preocupación respecto al apoyo que el Banco Mundial ha declarado al

33 A Conferência Nacional de Educação – CONAE 2014 ocorreu no período de 19 a 23 de nov. 2014 em Brasília-DF. Contou com representantes dos segmentos da Educação Básica, Educação Superior e Educação Profissional, Gestores Estaduais e Municipais; Trabalhadores da Educação Privada e Pública, Conselheiros Estaduais de Educação, Docentes; Estudantes e Servidores Públicos Federais.

desarrollo de Bridge International Academies (BIA), una cadena multinacional que obtiene lucros con la oferta privada de escuelas primarias de bajo costo para las familias en condición de pobreza de Kenia y Uganda.

El comunicado responde a un reciente discurso del presidente del Banco Mundial, Jim Kim, que engrandeció a la BIA, refiriéndose a la multinacional como “un medio para aliviar la pobreza”. El documento además refleja un gran movimiento de rechazo a las políticas que apoyan la privatización de la educación.[...]

Por outro lado, em manifestação oficial sobre o citado Fórum, mais especificamente sobre a “Declaração de Incheon”, aprovada por Ministros de Educação de mais de 100 países, Organizações não Governamentais, estudantes, entre outros, a Diretora Geral da UNESCO Irina Bokova defendeu em entrevista:

[...]“Essa Declaração é um grande passo à frente”, disse a diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova. “Ela reflete a nossa determinação em garantir que todas as crianças e jovens adquiram os conhecimentos e as habilidades de que necessitam para viver com dignidade, para alcançar seu potencial e contribuir para suas sociedades como cidadãos globais responsáveis. Ela incentiva os governos a oferecer oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, para que as pessoas continuem a crescer e a se desenvolver. Ela afirma que a educação é a chave para a paz mundial e para o desenvolvimento sustentável”.[...]

Mais recentemente, 225 (duzentos e vinte e cinco) professores, acadêmicos, pesquisadores educacionais representando países dos cinco continentes encaminharam a Diretora Geral da UNESCO uma Declaração Conjunta denominada: “La UNESCO debe escuchar las voces del profesorado y estudiantes del mundo que resisten a la mercantilización de la educación”, da qual extraímos alguns excertos:

[...]Señora Directora General, compartimos la preocupación de que la educación sea cada vez mejor y contribuya a construir aprendizajes significativos para toda la vida que le resulten valiosos y útiles a la ciudadanía y a sus sociedades, así como que la UNESCO es el espacio mundial privilegiado para hablar, pensar, debatir y definir al respecto.

Sin embargo, consideramos necesario destacar que el discurso de la calidad educativa viene siendo utilizado por parte de los organismos económicos internacionales, como el “Caballo de Troya” en el cual se introducen las contrarreformas educativas que reducen el papel de los sistemas educativos al desarrollo de un pequeño grupo de aprendizajes y a una competición sin sentido entre las instituciones escolares por posicionarse en rankings. De igual manera, dados los criterios selectivos en las materias que se evalúan se jerarquizan peligrosamente y sesgadamente determinados aprendizajes, primando en la práctica lo que se viene denominando como un "Back to Basics".

[...]Las fuertes presiones de determinados organismos economicistas y financieros transnacionales, promotores de políticas y economías neoliberales, están contribuyendo a un notable abandono de concepciones educativas destinadas al desarrollo integral y la felicidad de la ciudadanía. Con ello se dificulta una educación promotora del desarrollo científico, humanístico, social y artístico para una vida libre, justa, solidaria y feliz.

[...] Por el contrario, el mercado, la productividad laboral y el desarrollo tecnológico emergieron como grandes condicionantes para el fortalecimiento de los sistemas educativos; aspectos que de manera alguna garantizan una educación de calidad para todos y para todas. [...]

Certamente, os debates em curso refletem as grandes transformações ocorridas e que continuam a ocorrer no campo educacional no mundo todo, e com posições, muitas vezes polarizadas dos grupos atuantes, mas, em especial na compreensão da dinâmica da Educação Superior Privada Brasileira é importante considerar, ainda:

- A. **Educação Confessional e Filantrópica** - O Terceiro Setor, também, representa a iniciativa privada, mas desprovida de caráter lucrativo. Os esforços educacionais sistemáticos e de origem privada para atendimento dos mais necessitados e da própria elite, em alguns casos, precederam a organização estatal do processo educacional. Afinal, os primeiros registros históricos da época das Caravelas do Descobrimento falam de jesuítas catequizando e ensinando, ou seja, ensino confessional;
- B. **Mobilização de recursos e disponibilidade de vagas** - Segundo registros do Relatório de Atividades da SESu combinados com o Relatório de Gestão 2014 da Secretaria Executiva do MEC, foram empenhados em 2014 no Programa

2032 - Temático da Educação Superior, contemplando Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa - R\$ 12.970.103.569,51, da Dotação Inicial de R\$ 16.437.320.351,00. Neste Programa estão contemplados os Objetivos 0593 - Avaliação, sob a responsabilidade do INEP; 0803 - Número de Mestres e Doutores, sob a responsabilidade da CAPES; e Objetivo 0841 - Ampliação do Acesso, responsabilidade da SESU/MEC. Observa-se que metas quantitativas foram estabelecidas, apenas, para a Rede Federal, que são: i) Elevar o número de universidades federais para 63 - cumprida integralmente; e ii) Elevar o número de campi da Rede Federal de Educação Superior para 324 - estando em funcionamento, ao final de 2014, 321 campi, o que equivale a 99% de cumprimento da meta. Políticas Programáticas como o PROUNI e FIES, sob a responsabilidade da iniciativa privada - Terceiro Setor e Mercado - responderam pela oferta de 306.726 bolsas integrais e parciais de 50%; e 730.000 novos contratos, mais de 1 milhão de oportunidades de acesso à Educação Superior. No primeiro semestre de 2015 responderam pela oferta de 213.113 bolsas de estudo; e 252.442 novos financiamentos em instituições privadas o que corresponde a um gasto médio anual estimado de R\$ 14.736,85 por contrato, juntos os Setores respondem por 69,4 % do total de oportunidades de estudo de nível superior em 2015. A Rede Federal de Ensino, composta pelas instituições públicas, respondeu pela oferta de 205.514 vagas, cujos ocupantes foram selecionados via SISU³⁴.

C. Educação Profissional e Tecnológica - na abertura do III Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica, realizado no período de 26 a 29 de maio de 2015, em Pernambuco, o Ministro de Estado da Educação - Renato Janine Ribeiro, destacou a importância de superação de mitos e preconceitos sobre a área de Educação Profissional e Tecnológica, nas suas palavras: “[...]Temos de superar de vez a ideia de que o ensino técnico é coisa mais para os pobres[...]”, disse. Para Janine Ribeiro, é necessário ampliar a integração com o ensino

34 SISU – Trata-se do Sistema de Seleção Unificada instituído em 2010. Baseado em sistema informatizado que registra e classifica o desempenho dos estudantes no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), com vistas a selecionar os alunos para as instituições públicas e gratuitas de educação superior. No primeiro semestre de 2005 foram oferecidas 205.514 vagas.

médio, continua o Ministro em sua fala: “[...] O Brasil convida o mundo a contribuir com a educação profissional e tecnológica e oferece também suas experiências e conquistas[...]”. No Programa 2031 do PPA 2012/2015 - Temático da Educação Profissional e Tecnológica observa-se o esforço do Governo Federal na expansão e interiorização da educação profissional e tecnológica. Com uma dotação/posição em 2014 de R\$ 8.132.056.277, e despesa empenhada de R\$ 6.754.457.389,04 no ano, o ensino profissionalizante abarca do Ensino Fundamental ao Ensino Superior. Os grandes destaques foram: à reestruturação e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta pelos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica; e à ampliação do acesso gratuito a cursos de educação profissional em instituições públicas e privadas, via Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que já ofertou mais de 8 milhões de vagas em cursos profissionalizantes - no quadriênio 2011/2014 e cujos grandes operadores são a Rede Federal e os Serviços Nacionais de Aprendizagem, que também compõem o Terceiro Setor.

D. Infraestrutura - As exigências quanto aos aspectos de infraestrutura da ES são requisitos obrigatórios nos processos de credenciamento e autorização de cursos envolvendo, entre outros, salas de aula, laboratórios, bibliotecas, equipamentos eletroeletrônicos, entre outros. Existe uma capacidade de atendimento instalada construída pela iniciativa privada, mas, também, com o suporte de recursos públicos, especialmente voltada para o ensino superior que não é integralmente aproveitada, pois, o ensino superior privado ocorre, majoritariamente, no período noturno. Nesse sentido, pensar projetos e ações integradoras ensino/trabalho/comunidade poderia propiciar um melhor aproveitamento da capacidade instalada.

Mudanças estruturais, segundo Kisil (Op. citada, p. 139) pressupõe, em regra: “[...] o abandono de velhas instituições, relacionamentos e procedimentos e a sua substituição por outros totalmente novos.[...]”

Continua o autor (Op. citada, p. 141):

[...] Normalmente, quatro aspectos principais podem se tornar objeto da mudança dentro de um processo de desenvolvimento:

- o modo como uma pessoa exercita sua cidadania ou o modo como ela executa um trabalho específico, alterando seu comportamento no trabalho individual[...];

- o modo como toda uma sociedade se organiza para apontar o processo de desenvolvimento, remodelando as organizações existentes ou criando outras novas; em outras palavras, alterando os processos organizacionais. **O recente fenômeno do crescimento e desenvolvimento das ONGs e OVPs (organizações voluntárias privadas) são bons exemplos de tais novos processos organizacionais);**

- o modo como a sociedade coloca novas direções estratégicas para o benefício comum, exigindo mudanças nas diferentes organizações para se tornarem participantes eficientes do processo de desenvolvimento, alterando suas próprias direções estratégicas. [...]

- o modo como alguns valores básicos sobre o bem comum são compartilhados entre as diferentes organizações participantes, apontando a um conjunto comum de valores introduzidos pelo processo de desenvolvimento, conduzindo mudanças na cultura das organizações e na cultura da própria comunidade. O aceitamento ou rejeição de tais valores podem levar ao encorajamento ou à resistência à mudança.[...] (grifado).

Os aspectos da mudança, acima descritos, se aplicados ao Ensino Superior Privado, ajudam a entender que a difusão e expansão da oferta da Educação Superior deverá ser precedida de uma mudança de valores e atitudes, mas exigirá, ainda, novas estratégias e metodologias de trabalho.

O lema do atual Governo “PÁTRIA EDUCADORA”, indica um ideal, um propósito, uma intenção e um foco, cabendo aos órgãos e instituições governamentais, não governamentais e a iniciativa privada, na medida das suas competências e responsabilidades, trabalhar para o alcance do objetivo maior.

A inexistência de consenso quanto ao papel do Ensino Superior Privado, não impede o reconhecimento da grande contribuição e do potencial do Terceiro Setor e Mercado no atendimento das demandas educacionais e sociais, sejam localizadas, regionalizadas ou diretamente associadas ao desenvolvimento econômico nacional. Todavia, mudanças deverão ser viabilizadas a começar pela regulação de serviços públicos da oferta da Educação Superior Privada, em novas bases, e como integradora de diversas funções seja a edição de regras; o acompanhamento e monitoramento de sua aplicação; avaliação de desempenho institucional e

estudantil; a correção e repressão de desvios ou infrações, entre outros, visando assegurar o acesso, a inclusão, a qualidade dos serviços por um preço justo.

Mais para tanto é preciso que o Estado, também, se transforme, em especial a gestão pública. As grandes Reformas do Estado, com destaque para as do século XX estabeleceram as primeiras Democracias Liberais que afirmaram os direitos políticos; e a Social Democracia, onde o Estado defende os direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, como na maior parte da América Latina, em que pese as inúmeras tentativas, não foi possível atingir os níveis almejados de bem-estar social, em razão dos baixos níveis de desenvolvimento econômico. Todavia, desenvolvimento econômico e riqueza, não é garantia de altos níveis de desenvolvimento social, como nos ensina a experiência norte-americana. Mas é fato que a boa governança ou boa gestão pública é condição fundamental para o alcance da eficiência, que nas palavras de Bresser Pereira (BRESSER PEREIRA, 2001, p.3) é: “[...] *vital na esfera econômica, mas que também tem um papel de grande importância no **novo estado e na nova gestão pública**.* [...]” (grifado).

Continua o autor:

[...] Conceitos como os de estado-nação, sociedade civil, estado, governo e gestão pública pertencem à esfera social da sociedade, enquanto que mercados, empresas e consumidores são parte do âmbito econômico. As duas esferas são inter-relacionadas, mas é importante distingui-las quando se tenta ver quais são as características que definem o **novo estado e a nova gestão pública que está surgindo**.

[...]

Nos mercados há um mecanismo competitivo quase automático que aloca recursos e distribui lucros com razoável eficiência, enquanto que na esfera política não é automático ou simplesmente dado: tudo corre por meio de decisões que não são “necessárias”, **uma vez que envolvem escolhas, atendem a interesses ou se referem a princípios morais, e, no regime democrático, respondem às manifestações da vontade dos cidadãos** formadas no debate público ao nível da sociedade civil.[...] (grifado) (Op. citada, p.3)

Este novo Estado, liberal, social e republicano, nas palavras do Prof. Bresser Pereira, surgido a partir do último quartel do século XX, nada tem de executor, e muito tem de **regulador**. O Estado “Executor” é aquele presente nos relatórios do MEC. É o Estado que

investe; constrói campi; abre novas Universidades Federais; provê Bolsa Permanência (assistência estudantil); implementa a Lei de Cotas. Esse Estado é àquele que se convencionou como o “Estado Público e Gratuito”, que participa ativamente do processo de expansão da Educação Superior, mas como um ator de expressão limitada, em termos numéricos, haja vista, que o alardeado *monopólio* da Educação Superior Pública e gratuita só existe nos discursos e nos sonhos. A dimensão do Ensino Superior Privado Brasileiro, responsável pela oferta de, aproximadamente, 75% do total de vagas disponibilizadas para o ensino superior é a realidade que se impõe.

O “Estado Regulador”, igualmente importante, possui outra natureza; seu papel é, sobretudo, estratégico. É o Estado que coordena, articula, normatiza e fiscaliza. E os papéis NÃO devem se misturar, sob pena de políticas programáticas se tornarem ineficientes, na alocação de recursos; falhas de governo contribuindo para gerar desequilíbrios fiscais - decorrentes da não adequação de políticas de subsídios e incentivos - e de mercado, que, também, possui “falhas”, tais como concentração, determinação de preços, e assimetria de informações.

O Estado Regulador trabalha com operadores privados buscando implementar parcerias que considerem as diferenças, características, peculiaridades e potencialidades de cada Setor, numa atitude respeitosa, de cautela - pois os recursos são escassos e pertencem a Sociedade - e dialógica, muito diferente da desconfiança, pois esta não contribui para a superação das necessárias diferenças de opiniões e abordagens educativas, que permitem os avanços no campo da justiça social e as inovações, tão necessárias para o progresso científico e tecnológico.

A possibilidade de trabalhar com diferenças pode ser promissora na busca de superação do dilema que a sociedade brasileira, em especial a Educação Superior, enfrenta entre eficiência e igualdade, cuja promoção é mister do Governo. O estudo da Economia Política, no panorama geral econômico e considerando alguns dos *Dez Princípios de Economia*, desenvolvidos por N. Gregory Mankiw, na tradução da 6ª. Edição Norte Americana de Introdução à Economia, ajudam a entender que “*Os mercados são geralmente uma boa maneira de organizar a atividade econômica*” - Princípio 6, por outro lado, “*Às vezes os governos podem melhorar os resultados dos mercados*” - Princípio 7. Talvez a “mão invisível” de Adam Smith, seja poderosa, mas mais poderosa deverá ser a ação do Governo na busca da eficiência e da justiça social, sabendo que, nas palavras de Mankiw: “[...] *a vida é complicada. A informação é imperfeita, o governo é imperfeito, as pessoas são imperfeitas. [...]*” (Op. citada, 2013, p.458).

Este Estado “Regulador”, também, preocupa-se com a qualidade dos serviços educacionais prestados que está associado, sem dúvidas, a gestão acadêmica, mas não somente, pois qualidade é resultado, é desempenho, é eficiência. Assim, é imperioso que a Educação Superior Privada, neste novo Estado, seja gerida com novos conceitos e abordagens, próprios de uma nova gestão pública, a serem refletidos numa nova Regulação “Híbrida” com uma nova Estratégia.

5. REGULAÇÃO HÍBRIDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA - QUEBRANDO PARADIGMAS

5.1. RESGATANDO ALGUNS RESULTADOS

A chamada Regulação Social ou Regulação para a Qualidade tem sido o mote do processo regulatório atualmente praticado no âmbito das Secretarias SESU - a quem cabe nortear a política nacional da ES - e a SERES - responsável pela autorização e credenciamento de cursos e elaboração de pareceres com indicação de status das IES Privadas e supervisão.

Outros papéis de destaque no ambiente regulatório no MEC, cabem ao CNE: órgão consultivo, deliberativo e normativo; ao INEP - responsável pelo SINAES, sistema avaliativo da ES; e ao FNDE - braço operacional das políticas públicas implementadas pelo Ministério da Educação. Como ofertantes de oportunidades de estudos de nível superior temos o conjunto das Universidades Públicas e Tecnológicas Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que compõem a estrutura da Administração Pública Indireta; as Entidades Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais, certificadas ou não, representando o Terceiro Setor; e as Empresas Prestadoras de Serviços Educacionais atuantes no Mercado Educacional.

Além das fronteiras do Ministério da Educação, destacam-se como parceiros públicos nos processos regulatórios: CADE - Ministério da Justiça, no exame dos processos de concentração e fusão de mantenedoras, que envolvem valores vultosos; Receita Federal - Ministério da Fazenda, no acompanhamento, monitoramento e fiscalização das renúncias tributárias; e o Ministério da Saúde, no Programa Mais Médicos.

Em princípio, tantos atores governamentais, possivelmente, aspecto estrutural, histórico e cultural do Ministério, sugerem uma certa dificuldade de articulação, coordenação e excesso de normatização, e, por consequência, uma gestão da ES Privada burocratizada com sobreposições de papéis, e sem estratégia definida, pois os temas regulatórios, cada vez mais complexos, além de especialização dos operadores, exigem setorização, administrativização e consensualização, entre outros.

A moderna experiência regulatória brasileira, de pouco mais de 20 (vinte) anos, ao contrário da experiência norte-americana - resultante de pressão da Sociedade Civil e antigas crises capitalistas - tem as suas raízes, na visão de Alketa Peci ora no processo de privatização e liberalização, consequência da última Reforma do Estado, concebida de forma unilateral pelo antigo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), ora imposta pelas diretrizes

internacionais. No Brasil a implementação do modelo regulatório não foi precedida de uma discussão quanto ao papel e relevância e, diferentemente do caso americano, não significa, necessariamente intervenção direta do Estado, ao contrário, mesmo com a proliferação do modelo das agências a regulação é vista como “[...] **intervenção indireta** do Estado no contexto de maior participação do setor privado[...]” (PECI, 2007, p. 88/89). (grifo nosso)

É certo que o modelo regulatório praticado no MEC, além de disperso, não tem fundamentos econômicos, em que pese a dimensão, amplitude e complexidade do mercado educacional, sem considerar as ações e iniciativas educacionais do Terceiro Setor, e, considerando, ainda, o crescimento vertiginoso e constante das duas últimas décadas, impulsionado pela permissão constitucional, bem como, incentivos, subsídios e diretrizes internacionais, fruto da globalização e internacionalização de compromissos educacionais.

Vivemos um vácuo regulatório na Educação Superior, sobretudo, Privada.

Compreende-se que as Universidades Públicas e Institutos Federais, por serem, em última instância, Governo, compondo a estrutura do Poder Público, recebam uma atenção diferenciada. Todavia, é inexplicável o “abandono” de parcela tão importante e expressiva dos Prestadores de Serviços Educacionais de nível superior, responsáveis em última instância, pelo processo de expansão da Educação Superior no país.

É preciso significar a expressão “abandono”. Naturalmente, muitos lembrarão que vultosos recursos foram aplicados direta ou indiretamente em programas como o FIES, PROUNI, CEBAS, PROIES, etc., e, tal fato é uma das “causas” do abandono. É senso comum que a aplicação de recursos públicos, cada vez mais escassos, deva ser precedida de análise criteriosa que considere os resultados a serem alcançados. Todavia, a simples existência de metas no PNE e recursos disponíveis não garante resultados, nem qualidade. A falta de definição precisa de resultados a serem alcançados deixa os atores sociais e, principalmente, os agentes econômicos “livres” para operar com base nos custos de transação (pois contratos custam dinheiro), com racionalidade limitada e oportunista, pois esta é a regra do jogo, em oposição ao interesse público, que, também, não está suficiente e adequadamente definido.

Concluída a pesquisa bibliográfica e documental e da análise das políticas programáticas e competências/atribuições dos distintos órgãos do MEC, relacionados a Educação Superior Privada e ouvidos os mais de quinze representantes de Governo, Terceiro Setor e Mercado e o Grupo Focal, temos os seguintes resultados a descrever:

I - Quanto às Políticas Programáticas:

- **FIES:** A questão do número limitado de vagas interrompe uma trajetória ascendente de aplicação de recursos e de expansão de vagas, onde critérios puramente quantitativos conduziram o processo de expansão via aumento artificial da demanda. Aparentemente temas como regionalização, focalização e sustentabilidade começam a se impor sobre a chamada agenda “social”, direcionada ao “acesso” irrestrito sem contrapartida dos operadores, o que interessa ao Mercado, que tem reagido, via ações judiciais. Outra tendência: exigir dos alunos um mínimo de desempenho na entrada no sistema, exigindo nota mínima de 450 pontos e não zerar a redação. Reconhecidamente houve avanços, mas o custo político é grande, pois não houve tempo hábil para pactuações, e a emergência do ajuste fiscal tem norteado as ações do Governo. Negociações em curso irão estabelecer o grau de profundidade das mudanças e a capacidade do Setor em absorver as novas regras e, principalmente, até que ponto os alunos poderão ser beneficiados pelas mudanças. Fala-se de desconto de 5% no valor das mensalidades, mas o MEC não estabeleceu parâmetros ou valores de referência a serem praticados, o que poderia, efetivamente, garantir o direito de o consumidor pagar um preço justo por um serviço de qualidade. Além disso, o FIES é política de acesso não inclusiva, até o momento.[1]
- **PROUNI:** Também, está seguindo a tendência de incentivar melhor desempenho dos alunos na entrada, mas não existe exigências de desempenho, nem de contrapartida social ao longo do curso nem na saída, a não ser as aprovações nas disciplinas e a participação no ENADE. A ideia de “Bolsa de Estudos” nasceu associada as antigas entidades e instituições filantrópicas e confessionais, que possuem vasta experiência no assunto, inclusive, na identificação de pessoas necessitadas no seio de suas comunidades. Por serem entidades vocacionadas às questões sociais, ao longo do tempo, foram reconhecidas e tornaram-se IMUNES e ISENTAS. Situação diversa das empresas de prestação de serviços educacionais de nível superior. Os dois institutos estão “juntos e misturados” o que tira a eficiência alocativa da política tributária e, ao mesmo tempo, enfraquece a Política Social, pois o PROUNI é executado, tanto pelo MERCADO como pelo TERCEIRO SETOR, sendo a principal diferença que as entidades certificadas, também, estarão

isentas da Cota Patronal das contribuições para a Seguridade Social, tendo como maior exigência conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 bolsa integral para cada 5 alunos pagantes, para as IES que aderiram o PROUNI; e uma 1 bolsa integral para cada 4 alunos pagantes, para as instituições que não aderiram o PROUNI. Qual o problema? Não existe a exigência de proporcionalidade entre a isenção e a quantidade de bolsas a serem ofertadas. Problema 2: A efetividade das políticas públicas sociais está diretamente relacionada a supervisão e monitoramento das políticas. Problema 3: Isenção é diferente de imunidade, quando os dois institutos se misturam a tendência é que um maior volume de recursos sejam gastos gerando ineficiência alocativa.

- CEBAS - PROUNI - Uma variação do PROUNI, mas que só pode ser ofertado por entidades beneficentes certificadas. É uma garantia de que o ofertante é uma entidade especializada que, além de credenciada possui uma vocação social definida e atestada. A diferença básica é que a entidade possui papel ativo na identificação dos alunos a serem beneficiados via processos seletivos internos. Os alunos dessas instituições, em regra, também acessam a outros tipos de benefícios complementares - material didático; transporte escolar; entre outros - em virtude do diferencial dessas entidades. Qual o problema? A gestão do CEBAS-PROUNI está dissociada do PROUNI, cuja política de bolsas é de responsabilidade da SESU. A falta de integração entre as políticas/programas gera discursos e práticas dissonantes gerando dificuldades operacionais nas entidades e empresas de prestação de serviços educacionais.
- PROIES - O monitoramento de uma política mista (tributária & educacional) é uma ação complexa e de longo prazo, exigindo referenciais econômicos e financeiros, totalmente diferente da avaliação de “qualidade”, a preocupação concreta é com a capacidade financeira de recuperação combinada com sustentabilidade/viabilidade da entidade/empresa, e a continuidade do atendimento e prestação de serviços de educação superior, trata-se de uma nova abordagem regulatória, que exemplifica bem o tipo de regulação atualmente demandada no Setor Educacional Superior.

II - Quanto às questões gerais:

- **ACESSO** - A questão do acesso é o pano de fundo que, historicamente, justificou e justifica a entrada e participação do segmento privado no cenário educacional, seja lucrativo ou não. Todo o processo de expansão da ES privada é a prova cabal disso, seja pelo apelo filantrópico ou pelo interesse econômico induzido pelo Estado. De uma forma ou de outra, o acesso, ou seja, a criação de condições materiais objetivas de ingresso na ES, seja via bolsas de estudo ou financiamento, não é simplesmente um subproduto da regulação, mas concorre com ela em significância (magnitude) e significação (conteúdo) na definição do novo modelo regulatório híbrido.
- **INCLUSÃO SOCIAL** - Muitas vezes confundida com o acesso, parte do pressuposto que alguns segmentos sociais historicamente excluídos, para ascenderem a patamares de igualdade de condições econômica, social e de dignidade humana necessitam do apoio estrutural do Estado que, através de políticas inclusivas, sociais ou não, propicia as condições materiais necessárias de ingresso dos grupos excluídos, devidamente identificados. A Educação Superior tem operado, em alguns momentos, como política de inclusão social, sendo o PROUNI e o CEBAS PROUNI as políticas de inclusão de maior visibilidade. No entanto, políticas dessa natureza requerem, além de atores parceiros vocacionados, uma estrutura de supervisão e monitoramento do Estado e do ator parceiro a fim de apoiar os estudantes que, em regra, são hipossuficientes.
- **EaD** – Poderá ser a opção do futuro para a expansão da ES. Com um aporte inicial de recursos em tecnologia significativo, mas com menores custos operacionais, que se refletem nas mensalidades, representa uma opção para viabilizar o acesso ao ES em locais onde a infraestrutura é precária para instalação de uma faculdade. O perfil do aluno do EaD é muito específico exigindo autonomia de estudo, rotina de aprendizagem, foco e dedicação. Além a taxa de evasão é grande. Outra dificuldade observada é que nem todos os cursos se ajustam a essa modalidade de ensino que, no momento, está absorvendo a maioria das matrículas dos cursos de licenciaturas. As possibilidades da EaD ultrapassam a questão do ensino remoto, mas tendem a revolucionar/influenciar o modo de aprendizagem presencial e as pesquisas,

exigindo que professores do chamado “método tradicional” incorporem as novas tecnologias e o ensino tradicional face a face com o *on-line*.

- **QUALIDADE** - Nas competências da SERES constam a definição de diretrizes para a expansão de cursos e instituições em conformidade com às diretrizes curriculares nacionais e parâmetros de qualidade para cursos e instituições. O propósito, certamente, é continuar crescendo/expandindo, mas a que custo? Quais os resultados esperados? São mensuráveis? Para onde deverá ser direcionado o crescimento? Existem prioridades? Quais? Estas poucas questões, ainda, sem respostas, exemplificam os dilemas qualitativos da área reguladora e a ausência uma definição clara acerca da responsabilidade pela formulação da política pública regulatória. É premente necessidade de uma discussão profunda sobre este tema com a participação dos atores sociais, agentes econômicos e estudantes, que, em regra, são atores passivos, sem maiores responsabilidades a não ser a aprovação durante o curso, cujo o nível de qualidade é estabelecido pelas próprias IES. Os projetos de extensão, enquanto espaço privilegiado de trabalho social integrado e multidisciplinar são raros, caros e não são exigidos pela área reguladora. Não existe exigências de contrapartida social para os alunos que, também, não são incentivados ao desenvolvimento de habilidades e atitudes voltados à consciência social, moral e cívica e, por consequência, a prática dos valores de solidariedade e respeito pela dignidade humana.
- **MANTENEDORAS VERSUS MANTIDAS** - Uma relação atípica, atemporal, desconexa com os objetivos regulatórios. Ficção jurídica que cria uma área de sobreamento nas relações econômicas e administrativas das IES e cuja manutenção obstaculiza que novas metodologias regulatórias sejam implementadas, tais como: prestações de contas com base em parâmetros contábeis e financeiros estabelecidos pelo órgão regulador; verificação de sustentabilidade financeira nos demonstrativos contábeis com informações segregadas; estabelecimentos de valores de referência, entre outros. As novas experiências regulatórias e os procedimentos de transferência de manutenção demonstram, objetivamente: a) que a regulação social é insuficiente para identificação de parceiros para projetos de longo prazo; b) que a complexidade

das relações estabelecidas no ambiente regulatório, exigem novas metodologias de trabalho.

- **OLIGOPÓLIOS** - A forte tendência de concentração econômica e, por consequência, formação de oligopólios, refletida nos movimentos de aquisição, fusão e cisão é uma realidade inconteste. Hoje praticamente 30 players dominam mais de 40% do mercado da Educação Superior Privada, foram movimentados recursos em torno de R\$ 36 bilhões da ES e lato sensu, sem contar com os bilhões gastos com o FIES, PROUNI e CEBAS PROUNI, em torno de R\$ 18bi em 2014, e sem falar no Mercado do Sistema de Solução Educacionais, que juntamente com as matrículas de Educação Básica e livros didáticos, movimentam mais de R\$ 48 bilhões. O dinamismo e criatividade do Mercado é outra realidade inconteste, a lógica de produção é muito distinta da lógica social, a do interesse público, e não existe nenhuma "trava", monitoramento ou direcionamento da área reguladora que leve ao equilíbrio no ambiente regulatório. O financiamento da IES, seja na forma direta ou indireta, contribuiu para o movimento de concentração em curso, cuja face mais visível e complexa é a troca de manutenção, um instituto *indefinido* sob o aspecto da competência regulatória. Além disso, o mercado educacional necessita de regras claras e estáveis para funcionar e a regulação é a responsável por isso, existe um excesso de regras, mas não estão claras e muitos menos atendem as necessidades de melhor alocação de recursos.
- **ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES** – Diretamente refletida na composição de preços das mensalidades, entre outros, é um problema grave a ser equacionado. Reconhecidamente o FIES provocou uma distorção nos valores das mensalidades, ou seja, o aluno FIES paga mais caro, às vezes, o dobro ou o triplo de aluno comum, que, ainda, pode receber descontos de pontualidade, por exemplo, que nunca são repassados aos alunos FIES. A conta é paga pelo Governo, durante o curso, e depois pelo próprio aluno que assume uma dívida "enorme", ou melhor, maior do que seria um "preço justo" ou pelo menos igual aos valores pagos pelos alunos não bolsistas, para pagar ao longo de alguns anos, depois de formado. A assimetria de informações se combate com *informações contábeis* e com o estabelecimento de *valores de referência*. É preciso estabelecer novas exigências e rotinas de exame dos pedidos de

ingresso no Sistema Federal de Ensino incorporando quesitos voltados para a gestão contábil financeira das IES e estabelecimento de parâmetros econômicos a serem praticados pelas instituições que operacionalizam políticas públicas com recursos públicos, e com monitoramento e controle do Governo.

- **INSTITUTOS DA IMUNIDADE E ISENÇÃO** - Devem estar associados à condição da entidade. São permissões especialíssimas que devem ser utilizadas por parceiros identificados e credenciados. A renúncia fiscal de todos os programas que atuam com bolsas de estudo e outros voltados para assistência estudantil deverá ser proporcional a quantidade de bolsas a serem ofertadas. O deslocamento estrutural do PROUNI para a SERES é recomendável, bem como a sua operacionalização somente por entidades do Terceiro Setor.

O crescimento ou expansão da Educação Superior, em especial, a não pública, deve ser objeto de uma ampla discussão, envolvendo todos os atores, para que seja definido o “sentido” e “direção” da expansão, e os seus propósitos. Os cursos superiores que deverão ser ofertados e em que regiões do país, são alguns exemplos de temas que merecerão, no futuro próximo, uma discussão ampla, tendo em vista as mudanças no mundo do trabalho e na forma de produção, que a cada dia apresentam novos desafios a serem incorporados por meio de um planejamento estratégico vigoroso.

A discussão sobre uma nova estratégia (ou a sua redefinição) e a sua sustentação extrapolam os limites desta pesquisa, mas faz-se necessário pontuar algumas questões, a título de contribuição para uma futura discussão. Vejamos: a) a Educação Superior Privada necessita de diretrizes, objetivos e metas específicas, que considerem, entre outros, o potencial de crescimento desse setor e o potencial de inovação e empreendedorismo e a sua contribuição social; b) a dimensão temporal da estratégia é importante, mas considerando a velocidade das mudanças em curso na Educação Superior Privada, seria interessante trabalhar com metas de curto, médio e longo prazos, e passíveis de flexibilização, pois ajustes de “rota” são cada vez mais comuns; e c) toda estratégia requer uma sustentação e, para tanto, elementos tais como: estrutura, sistema de informações e a própria burocracia deverão ser redimensionados, redirecionados, ou seja, repensados em suas funções, atribuições e ações.

Entretanto, a regulação da ES Privada, requer, acima de tudo, de uma nova abordagem de maior integração entre Políticas Educacionais e Política Regulatórias, que extrapole a visão

formalista e legalista da atual regulação social focada na gestão acadêmica das instituições mantidas e nos processos avaliativos definidos no SINAES.

Quando falamos em regulação da ES Privada temos que ter em mente os diferentes impactos em que a regulação - no seu sentido amplo - opera, em outras palavras, os efeitos dos esforços regulatórios são percebidos em três níveis: internamente, na medida em que a regulação exige um núcleo operacional técnico que executa os atos e fatos regulatórios; impacto setorial, enquanto ambiente educacional, onde distintos atores sociais e agentes econômicos movimentam-se no intuito de alcançar seus objetivos, que poderão ou não, estar alinhados aos objetivos regulatórios; e, por último, e, talvez, de maior relevância e impacto, o nível da sociedade, na medida em que a ação regulatória educacional deverá contribuir no processo de desenvolvimento social e econômico, principalmente, se considerarmos que a educação, entre outros, tem como responsabilidade a formação de profissionais sejam bacharéis, licenciados ou tecnólogos que, certamente, têm expectativas voltadas ao ingresso no mercado de trabalho.

Pensando a estratégia para a ES privada nas suas duas dimensões: privada com fins lucrativos - Mercado - e privada sem fins lucrativos - 3º Setor - e considerando, ainda, a ambientação onde as políticas regulatórias da ES Privada estão inseridas torna-se fundamental que o ensino superior particular esteja focado em qualidade, acesso e inclusão social. Tais conceitos dizem muito isoladamente, mas combinados numa estratégia poderão potencializar a ação regulatória, tornando-a realista, orgânica e indutora.

5.2. O MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO, UMA POSSIBILIDADE REAL

Quando iniciamos a pesquisa aplicada sobre o processo regulatório educacional de nível superior, tínhamos como referência os desafios e dilemas da expansão da Educação Superior, sobretudo, a particular ou privada, mantendo os níveis de qualidade, eficiência, competitividade e valor social. Tínhamos, ainda, os propósitos de compreender as características, atributos e potencialidades dos atores sociais e agentes econômicos como principais ofertantes de serviços públicos de nível superior, bem como, gerar informações e conhecimentos aplicáveis sobre o segmento privado/particular e, por último, desenhar e sugerir um modelo regulatório especialmente para aplicação à Educação Superior Privada, denominado nesta dissertação como Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada.

Os nossos propósitos foram alcançados ao longo dos trabalhos. Na evolução do estudo verificou-se que o atual modelo regulatório do MEC, denominada regulação social ou qualitativa, referenciado na oferta de vagas e autorização de cursos, de forte caráter normativo

e qualitativo, tem a sua origem associada ao Conselho Nacional de Educação, criado em 1993. É um modelo que não atende a dinâmica do ambiente regulatório com prevalência do ensino particular, e com parâmetros e lógica negocial. O vigente modelo também não considera as características, potencialidades e diferenças dos operadores privados e reproduz a mesma metodologia e práticas regulatórias do século passado, com poucos aperfeiçoamentos, sendo o mais significativo a criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), em 2011.

Nesse contexto, o Modelo Regulatório Híbrido da ES Privada proposto incorpora novos elementos, ou melhor, uma nova concepção de regulação focada nos atributos e características dos atores privados e considerando, ainda, as demandas regionais de ES, a visão dos alunos enquanto consumidores e os recursos financeiros, sempre, escassos e o reconhecimento da existência de um mercado de prestação de serviços educacionais de nível superior pujante e com perspectivas de continuidade de crescimento, em que pese o ponto de inflexão representando pelas recentes alterações no Programa de Financiamento Estudantil.

Considera-se, ainda, a integração entre políticas públicas programáticas e as políticas regulatórias e a setorização das políticas, permitindo a formação de parcerias ou contratos com entidades do Terceiro Setor e com empresas prestadoras de serviços educacionais - representantes do Mercado (2º Setor) - focalizados em diferentes características das instituições e com exigências (ou pré-requisitos) distintos a fim de assegurar a adequada conjugação do binômio custo & resultado, assegurando efetividade e qualidade na aplicação da política pública (PP), sem esquecer a competitividade, devendo a SERES - enquanto representante do Estado - assumir o protagonismo da regulação de nível superior.

Assim, a área reguladora assume integralmente as competências de formulação, implementação, coordenação e articulação das políticas e ações regulatórias, das políticas programáticas - que direta ou indiretamente estarão relacionadas à Educação Superior Privada e, principalmente, a seleção dos atores parceiros, definindo o porte, a dimensão, o raio de ação, os objetivos, metas e indicadores convergentes ao interesse público e que resguardecem o valor social da educação superior privada enquanto viabilizadora do acesso e da inclusão social dos menos favorecidos. Nesse novo ambiente será possível convergir a Educação Superior Privada para as necessidades de desenvolvimento econômico e social do país.

Esta nova regulação deverá, ainda, definir elementos de controle para melhor transparência; metas e resultados esperados, entre outros, que ajudem a construir soluções regulatórias aplicáveis que reflitam a desejável e necessária governança regulatória, que não é

de conformidade legal normativa, mas sim de intervenção indireta no mercado de prestação de serviços educacionais, através da autorização, fiscalização, incentivo e planejamento, visando assegurar o interesse público, o valor social, a qualidade e a competitividade.

No quadro comparativo, abaixo, estão sintetizadas as principais características da atual regulação em prática no MEC e da regulação híbrida em proposição:

QUADRO 4: COMPARATIVO DE MODELOS REGULATÓRIOS

ELEMENTOS	REGULAÇÃO MODELO ATUAL	REGULAÇÃO HÍBRIDA NOVO MODELO
TIPO	Regulação social “qualitativa”	Regulação econômica e social
CONCEITO	Regular é verificar a conformidade legal e normativa das IES ao PNE e incentivar a busca da qualidade conforme diretrizes estabelecidas e o gerenciamento de informações.	Regular é intervir indiretamente no mercado de prestação de serviços educacionais, através de autorizações, fiscalização, incentivo e planejamento, visando assegurar o interesse público, o valor social, a qualidade e a competitividade.
ESFERAS	Público e Privado desarticulados	Privada em REDE; Setorizada, Articulada e Indutora.
FORMA DE ATUAÇÃO	Formalística com base na gestão acadêmica das Mantidas e na convergência normativa.	4.1 Indutora com base na realização de processos seletivos e chamamentos públicos, preferencialmente regionais, a fim de identificar parceiros aptos a oferecer cursos em áreas estratégicas, previamente definidas, assegurando a convergência aos interesses público e de desenvolvimento nacional. 4.2 Na identificação de parceiros serão considerados o uso da informação contábil, seu gerenciamento e indicadores de sustentabilidade financeira, além dos tradicionais associados à qualidade acadêmica. 4.3 Valores de referência de cursos serão estabelecidos para subsidiar o processo de tomada de decisão do Governo, quanto aos créditos estudantil (empréstimos), subsídios às IES e renúncias fiscais.
BUROCRACIA	Operadora; Mediadora entre agentes políticos e os entes regulados.	Reflexiva, política, propositiva e responsabilizável.
OBJETIVO/RESULTADO ESPERADO	Conformidade Normativa; Expansão quantitativa da ES.	Convergência da agenda regulatória ao processo de desenvolvimento nacional com a reafirmação do interesse público e do valor social da ES, a ser viabilizado por meio de Políticas de Acesso e Inclusivas.
PERCEPÇÃO DOS ATORES PRIVADOS	Sem diferenciação de atores privados, com prioridade para as IES públicas (Universidades Federais e IFES)	Seleção de atores privados conforme atributos e natureza da Política Pública, considerando: demandas regionais e dos consumidores/alunos; e recursos orçados.
ATORES GOVERNAMENTAIS	SERES, SESU, CNE, INEP, FNDE, Universidades Públicas, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, CADE, Receita Federal do Brasil, MS	Responsabilidade e Coordenação da SERES na formulação, implementação, regulação, supervisão e avaliação das PP para a ES Privada com apoio do CNE, INEP, e FNDE, ouvidos os Ministérios afins para temas específicos.
REFERÊNCIAS	ENEM, SISU e SINAES	ENEM, SISU, SINAES, AGENDA REGULATÓRIA e Valores de Referência
SUBSISTEMAS	Regulação, Supervisão e Avaliação	Regulação por Indução; Supervisão e Monitoramento; Avaliação dos Impactos Regulatórios; <i>Accountability</i> e Controle Social; e Prospecção.
METAS E INDICADORES	Metas definidas no PNE; Inexistência de indicadores para ES Privada	Metas e indicadores anuais a serem definidos até o término do 1º semestre com validade para o ano subsequente.
ESTRUTURA DE MERCADO	Mercado educacional NÃO é reconhecido, por isso não é regulado.	“Quase mercado” (*) com mecanismos indutores da competitividade: Concorrência Imperfeita para o 2º Setor e Concorrência Administrada para o 3º Setor.
SERVIÇOS PÚBLICOS	Direito fundamental	Serviços de utilidade pública com valor de mercado - BEM PRIVADO
POLICY NETWORKS (rede de políticas)	Reconhecida, mas quase irrelevante no processo de tomada de decisão	- Grupos de interesse reconhecidos e participantes no processo de formulação e implementação de PP; - Integração entre políticas regulatórias e políticas programáticas.
NÍVEL DE EFICIÊNCIA (*) (*)	BAIXO, em virtude da pouca integração entre PP e a falta de indução.	MÉDIO, considerando que Políticas Programáticas estarão vinculadas às Políticas Regulatórias e que “inclusão e acesso” permanecerão como valor social a serem praticados na oferta de bolsas integrais e parciais pelo 3º Setor.

FONTE: Elaboração da autora, 2015

(*) “Quase mercado” : entrada/saída de participantes é controlada.

(*) (*) A sociedade obtém o máximo possível dos recursos escassos.

Alguns destaques acerca do novo modelo regulatório são oportunos:

- a) Conceito - regulação no novo modelo abandona os movimentos espontâneos e assume o protagonismo no ambiente regulatório. Para tanto, é preciso intervir indiretamente no mercado educacional indicando claramente o que pode e o que não pode ser realizado, e quanto o Estado está disposto a investir, em nome da Sociedade, na expansão da Educação Superior, por meio dos atores sociais e agentes econômicos;
- b) Forma de atuação - indução é a ideia chave na atuação da área reguladora, na medida em que existirá o direcionamento e o gerenciamento das demandas de cursos superiores, evidenciando a pró-atividade do setor regulatório;
- c) Burocracia - elemento da maior relevância no modelo com uma nova postura ativa, abandonando a passividade e o conformismo, assumindo um papel reflexivo e de crítica ativa, além da coordenação e ordenação de atividades e tarefas regulatórias;
- d) Objetivos/Resultados/Agenda regulatória - mais do que um simples rol de atividades e obrigações ou calendários, a agenda regulatória sinaliza as prioridades e objetivos a serem alcançados. Ela é uma ferramenta administrativa e de ação política, na medida que deve refletir exigências do desenvolvimento nacional e reivindicações e carências sociais;
- e) Metas e indicadores - deverão refletir de forma objetiva e mensurável ações de curto, médio e longo prazos para Governo, atores e agentes; e
- f) Estrutura de mercado - o mercado educacional de nível superior possui atores sociais e agentes econômicos. Na diferenciação dos operadores reside o potencial de continuidade do crescimento da Educação Superior. O Mercado ou 2º Setor, operando sob a lógica do lucro, tenderá a concentração, caso não sejam implementados mecanismos econômicos que induzam a concorrência, mesmo que

imperfeita. Por outro lado, o Terceiro Setor mesmo operando sob a ótica da vocação social precisa ser incentivado ao desenvolvimento de competências organizacionais e profissionalização da sua gestão.

Na nova proposta a regulação da ES Privada seria caracterizada por duas grandes funções: a) Entrada e Manutenção no Sistema; e b) Acesso das IES às Políticas Públicas Programáticas, conforme Figura 2, abaixo:



FIGURA 2: FUNÇÕES REGULATÓRIAS DO MODELO HÍBRIDO

FONTE: Elaboração da autora, 2015

As funções são interdependentes e complementares. Na entrada no Sistema Federal de Ensino Superior - atos de autorização e credenciamentos - a dimensão de prospecção será a responsável por indicar os tipos e níveis de demandas regionais por cursos superiores. A entrada poderá ser espontânea ou, preferencialmente, induzida, por processos seletivos, como, por exemplo, Chamamentos Públicos que indicarão as regiões, tipos de cursos superiores, e quantidades de vagas a serem disponibilizadas e os prazos de início das atividades. No momento da entrada também serão considerados os indicadores acadêmicos das instituições -

dimensão da Avaliação - e a sustentabilidade financeira da entidade ou empresa, tendo em consideração que as fontes de recursos e os objetivos estratégicos dos operadores são distintos.

Quanto à função manutenção, destacam-se as atividades de fiscalização, controle e *accountability*. Considerando que a regulação é, sobretudo, intervenção indireta, o Estado deverá observar, supervisionar, monitorar e controlar a ação dos atores e agentes no sentido de resguardar o interesse público. Parcerias e contratos são atos temporais que pressupõem um acordo de serviços a serem cumpridos. No papel de articulador o Estado precisa ter ciência do desenvolvimento das ações previstas ou planejadas para intervir, se necessário, e corrigir os rumos, na perspectiva do controle gerencial moderno.

Accountability se faz presente, sobretudo, na defesa dos interesses dos consumidores/alunos. Para tanto, a disponibilização e atualização de informações; a criação de instâncias e ferramentas tecnológicas para acesso à informação; as consultas e audiências públicas; a criação de comitês ou conselhos consultivos; o estabelecimento de valores de referência de cursos, entre outros, são mecanismos que permitirão maior participação e integração entre atores governamentais, atores sociais e agentes econômicos e um controle social efetivo.

A avaliação, dimensão presente na entrada e manutenção no sistema regulatório, deverá evidenciar desempenho dos alunos, dos cursos, das instituições, e das políticas programáticas, o que no conjunto representará a possibilidade de definir e aferição dos impactos regulatórios.

Na Figura 3 a seguir, demonstramos resumidamente a nova configuração do ambiente regulatório em relação à Educação Superior Privada no país:

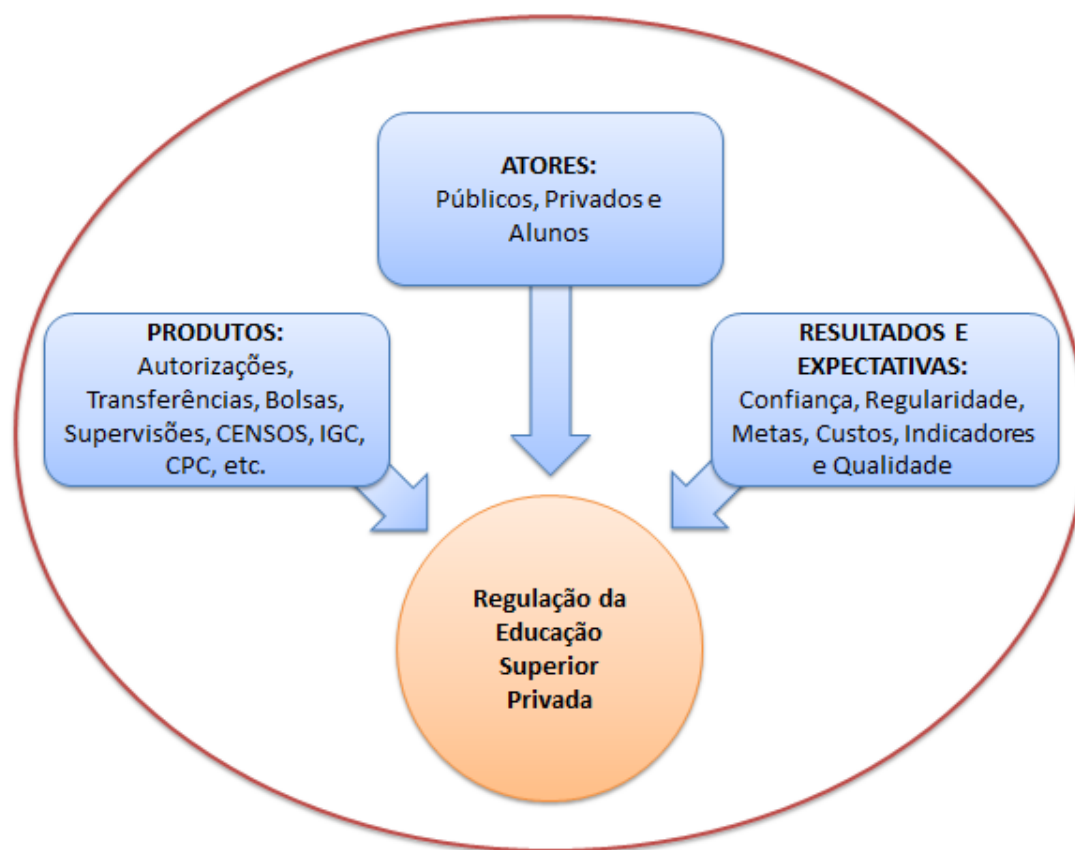


FIGURA 3: NOVA REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

FONTE: Elaboração da autora, 2015

Espera-se com esta nova modelagem do ambiente regulatório tornar possível evidenciar objetivamente os *atores* públicos e privados, agentes econômicos e alunos em seus respectivos papéis; os *produtos* a serem entregues à Sociedade - autorizações, transferências, bolsas, supervisões, censos, indicadores, entre outros - e *resultados e expectativas* relacionadas à confiança, regularidade, metas, custos, indicadores, competitividade, qualidade e valor social plenamente atingidos e atendidos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. CONCLUSÃO

A entrada da iniciativa privada com finalidade lucrativa no meio educacional é, reconhecidamente, um dos grandes pilares da expansão da oferta da Educação Superior no país, correspondendo, hoje, a mais de 75% do total da oferta de vagas da ES, um salto quantitativo da maior relevância para a expansão do ensino superior no país. Todavia, trouxe desequilíbrios: se antes as instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas, todas sem finalidade lucrativa - non profit - respondiam pela oferta das vagas na Educação Superior, de forma complementar a ES Pública, as novas instituições, verdadeiras empresas prestadoras de serviços educacionais, ou firmas, no vocabulário contábil, rapidamente alteraram o ambiente educacional e, motivadas pelo lucro - razão de ser de toda e qualquer instituição lucrativa - e pela ação ou omissão do Estado reconfiguraram a ES Privada.

Em abril de 2011, cria-se a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) do MEC, um novo ator regulatório da Educação Superior Pública e Privada, voltado para regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES); cursos superiores; e pós-graduação Lato Sensu, sejam presenciais ou a distância. Em outras palavras, a SERES assume o papel de protagonista da regulação da ES, no “papel”.

Ocorre que, as práticas regulatórias anteriores, bem como as competências dos demais atores regulatórios permanecem basicamente as mesmas, havendo, apenas, a absorção de antigas competências de outras Secretarias do MEC extintas ou reestruturadas. A SERES permanece reproduzindo o modelo regulatório autorizativo de cursos e vagas, sem inovar e num papel, ainda, secundário em termos de regulação. Contudo, contingências e novas demandas abriram o caminho para que novas experiências regulatórias fossem implementadas com sucesso, mesmo que parcial, o que possibilita e facilita a viabilização de outras e maiores transformações, havendo disposição política para a mudança.

O novo modelo regulatório híbrido da Educação Superior Privada é a mudança pretendida. Para tanto, propomos um modelo que integre: a) regulação social com regulação econômica, pois estamos falando de empresas prestadoras de serviços educacionais que buscam maximizar o lucro, como qualquer outra; b) políticas regulatórias com políticas “programáticas” - primeiro a IES tem acesso ao Sistema Federal de Ensino, conforme os seus atributos e desempenho, a serem aferidos, poderá acessar aos programas FIES, PROUNI, CEBAS,

PROIES, etc.;c) ações regulatórias do MEC com ações fiscalizatórias e de monitoramento da Receita Federal e CADE; e d) ações regulatórias com ações de fomento (indução) de forma que os novos cursos superiores reflitam realidades regionais atreladas ao desenvolvimento, afinal, precisamos de trabalhadores capacitados, qualificados e empreendedores.

Para tanto, novas concepções e metodologias de trabalho deverão ser incorporadas, bem como reconhecidos e incorporados os legítimos interesses dos grupos representativos dos atores sociais e agentes econômicos que atuam na Educação Superior Privada. Muda, também, a ação da burocracia que passa de simples operadora e mediadora entre agentes políticos e os entes regulados, para um papel ativo, reflexivo, político, propositivo, responsável e responsabilizável.

6.2. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como ressaltado inicialmente, não foram levados em consideração nesta pesquisa aplicada as características, especificidades e condicionantes que envolvem a Educação Superior Pública - representada pelas Universidades Federais e Institutos Federais pela sua abrangência e diferenciação, bem como o detalhamento do SINAES e seus impactos na Educação Superior.

Outro aspecto não contemplado foi a relação ensino, pesquisa e extensão que permeia a Educação Superior, nos termos constitucionais. Esta pesquisa foi desenvolvida sob a ótica do Ensino. A discussão sobre as dimensões da Extensão e Pesquisa como praticadas nas instituições privadas requer um outro aparato metodológico que extrapola a proposta da dissertação.

Outro ponto de dificuldades foram as mutações pelas quais estão passando o financiamento estudantil (FIES) e a Educação Profissional Tecnológica – que contempla o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec,) – que possui uma forte vertente no Ensino Superior Privado. O financiamento estudantil foi examinado, mas no momento em que esta dissertação estava em fase de conclusão o Governo, por intermédio dos Ministérios da Educação e Fazenda estavam implementando uma série de medidas, aparentemente restritivas no programa, cujos impactos não foram possíveis de serem dimensionados.

6.3. RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando os resultados alcançados pela pesquisa e as limitações do trabalho relatadas, sugerimos que novos estudos e pesquisas sejam desenvolvidos no intuito de agregar novos conhecimentos e aprofundar aspectos relevantes na dinâmica entre atores sociais e agentes econômicos.

Relacionamos, abaixo, as recomendações para trabalhos futuros:

- Estudar e propor um modelo de pesquisa e inovação na educação superior, visando a incentivar a pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias a partir das IES Privadas, com apoio do Estado e parceria das grandes empresas educacionais com expertise em empreendedorismo, inovação e startups;
- Desenvolver estudos sobre Educação Profissional e Tecnológica alinhada com as profissões do futuro em parceria com o Mercado;
- Realização de estudo comparativo entre as potencialidades e desafios de políticas públicas a serem desenvolvidas e implementadas pelo Terceiro Setor e Mercado;
- Levantamento e dimensionamento das instituições do Terceiro Setor que atuam com todos os níveis educacionais tendo como referências: os Censo Educacionais; os Censos e pesquisas do IBGE; e os relatórios e pesquisas do IPEA.
- Estudo sobre formas de modificação de pessoas jurídicas: fusão, incorporação e cisão a fim de subsidiar os processos de troca de manutenção e direitos sucessórios de imunidade ou isenções tributárias, no caso do CEBAS Educação.

6.4. SUGESTÕES DE AÇÕES

Considerando que esta dissertação foi estruturada como uma pesquisa aplicada com o propósito de examinar o atual processo regulatório e propor/ sugerir, novas práticas e metodologias que lancem e sustentem um futuro modelo regulatório híbrido, relacionamos, a seguir, algumas proposições de ações práticas, que colaborem para uma futura transição no ambiente regulatório.

- A supervisão do cumprimento do art. 16 (benefício simultâneo) da Portaria MEC nº 21, de 26/12/2014, deverá ser remanejado da SESU para a SERES;

- O controle da oferta de bolsas PROUNI, deverá ser efetuado pela SERES, tendo em vista que a oferta das bolsas CEBAS são responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, permitindo a unificação de políticas, ações e atividades relacionadas à indução e acesso de estudantes via bolsas de estudo;
- Adoção da nova estrutura para a SERES prevista na Lei nº 12.857, de dois de setembro de 2014, permitindo que a Secretaria possa se reorganizar para o melhor atendimento das demandas regulatórias;
- Realização de Concurso Público para contratação de servidores públicos de nível superior para atuarem com regulação; ou na impossibilidade de realização do certame, publicação de nova Portaria Interministerial dos Ministérios da Educação e Planejamento, Orçamento e Gestão, semelhante à de nº 345, de 26/9/2013, autorizando a contratação de mais funcionários temporários para apoiar a reestruturação da SERES;
- Ampliar as competências e atribuições do Núcleo de Atendimento ao Procurador Institucional – NAPI a fim de que a unidade atue como OUVIDORIA da Educação Superior Privada;
- Incorporar nos currículos dos cursos de Educação Superior, tais como: Contabilidade; Assistência Social, Direito, Administração: Sociologia, entre outros, temas/disciplinas relacionadas ao Terceiro Setor, de forma que tenhamos profissionais capacitados e habilitados a trabalhar nestas organizações;
- Repensar o escopo normativo da SERES, com intuito de reduzir e racionalizar a produção normativa com enfoque na consolidação de entendimentos e a padronização, priorizando as seguintes ações: edição de nova Portaria “40” como regramento básico; edição de um Manual Operacional com foco em orientações técnicas às IES e aos alunos; revisar os atuais normativos adequando-os aos fundamentos da moderna técnica legislativa; e
- Implementar acordos de cooperação técnica com a Receita Federal do Brasil e o CADE, de forma a oficializar as parcerias técnicas no exame dos atos de concentração econômica e a realização de estudos e pesquisas sobre a evolução do mercado educacional de nível superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILERA, José Carlos. **Depoimento 18 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Histórico e Destaques**. Disponível em: <<http://www.abar.org.br>> Acesso em: 15 nov. 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informação e documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro, 2002. 24p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em Documentos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 7p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. **Ensino Superior: Legislação Atualizada**, 18. Brasília, ABMES, 2014.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Agências Reguladoras**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 213, p. 141-148, jul./set. 1998.

BACHUR, João Paulo. **Depoimento 5 jun 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

BAHIA, Euler Pereira. **Depoimento escrito 23 jun 2015**, São Paulo. Concedido na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

BARROS, Daniel. **A diferença começa na Escola. A luta pela qualidade**. Exame, São Paulo, Ed. 1052, p. 36 a 51, ano 47, nº 20, 30 out. 2013.

BATISTA, Vera. Profissões do Futuro. **Correio Braziliense**, Brasília, 3 de maio 2015. Economia, p.8-9.

BECKER, Douglas. **Ele fugiu da Escola**. Exame: Negócios - entrevista. Entrevistador: Tatiana Bautzer. São Paulo, Ed. 1052, p. 72-74, ano 47, nº 20, 30 out. 2013.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami, MANDARINO, Mônica Cerbella Freire Mandarin. **Relatório Técnico N° 01/2014**. Rio de Janeiro, Fundação CESGRANRIO, 2014.

BRAGA, Luigi Mateus. **Depoimento 10 jun 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

BRASIL. Constituição (1934) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal, 1934.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, s.1, 21 dez 1996.

BRASIL. Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição extra, 24 nov 1999.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4372, de 31 de agosto de 2012. Propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.br/sileg/default.asp>> Acesso em 3, 10 e 15 nov. 2013.

CERQUEIRA, Daniel Torres de. **Depoimento 25 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE 2014. Brasília. Ministério da Educação, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Controladoria conclui relatório sobre o ProUni. **Notícias**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/controladoria-conclui-relatorio-sobre-o-prouni>. Acesso em: 6 jul. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 35 - Programa Universidade para Todos - PROUNI**. Disponível em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf Acesso em: 6 - 8 jul. 2015.

COSTA, Luiz Cláudio Lima. **Depoimento 29 abril 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto, 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007 - Capítulos 1 e 7.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Atlas, 20 ed. São Paulo, 2007.

FAGUNDES, Gustavo. **Depoimento 10 jun 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

FELICIANO, Samuel Martins. **Depoimento 29 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

FERNANDES, Marcella. Regras do Fies causam revolta. **Correio Braziliense**, Brasília, 11 fev. 2015. Brasil, p.6.

_____. Restrições no FIES dividem entidades. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 mar. 2015. Brasil, p.7.

_____. Entidades criticam diminuição do Inep. **Correio Braziliense**, Brasília, 15 mar. 2015. Brasil, p.6.

_____. Governo limita vagas para o Fies. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 jun. 2015. Brasil, p.6.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO. VIII Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular “Brasil: Realidade e Tendências para a Educação Superior”. Carta do Rio de Janeiro, de 15 maio 2015. Disponível em: www.forumensinosuperior.org.br Acesso em 10 jun 2015.

FÓRUM MUNDIAL DA EDUCAÇÃO - **Almanaque FME**. *La UNESCO debe escuchar las voces del profesorado y estudiantes del mundo que resisten a la mercantilización de la educación*. Carta dirigida a Diretora Geral da Unesco em protesto pela guinada econômica deste Organismo Internacional. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=201067&titular=%22la-unesco-debe-escuchar-las-voces-del-profesorado-y-estudiantes-mundo-que-resisten-a-la>. Acesso em: 14 e 15 jul. 2015.

GORAEBY, Vladimir Adler. **Depoimento 19 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

GUEDES, Elizabeth. **Depoimento 23 jun 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras - Da organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede**, 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA, Sérgio (organizador). **Regulação no Brasil - Uma visão multidisciplinar**. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2014.

HOPER EDUCAÇÃO. **Análise Setorial do Ensino Superior Privado - Brasil/2014**. Hoper Estudos de Mercado. Foz do Iguaçu - PR, 2014.

IOSCHPE, Evelyn Berg. **3º SETOR: Desenvolvimento Social Sustentado**, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2005.

KOIKE, Beth. MEC informa que parcelas atrasadas do Fies foram pagas hoje. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 mar. 2015. Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas>. Acesso em 11 mar. 2015.

LISBOA, Ana Paula. Procura-se mão de obra qualificada. **Correio Braziliense**, Brasília, 17 maio 2015. Trabalho & formação profissional, p.1.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. **Depoimento 22 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança**. In: _____. **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Europeu**. Ed. Singular, São Paulo - SP, 2006. Introdução, cap. 1.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução da 6ª Ed. Norte-Americana de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate; revisão técnica Manuel José Nunes Pinto. Cengage Learning, São Paulo, 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **Governança Pública Contemporânea**. Apostila da disciplina Governança para Resultados, 2/2014, MAP/EBAPE/FGV.

MARTINS, Humberto Falcão; ANDRADE, Melissa. **Diagnóstico do Processo de Formulação e Análise de Políticas Públicas e Mercados Regulados – Relatório Final**. Casa Civil da Presidência da República, Brasília-DF, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Publix, Brasília-DF, 2010.

MAYALL, Gabriela; ALBRECHT, Julia Vogel. Documento de Trabalho nº 111 - Relatório do Censo da Educação Superior, ano 2012. **Observatório Universitário**, Rio de Janeiro, nov. 2013.

McCOWAN, Tristan. *The growth of private higher education in Brazil: implications for equity and quality*. Disponível em: <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/82978.pdf>. Acesso em maio 2015.

MEIER, Kenneth J., O'TOOLE Jr., Laurence J., BOYNE, George A., WALKER, Richard M. *Strategic management and the performance of public organizations: testing venerable ideas against recent theories*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 17, n. 3, p. 357-377, 2007.

MELO, Marcus André. **A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, nº 46, p.55-68, jun. 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Com 252 mil novos financiamentos, demanda é reorientada para cursos de melhor qualidade (Apresentação do Ministro Renato Janine Ribeiro - Balanço Fies). **Notícias.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=212%3Aeducacao-superior&id=21274%3Acom-252-mil-novos-financiamentos-demanda-e-reorientada-para-cursos-de-melhor-qualidade&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content. Acesso em: 5 maio 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Definidas as regras para oferta de vagas pelas instituições e para a inscrição de estudantes. **Notícias.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21444. Acesso em: 6 jul. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Estudantes poderão fazer novos contratos a partir do dia 23. **Notícias.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id. Acesso em: 15 fev. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Legislação Educacional de 2003 a 2010. Brasília, MEC, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O que é CEBAS Educação?** Disponível em: http://cebas.mec.gov.br/images/pdf/cartilha_cebas_web.pdf. Acessos em 1 jun. 2014 e 30 jun. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão Consolidado do Ministério da Educação - Exercício 2014**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17704&Itemid=1166 . Acesso em 6 - 8 jul. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa nº 8, de 2 de julho de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de jul. 2015. Seção 1, p. 26.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior** - Exercício 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17704&Itemid=1166 . Acesso em 8 jul. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> . Acesso em 1 a 16 nov. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Tribunal suspende efeito de liminares e mantém regras. **Notícias**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id. Acesso em: 13 maio 2015.

MINTSBERG, Henry; LAMPEL, Joseph; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. **O processo da estratégia - conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução de Luciana de Oliveira Rocha. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006, cap.1 a 3.

MONELLO, Marcelo Roberto. **Depoimento 28 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

NUNES, Edson de Oliveira com equipe e colaboradores do Observatório Universitário. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias**. Garamond, Rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Home and Topics - Regulatory policy. Disponível em : < <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy>> Acesso em 15 nov. 2013.

OLSEN, Johan P. *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, p. 1-24, 2005.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social**. 7ª ed. São Paulo, Forense, 2010.

PAES, José Eduardo Sabo (Coordenador). **Terceiro Setor e Tributação** – Coletânea, v. 4. Rio de Janeiro, Forense, 2011.

_____. **Terceiro Setor e Tributação** – Coletânea, v. 5. Rio de Janeiro, Forense, 2012.

_____. **Terceiro Setor e Tributação** – Coletânea, v. 7. Rio de Janeiro, Forense, 2015.

PECI, Alketa. **Reforma Regulatória à luz de outros esforços reformistas: Revisitando o Modelo de Kleber Nascimento**. RAC - Revista de Administração Contemporânea (Impresso), Rio de Janeiro, v. 11, p. 11-30, 2007.

PECI, Alketa (org). **Regulação no Brasil - Desenho, Governança, Avaliação**. Ed. Atlas, São Paulo, 2007.

PEREIRA, Custódio. **Depoimento 8 jun 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Burocracia pública e reforma gerencial**. In: Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, Edição Especial. Brasília: ENAP, 2007.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Uma nova Gestão para um novo Estado: Liberal, Social e Republicano. The 2001 John L. Manion Lecture. Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 3 maio 2001. Tradução do autor. Disponível em www.bresserpereira.org.br/papers/2001/780ttawa-p.pdf Acessos em 17 dez 2014 e 20 jul 2015.

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter K. (org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PERES, Leandra. Fies tem menos vagas para ser sustentável. **Valor Econômico**, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/4112304/fies-tem-menos-vagas-para-ser-sustentavel>. Acesso em 8 jul. 2015.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (org.). **Administração Pública** - Coletânea, Introdução, 1ª ed. São Paulo, Brasília, DF: ENAP, 2010.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira, MONTAGNER, Paula (org.). **Desafios da Regulação no Brasil**. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2006.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília-DF: ANVISA, 2009.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Tradução de Vilmar Schneider. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012.

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR – Estudos 32. Brasília, ABMES, 2003, Ano 21, nº 32.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro: FGV, set/out 2000, v. 34, nº 5.

RIBEIRO, Joana Darc de Castro. **Depoimento 15 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

RESENDE, Thiago. Ministro defende mais qualidade para acesso de escolas a verba do Fies. **Valor Econômico**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/notícia/3872534> Acesso em 26 jan 2015.

RESENDE, Thiago. Escolas vão à Justiça contra regras do Fies. **Valor Econômico**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/notícia/>. Acesso em 26 jan 2015.

SEMINÁRIO PERSPECTIVAS DO TERCEIRO SETOR A PARTIR DA LEI Nº 13.019/2014. Brasília, NEPATS, 2015. Disponível http://www.nepats.com.br/?page_id=10254 Acesso em 18 jun 2015.

SENADO FEDERAL. Portal de Noticias. **Debate aponta para inclusão de incentivos à educação a distância no PNE.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/matérias/2013/10/31>> Acesso em 13 nov. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto. *Networks in action: new actors and practices in education policy in Brazil*. Journal of Education Policy, 29:3, p. 323-348, 2013. Disponível em: 10.1080/02680939.2013.831949. Acesso em 29 jul 2015.

SILVA, Jane Cristina da. **Depoimento 27 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

SILVA, Tatiane da. **Depoimento 25 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

SOUZA, Mércia Cardoso de; SANTANA, Jacira Maria Augusto Moreira Pavão. O direito à educação no ordenamento constitucional brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7368>. Acesso em maio 2015.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor - Regulação no Brasil**. 4ª ed. São Paulo, Peirópolis, 2006.

TEMÓTEO, Antônio. O apagão dos canudos. **Correio Braziliense**, Brasília, 2 mar. 2015. Economia, p.6.

TRÓCOLI JR., Henrique. **Depoimento 12 maio 2015**, Brasília, mídia digital. Entrevista concedida na pesquisa aplicada sobre Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades, limites e desafios.

Ulhoa, Raquel; RESENDE, Thiago; Carrança, Thaís. Este ano, Fies não deve ter restrição. **Valor Econômico**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/noticia>. Acesso em 26 jan 2015.

VALOR ANÁLISE SETORIAL. **Ensino Superior Privado**. São Paulo, Valor Econômico S.A., 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Ata da 1ª reunião do Grupo Focal

Primeira Reunião do Grupo Focal sobre “Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior no Brasil: possibilidades, limites e desafios”

Às dezenove horas do dia dezesseis de março do ano de dois mil e quinze, realizou-se a primeira reunião do grupo focal para discutir sobre o tema “Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior no Brasil”, com a presença de **Ana Lucia Salgado Nogueira** - advogada e contadora - relatora, **Cinara Dias Custódio** - Professora e Técnica em Assuntos Educacionais, **Eneida Cardoso de Brito Corrêa** - Mestranda, moderadora do grupo, **Júlio Cesar Pereira Martins** - Contador e Professor, **Maria Adelaide Santana Chamusca** - Professora, Analista de Informações e Atendimento, **Rafael Arruda Furtado** - Gestor Governamental, **Sérgio Chamon** - Professor, Consultor na área de Regulação e **Thaís Soares Caramuru** - Analista de Política Social, todos servidores públicos atuando com Políticas Públicas Educacionais. Iniciando os trabalhos, Eneida solicitou a apresentação individual de todos. Em seguida, a moderadora explicou que o objetivo do Grupo Focal é levantar os temas que, na visão dos participantes, compõem a “pauta” atual da Educação Superior Privada, explicou, ainda, que se trata da primeira etapa do trabalho de campo da pesquisa aplicada que está desenvolvendo e que pretende extrair das discussões e reflexões do Grupo o roteiro das entrevistas individuais com autoridades, formadores de opinião e técnicos educacionais; que é a segunda etapa dos trabalhos. Salientou que os participantes foram identificados a partir das suas distintas e diferentes trajetórias e que opiniões diferenciadas são desejadas, conforme a área de conhecimento, nos temas e atividades propostos, ainda que estas não estejam diretamente associadas à temática da dissertação. Ato contínuo, Eneida fez esclarecimentos sobre a pesquisa aplicada, que obtém como objeto principal a Educação Superior Privada e que foi idealizado pensando num modelo conceitual, administrativo e estruturante. Muitas discussões são voltadas para o “porquê” da regulação, mas também como essa regulação terá elementos para funcionar é objeto de estudos. A proposta é fazer com que o leitor entenda o que é preciso fazer para trabalhar a regulação híbrida, como, por exemplo, no caso da burocracia composta de um corpo técnico, essencial na análise do processo, porém sem conteúdo político, já que se entende que a regulação possui uma dimensão técnica e outra

política. O modelo propõe não só a reflexão sobre trabalho estrutural da política pública regulatória, mas também uma pesquisa aplicada com o objetivo de aperfeiçoar a prática regulatória. Foram entregues aos presentes folhas em branco para iniciar a primeira atividade que consistiu na elaboração, individual, no prazo de 5 (cinco) minutos, de 5 (cinco) temas associados à Educação Superior Privada, com fins lucrativos ou não. Os temas devem ser propostos pontualmente. Ao término, foram discutidos todos os temas assinalados nas folhas, pelos participantes, conforme a seguir: **Sérgio** - 1. Cidadão sujeito do sistema; 2. Concorrência entre as instituições; 3. Cuidados com a mercantilização do direito constitucional do acesso à Educação Superior; 4. Qualidade mínima dos serviços prestados; 5. Ação de fiscalização do Estado. **Júlio** - 1. Desenvolvimento Econômico; 2. Inovação tecnológica; 3. Qualidade da educação; 4. Acesso à educação; 5. Educação pública como uma fatia maior. **Thaís** - 1. Mensalidade e preços; 2. Bolsas de estudos; 3. Sustentabilidade financeira; 4. Finalidade institucional; 5. Concentração em grandes grupos. **Rafael** - 1. Grupos econômicos e concentração econômica; 2. Financiamento público; 3. Autonomia X tutela; 4. Indicadores de qualidade X mercado; 5. Modelo de gestão para pesquisa em instituições privadas; 6. Acesso e expansão; 7. Regulação social (transparência); 8. Relação corpo gestor X corpo acadêmico; 9. Mantenedora X mantida na regulação. **Cinara** - 1. Modelo de expansão da Educação Superior (perspectiva do direito ao acesso e desenvolvimento econômico); 2. Qualidade e concepção da Educação (conceito X número); 3. Lucro relacionado a dependência do financiamento do Estado; 4. Função social das instituições de Educação Superior; 5. Capacidade de burla do regramento (oferta irregular), relacionado a uma convivência do aluno, por descobrimento (pacto) - limite da regulação. **Adelaide**: 1. Gratuidade X atuação das entidades com finalidade lucrativa X ensino público gratuito; 2. Mercado de trabalho X escolha profissional; 3. Desenvolvimento econômico desassociado do consumo sustentável; 4. Ensino X Pesquisa X Lucratividade; 5. Relação da Educação Superior com a formação profissional. Após a apresentação de todos esses temas, Eneida propôs uma dinâmica, com o propósito de identificar pontos de convergência perante os temas propostos. Em suma, o resultado da discussão foi o seguinte: Quanto ao tema “Acesso à Educação”, o que se espera é a possibilidade de expansão da Educação Superior, que deverá ter qualidade, associada a uma concepção de educação. Em relação à “Qualidade”, o que se espera é a obtenção de qualidade mínima, com indicadores próprios, para que o resultado seja a qualidade da Educação. Quanto ao tema “Mercado e escolha profissional”, discutiu-se muito a contradição entre a Educação Superior e o Mercado de Trabalho, que é secundário ao que se espera da Educação Superior. Discutiu-se sobre a formação holística que estaria voltada para o mercado e que essa formação acompanha o

mercado e as instituições devem acompanhar essa dinâmica, pois o aluno escolhe uma faculdade que lhe proporcione a inserção profissional, em princípio. A reflexão vocacional que deveria ter sido feito na educação básica acaba sendo feito na educação superior, de forma *distorcida*. O mercado e não a vocação do indivíduo é que fala mais alto. Muitas vezes o próprio mercado é que conduz a formação educacional das pessoas. No que tange ao tema “Livre iniciativa X modelo regulatório com grau de indução, o grupo entende que a livre iniciativa não pode ser tolhida, precisa ser orientada, conduzida, para que os objetivos maiores possam ser alcançados, ou seja, a política deve ser mais complementar do que substitutiva. Quanto a “pesquisa/ inovação”, entende-se que as faculdades não precisam fazer pesquisa, mas os Centros Universitários precisam fazê-la, no total de 4 mestrados e 2 doutorados. Finalizadas as discussões, Eneida sugeriu três temas a serem discutidos no próximo encontro: 1. Modelo de gestão e pesquisa, como falar em educação superior sem pesquisa. 2. Desconfiança do Estado ao Mercado. 3. Financiamento público. Nada mais havendo a tratar, às 21h e 30min foram encerrados os trabalhos, e eu Ana Lucia Salgado Nogueira, Relatora do Grupo Focal, registrei os comentários e reflexões, a qual dou fé, assinando a presente ata.

Ana Lúcia Salgado Nogueira

APÊNDICE B - Ata da 2ª reunião do Grupo Focal

Segunda reunião do grupo focal sobre o tema “Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada no Brasil: possibilidades, limites e desafios”

Às dezenove horas do dia oito de abril do ano de dois mil e quinze, na sala nº 423, do Anexo II do Ministério da Educação, iniciou-se o segundo encontro do grupo focal para discussão do **tema “Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada no Brasil: possibilidades, limites e desafios”**, com a presença de Ana Lucia Salgado Nogueira - Relatora, Cinara Dias Custódio, Eneida Cardoso de Britto Corrêa - Moderadora, Júlio Cesar Pereira Martins, Maria Adelaide Santana Chamusca, Sérgio Chamon e Thaís Soares Caramuru. A reunião foi iniciada por Eneida que agradeceu a presença de todos e solicitou à Thaís que explicasse melhor o seu pensamento a respeito do tema “mensalidades X preço”. Thaís explicou que se trata de uma variável importante quando se fala de mercado privado da Educação Superior e que tal assunto está ligado a desconfiança do Estado em relação ao Mercado, no que tange à formação dos preços, ou seja, há um desconhecimento por parte do Estado sobre a composição dos preços das mensalidades das instituições de Educação Superior e qualquer tentativa de pesquisa sobre os critérios considerados na formação destes preços, que atualmente é muito nebuloso, há uma negatividade por parte das instituições que alegam que o Estado está intervindo no Mercado. O ideal seria que houvesse conhecimento e até um certo limite para o estabelecimento dos preços das mensalidades, especificamente da Educação Superior. Eneida lembrou que já existe uma determinação legal que exige das entidades a apresentação de planilhas anuais contendo dados sobre as mensalidades. Com a crise do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a orientação é que as mensalidades fossem reajustadas com base em índices inflacionários. Tal medida teve como reflexo demandas judiciais por parte das instituições que, provavelmente estavam apresentando tais planilhas, porém a fiscalização das mesmas não estava sendo realizada. Sérgio informou que, no que tange ao assunto “Pesquisa”, o processo de registro de patentes no INPI é muito ruim, dificultando bastante a legalização de produtos nacionais, o que leva os inventores a procurar o registro de tais patentes no exterior, que possuem projetos de financiamentos e processos mais flexíveis, e acabam por utilizar o conhecimento brasileiro para promoção no exterior. O problema da pesquisa também é que, além de muito cara, é demorada, pois leva muito tempo para ser concretizada, maturada. Eneida explicou que todas as dificuldades encontradas no registro de patentes aqui no Brasil são atribuídas ao modelo de gestão de pesquisas, onde a pesquisa vai além do processo educacional,

englobando uma série de outros elementos, o que termina refletindo na universidade. Eneida reforçou o apontamento de Júlio no que se refere a lógica do mercado que é o lucro, diferentemente da lógica do 3º setor que não tem o objetivo de lucro, e existe legislação específica para regulação. Sérgio comentou sobre o CBPF, Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, onde o pesquisador vai buscar financiamento no setor privado para desenvolver suas pesquisas, porém ao buscar esse caminho tais pesquisadores levam para o exterior o conhecimento que é gerado aqui no Brasil. Segundo Eneida, aqui no Brasil, organicamente existe uma separação entre Educação e Pesquisa, já que a competência para pesquisa é do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a competência para Educação é do MEC. Salientou que Pesquisa é um universo e não só aquilo que está dentro das universidades e, certamente, não será a Educação sozinha que irá resolver o modelo de gestão para a pesquisa, mas tem um papel muito importante na promoção, porém não pode estar dissociada de outras medidas e políticas de governo. Acrescentou, ainda, que o modelo de gestão para pesquisa nas instituições privadas conforme discutido no Grupo, ultrapassa os limites do trabalho de pesquisa sobre o modelo regulatório híbrido, mas, certamente, será um tema a ser sugerido para trabalhos/pesquisas futuros. Retomado o assunto sobre a desconfiança do Estado na formação do preço das mensalidades, Eneida indagou aos presentes se estes entendem que o governo deve controlar o preço das mensalidades. Ato contínuo, Thaís se pronunciou explicando que há sim uma necessidade de conhecimento dos valores dessas mensalidades, para evitar discrepâncias, ou seja, diferenças consideráveis de valores para um mesmo curso em localidades próximas, podendo existir uma imposição de limites. Cinara defende que a ideia não é desconfiança do Estado no Mercado, mas sim de desconhecimento mútuo e que não cabe ao MEC entrar na discussão da regulação de preços. O custo vem em função do investimento que a instituição faz, o que não seria pertinente tendo em vista que uma intervenção poderia diminuir a qualidade de um curso, por exemplo. A instituição hoje em dia não quer conseguir um nível de excelência, sendo suficiente o alcance do limite estabelecido, como, por exemplo, as notas dos cursos superiores. Júlio reforçou que atualmente o SUS estabelece limites e sustenta a proposta de quando o Estado está financiando, o valor das mensalidades deveria ser fiscalizado. Eneida esclarece que o governo não tem condições de oferecer o serviço e propõe políticas para suprir essa carência. Utilizou como exemplo a FGV que cobra um valor altíssimo para os cursos e que, não há conhecimento de intervenção nos valores cobrados. O Mercado também sabe trabalhar a excelência. Às vezes é necessário mudar a ótica. O aluno é ao mesmo tempo objeto e sujeito da prestação de serviços educacionais. Eneida pergunta aos presentes como deve ser tratado o aluno. Sérgio se manifestou no sentido de que não deverá ser oferecido um tratamento

paternalista ao estudante que, caso não tenha condições de custear seus estudos por conta própria, poderá buscar opções de financiamento oferecidos pelo governo, que precisa criar mecanismo de oferta em diferentes níveis e condicionar. Sérgio exemplificou sua ideia apresentando uma comparação com os remédios de marca, genéricos e similar. O governo não defende o medicamento similar, apenas o genérico. Exemplificou a oferta com base na procura de níveis diferenciados. Às vezes algumas exigências apenas terminam por encarecer o serviço a ser oferecido, inclusive sendo possível que uma instituição mais simples consiga notas mais altas que as que possuem altos investimentos. Júlio, explica que, se todos tivessem condições de sair de uma instituição mais barata para uma instituição mais cara, não haveria orçamento para tal e defende que se houver financiamento público na formação do aluno deveria existir contrapartida. Thaís justificou que bem ou mal, nos últimos 10 anos a expansão da educação superior se deu por conta de financiamentos públicos. Atualmente há insatisfações no que tange ao limite da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para participar de políticas públicas para Educação Superior. Cinara se manifestou no sentido de que o ritmo é muito lento, o padrão de qualidade existe, só que a cada ciclo avaliativo o INEP refaz os instrumentos, capacita os avaliadores, tornando-se um processo lento. A instituição tem autonomia quanto ao ingresso do aluno na instituição o que muda muito com a vinda do ENEM. O desempenho ruim do aluno também refletirá na sua vida profissional. Adelaide exemplificou uma instituição atendida hoje pelo NAPI, que obteve nota 2 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e após a recuperação obteve nota 4 na avaliação do INEP, mas a nota só fará parte após o credenciamento e hoje em dia continua sendo divulgado a nota 2. O acesso a informação é difícil, sendo inclusive manipulada. A informação é um bem muito valioso hoje em dia. Há muitas instituições que estão preocupadas em oferecer o melhor para o aluno, mas estas não são favorecidas pelo poder público. Pergunta-se: quanta custa para o país ter um aluno que faz um curso superior e quanto ele vai ganhar ou às vezes nem trabalhar em sua área de formação? A avaliação institucional deve ser diferente da avaliação de ensino. Há uma hipocrisia brasileira, onde se vende gato por lebre. Não deveria existir notas médias para os cursos e sim aprovado ou não aprovado. Eneida explicou a todos sobre a necessidade de regular não só a faculdade, mas também o aluno. O diploma não estabelece a nota da faculdade no momento de sua contratação, mas os empregadores têm outra forma de avaliar a preparação do empregado. Sérgio explicou que o Mercado também é um instrumento de seleção, pois em sua experiência como professor, verificou que alguns de seus ex-alunos não estão trabalhando em sua área de formação. Júlio explica que a respeito da contrapartida do aluno, esta seria uma forma de educá-lo, no sentido de que o aluno receberia investimento do Estado para obter o conhecimento e o

aluno, em contrapartida, serviria à sociedade. Eneida justificou que não irá exigir um consenso de ideias entre os participantes e que a discussão é muito rica, mas deverá ser encerrada, momento que apresenta alguns apontamentos: a primeira questão pautada é referente a oferta diferenciada para diferentes ambientes e diferentes públicos, com uma possibilidade de ser criada para oferta da Educação Superior, utilizando-se como referencial outros serviços públicos que já possuem regulação, como no caso da saúde, dos remédios. A segunda questão é sobre a inexistência de comunicação por parte do governo, o que termina possibilitando a manipulação do processo educacional por pessoas mal-intencionadas. Uma terceira questão é sobre a possibilidade de regulação focada também no aluno e não só na entidade. O aluno é o fim, mas também é o meio da atividade educacional, embora não tenha havido consenso sobre o assunto entre os participantes. Até que ponto se pode exigir a contrapartida do aluno em que o Estado esteja conduzindo esse processo. Eneida explicou que o FIES já faz uma regulação quando estabelece uma nota mínima no ENEM e Cinara acha que se trata apenas de estabelecimento de parâmetro e não necessariamente de regulação. Eneida concluiu que a discussão foi muito rica e que levanta muitos aspectos para pesquisa e até mesmo a quebra de alguns paradigmas. Eneida falou sobre o questionamento da Cinara sobre “O que é regulação social”. Cinara falou sobre o artigo “Pilares: avaliação, regulação e supervisão”. No que tange a Regulação social e Econômica (regulação híbrida), expôs artigos da Constituição Federal que aborda o assunto. Cinara entende que há regulação econômica para corrigir as falhas de mercado e a Constituição Federal aborda questões sobre regulação social. Quando se fala em regulação do ensino superior, pode-se dizer que é tudo que aborda a autorização e a supervisão. Adelaide alega que há um problema ideológico na regulação híbrida, considerando, por exemplo, que o Conselho Nacional de Educação não é instrumento de controle social e sim de regulação social. Eneida explicou que os escritores sobre assunto que detém uma visão mais legalista, defendem que a regulação deveria estar no Conselho. Eneida afirma que a sinergia não nasce da soma e sim da multiplicação e da integração dos elementos e no caso da Educação, os elementos estão funcionando, mas cada um separadamente. Eneida propôs a leitura do quadro comparativo que consta em seu material e solicitou que os presentes enviem um e-mail respondendo a seguinte pergunta: O que é regulação no MEC? Foi proposto aos presentes uma atividade que consiste em cada participante apresentar, em fichas específicas, 3 aspectos positivos e 3 aspectos negativos da Educação Superior privada no Brasil. Ato contínuo à conclusão da tarefa, Eneida procedeu a divulgação dos dados, conforme a seguir: **Júlio** - Aspectos positivos: 1. Inclusão social; 2. Renda; 3. Acesso a cultura, arte.... Aspectos negativos: 1. Mercantilização do ensino; 2. Pouco investimento em pesquisa; 3. Grande expansão e pouca

qualidade. **Thaís** - Aspectos positivos: 1. Promoção do acesso ao direito à educação; 2. Ampliação do número de indivíduos formados na Educação Superior; 3. Elevação do montante disponível para financiamento. Aspectos negativos: 1. Ampliação do acesso ao ensino com queda de padrão de qualidade; 2. Tratamento da educação como uma mercadoria e não como direito; 3. Instituições de educação criadas com o objetivo de lucro e proporcional redução da preocupação com a qualidade do ensino. **Sérgio** - Aspectos positivos: 1. Disponibilidade de profissionais capacitados não vinculados ao setor público; 2. A existência das universidades públicas para contrabalancear; 3. Existência de instituições sérias em especial às confessionais; Aspectos negativos: 1. Excesso de liberdade na concessão/autorização de funcionamento (nem sempre os gestores têm compromisso com a qualidade); 2. São muito caras e dependentes do Estado; 3. Preocupação excessiva com aspectos físicos de conforto e nenhuma preocupação com laboratórios. **Adelaide** - Aspectos positivos: 1. Valor social; 2. Mobilidade econômica; 3. Possibilidade de crescimento. Aspectos negativos: 1. Distanciamento da sociedade e da comunidade; 2. Conservadorismo; 3. Elitismo. **Cinara** - Aspectos positivos: 1. Interiorização do ensino; 2. Complementação do papel do Estado; 3. Democratização do acesso. Aspectos negativos: 1. Desvinculação de um projeto de desenvolvimento; 2. Baixa qualidade; 3. Dependência do financiamento público. Sem mais, Eneida agradeceu a presença de todos e comunicou que, após conclusão do trabalho, o mesmo será disponibilizado a todos. Nada mais havendo a tratar, às 21h e 16min foram encerrados os trabalhos, e eu Ana Lucia Salgado Nogueira, Relatora do Grupo Focal, registrei os comentários e reflexões, a qual dou fé, assinando a presente ata.

Ana Lucia Salgado Nogueira

APÊNDICE C - Questionário para coleta de dados

[Selecionar a data]	<p>[Nome]</p> <p>LOCAL/DATA:</p> <p>CARGO/FUNÇÃO</p>
	<p>ANOS DE EXPERIÊNCIA COM EDUCAÇÃO: _____</p> <p>Entrevista temática: NÃO <input type="checkbox"/> SIM - <input type="checkbox"/> TEMA: NÃO SE APLICA</p> <p>RESPONSÁVEL PELA DEGRAVAÇÃO: NÃO SE APLICA</p>
	<p><u>MODELO REGULATÓRIO HÍBRIDO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA: POSSIBILIDADES, LIMITES E DESAFIOS</u></p> <p>ROTEIRO DE ENTREVISTAS</p> <p>1 - QUAL A SUA CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (ES) PRIVADA?</p> <p>2 - O QUE DEVE SER ESPERADO DO PROCESSO DE EXPANSÃO DA ES PRIVADA?</p> <p>3 - EXISTEM DIFERENÇAS ENTRE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)? SE SIM, QUAIS?</p> <p>4 - O QUE É A REGULAÇÃO DA ES NO PAÍS? QUAIS AS SUAS DIMENSÕES?</p> <p>5 - QUAL O MECANISMO REGULATÓRIO DE MAIOR IMPACTO NA VIDA ADMINISTRATIVA DAS IES?</p> <p>6 - QUAL A RELAÇÃO QUE DEVE EXISTIR ENTRE MANTENEDORAS E MANTIDAS?</p> <p>7 - QUEM CONDUZ A OFERTA DA ES: O MERCADO? O TERCEIRO SETOR? O ALUNO? OU O ESTADO?</p> <p>8 - QUAL O PAPEL DO ALUNO DA ES NO PROCESSO EDUCACIONAL?</p>

9 - É POSSÍVEL PENSAR EM CONTRAPARTIDA SOCIAL COMO RESPONSABILIDADE, TAMBÉM, DO ALUNO, OU SEJA, DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES COMUNITÁRIAS COMO FORMA DE COMPENSAÇÃO?

10 - É PAPEL DO ESTADO FINANCIAR DIRETA OU INDIRETAMENTE A ES PRIVADA OU MESMO SANEAR AS IES, TAIS COMO PREVÊ O PROUNI, FIES, CEBAS E O PROIES? HÁ LIMITES?

11 - É PAPEL DO ESTADO INTERVIR, DEFINIR OU DISCUTIR PREÇOS DE MENSALIDADES?

12 - EM QUE MEDIDA A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS IES DEVA SER PREOCUPAÇÃO DO ESTADO?

13 - DEVERIA HAVER OFERTAS DIFERENCIADAS DE ES CONSIDERANDO OS DIFERENTES AMBIENTES E DIFERENTES PÚBLICOS ALVO?

14 - NA SUA OPINIÃO EXISTE UMA “DESCONFIANÇA” DO ESTADO EM RELAÇÃO AO MERCADO E TERCEIRO SETOR? OU, UMA “DESCONFIANÇA” DO MERCADO OU TERCEIRO SETOR EM RELAÇÃO AO ESTADO?

15 - QUAL A PERSPECTIVA E TENDÊNCIAS PARA EaD?