

**UMA NOVA ABORDAGEM HÍBRIDA PARA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR PRIVADA – PROMESSA OU POSSIBILIDADE REAL?***

A NEW APPROACH TO HYBRID HIGHER EDUCATION OF REGULATING
PRIVATE - PROMISE OR REAL POSSIBILITY ?

Eneida Cardoso de Britto Corrêa**

206

RESUMO: O ingresso numa instituição de ensino superior privada brasileira é sempre uma tarefa difícil, complexa, envolve disciplina, persistência e recursos financeiros de alunos e pais para que o objetivo final da conclusão seja alcançado. Neste trabalho, sobre a expansão da Educação Superior Privada no país nos últimos vinte anos, discutimos objetivos, rumos, apresentamos os principais atores públicos e privados e a sua forma de articulação, com destaque para as empresas prestadoras de serviços educacionais – que representam o Mercado – e as instituições do Terceiro Setor – filantrópicas, comunitárias e confessionais.

Palavras-Chaves: Ensino superior privado. Regulação híbrida. Mercado e Terceiro Setor.

ABSTRAC: Joining a Brazilian private higher education institution is always a difficult task , complex , involves discipline , persistence and financial resources of students and parents to the ultimate goal of completion is reached. In this work on the expansion of private higher education in the country in the last twenty years , discuss goals, directions , we present the main public and private actors and their way of articulation , especially the providers of educational services companies - representing the Market - and the Third Sector institutions - Non-profit , community and religious.

Key-Words: Private higher education. Hybrid regulation. Market. Third Sector.

* Data de recebimento: 09.04.2016

Data de aprovação: 18.06.2016

** Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), MBA Executivo Internacional - Ohio University e MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública pela FGV (2012). Exerce suas funções como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Brasília – DF. **E-mail:** eneidabsb@uol.com.br



NEPATS

1. INTRODUÇÃO

O ingresso no Governo Federal na condição de servidora de carreira oportunizou a reflexão sobre o papel e atribuições do Estado Regulador e o impacto das ações regulatórias no cotidiano da população. Questionava-se e, de certa forma, ainda é objeto de indagação quanto a ação efetiva da *regulação* que possa 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.

Discutir sobre a atual prática regulatória da Educação Superior Privada, sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), refletir acerca do modelo regulatório ideal e propor alternativas na forma de uma nova abordagem regulatória para Educação Superior Privada, denominada modelo regulatório híbrido para a Educação Superior Privada, é importante para dar efetividade ao processo regulatório.

A Educação Superior (ES), 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 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 com a educação numa combinação sinérgica de forte capacidade mobilizadora e transformadora. As políticas educacionais ainda possuem potencial de



NEPATS

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.

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 por organismos internacionais, tais como: Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

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 que põe em dúvida a capacidade deste “Mercado” em 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.

Foram aplicados altos recursos financeiros nos principais programas do Governo Federal para a Educação Superior Privada, tais como: o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - R\$ 28 bilhões no período de 2010 a 2014; e Bolsas de Estudo – R\$ 15,9 bilhões no período 2012 a 2014¹. Entender a dinâmica de elaboração das políticas públicas educacionais, e a decisão sobre a forma de aplicação de recursos orçamentários e financeiros, são elementos essenciais para aperfeiçoar a prática regulatória da Educação Superior Privada, que na busca de maior efetividade e eficiência na alocação de recursos públicos e na harmonização da Educação para o Desenvolvimento numa Pátria que deseja ser Educadora.

¹ Consideradas as Bolsas de estudo do PROUNI e CEBAS (inclusas Bolsas de Educação Básica).



NEPATS

2. METODOLOGIA

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

O objetivo maior da pesquisa foi 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.

O campo pesquisado – Administração Pública – é, de fato, um campo distinto de conhecimento e legítimo para o desenvolvimento de estudos e debates que buscam analisar e compreender as relações complexas Estado-Governo-Sociedade.



NEPATS

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 procuramos confirmar ao longo da pesquisa.

A opção pela abordagem qualitativa encontra amparo no problema pesquisado. A combinação da investigação explicativa e a pesquisa aplicada, permitiu 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, com a leitura e pesquisa em estudos setoriais, relatórios, notícias, artigos, notas técnicas ou informativas, conservadas no interior do Ministério da Educação (MEC) – órgão regulador da ES no país – 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.

A pesquisa de campo foi composta de **informações e dados coletados**, realização de **Grupo Focal** com técnicos do Ministério da Educação e de suas autarquias e fundações, diretamente envolvidos com aspectos operacionais das políticas públicas do ensino superior, previamente a realização de **entrevistas** com *stakeholders*, especialistas no tema, dirigentes das entidades e associações representativas das Instituições de Educação Superior (IES), do Terceiro Setor e do Mercado.

As discussões no grupo de foco, composto de servidores públicos federais, serviram para discutir o problema e aprofundar o tema, obtendo



NEPATS

informações e subsídios para a elaboração do roteiro das entrevistas – composto de quinze questões básicas – acrescidas de dados extraídos das pesquisas bibliográfica e documental, e com as experiências e contribuições dos entrevistados, propiciando a identificação de novas facetas a serem exploradas na pesquisa.

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.

Os entrevistados foram selecionados de acordo com suas trajetórias enquanto atores sociais no ambiente do ensino superior privado, e atuações profissionais consideradas relevantes para ajudar a explicar os condicionantes e possibilidades do objeto de estudo. No quadro a seguir estão relacionados os cargos/funções dos entrevistados e respectivas áreas de atuação:

QUADRO 1 – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS (*)

Nº	SETOR DE ATUAÇÃO	CARGO/FUNÇÃO E ENTIDADE /INSTITUIÇÃO DO ENTREVISTADO
01	TERCEIRO SETOR	Secretário Executivo da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC)
02	GOVERNO	Diretor de Política Regulatória da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)
03	TERCEIRO SETOR	Reitor do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP)
04	TERCEIRO SETOR	Advogado. Mestre em Direito Tributário. Diretor da Divisão Latino Americana da Rede Adventista Educacional
05	TERCEIRO SETOR	Secretário Executivo da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC)
06	MERCADO	Advogado, Consultor, Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)



07	GOVERNO	Coordenador Geral de Relações Acadêmicas de Graduação da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação da Secretaria de Educação Superior (SESU)
08	GOVERNO	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Assessor do Gabinete do Ministro da Educação
09	MERCADO	Vice-presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)
10	GOVERNO	Diretora de Regulação da Educação Superior, Secretária Substituta da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)
11	MERCADO/ 3º SETOR	Contador, Professor Universitário e Consultor de Entidades do Terceiro Setor
12	TERCEIRO SETOR	Presidente do Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas
13	GOVERNO	Coordenadora Geral de Regulação da Educação Superior a Distância da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)
14	GOVERNO	Coordenadora Geral dos Processos de Chamamento Público da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)
15	TERCEIRO SETOR	Assessora da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC)
16	GOVERNO	Procurador Federal da Advocacia Geral da União; Coordenador Geral de Assuntos Educacionais da Consultoria Jurídica do MEC
17	GOVERNO	Coordenação Geral de Monitoramento e Implantação da Oferta de Cursos em Áreas Estratégicas da SERES

FONTE: Elaboração da autora, 2016.

(*) As referências bibliográficas contém os nomes dos entrevistados

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

3.1 O SISTEMA FEDERAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

A composição do Sistema Federal de Ensino, sob cargo da União, consta no conforme Decreto nº 5.773/2006, que disciplina as competências de regulação, supervisão e avaliação do Ensino Superior, nos 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)

Na atual Constituição Federal permanece a diretriz de liberdade da iniciativa privada para atuar com ensino, mas, também, são estabelecidos condicionantes no art. 209: “I – *cumprimento das normas gerais da educação nacional*; II – *autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público* [...]”.

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



NEPATS

indicação da CF/1988, classifica em 3 (três) segmentos as entidades do 3º Setor que atuam com Educação:

- a) CONFSSIONAIS - aquelas 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.

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 maior concentração nas regiões metropolitanas do Centro – Sul. Essa dispersão espacial, associada ao porte, permite que essas entidades consigam avançar



NEPATS

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.

3.2. 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. (grifado).

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 comercial 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\$ 48 bilhões, sendo, também, área de atividade dos grandes *players*, com atuação nacional e características inerentes ao SSE.

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



REPATS

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: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (PROUNI)² e Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)³. Esses programas, estratégias e ações

² PROUNI - o Programa 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 renda². 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.

³ CEBAS - 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



NEPATS

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 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:

(MEC) iniciou com a edição da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009. Semelhante ao PROUNI, o CEBAS concede bolsas de estudos para alunos de baixa renda, mas em todos os níveis educacionais: infantil; fundamental; médio, superior e pós-graduação.

⁴ As empresas prestadoras de serviços educacionais tendem a diversificar o negócio educacional. Além do Educação a Distância (EaD), que exige 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.



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%	-	-	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.

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

TABELA 2: 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

Na Tabela 3, abaixo, apresentamos a distribuição das 2.416 IES por organização acadêmica:



REPATS

TABELA 3: 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 MEC⁵ 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

⁵ 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.



NEPATS

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.

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/curso⁶, sendo que as IES privadas apresentam uma variação a maior de 25,43%, podendo chegar 253, 69 matrículas/curso nas capitais.

Em relação a graduação presencial, 10 cursos apresentaram as maiores ofertas no período de 2003 a 2012: Direito, Administração, Pedagogia, Ciências Contábeis, Enfermagem, Engenharia Civil, Psicologia, Educação Física,

⁶ Para cálculo da média de matrículas/curso no Brasil foram considerados as matrículas ofertadas tanto nos Setores Público e Privado nas regiões do interior e nas capitais.



NEPATS

Comunicação Social, e Engenharia de Produção, ressaltando que tais cursos são **bacharelados**.

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.

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).

Os especialistas são unânimes ao afirmarem 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.

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.



NEPATS

3.3. 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;

...

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), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), principais parceiros da SERES, área reguladora da ES, atuando desde o final de 2011. O macroprocesso regulatório da Secretaria de Regulação tem como pilares: supervisão, regulação, fomento e avaliação, e



NEPATS

como finalidade maior **a geração de confiança** no sistema federal de ensino superior.

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 PECCI, 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 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)

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



NEPATS

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.

4. PRESSUPOSTOS DA REGULAÇÃO

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.



NEPATS

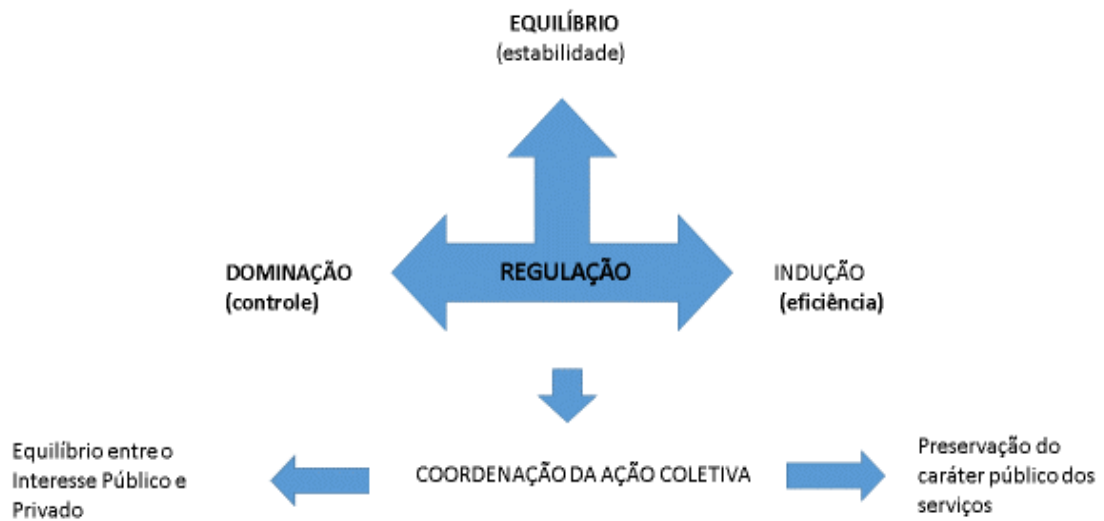


FIGURA 1: ELEMENTOS PRIMORDIAIS DA REGULAÇÃO
FONTE - Elaboração da autora, 2015

O Equilíbrio representa a estabilidade de regras, necessários no ambiente regulatório, mas, também, o 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



NEPATS

são bens públicos, pois são alienáveis e passíveis de divisão. Existe razoável consenso quanto a ação reguladora moderna que deverá estar pautada, preferencialmente, em soluções indutivas e consensuais.

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, como, por exemplo, no caso de descredenciamentos ou edição de medidas cautelares. 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 monopólios⁷, 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) (grifado).

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* – e 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.

⁷ Segundo os economistas que estudam a organização econômica, o mercado está dividido em quatro tipos: monopólio; oligopólio; de competição monopolística; e de competição imperfeita.



NEPATS

Entretanto, poucas empresas grandes ofertando 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.

5. NOVO MODELO REGULATÓRIO

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 motivados pela crise fiscal.

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



REPATS

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 resguardem 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:



NEPATS

QUADRO 2: COMPARATIVO DE MODELOS REGULATÓRIOS

ELEMENTOS	REGULAÇÃO ATUAL	MODELO	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 ATUAÇÃO	DE 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.
ATOES 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 INDICADAS	E Metas definidas no PNE; Inexistência de indicadores para ES Privada	Metas e indicadores anuais a serem definidos até o término do 1º semestre com



ESTRUTURA DE MERCADO	DE Mercado educacional NÃO é reconhecido, por isso não é regulado.	validade para o ano subsequente. “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:

- 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;



NEPATS

- 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, se 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;
- 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:



NEPATS

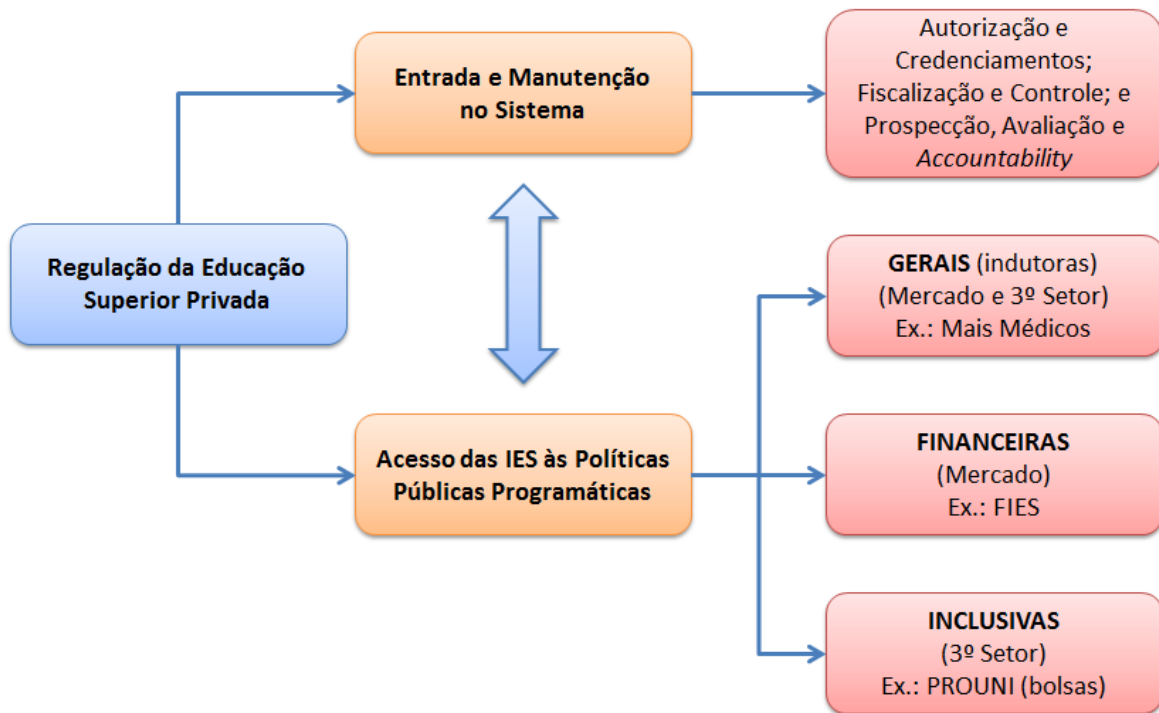


FIGURA 2: FUNÇÕES REGULATÓRIAS DO MODELO HÍBRIDO
FONTE: Elaboração da autora, 2015

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,



NEPATS

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:



NEPATS

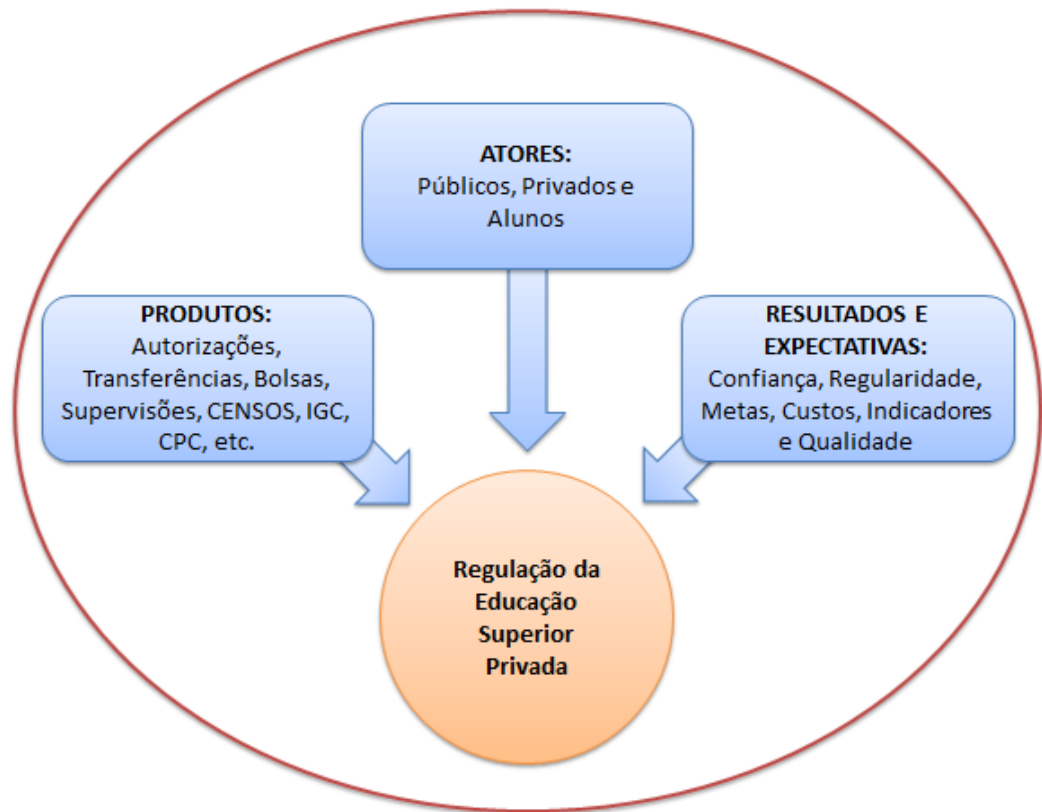


FIGURA 2: NOVA REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA
FONTE: Elaboração da autora, 2015

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.

5. 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 aproximadamente 75% do total da oferta de vagas, um salto quantitativo da maior relevância para



NEPATS

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.

A proposta de um novo modelo regulatório híbrido, para a Educação Superior Privada é a mudança pretendida, uma possibilidade real, uma tentativa de superar as amarras do conservadorismo, que não reconhecem os avanços, dilemas e desafios de um novo ambiente educacional de nível superior em formação. Todavia, a efetividade deste novo modelo, estará diretamente relacionada a articulação de atores públicos e privados, de forma que os alunos – na medida de suas capacidades e enquanto demandantes, consumidores e representantes da Sociedade – possam acessar produtos e serviços educacionais de qualidade a preço justo, que permitam, no médio prazo, a sua inserção no mercado de trabalho em posições condizentes com a sua formação.

A nova modelagem sugerida – além da inserção na agenda política, condição necessária para implementação de qualquer política pública – deverá integrar: 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



REPATS

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. A ação da burocracia, também, deverá passar por mudanças, passando de simples operadora e mediadora entre agentes políticos e os entes regulados, para um papel ativo, reflexivo, político, propositivo, responsável e responsabilizável. Mudar é sempre difícil, mas não é impossível.

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 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.

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.

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.

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.



NEPATS

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 (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.

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.

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.

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.

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 (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.



NEPATS

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

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.

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; 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.

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.

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

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.

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.



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

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.

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

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.

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.

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.

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



NEPATS