

EDSON NUNES*
ENRICO MARTIGNONI**
LEANDRO MOLHANO RIBEIRO***

ECONOMIA POLÍTICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL¹

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO, TAMANHO E RELEVÂNCIA ECONÔMICA

EXPANSÃO “PRIVATISTA” E TAMANHO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Um aspecto importante da educação superior no Brasil é a forte presença de instituições e matrículas no setor privado, configurando um verdadeiro “mercado educacional”, com 1652 instituições de ensino superior (IES), totalizando cerca 90% do total de IES, e mais de 2,7 milhões de estudantes matriculados em 2003, o que corresponde a 71% do total de alunos. Essa configuração faz com que o Brasil apresente-se, em termos comparativos, como uma espécie de caso desviante no que concerne ao tamanho relativo de seu ensino superior privado: nos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

* PhD em Ciência Política, UC Berkeley. Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Coordenador do Observatório Universitário da UCAM/Databrasil, instituto do qual é Diretor-Geral.

** Economista. Mestre em Demografia pela ENCE. Pesquisador do Observatório Universitário.

*** Doutorando em Ciência Política no IUPERJ. Pesquisador do Observatório Universitário.

¹ Este texto contou com a participação e apoio de Fabiana Coutinho Grande, Fernanda Joffily França, Márcia Marques de Carvalho e Violeta Monteiro.

(OECD) 79% dos alunos estão matriculados em IES públicas²; em 14 países parceiros da OECD, o setor público responde por 64,2%³ das matrículas no ensino superior. Registre-se, porém, que o caso brasileiro não é único, uma vez que o Chile, a Coréia do Sul, as Filipinas, a Indonésia e o Japão também se desviam dos números internacionais⁴, tendo aproximadamente 2/3 de seus estudantes matriculados em instituições de ensino superior particulares⁵.

O tamanho relativo do setor privado, que já era elevado nos anos '60, aumentou, sobretudo, com a expansão recente da educação

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

3 Os países parceiros da OECD e seus percentuais de alunos matriculados no setor público são: Argentina, 87%; Chile, 31,5%; Filipinas, 31,9%; Índia, 100%; Indonésia, 33,5%; Israel, 11,7%; Jamaica, 68,4%; Jordânia, 71,4%; Paraguai, 43,1%; Peru, 58,8%; Rússia, 88,7%; Tailândia, 86,9%; Tunísia, 100% e Uruguai, 86,2%. Os dados referem-se ao ano de 2002 (OECD, 2004).

4 Os percentuais de alunos matriculados em IES particulares nestes países são respectivamente: Coréia do Sul, 77,3%; Japão, 72,5%; Chile, 68,5%; Brasil, 70,7%; Filipinas, 68,1%; Indonésia, 66,5%. Os dados do Brasil são de 2003 e encontram-se no *Censo da Educação Superior*, os demais são de 2002 (OECD, 2004).

5 A comparação com os EUA, exemplo da matriz capitalista atual, é reveladora da dimensão do setor privado na educação superior do Brasil e dos países citados acima: 76% de todos os seus estudantes, cerca de 11 milhões, estão matriculados em instituições públicas; 66% de todos os graduados são egressos das públicas; 75% de todos os títulos de doutor vêm das públicas, bem como 70% de todos os diplomas das áreas técnicas e das engenharias. No entanto, é importante chamar atenção para o aspecto do financiamento da educação superior, para qualificar o papel do setor público na educação superior dos EUA. Todos os estudantes são contemplados com algum subsídio através do uso de fundos públicos e privados. Em 2000-2001, o montante de recursos destinados, em média, aos estudantes de *colleges* de 4 anos de estudo e universidades foi de \$ 3.500 nas instituições públicas e \$ 16.332, nas particulares, sendo que neste caso, poucas instituições de elevado nível, como Harvard, Stanford e MIT, concentram grande parte dos fundos privados (Ver Duderstadt e Womack, 2003). Além disso, um estudo sobre financiamento dos *colleges* americanos realizado por Edward John e Erick Asker afirma que "In the late 1960, for example, states subsidized more than 80% of educational costs [...] But by the late 90s, about 33% of educational costs in public colleges (tuitions plus fees) were paid by students and their families. And while tuition charges at public colleges were still substantially lower than at private colleges [...], the cost of attending public colleges grew substantially in the last two decades of the twenty century. Thus there is a well-documented trend over the 1980s and 1990s of an erosion of the state role in providing direct subsidies to public colleges" (St. John e Asker, 2003: 2).

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

Tabela 1

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

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

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

Tabela 2

Evolução do número de matrículas (1º semestre) no ensino superior por dependência administrativa, Brasil, 1980-2003

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

Fonte: MEC/INEP 1998 *Evolução do Ensino Superior 1980-1996* (Brasília: INEP); *Censo da Educação Superior 1999 a 2003*.

CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

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

Tabela 3

Número de matriculados (1º semestre) e IES por faixa de tamanho, Brasil, 2002

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

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

* Nenhum aluno registrado no 1º semestre.

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

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

Tabela 4

Número de IES (1º semestre) por faixa de tamanho e categoria administrativa, Brasil, 2002

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

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

* Nenhum aluno registrado no 1º semestre.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

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

Em algumas unidades da federação existe uma grande concentração de alunos matriculados em um número reduzido de IES. No Acre, no Amapá, no Piauí e em Tocantins, as maiores IES detêm respectivamente 87,5% (IES grandes), 67% (IES grandes), 58,7% (IES mega) e 64% (IES mega) dos alunos matriculados. No Maranhão, três IES grandes respondem por 78,3% das matrículas na educação superior e no Mato Grosso quatro IES grandes têm mais de 72% das matrículas. Em Roraima, uma IES média tem 88,7% dos alunos do ensino superior e no Sergipe duas IES grandes somam 83% dos alunos matriculados. As duas maiores IES de Alagoas (ambas IES grandes) têm

mais de dois terços dos alunos do estado e, em Goiás, um pouco mais da metade do total de alunos matriculados na educação superior estão em uma única IES mega.

CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NO MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

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

- O índice CR_k (Concentration Ratio), que mostra a participação das k maiores instituições de ensino, segundo o número de alunos matriculados. Através desse indicador é possível observar, por exemplo, os percentuais acumulados de alunos matriculados nas 2, 4, 10 (etc.) maiores IES. Por exemplo, como mostra a Tabela 5, as 10 maiores instituições de ensino superior no Brasil detêm aproximadamente 13% das matrículas (índice $CR_{10} = 0,1297$).
- Uma adaptação do índice HH (Herfindahl e Hirshman), comumente utilizado para medir a concentração de empresas no mercado, para medir o grau de concentração de IES no Brasil e em Unidades da Federação. Esse índice é calculado através do somatório das proporções de alunos matriculados em cada IES elevadas ao quadrado. Assim, por exemplo, se em uma determinada região com quatro IES, duas tivessem 30% dos alunos e outras duas contassem com 20%, o índice HH seria = 0,26 ($0,30^2 + 0,30^2 + 0,20^2 + 0,20^2 = 0,26$). Os valores próximos a zero indicam um mercado educacional muito pouco concentrado, enquanto valores próximos a 1 correspondem a maior concentração (1 seria o caso no qual todos os estudantes da área analisada –Brasil, Regiões ou Estado– estivessem matriculados em uma única IES).
- O índice HK (Hannah e Kay) que indica o número de empresas que possuem importância no mercado⁷. No exemplo acima, o

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

7 Sobre os indicadores, ver Hoffman (1998). O CR_k é calculado através da soma da participação das k maiores empresas:

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

índice HK seria de 1 dividido por 0,26, o que corresponde a aproximadamente 3,85.

No que se refere aos dados agregados para o Brasil, o índice de concentração do mercado educacional é próximo de zero (índice HH = 0,0045) e o índice HK mostra que, em 2002, das 1.569 IES para as quais se têm informações, apenas 221 podiam ser consideradas importantes (Tabela 5). Quando esses indicadores são calculados por Unidade da Federação, no entanto, observa-se que, em alguns casos, há uma concentração de matrículas em poucas IES. Os estados da região Norte são os que apresentam maior concentração, sendo que, em Roraima (HH = 0,7733) e no Acre (HH = 0,7860), o mercado da educação superior mostra-se fortemente concentrado. Em seguida, vêm os estados da região Nordeste, onde é possível observar uma pequena concentração no Piauí (HH = 0,4027) e em Sergipe (HH = 0,3573). Bahia e Pernambuco, no entanto, apresentam um mercado educacional no nível superior muito pouco concentrado. O mesmo ocorre nos demais estados das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, sendo que nas duas últimas o mercado da educação superior é pouco concentrado⁸.

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

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

O HK é inversamente proporcional ao índice HH:

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

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

Tabela 5

Índices de concentração de IES (matrículas 1º semestre) por UF, Brasil, 2002

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

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior*.* Sessenta e oito IES não foram consideradas, por não possuírem alunos registrados no 1º semestre de 2002 na base de dados do *Censo da Educação Superior*.

RELEVÂNCIA ECONÔMICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

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

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

Tabela 6

Número de docentes e servidores atuando na educação superior, Brasil, 2002

IES privadas	IES públicas	Total
267.244 (57%)	200.302 (43%)	467.546 (100%)

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

A educação superior privada movimentou, em 2002, aproximadamente R\$ 16 bilhões em receitas e R\$ 17 bilhões em despesas, enquanto o setor público registrou R\$ 13 bilhões em receitas e algo em torno de R\$ 17 bilhões em despesas. O setor privado captou, em 2002, aproximadamente, R\$ 6,5 mil reais por aluno matriculado e gastou R\$ 7 mil por aluno matriculado. No setor público, as receitas e as despesas por aluno matriculado ao ano somam, respectivamente, R\$ 12,7 mil e R\$

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

15,9 mil. A receita da educação superior representou algo em torno de 2% do PIB e a despesa atingiu um valor de aproximadamente 2,5% do PIB, como pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7

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

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

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

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

Tabela 8

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

Receitas	IES privadas	IES públicas
Receitas próprias	15.032.434.201 (95,2%)	1.174.365.211 (8,8%)
Transferências	113.268.558 (0,7%)	11.961.552.650 (89,8%)
Outras receitas	640.683.351 (4,1%)	187.516.992 (1,4%)
Total	15.786.386.110 (100%)	13.323.434.853 (100%)
Despesas	Privado	Público

Tabela 8 [continuação]

Pessoal	8.629.768.678 (49,9%)	13.107.768.053 (78,2%)
Custeio	4.634.113.405 (26,8%)	3.122.173.323 (18,6%)
Capital	4.024.210.045 (23,3%)	534.094.563 (3,2%)
Total	17.288.092.128 (100%)	16.764.035.939 (100%)

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

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

Tabela 9

Receita total pelo tamanho da IES, Brasil, 2002

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

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

Registre-se que os gastos com a educação superior, somando-se os setores público e privado, são semelhantes ao volume de recursos movimentados, por exemplo, pelos setores de transporte e de comunica-

ção (Tabela 10). Ao contrário da educação superior, estes setores têm demandado uma atenção especial do Estado em sua atividade regulatória, com destaque para criação da Agência Nacional de Transportes (ANTT), da Agência de Transporte Aquaviário (ANTAQ), e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Tabela 10
Participação de outros setores na economia no PIB (%), Brasil, 2004

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

Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais.

* Resultados Preliminares calculados a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

NATUREZA DO MARCO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

MICROREGULAÇÃO DAS ATIVIDADES EDUCACIONAIS E AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

A expansão, o tamanho e a relevância econômica da educação superior reforçam a necessidade de refletir sobre a elaboração de novos instrumentos de supervisão e regulação para o setor, principalmente no que se refere ao seu aspecto econômico. A política regulatória para a educação superior vem passando por mudanças significativas desde a década de 80¹⁰, sobretudo ao longo dos oito anos do governo presidente

10 Sobre a natureza microregulatória da educação superior ver Nunes et al. (2002; 2003).

Fernando Henrique Cardoso, com a edição, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹¹. Revisões e alterações do “marco regulatório” da educação superior estão sendo realizadas também pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em janeiro de 2003.

Apesar do crescimento da educação superior e da relevância econômica que adquire, observa-se que as diretrizes dessa política regulatória direcionam-se mais para a supervisão de atividades educacionais próprias das entidades mantidas, fazendo pouca referência a questões econômicas desempenhadas, primordialmente, pelas entidades mantenedoras de IES¹². Tal direcionamento pode ser observado, por exemplo, nas diretrizes legais referentes à regulação da educação superior¹³, bem como nas atribuições do principal órgão de regulação e supervisão do MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁴; e na operacionalização dos instrumentos destinados a subsidiar as atividades regulatórias, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria de Ensino Superior (SESu)¹⁵.

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

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

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

13 Artigo 9º da LDB.

14 MP 2.216/01.

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

Tabela 11

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

Instrumento de Avaliação	Categorias analisadas	Indicadores	Aspectos ou grupos de indicadores (variáveis)
Manual de Condições de Ensino*	9	37	167
Manual de Avaliação Institucional Externa**	9	28	93
Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários***	9	23	91
Manual de Verificação in loco das condições institucionais****	10	24	94
Total de variáveis com conteúdo econômico	0	0	0

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

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

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

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

POLÍTICA ESTRATÉGIA: REGULAÇÃO DAS IES OU DAS MANTENEDORAS?

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

riais da área econômica e da justiça. Não se observa igualmente, entre as atribuições da CES/CNE, nenhuma preocupação com os aspectos econômicos da regulação¹⁶. Com isso, tem-se, por um lado, uma espécie de microregulação sobre as atividades acadêmicas das IES e um vazio no que se refere às questões macroeconômicas e de sustentabilidade do setor (Nunes et al., 2002).

Quando se observam algumas posições de alguns atores da educação superior sobre o setor, percebe-se certa preocupação com questões econômicas. No entanto, são preocupações que se restringem, fundamentalmente, a questões trabalhistas. Interessante observar que as representações sindicais não incluem em seus acordos cláusulas de melhoria da qualidade do ensino, nem sobre investimentos relevantes para alunos e professores. Não existe qualquer foco em questões estratégicas e de sustentabilidade do setor, como compromissos de investimentos, produtividade, participações em resultados, proteção e cuidados com os usuários, etc. Uma análise do conteúdo das convenções coletivas de trabalho¹⁷, por exemplo, mostra que a maior preocupação dos empregados e “patrões” é garantir direitos e garantias aos trabalhadores, o que justifica o grande número de cláusulas relativas a salários, reajustes de salários, jornada de trabalho, licenças, férias, respeitando as normas especiais relativas à categoria.

Foram analisadas 42 convenções coletivas de trabalho firmadas entre os sindicatos que representam os docentes do ensino superior privado e os sindicatos que representam as entidades patronais em 2001 e 2002. A tabela abaixo mostra as unidades da federação nos quais as convenções coletivas foram obtidas.

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

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

Tabela 12

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

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

- Cláusulas de natureza econômica e salarial. As cláusulas dizem respeito a reajustes salariais, compensações salariais, piso salarial, adiantamento salarial, adicional por tempo de serviço, repouso semanal remunerado, horas extra, pagamento de horários vagos (janelas), pagamento adicional por pesquisa, pagamento por supervisão e coordenação de ensino, pagamento adicional por aluno em classe ou pelo acúmulo de turmas, adicional noturno, irredutibilidade da remuneração, pagamento antecipado de férias, salário durante o recesso escolar.
- Cláusulas referentes a ganhos indiretos, como plano de saúde, licença paternidade, descontos em cursos de pós-graduação,

auxílio funeral, auxílio creche, bolsas de estudo para filhos, tíquete alimentação.

- Cláusulas sobre regime de trabalho. Tratam de isonomia salarial, demonstrativo de pagamentos, intervalo para descanso, abono de faltas, reposição de faltas, contratação do professor, estabilidade no emprego, aposentadoria, suspensão de contrato de trabalho, aviso prévio, demissão por justa causa.
- Cláusulas sobre condições de trabalho. Incluem cláusulas como garantia de fornecimento de uniforme para os professores, duração das aulas, limite do número de alunos por turma, carga horária, mudança de disciplina, salas de professores.
- Cláusulas sindicais, como salário dos dirigentes sindicais, mensalidades da contribuição sindical, assembléias gerais, publicações sindicais e participação em cursos promovidos pelos sindicatos.
- Cláusulas que tratam de temas relacionados à carreira docente e a cursos de capacitação. No que se refere à capacitação, procura-se garantir, nos estabelecimentos de ensino, a realização de cursos de atualização ou aprimoramento profissional dos docentes. Em alguns casos, reivindicam-se, nos acordos, concessão de licença remunerada ou licença sem prejuízo salarial para a participação dos professores em cursos de especialização, mestrado ou doutorado. Em relação à carreira, as cláusulas tratam de planos de cargos e salários, estabelecendo diferenciação salarial e progressão funcional baseados na titulação.
- Cláusulas instituindo as Comissões Permanentes de Negociação, para arbitrar os conflitos entre empregados e empregadores, incentivando as partes a resolverem seus litígios sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

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

UM DEBATE FUTURO: A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO SETOR ECONÔMICO E REGULAÇÃO

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas¹⁸ (CONAE) separa as unidades de produção segundo as atividades econômicas exercidas em

18 Segundo o IBGE “as classificações de atividades econômicas são construídas para organizar as informações das unidades de produção, com o objetivo de produzir estatísticas dos fenômenos derivados da participação destas unidades no processo econômico. Servem

quatro níveis hierárquicos: seções, divisões, grupos e classes. A educação está na seção “Serviços Prestados às Famílias” dividindo-se, por sua vez se, em quatro grupos: educação infantil e ensino fundamental, ensino médio, ensino superior¹⁹ e educação profissional e outras atividades de ensino. As instituições de ensino superior são unidades produtivas que combinam capital humano, tecnologia e infra-estrutura para prestação de serviços educacionais. Combinando as informações da CONAE com a Relação Anual das Informações Sociais (RAIS)²⁰, que cobre 97% do mercado formal de trabalho, observa-se que o rendimento médio do pessoal ocupado na educação superior, em 2002, era de R\$ 1.861,66, o que corresponde a 34ª posição em um total de 223 grupos da CONAE. Mais importante é observar que, em 2002, a massa salarial média mensal da educação superior movimentou R\$ 588 milhões, representando o sétimo maior volume entre todos os grupos da CONAE. Em termos percentuais, essa participação correspondeu a 2,4% da massa salarial do setor formal da economia.

Tabela 13

Massa salarial média mensal de setores contemplados pela CONAE, Brasil, 2002

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

Fonte: RAIS (2002).

para classificar as unidades de produção de acordo com a atividade que desenvolvem, em categorias definidas como segmentos homogêneos quanto à similaridade de funções produtivas (insumos, tecnologia, processos), características dos bens e serviços, finalidade de uso, etc.” (Classificação Nacional de Atividades Econômicas, p. 13, versão 1.0, 2ª edição).

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

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

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

Outra forma de observar a relevância econômica da educação superior é comparar sua receita bruta com a receita de algumas empresas importantes dos setores de transporte aéreo e comunicações, e com a de grandes empresas que operaram na Bolsa de Valores de São Paulo. Por exemplo, das empresas de telecomunicações, apenas a Telemar, maior empresa de telecomunicações em receita bruta e segunda maior empresa do Brasil à época²¹, teve o montante da receita bruta acima da movimentada pela educação superior em 2002. No mesmo, ano, as quatro maiores empresas de transporte aéreo juntas (Varig, Tam, Gol e Vasp) tiveram receita bruta inferior à receita do setor privado de educação superior. Além disso, a receita bruta da maior empresa de bebidas do Brasil, a AMBEV, assim como a da maior mineradora do país, a Vale do Rio Doce, estavam um pouco abaixo das receitas obtidas no setor educacional privado. Quando se considera educação superior pública e privada somente a Petrobrás (maior empresa do país) apresentou, em 2002, receita maior que a educação superior brasileira.

21 Revista *Valor 1000* (Edição 2004).

Tabela 14

Receitas brutas de empresas selecionadas, Brasil, 2002

Educação superior e empresas selecionadas	Receita bruta de vendas e/ou serviços
Educação superior	29.109.821
Educação superior pública	13.323.435
Educação superior privada	15.786.386
Petrobrás	99.164.118
Empresas do setor de telecomunicações	48.413.253
Telemar	16.091.356
Embratel	9.217.872
Embraer	7.836.858
Vale do Rio Doce	15.267.167
Ambev	14.279.868
Empresas do setor de transporte aéreo	13.129.826
Varig	7.111.204
Tam	3.471.910
Gol*	1.497.393
Vasp	1.049.319

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

* Valor referente ao ano de 2003.

O setor da educação superior é muito complexo, dinâmico e robusto para estar submetido apenas à microregulação governamental²², assim como é economicamente muito relevante para não dispor de uma análise prospectiva e estratégica de suas metas e de programas centrais em termos de sua sustentabilidade e qualidade educacional. Seria hora de lançar um olhar sobre o setor educacional do ponto de vista de sua realidade econômica constitutiva, possibilitando não apenas uma descrição mais acurada da educação superior no país, como também permitindo criar uma realidade regulatória mais apropriada.

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

BIBLIOGRAFIA

- Duderstadt, James J. e Womack, Farris W. 2003 *The Future of the Public University in America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Hoffman, R. 1998 *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza* (São Paulo: EDUSP).
- Nunes, Edson et al. 2002 *Teias de relações ambíguas: educação e ensino superior* (Brasília: MEC/INEP).
- Nunes, Edson et al. 2003 “Governando por Comissões” (Rio de Janeiro) Documento de Trabalho do Observatório Universitário Nº 16.
- OECD 2004 *Education at a glance: OECD indicators*.
- St. John, Edward P. e Asker, Eric 2003 *Refinancing the College Dream: Access, equal opportunity, and justice for taxpayers* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).