

# Marco Regulatório, Universidade e Mercado

---

Edson Nunes\*<sup>1</sup>

*A discussão sobre um marco regulatório para o ensino superior, bem como o decorrente estabelecimento de um sistema brasileiro de educação superior precisa contemplar, aberta e sinceramente, algumas questões fundamentais, até agora, talvez, obscurecidas, ou encobertas da luz do sol por teimosas peneiras.*

**A opção pelo mercado:** A Constituição Federal de 1988, à semelhança das que a antecederam, escolheu o mercado como forma possível de expansão da educação superior ao estabelecer que o “ensino é livre à iniciativa privada”, desde que atenda às normas gerais da educação nacional e desde que seja autorizada e avaliada pelo Poder Público. Em verdade, desde a Constituição de 1937 o preceito de que a educação é livre à iniciativa vem sendo repetido nas Cartas brasileiras. Desta forma, foi a Constituição --e não os planos de Reforma do Estado-- que plasmou a natureza eventualmente privatizante da educação superior brasileira.

**A opção pelo mercado como política permanente:** Ainda que não se possa apontar o momento preciso em que se deu a decisão de expandir o terceiro grau preponderantemente através do setor privado, a evidência empírica aponta para a materialidade de tal decisão. Desde a década de 70 o número de alunos matriculados em instituições de educação superior (IES) privadas excedia os 60%, mantendo-se neste patamar, com variações insignificantes, até 1996, quando começa um processo de expansão que trouxe tal proporção para a casa dos 70% em 2003. Exercício estatístico, com base na taxa pregressa de expansão, estima que em 2008 será ultrapassada a marca de 75% e que em 2010 a cifra se aproximará dos 80%.

O número de IES privadas manteve-se razoavelmente constante, em torno de 650, entre 1980 e 1997, a partir de 1998, o crescimento é notável, passando de 764 para 1.842 IES privadas em 2004. O número de IES públicas oscila em torno de 200 no período 1980-2004.

O mesmo exercício estatístico acima mencionado, procurando estimar o crescimento através de adicional indicador, não exclusivamente a taxa pregressa, ao incorporar a correlação, com significativa linearidade, entre número de IES e número de estudantes, no período 1980-2004, aponta a possibilidade de que o número de matrículas no setor privado possa estar tendendo para 80% já no ano presente. Seja como for, caminhamos para um tamanho proporcional jamais visto no país e peculiar no mundo contemporâneo.

Os números do Orçamento Geral da União (OGU) para o período 1996-2002 apontam para uma certa estabilidade do gasto com a educação superior como proporção do OGU, em torno de 1% do orçamento. Números para o período 1980-1996 mostram que o gasto total com educação manteve-se, na média, em torno de 9.5% do gasto social federal. Cerca de 70% do gasto direto do governo federal com

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Ciência Política pela U.C. Berkeley, é Pró-Reitor da Candido Mendes e Vice-Presidente da Câmara de Educação Superior do CNE.

educação é destinado ao ensino superior. Deste total, em 2002, 75% referem-se a pessoal, registrando que a cifra inclui os aposentados e pensionistas, o que dificulta a mais precisa compreensão do gasto efetivo nesta rubrica.

Como percentagem do PIB, em comparação com outros países, o Brasil apresenta um dispêndio proporcionalmente satisfatório, sendo que, infelizmente, o custo médio por estudante do ensino superior, como proporção do PIB per capita, é muito mais alto no Brasil do que na vasta maioria dos países do mundo.

Sabendo-se que orçamentos são animais resistentes à sua reestruturação interna e observando-se o orçamento brasileiro ao longo de décadas, admite-se que dificilmente as proporções gastas com educação, principalmente a superior, possam conhecer qualquer alteração substantiva, cláusula esta que exigirá, por certo, difíceis decisões alocativas no futuro.

**O desviante caso brasileiro:** Em termos comparativos, o país apresenta-se como um ponto fora da curva, em termos do tamanho relativo de seu ensino superior público. Ao contrário de nossos 20-30% de estudantes no setor público, a média para os países da OECD é de 80% matriculados em instituições públicas. Em outras 13 nações participantes das estatísticas da OECD, a média é de 65%. Brasil, Filipinas, Coreia do Sul, entre outros poucos, são países que desviam dos números internacionais, com mais de 2/3 de seus estudantes matriculados em IES privadas. Exemplo da matriz capitalista dos dias de hoje, os EUA, é cortante: 75% de todos os 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.

**Marco Regulatório, Mercado e Estado.** Discute-se hoje tanto a reforma universitária, quanto o estabelecimento de um sistema brasileiro de educação superior, bem como a propositura de um marco regulatório para o setor. Estão engajados neste debate o Executivo, o Legislativo e a sociedade. Submeto que é fundamental que se aceite a premissa de que a opção pelo mercado transformou-se em escolha permanente, de modo a melhor formular argumentos conducentes a um marco regulatório. Apesar das dificuldades simbólicas, talvez ideológicas, da adoção explícita de tal perspectiva, até mesmo por suas implicações estratégicas e internacionais (tendo em vista a discussão sobre a educação como um serviço de mercado internacional), creio ser incontornável tal admissão, de modo a afastar a peneira com a qual vimos cobrindo a luz do sol. Em que pese tais dificuldades, o atual governo já endossou esta perspectiva, ou seja, valeu-se de justificativas de mercado, ao fazer uso de argumentos relativos à equalização de custos entre Universidades privadas e Centros Universitários, para decretar o eventual fim dos Centros que não se transformarem em Universidades até 2007. Em suma, tanto a realidade, quanto o discurso de governo perfilham a conclusão de que a educação superior repousa em robusto componente de mercado. Admite-se, inclusive, recentemente, senão se incentiva, que as novas casas de ensino privado se constituam como sociedades mercantis, não mais como entidades sem fins lucrativos, muitas vezes aspirantes a problemáticos certificados de filantropia.

E quais as consequências disto?

Primeiro, é preciso definir um marco regulatório legal para a educação superior, tal como se fez, ainda que fragmentadamente, para outros setores da economia. A distinção essencial, contudo, é que, à diferença das áreas privatizadas, a educação

não é uma concessão pública, exatamente por ser livre à iniciativa privada. Segundo, o marco regulatório que se votará, visto que deve ser lei, precisará contemplar a regulação da competição por via de órgãos típicos da área econômica, de modo a proteger as instituições da competição predatória, de eventuais “dumpings”, incentivar a competição por eficiência, qualidade e preço, bem como viabilizar, o que parece inevitável no futuro, a fusão e absorção de umas instituições pelas outras, assim como a possível existência de firmas educacionais de escopo nacional. Terceiro, precisarão ser revistas as bases da chamada “lei do calote”, que imputa custos extra-mercado às entidades que, cada vez mais, são de natureza puramente mercantil, fazendo com que tal lei constitua, ela mesma, uma contradição lógica à natureza deste enorme setor econômico, criado ao abrigo do incentivo de políticas públicas. Quarto, precisará ser fortalecido o sistema de avaliação da IES, inclusive por departamentos da área econômica de governo, de modo a contemplar dimensões relativas a custos, qualidade, direitos, deveres e compromissos. Quinto, *et pour cause*, será fundamental que se preste maior atenção ao sistema público de educação superior, como referência de ensino e pesquisa, visto que é simplesmente impossível garantir a viabilidade e a plausibilidade da escolha de expansão via setor privado se não se constitui um marco de referência robusto, cuja constituição depende exclusivamente do setor público, como obrigação irrecusável e imperativa. Sexto (e tal cláusula não expressa nenhuma preferência de natureza ideológica, apenas responde à evidência dos números) dadas as restrições e inércias orçamentárias, será inevitável, em algum tempo futuro, decisão sobre o fluxo e a repartição do volume de financiamento do setor público universitário, permitindo-se a existência de diversificação do sistema e admitindo-se o financiamento competitivo, intensivo e diferenciado das IES públicas através de mérito e qualidade, o que resultará em quebra de vários princípios de isonomia e isomorfismo hoje existentes.

**A opção privatista e a imperativa salvação do público.** A admissão de que a empreitada da educação superior é também uma questão de mercado, com suas pertinentes consequências regulatórias sobre o setor privado, exigirá, em contrapartida, que se preste atenção estratégica ao setor público universitário. É que o mercado é mal alocador de prioridades e valores imateriais e intangíveis, movendo-se em função de custos e oportunidades de ganho. Sendo mal alocador de prioridades estratégicas e valores, não se deve esperar que o mercado educacional responda adequadamente à estruturação de um sistema de ensino e pesquisa de superior e exemplar qualidade, que venha a servir de referência nacional, tanto pelos enormes custos envolvidos, quanto pela lógica mesma da competição por estudantes, recursos e resultados materiais e financeiros.

Referência acadêmica é matéria de Estado, não do mercado, por ser, em última instância, uma questão da sociedade. No momento, a discussão, encobrendo o sol com a peneira, não permite vislumbrar claramente os desafios e oportunidades trazidos pela decisão passada de expandir o ensino superior via setor privado. Ignorar as necessidades, a reforma, a diversificação, diferenciação e o adequado financiamento do setor público de educação superior será indesculpável, senão criminoso, no tempo e deixará o país à míngua de um sistema referencial de excelência acadêmica e de qualidade de ensino.