

Vol. 5

Nº 1

2017 - Maio

Revista de Defesa da Concorrência

PUBLICAÇÃO OFICIAL



2318 2253

Possíveis Impactos das Novas Diretrizes do FIES e Ead nas Estratégicas dos Oligopólios Educacionais⁷⁴

Eneida Cardoso de Britto Corrêa⁷⁵

RESUMO

No contexto de crises política, econômica e institucional experimentadas no país, a partir de 2015, o Ministério da Educação (MEC) realiza profundas alterações em duas importantes políticas públicas regulatórias voltadas para a oferta de Educação Superior Privada, que são: o Financiamento Estudantil (FIES) e Ensino a Distância (EaD). Tais alterações sugerem que as mantenedoras de instituições de educação superior, sobretudo as grandes instituições, consideradas oligopólios, alterem ou reforcem posicionamento mercadológico, a fim de aumentar a lucratividade e continuar a trajetória de crescimento, por intermédio da aquisição de rivais ou de parte dos ativos, o que contribui diretamente para aumento da quantidade de fusões e, por consequência do nível de concentração nos mercados relevantes relacionados a oferta de educação superior privada.

Palavras-chave: Educação Superior Privada; Oligopólios; Mercados Relevantes; FIES; EaD; Atos de Concentração.

ABSTRACT

In the context of political, economic and institutional crisis experienced in the country, from 2015, the Ministry of Education carries out major changes in two important regulatory public policies for the provision of Private Higher Education, which are: the Student Financing Program (FIES) and Distance Education (EaD). These changes suggest that the sponsors of higher education institutions, especially large institutions considered oligopolies, alter or strengthen market position in order to increase profitability and continue the path of growth through the acquisition of rivals or part of the assets. It is directly contributing to increasing the amount of mergers and accordingly the level of concentration in the relevant markets related to private higher education supply.

Keywords: Private Higher Education; Oligopolies; Relevant markets; FIES; EaD; Merger and Acquisitions.

Classificação JEL: L13

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior Privado; 3. As Mudanças

⁷⁴ Este artigo, elaborado como trabalho final da disciplina Organização Industrial do Mestrado Acadêmico de Economia da Universidade de Brasília (DF), contém excertos da dissertação *Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios*, apresentada pela autora, como trabalho final do Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2015.

⁷⁵ Mestre em Administração Pública pela FGV, MBA Executivo Internacional – Ohio University e MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública pela FGV, atualmente ocupando o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tendo atuado no mesmo cargo no Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Possui graduação em Ciências Sociais e História pela Universidade de Brasília (UNB) e experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão Governamental, Políticas Públicas e Educação Corporativa.

Normativas no FIES e EaD; 3.1. Financiamento Estudantil (FIES); 3.2. Educação a Distância (EaD); 4. Oligopólios Educacionais e o Modelo de Cournot; 5. Conclusões; 6. Referências.

1. Introdução

O crescimento do setor de prestação de serviços educacionais privados de nível superior no país, nas três últimas décadas, surpreende pelos percentuais significativos alcançados e pelas características indutoras, tendo sido o Estado o principal “incentivador” desse crescimento, por intermédio de políticas públicas regulatórias coordenadas e articuladas pelo Ministério da Educação (MEC), sendo as empresas prestadoras de serviços de educação superior privada as grandes responsáveis pelos resultados alcançados.

Políticas tais como o Financiamento Estudantil (FIES), utilizado por milhares de estudantes, como consumidores, e por empresas educacionais, via mantenedoras, propiciaram às Instituições de Ensino Superior (IES) acessarem a uma fonte de financiamento, quase um “capital de giro” sem riscos e subsidiado, e oportunizaram que estudantes, independente das suas condições materiais e, praticamente, com pouquíssimas exigências em termos de desempenho acadêmico, pudessem se graduar numa faculdade ou em uma universidade sem arcar com os custos financeiros de um curso superior no curto prazo, com o compromisso de, após a conclusão do curso, pagar os valores devidos em função da graduação para o Estado.

Por outro lado, a metodologia do Ensino a Distância (EaD)⁷⁶ propiciou que as ofertas de cursos superiores quebrassem as barreiras ou as fronteiras regionais, típicas do ensino presencial, permitindo que o processo ensino-aprendizagem, mediado por ferramentas e dispositivos tecnológicos e informacionais, seja disponibilizado nos mais diferentes e distantes municípios brasileiros, mas, ainda, sob a exigência de condicionantes relativos ao ensino semipresencial representado pelos Polos, em que alunos acessam os recursos tecnológicos e informacionais, bibliotecas, cumprem exigências acadêmicas, entre outros.

⁷⁶ O Ensino a Distância (EaD) ou Educação a Distância (segundo posição do Conselho Nacional de Educação - CNE) é modalidade educativa incentivada pelo Poder Público a mais de duas décadas tendo como referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 80. Baseada no tripé metodologia, gestão e avaliação, e oferecida tanto no âmbito das Rede Pública de Ensino e pelas Instituições Privadas, possibilitou ao longo dos últimos anos, no que se relaciona ao Ensino Superior, a ação articulada entre políticas, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), as Diretrizes Curriculares e o Projeto Pedagógico de Curso (PPC) fossem aplicadas em ambientes virtuais, multimídias e interativos. Todavia a aplicação da metodologia de EaD é bem mais ampla e goza de tratamento diferenciado pelo Poder Público.

Todavia, o cenário político e econômico mudou substancialmente nos dois últimos anos⁷⁷ exigindo alterações significativas na modelagem do FIES e, ainda, no Ensino a Distância, que, num primeiro momento, exige investimentos significativos em equipamentos tecnológicos (*hardware*) e de informação (*software* e aplicativos), espaços físicos equipados e pessoal especializado para orientar os estudantes, no modo a distância, e nos Polos, mas que podem ser rapidamente diluídos, pois os recursos informacionais das novas plataformas educacionais permitem alcançar um público muito maior do que num ambiente presencial, sendo a capilaridade do EaD um dos grandes diferenciais em relação ao ensino presencial em salas de aula tradicionais, sugerindo que essa *modalidade educativa* possa vir a ser uma das principais estratégias concorrenciais dos grandes grupos educacionais em seu processo de expansão.

Outra possibilidade adotada pelos grupos educacionais, objeto de exame, de avaliação e de julgamento de órgãos colegiados concorrenciais e reguladores, são as *fusões e aquisições horizontais*, que, direta ou indiretamente, estão moldando o mercado de prestação de serviços de ensino superior privado nos seus aspectos concorrenciais e educacionais.

O objetivo deste ensaio é investigar e refletir sobre as estratégias negociais de grandes grupos educacionais que atuam no setor de prestação de serviços educacionais de nível superior – *oligopólios educacionais* – na busca por otimizar os seus lucros via fusões e aquisições, tendo como consequência o aumento no nível de concentração nos mercados relevantes associados.

Pretende-se, ainda, neste estudo, verificar se as alterações pontuais nos marcos regulatórios das políticas públicas educacionais de nível superior, especialmente FIES e EaD, podem induzir os agentes econômicos a tomarem decisões que aumentem as operações com viés concentracionista aumentando o portfólio de produtos e o nível de oferta dos serviços.

Utilizamos como referencial teórico o Modelo de Cournot, partindo da hipótese de que se todas as empresas operam com produtos homogêneos⁷⁸, o mesmo preço e a mesma

⁷⁷ No final de 2014, concluída a reeleição da ex-Presidente Dilma Rousseff, as primeiras manifestações presidenciais, destacam o propósito de adoção de medidas para melhorar a economia, com claros sinais de esgotamento; Reforma Política, inclusive com proposta de plebiscito; Reforma Tributária, tendo em vista os conflitos distributivos, e o combate a corrupção, com medidas para criminalizar o “caixa dois”. Em termos de implicações para a Educação Superior, já havia claros sinais de redução significativa de recursos financeiros com impactos diretos no financiamento estudantil e na oferta de bolsas de estudos, o que ocorre efetivamente a partir do primeiro semestre de 2015.

⁷⁸ O conceito de produtos homogêneos tem sido associado aos mercados de concorrência perfeita, onde uma grande quantidade de firmas oferece produtos que são perfeitos substitutos entre si. No caso do mercado de prestação de serviços de educação superior observa-se um grande número de firmas ofertando cursos superiores, mas, também, a presença de empresas dominantes, no conjunto compõem **uma estrutura oligopolista de mercado**. Na caracterização dos cursos superiores ofertados por instituições privadas numa estrutura de mercado oligopolista, mas fortemente regulada pelo Estado, que estabelece **barreiras à entrada**, há de se considerar que o processo regulatório tende a “homogeneizar” os produtos, na medida em que os pré-requisitos e condicionantes impostos relacionados as diretrizes curriculares nacionais e os parâmetros de qualidades dos cursos exigidos para o credenciamento das instituições educacionais e respectivas autorizações de cursos são iguais para qualquer

tecnologia, e fazem as suas escolhas estratégicas simultaneamente, existirá uma coincidência no custo marginal. Todavia, a margem de lucro estará diretamente associada às **quantidades produzidas**, sendo oportuno e desejável, para o acréscimo no nível de lucratividade e o crescimento contínuo, **a adoção das estratégias de compra de rivais ou de seus ativos parcialmente**.

Como recursos de pesquisa, foram utilizados: investigação documental com leitura de estudos setoriais, relatórios, notícias, jornais, informativos; pesquisa bibliográfica e em redes eletrônicas; estudos de pareceres públicos de Atos de Concentração (AC), conservados no interior do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – autarquia responsável pelo exame de mérito e julgamento dos AC; exames de notas técnicas, pareceres e relatórios elaborados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), unidade orgânica do MEC responsável pelo credenciamento de instituições educacionais de nível superior e **autorização de cursos**.

2. Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior Privado

O Ensino Superior Privado, nas três últimas décadas, se firmou como o grande motor de desenvolvimento da educação superior no país, e, mais, como um mercado vigoroso que cresceu proporcionalmente e em complexidade. Vários fatores contribuíram para esse movimento ascendente, com destaque para o processo de globalização que “(...) 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 (...)” (CORREA, 2015, p.15); e, ainda, internamente, a Constituição Federal de 1998, reconhece no art. 209 a participação da iniciativa privada no processo educacional em todos os níveis.

O fenômeno de crescimento, que não é nacional, ao contrário, é um movimento internacional, cujas forças atraem não somente instituições tradicionais do setor, mas também

instituição privada, independente do curso. Uma possível diferenciação estará no quantitativo de vagas a serem autorizadas e no processo avaliativo *a posteriori* nos termos dos Decretos nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e nº 7.690, de 2 de março de 2012. O aluno que lograr êxito na conclusão de um curso superior numa instituição credenciada, seja bacharelado, licenciatura, tecnólogo ou curso superior à distância, numa instituição pública ou privada, independentemente da localização da IES na Federação, ou do preço do curso, terá direito a um diploma que o credencia, entre outros direitos, ao exercício de uma atividade profissional reconhecida. Nesse sentido, adotamos para fins deste estudo a abordagem de produto homogêneo sob a ótica da prática reguladora, como uma aproximação conceitual para o melhor entendimento do modelo, mas sem olvidar a existência de outros fatores determinantes na escolha final do consumidor, tais como: marca, tradição, publicidade/informação, preço, etc.

algumas *non profit*, hoje reconhecidas como Terceiro Setor⁷⁹, e, sobretudo instituições lucrativas que representam o 2º Setor, que se chama *Mercado*.

Demonstramos na Tabela 1, a seguir, elaborada por Corrêa, em 2015, na defesa de um novo modelo regulatório híbrido, o intenso ritmo de crescimento do mercado de prestação de serviços educacionais, de 2000 a 2012, na perspectiva das matrículas efetuadas nos cursos de graduação:

TABELA 1: HISTÓRICO DE MATRÍCULAS

Ano	Públicas	Com fins Lucrativos	Sem fins Lucrativo	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 Representação Setorial em 2000	100.1%	688.2%	81.6%	-100.0%	-	193.6%	162.0%
Representação Setorial em 2012	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.

Todos os segmentos que ofertam cursos superiores apresentaram crescimento. Mas o segmento com fins lucrativos apresentou uma variação de 688,2% no espaço de 13 anos, bem superior aos demais. Nos últimos anos, discute-se um arrefecimento na tendência de crescimento, possivelmente causado pelas crises política e econômica, pano de fundo para a

⁷⁹ 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. Uma das características de maior relevância social do Terceiro Setor, além da vocação social, é o porte das instituições que, em sua maioria, são de médio e pequeno porte, distribuídas em todo território nacional, com concentração nas regiões metropolitanas do Centro – Sul. Essa dispersão espacial associada ao porte permite que tais entidades consigam avançar em locais pequenos e de infraestrutura menor, como, por exemplo, no caso de uma Faculdade cuja instalação no interior do país é mais fácil de ser viabilizada, do que um Centro Universitário ou uma Universidade com todos os seus cursos.

alteração no mais importante programa do Governo Federal de acesso à educação superior no país, que é o Financiamento Estudantil (FIES), principalmente, a partir de 2015.

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

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

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

A consequência de maior visibilidade desse processo é o surgimento e a consolidação de superestruturas organizacionais de natureza educacional, mas com um *modus operandi* bastante diverso e complexo pelo seu gigantismo e por sua tendência concentradora, são os **Oligopólios Educacionais**. A Nota Técnica 326/2013-CGLNRS/DPR/SERES/MEC assim define Grupos Educacionais: “(...) Concentração de empresas, sob a forma de integração (participações societárias, resultando no controle de uma ou umas sobre as outras), obedecendo todas a uma única direção econômica (...)”.

Em dados mais recentes compilados na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)⁸⁰ do MEC é possível observar que o segmento da iniciativa

⁸⁰ O MEC conta na sua estrutura organizacional com duas secretarias finalísticas que atuam diretamente com Educação Superior: Secretaria de Educação Superior (SESU); Secretaria de Supervisão e Regulação do Ensino Superior (SERES); e 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, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES); o

privada com fins lucrativos, mesmo com a queda nos valores das mensalidades, continuou avançando e aperfeiçoando suas práticas de gestão a cargo das **mantenedoras**, mas num processo de fusão e de aquisições, que, inicialmente, era tratado, no âmbito da SERES, como processo de transferência de manutenção⁸¹. No ranking apresentado a seguir, temos os principais grupos em atuação no país.

TABELA 2: RANKING DOS 20 MAIORES GRUPOS ECONÔMICOS EDUCACIONAIS

ORD	Grupo Econômico	Nº de Mantenedoras	Matriculas	Market share
1	KROTON EDUCACIONAL S.A.	120	1019842	17,4%
2	ESTACIO PARTICIPACOES S.A.	44	388364	6,6%
3	ASSOCIACAO UNIFICADA PAULISTA DE ENSINO RENOVADO OBJETIVO (UNIP)	33	365538	6,2%
4	REDE INTERNACIONAL DE UNIVERSIDADES LAUREATE LTDA	10	229310	3,9%
5	UNIAO DAS INSTITUICOES EDUCACIONAIS DO ESTADO DE SAO PAULO	113	84032	1,4%
6	SER EDUCACIONAL S.A.	21	82901	1,4%
7	GAEC EDUCACAO S.A.	7	71926	1,2%
8	CENTRO ESTADUAL DE EDUCACAO TECNOLOGICA PAULA SOUZA	75	59790	1,0%
9	ASSOCIACAO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL – AELBRA	8	47657	0,8%
10	DEVRY BRASIL	8	35210	0,6%
11	INSTITUTO MANTENEDOR DE ENSINO SUPERIOR DA BAHIA LTDA – ME	6	33597	0,6%
12	FUNDACAO PRESIDENTE ANTONIO CARLOS CAMPANHA NACIONAL DE ESCOLAS DA COMUNIDADE	21	18698	0,3%
14	SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – SENAC	19	17719	0,3%
15	GRUPO IBMEC EDUCACIONAL S.A	8	11649	0,2%
16	INSTITUTO ENSINAR BRASIL	21	10657	0,2%
17	ASSOCIACAO EDUCATIVA DO BRASIL - SOEBRAS	12	10225	0,2%
18	UNIAO SOCIAL CAMILIANA	6	9628	0,2%
19	SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL	49	8583	0,1%
20	ITPAC-INSTITUTO TOCANTINENSE PRESIDENTE ANTONIO CARLOS LTDA	12	6770	0,1%
TOTAL		637	2.535.979	43,1%

Fonte: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Ministério da Educação, 2016. Reproduzida com adaptações.

Conselho Nacional da Educação (CNE); o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (4), principais parceiros da SERES, área reguladora responsável, entre outros por: planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação; e autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos.

⁸¹ A transferência de manutenção, nos termos da Portaria MEC nº 40/2007 é considerada um incidente na vida organizacional da IES, ou seja, um ato extraordinário que requer da **Mantenedora** a comprovação, entre outros, da qualidade na prestação de serviços. O entendimento deste importante instituto, requer a recuperação dos conceitos de mantenedora e mantida. A mantenedora é responsável pelos aspectos organizacionais, societários e financeiros e possui personalidade jurídica, mantendo sob a sua responsabilidade uma ou várias instituições de ensino, provendo os recursos necessários à instituição. A Mantida responde pelas atividades acadêmico-pedagógicas, e depende economicamente e administrativamente da Mantenedora.

Os vinte maiores grupos educacionais – que podem representar uma mantenedora ou várias – em atuação no país, respondem por **43,1%** do mercado de prestação de serviços educacionais, considerando apenas as matrículas nos cursos superiores de graduação ofertadas em 637 Instituições de Educação Superior (IES), significando que 43,1% do alunado está cursando o nível superior nessas instituições, correspondendo a **2.535.979 matriculados**, de um total de 7.828.013 inscritos no ensino superior, segundo dados do Censo da Educação Superior, ano 2014, promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Segundo o Censo Superior 2014, são 2.368 instituições em atividade no território nacional, dessas 2070 são privadas, correspondendo a 87% do total, e 298 são públicas, o que equivale a 13%, em regra, universidades e institutos federais. As matrículas na rede privada equivalem a 5.827.011, o que corresponde a 75% do total de 7.828.013 inscrições. A rede pública responde por 1.961.002 matrículas, equivalente a 25%. Em 2014, foram ofertados 32.828 cursos superiores, 21.842 por IES privadas – 67% – e 11.036 por universidades e institutos federais, o que equivale a 33% do total da oferta.

As pesquisas do MEC indicam três naturezas de grupos econômicos atuando com educação superior: de capital aberto; capital estrangeiro; e outras categorias. Os grupos de capital aberto são: Kroton Educacional S.A.; Estácio Participações S.A.; Ser Educacional S.A.; e GAEC Educação S.A. Essas empresas possuem ações negociadas na BM&F Bovespa⁸². Em relação à participação de capital internacional, dois grupos se destacam: Rede Internacional de Universidade Laureate Ltda. e Devry Brasil.

Em outra abordagem, a Revista Exame, em Edição Especial, classificou os 200 maiores grupos privados com atuação no país em 2015, considerando as vendas líquidas. No conjunto, eles tiveram receita de 720 bilhões de dólares em 2015, respondendo por 2,9 milhões de empregos. Os lucros alcançaram 9 bilhões de dólares, uma redução de 71% em relação ao ano anterior. Os Grupos Kroton Educacional, de Belo Horizonte (MG), e Estácio, do Rio de Janeiro (RJ), aparecem nas posições 100 e 152, respectivamente. Em 2014, ocupavam a posição 126 e 169, respectivamente, o que demonstra a trajetória ascendente dos dois principais grupos educacionais cujas vendas líquidas alcançaram R\$ 5, 51 bi – Grupo Kroton, e R\$ 3,07 bi Grupo Estácio, em 2015.

⁸² A Bolsa de Valores de São Paulo Bovespa era a oficial do Brasil até iniciar um processo de fusão com a BM&F, Bolsa de Mercadorias e Futuro, que culminou na criação de uma nova instituição, denominada BM&F Bovespa no dia 8 de maio de 2008.

O entendimento quanto à estrutura organizativa/administrativa do Sistema Federal de Ensino relaciona-se diretamente com a organização acadêmica. Na Tabela 3, adiante, são apresentadas as distribuições:

TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DE INSTITUIÇÕES 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, em 2015, com os dados do CENSUP 2013.

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, de pesquisa e de extensão é uma diretriz de difícil implementação no atual cenário educacional de nível superior.

Essa classificação ou taxinomia, além de não identificar e representar a diversidade e a complexidade das IES em termos de estruturas, de funções, de objetivos, de características, de tipos de graus concedidos, de variedades de cursos, de 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 de Centros Universitários são bem menores que as das 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 MEC⁸³, não existe a obrigatoriedade de integração de pesquisa e de ensino, como entendido nos meios acadêmicos, sendo a extensão um conceito difuso. Assim, nesse ambiente de nível superior privado, é possível inferir: a) a realização de pesquisas está restrita às Universidades; e b) a classificação das instituições de ensino superior está a cargo do Mercado. O último, por sua vez, tenderá em optar por modelos acadêmicos de menor custo, considerando que, nas palavras de Nunes (2012, p. 239 e 240):

(...) a articulação do ensino, pesquisa e extensão em instituições de excelência que, segundo a legislação deve caracterizar o ensino ministrado nas universidades é **dispendiosa. Requer concentração de recursos materiais e humanos**, e não dispersão como vem sendo sugerido pelo grande número de universidades (públicas), que seriam obrigadas a fazer atividades de pesquisa. (NUNES, 2012, p.) (Adaptação e grifo nosso).

⁸³ 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.

Ainda em relação aos modelos organizativos, é importante destacar que a evolução do mercado do ensino superior privado permitiu a criação de novos segmentos ou novas camadas que não se incorporam à divisão tradicional mantenedora, mantidas ou IES, adotados pelo MEC/SERES. Os Grupos Educacionais não são, em princípio, mantenedores, eles **possuem** mantenedoras, que estão em diferente patamar, como, por exemplo, no caso do Grupo Kroton. Não existe nenhum registro formal no **e.Mec**, em que possam ser pesquisadas informações sobre o Grupo, mesmo que educacionais. Todavia, esse é o maior grupo econômico educacional em atuação no país, composto por 120 instituições, que, por sua vez, desdobram-se em universidades, faculdades e centros universitários *mantidas*, os quais, também, desdobram-se em unidades (se no mesmo município), campi e polos (para atividades de EaD).

Tal situação exemplifica o gigantismo e a complexidade do ambiente mercadológico de ensino superior, e coloca um grande desafio tanto para o órgão regulador, quanto para o Sistema de Defesa da Concorrência, pois, em regra, os exames e os julgamentos do CADE perpassam a “camada” **Grupos Econômicos**. Entretanto, as análises e as decisões do MEC/SERES perpassam a “camada” **Mantidas**, e, **ocasionalmente**, a “camada” **Mantenedoras**, como nos exemplos da transferência de manutenção ou da assistida.

Outro ponto de reflexão é a forma como os exames são processados. Se de um lado, o CADE, corretamente, preocupa-se com a defesa da concorrência e, por consequência, com os possíveis abusos ou desconformidades que levem ao exercício abusivo de poder de mercado em detrimento dos demais interesses sociais, o MEC, principalmente, nos exames relativos à transferência de manutenção, preocupa-se com a continuidade da prestação dos serviços educacionais, o que também é meritório, mas reproduz o mesmo modelo de exame do credenciamento das instituições. Todavia, pergunta-se: a qualidade do ensino; a correta alocação das novas instituições; os produtos educacionais ou *entregas* sociais; a gestão dos recursos; a seleção das instituições pela sua capacidade de oferta e inovação; a adequabilidade dos cursos às demandas regionais, etc. No contexto acima exposto: quem está pensando essas grandes questões ou políticas? Tais questões, pela sua relevância, não deveriam estar articuladas ou coordenadas nos momentos cruciais em que organizações educacionais estão se fundindo ou associando?

Tão importante quanto conhecer os atores e as autoridades que atuam na educação superior privada é fundamental entender de que tipo de *mercado* estamos falando, pois o mercado de prestação de serviços educacionais é dotado de uma dinamicidade, em que várias características e peculiaridades delimitam “fronteiras” e distinções entre os produtos entregues

pelas IES, que vão de cursos superiores, pós-graduações tanto nas modalidades presencial ou a distância (EaD), quanto no Sistema de Soluções Educacionais (SSE), entre outros.

As empresas prestadoras de serviços educacionais tendem a diversificar o negócio educacional. Além do EaD, que exige investimentos em novas tecnologias e inovação, o 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 à etapa atual: a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias para uso em tablete, com o objetivo de substituição total ou parcial do material impresso. Em levantamento realizado pela HOPER Educação, em 2013, foram identificadas 43 Marcas no Mercado operadas por 30 Players, alguns bastante conhecidos como, por exemplo, os Grupos Objetivo, Mackenzie, Positivo, Kroton, Editora FTD, entre outros.

Em recente estudo publicado pelo CADE, foram explicitadas a forma de abordagem da Educação Superior Privada nas dimensões **produto e geográfica**. Desde 2007, foram notificadas ao Conselho várias operações, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, também conhecida como Lei Antitruste. Todavia, apenas em outubro de 2012, aprovadas e concluídas dezenas de análise de operações, o Conselho “(...) **julgou o primeiro ato de concentração** onde foram encontradas participações de mercado resultantes da operação acima de 20% (...)”^{84,85} (Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior, p. 43) considerada a *linha de corte* para verificação de eventual exercício de poder de mercado.

O CADE iniciou a sua participação nos exames dos atos de concentração em 2001, em decorrência da mudança da regulação no setor e, sobretudo, por causa do processo de expansão da educação superior privada. Nesse ano, o órgão julgou e aprovou a entrada do Grupo Americano Apollo no capital da antiga Pitágoras (atual Kroton). Entretanto, somente a partir do segundo semestre de 2007, o movimento de fusões e de aquisições se intensificou, criando a necessidade do CADE examinar muitas operações, implicando, assim, na construção de um

⁸⁴ A Lei Antitruste estabelece referenciais de valores mínimos para que uma operação de fusão/aquisição deva ser apresentada previamente para exame obrigatório de conformidade, de caráter autorizativo. Os valores atuais são de R\$ 750.000.000,00 de faturamento bruto anual e R\$ 75.000.000,00, conforme incisos I e II, do art. 88 da Lei nº 12.529/2011 e PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 994, DE 30 DE MAIO DE 2012.

⁸⁵ Ato de concentração nº 08012.008706/2011-53 (Requerentes: Anhanguera Educacional Ltda.; Instituição Educacional Professor Luiz Rosa Ltda.), aprovada sem restrições em 31/10/2012.

arcabouço jurisprudencial sob a ótica concorrencial que pudesse refletir um mercado dinâmico em rápida formação.

Nesse sentido, vários julgados, até 2008, doze no total⁸⁶, sobretudo envolvendo o Grupo Estácio, pormenorizaram as características dos mercados relevantes relacionados ao ensino superior privado. O auge desse processo de fusões e de aquisições ocorre entre 2011 e 2013, sendo os grupos de maior destaque, pela quantidade de operações formado por: Kroton, Anhanguera, Estácio, Laureate, Anima e Cruzeiro do Sul, segundo os registros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

É importante salientar que uma operação de compra e venda de instituições de ensino superior, na prática do MEC, é uma **negociação de manutenção de uma IES** – seja universidade, seja centro de ensino superior ou faculdade, e quem negocia são as *mantenedoras*, pessoas jurídicas de fato e de direito, que podem adquirir novas mantidas ou o controle societário de uma entidade mantenedora, que pode vir a ser adquirido por terceiros – fundos de investimento; outros grupos econômicos, etc. Nesse sentido, extraímos do Caderno de Educação do CADE esclarecedor comentário acerca dos Fundos de Investimento e o impacto na análise dos atos concorrenciais:

(...) **Fundos de investimento em participação** – Para o entendimento mais profundo de como se constituem e agem as IES privadas no Brasil é necessário ainda que se considere outras instituições que começaram a participar do mercado na última década e foram fundamentais para a configuração atual do mercado de ensino superior privado: os fundos de investimento em participação (ou *private equity*). Esses fundos têm por objetivo aquisição de ações, debêntures, bônus de subscrição e outros títulos e valores mobiliários de companhias abertas ou fechadas.

A participação dos fundos de investimento **não se resume ao aporte de capital, eles têm influência direta em decisões estratégicas das empresas investidas.** Assim, apesar de os investimentos nas empresas muitas vezes terem caráter minoritário, os fundos têm como prática assegurar o controle de gestão para garantir as melhorias no negócio acima mencionadas. **É usual a elaboração de Acordos de Acionistas, os quais estabelecem cláusulas que visam garantir o direito ao fundo de indicar profissionais para posições de diretoria e conselho administrativo, o que garante que o controle executivo da empresa investida esteja também nas mãos do fundo de private equity.** Os fundos de investimento têm ou tiveram participação nos principais grupos empresariais do mercado de ensino superior, que lideraram o processo de fusões e aquisições de empresas analisados e julgados pelo Cade: o fundo Pátria (brasileiro) atuou no processo de expansão da Anhanguera; a Laureate tem participação do fundo norte-americano KKR; a Estácio tem investimentos do fundo GP, de origem brasileira; o fundo Advent (de origem norte-americana) foi um dos controladores do grupo Kroton durante o seu período de expansão e, em 2015, voltou a investir no mercado de ensino superior adquirindo IES no Rio Grande do Sul; o fundo Actis, de origem britânica, detém participação societária na Cruzeiro do Sul; e, a Anima Educação conta com investimentos do fundo brasileiro BR Educacional.

⁸⁶ Atos de Concentração de números: 08012.004402/2001-45; 08012.011611/2007-31; 08012.011782/2007-60; 08012.001740/2008-00; 08012.001741/2008-46; 08012.006180/2008-71; 08012.006864/2008-73; 08012.006789/2008-41; 08012.010747/2008-12; 08012.010741/2008-37; 08012.010748/2008-59; 08012.010746/2008-60.

A participação dos fundos de investimentos no capital social de empresas de educação traz implicações para a análise concorrencial empreendida pelo Cade, não só pelo **aumento das concentrações de mercado decorrentes dos processo de compra de concorrentes, como também pela necessidade de se atentar para a possibilidade de tais fundos terem participação em outras empresas concorrentes ou, ainda, participantes de outros estágios da cadeia produtiva capazes de gerar um processo de integração vertical com as instituições de ensino superior.** (...) (Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior – Cadernos do Cade, p. 23 e 24. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf>>.) (Grifo nosso).

As dimensões produto e geográfica são basilares no exame dos Atos de Concentração (AC). Além da participação de fundos de investimento, as análises, em regra, consideram muitos outros elementos, tais como: a existência ou não de sobreposições horizontais ou verticais; a atual e a futura composição acionária; os tipos e as modalidades de cursos oferecidos, e os perfis distintos dos consumidores (estudantes) pela ótica da demanda; a abrangência geográfica de atuação das mantidas; entre outros, para, em consequência, segmentar os mercados relevantes de ensino superior.

Nas primeiras análises empreendidas pelo CADE, utilizou-se um conceito simples para mercado relevante: *prestação de serviços de ensino superior privado*, à época suficiente para avaliar um mercado incipiente em termos de operações de fusões e aquisições. Com o passar do tempo e maior complexidade das operações, houve a necessidade de aprimorar as definições. Atualmente, os mercados relevantes do setor de ensino superior privado, considerando a *expertise* do CADE e as orientações técnicas da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, têm como elementos referenciais:

- Tipos de Programa: sequencial de formação específica; graduação; especialização (pós-graduação lato sensu); Mestrado (pós-graduação stricto sensu); e Doutorado.
- Cursos de bacharelado e licenciatura e cursos superiores de tecnologia – possuem diferenciações tanto pela ótica da demanda, quanto pela da oferta. Os primeiros possuem maior duração, de quatro a seis anos. Os cursos superiores de tecnologia possuem uma duração menor (em geral dois anos) e possuem foco profissionalizante, com aplicação da teoria e princípios.
- Modalidade de ensino – presencial ou ensino a distância.
- Cursos e eixos temáticos – última desagregação incorporada no modelo de análise de mercado relevante na perspectiva produto, sob as óticas da oferta e da demanda.

A dinamicidade do mercado de educação superior privada, representada pelo seu porte e complexidade, tem exigido dos órgãos reguladores e da defesa da concorrência uma atuação proativa no monitoramento e no acompanhamento das pretensões e dos pleitos dos agentes econômicos, afim de que os consumidores finais – estudantes – não tenham seus direitos prejudicados em termos financeiros e qualitativos. Entretanto, as constantes e recentes

alterações normativas e legais nos programas governamentais, diretamente relacionados às novas diretrizes políticas e fiscais criou novos desafios de coordenação e articulação para os agentes econômicos e regulatórios.

3. As Mudanças Normativas no FIES e na EaD

3.1 Financiamento Estudantil

O ano de 2015 foi paradigmático em relação a duas das principais políticas públicas de acesso de jovens estudantes ao ensino superior, sobretudo o privado, que são o Financiamento Estudantil e a Educação a Distância.

As instituições privadas, reconhecidamente, são imprescindíveis para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Espalhadas por todo o território nacional, as instituições de ensino privadas, compostas por empresas – representantes do Mercado ou do 2º Setor e organizações *non profit*, representantes do 3º Setor, vocacionadas socialmente, em regra, pequenas mas de grande capilaridade – ofertam conjuntamente mais de 75% das vagas. As IES, como são conhecidas, representam um conjunto de instituições diversificadas como Grupos Educacionais, Mantenedoras e Mantidas, grandes, médias ou pequenas instituições.

As metas do PNE estabelecem percentuais de cobertura da população na faixa etária de 18 a 24 anos, garantindo a elevação das taxas de matrícula – bruta e líquida⁸⁷ – para 50% e 33%, respectivamente, assegurando a qualidade da oferta. Tais objetivos são desafiadores em qualquer cenário, ainda mais num cenário de crises econômica e política, com indicativos fortes de ajuste fiscal.

O FIES é o instrumento viabilizador para o ingresso de jovens e adultos em instituições particulares de ensino, obedecendo critérios de renda e acadêmicos, possibilitando a concessão de financiamento a estudantes, que só após a conclusão do curso farão o ressarcimento aos cofres públicos, sob condições especiais.

Em 2010, o programa foi aprimorado, dos quais destacamos: a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que dispensa a apresentação de fiador e institui a possibilidade de pagamento do financiamento com trabalho; a redução dos juros para 3,4% a.a.; a ampliação do prazo de carência e de pagamento. Desde então, houve um

⁸⁷ A taxa bruta reflete a porcentagem de matrículas na educação superior em relação a população de 18 a 24 anos, segundo informações do Observatório do PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior>>. Acesso em: Em 2014, era de 34,2%, e a Meta é de 50% em 2024. A taxa líquida reflete a porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos na Educação Superior. Dados da mesma fonte indicam que em 2014 o alcance foi 17,7%, e a Meta em 2014 é de 33%.

progressivo aumento dos contratos formalizados, atingindo, em 2014, 732.662 contratações, envolvendo recursos aproximados da ordem de R\$ 30 bilhões.

Na Tabela 4, a seguir, apresentamos a evolução do FIES no período de 2010 a 2015, com base nos dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via e.SIC⁸⁸:

TABELA 4: EVOLUÇÃO DO FIES – ANOS 2010 A 2015

ANOS	CONTRATOS FORMALIZADOS	IES COM FIES	REPASSE FINANCEIRO EM BILHÕES
2010	76.159	985	0,88
2011	154.282	1310	1,83
2012	377.916	1541	4,47
2013	559.928	1619	7,57
2014	732.662	1636	13,69
2015	287.418	1463	14,09
TOTAL	2.188.365	-	42,53

Fonte: Elaboração da autora, com dados do FNDE, 2016.

Observa-se que o auge do Programa foi alcançado em 2014, ano eleitoral, em que mais de 730.000 alunos obtiveram financiamento, o que significou um desembolso de R\$ 13,69 bilhões. Vale ressaltar que, em que pese a redução 60,77% nos contratos formalizados entre 2014 e 2015, no último ano, houve um desembolso de R\$ 14,09 bilhões em virtude de ajustes de contas. Estimativas do saldo devedor total em fase de amortização revelam valores aproximados de R\$ 1.860.000.000,00, mas encontra-se em desenvolvimento sistema para o tratamento de dados relativos à inadimplência.

A redução significativa dos contratos formalizados em 2015 revela uma inflexão no Programa, além dos problemas de sustentabilidade financeira, em que são inseridas exigências para alunos e instituições ofertantes dos financiamentos.

Os novos critérios, publicados no início do segundo semestre de 2015, disciplinam, entre outros: a) os cursos com notas 5 e 4 terão mais vagas ofertadas, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo Distrito Federal) e em carreiras como engenharia, áreas da saúde e formação de professores; b) aumento de juros para 6,5% e novo teto de renda familiar mensal bruta *per capita* (atualmente o teto é de até 3 salários mínimos); c) apenas estudantes sem diploma do ensino superior poderão pleitear o financiamento, e desde que tenham feito o Enem a partir de 2010, com nota final de pelo menos 450 pontos, e que não tenham zerado a redação. Ressalte-se que professores da rede estadual estão isentos de cumprir os três requisitos, e pessoas

⁸⁸ Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e.SIC). Disponível em: <<http://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

que tenham concluído o ensino médio antes de 2010 não precisam cumprir a exigência de ter realizado o Enem, mas devem se encaixar nos outros dois requisitos.

Em 15/7/2016 foi anunciada a última grande alteração no FIES, com a publicação da Medida Provisória nº 741, de 14 de julho de 2016, em que as despesas com as taxas administrativas dos contratos do financiamento, repassadas para os agentes financeiros (CAIXA e BB), antes de responsabilidade do MEC, serão arcadas pelas instituições educacionais e equivalem a 2% sobre os contratos do FIES. Cálculos iniciais da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) estimam economia da ordem de R\$ 400 milhões.

A última medida foi divulgada e discutida como provisória no âmbito da ABMES. Todavia, combinada com as demais medidas restritivas adotadas em 2015, confere uma nova modelagem à política pública na busca de maior sustentabilidade e aderência às diretrizes educacionais e ao ensino de qualidade. Por outro lado, todas as IES deverão ajustar as suas programações e gestões financeiras, pois o impacto imediato é a redução da demanda ou das novas matrículas, sobretudo no ensino presencial.

3.2 Educação a Distância (EaD)

A EaD, atualmente considerada uma **modalidade de ensino** que articula e contextualiza o processo de ensino-aprendizagem num ambiente virtual multimídia e interativo, é ofertada tanto por instituições públicas quanto privadas. As instituições públicas compõem o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) cuja supervisão é de responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que, recentemente, divulgou a lista das 84 (oitenta e quatro) instituições públicas de ensino superior (IPES) as quais foram aprovadas para oferta de vagas de curso superior.

O público em geral poderá ser atendido, mas na UAB são priorizados a formação de professores que atuam com educação básica, dos dirigentes, dos gestores e dos trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal. Pelo sistema UAB, também, são ofertados mestrados profissionais em rede nacional, no formato semipresencial, voltados à formação de professores da educação básica.

Na Tabela 5, a seguir, apresentamos a evolução do ingresso na EaD no período de 2010 a 2012:

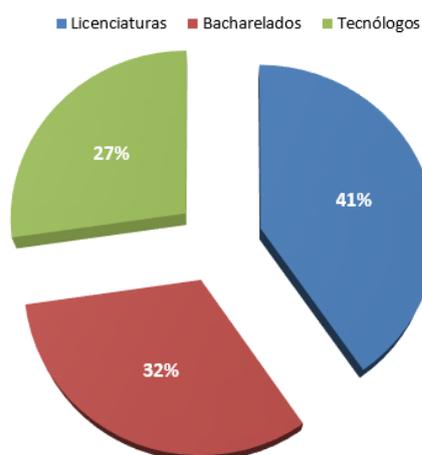
Tabela 5: EVOLUÇÃO DO INGRESSO EM EAD – 2010 A 2012

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

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

A Educação a Distância é apontada pelos especialistas como uma das estratégias indicadas para a continuidade do processo de expansão do ES, de forma que as taxas de crescimento médio verificadas no período de 1997 a 2003 – época de “ouro” do crescimento da ES Privada –, em torno de 16,8% a.a., possam ser retomadas.

Outro dilema que gira em torno do EaD está associado à formação de futuros professores da Educação Básica nos cursos de licenciatura. A Educação Básica, pelas faixas etárias dos alunos, é presencial em todos os níveis, exigindo uma forte interação humana e social. Um profissional cuja formação é mediada pelo uso intensivo de tecnologia poderá acessar a uma vasta base de conhecimentos, até mesmo, com atendimento diferenciado e personalizado. Contudo, a oportunidade de desenvolvimento de habilidades e de atitudes requeridas numa sala de aula poderá ficar seriamente prejudicada. A seguir, demonstraremos, no Gráfico, a distribuição de cursos EaD por tipo de formação. Veja:

Gráfico 1: DISTRIBUIÇÃO DE CURSOS EAD

Fonte: Elaboração autora, 2015, com dados extraídos da Hoper Educação 2012.

A questão do financiamento estudantil para alunos da Educação a Distância é pleito recorrente da iniciativa privada, ou seja, FIES/EaD. Entre os muitos pontos controversos que

envolvem este tema, vale relembrar que os valores médios das mensalidades da EaD são significativamente menores do que uma mensalidade de um curso presencial tradicional⁸⁹.

No sentido de melhor conhecer a oferta dos cursos na modalidade a distância, apresentaremos, na Tabela 6, a seguir, a distribuição por região, estado e tipo de instituição.

TABELA 6: OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA POR REGIÃO, ESTADO E TIPO DE INSTITUIÇÃO

REGIÃO NORTE							
ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	QTD DE CURSOS OFERTADOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% MUNICÍPIOS ATENDIDOS	INSTITUIÇÃO PÚBLICA	INSTITUIÇÃO PRIVADA	TOTAL
AP	16	78	9	56,25%	3	25	28
RR	15	105	15	100,00%	5	12	17
AM	62	113	16	25,81%	3	19	22
AC	22	104	8	36,36%	2	15	17
RO	52	107	18	34,62%	2	12	14
PA	144	112	57	39,58%	3	21	24
TO	139	117	22	15,83%	3	15	18
SUBTOTAL	450	736	145	-	21	119	140
MÉDIA	64	105	21	44,06%	3	17	20
REGIÃO NORDESTE							
ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	QTD DE CURSOS OFERTADOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% MUNICÍPIOS ATENDIDOS	INSTITUIÇÃO PÚBLICA	INSTITUIÇÃO PRIVADA	TOTAL
MA	217	124	42	19,35%	3	22	25
CE	184	104	41	22,28%	3	25	28
PI	224	102	41	18,30%	2	13	15
RN	167	98	23	13,77%	4	18	22
PB	223	99	28	12,56%	1	19	20
PE	185	106	41	22,16%	3	22	25
AL	102	118	17	16,67%	2	18	20
SE	75	80	28	37,33%	1	16	17
BA	417	331	197	47,24%	5	29	34
SUBTOTAL	1.794	1.162	458	-	24	182	206
MÉDIA	199	129	51	23,30%	3	20	23
REGIÃO CENTRO-OESTE							
ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	QTD DE CURSOS OFERTADOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% MUNICÍPIOS ATENDIDOS	INSTITUIÇÃO PÚBLICA	INSTITUIÇÃO PRIVADA	TOTAL
MT	141	124	50	35,46%	1	17	18
MS	79	124	47	59,49%	1	24	25
GO	246	135	64	26,02%	2	24	26
DF	1	228	1	100,00%	3	94	97
SUBTOTAL	467	611	162	-	7	159	166
MÉDIA	117	153	41	55,24%	2	40	42
REGIÃO SUDESTE							
ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	QTD DE CURSOS OFERTADOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% MUNICÍPIOS ATENDIDOS	INSTITUIÇÃO PÚBLICA	INSTITUIÇÃO PRIVADA	TOTAL
MG	853	143	197	23,09%	1	36	37
ES	78	126	45	57,69%	2	20	22
RJ	92	122	50	54,35%	6	32	38
SP	645	160	279	43,26%	5	53	58
SUBTOTAL	1.668	551	571	-	14	141	155
MÉDIA	417	138	143	44,60%	4	35	39

⁸⁹ Outras informações poderão ser consultadas no estudo setorial da HOPER Educação – 2014 (disponível em xxx).

TABELA 6: OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA POR REGIÃO, ESTADO E TIPO DE INSTITUIÇÃO

REGIÃO SUL							
ESTADO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	QTD DE CURSOS OFERTADOS	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% MUNICÍPIOS ATENDIDOS	INSTITUIÇÃO PÚBLICA	INSTITUIÇÃO PRIVADA	TOTAL
PR	399	147	161	40,35%	3	32	35
SC	295	118	80	27,12%	3	22	25
RS	497	138	135	27,16%	3	26	29
SUBTOTAL	1.191	403	376	-	9	80	89
MÉDIA	397	134	125	31,54%	3	27	30
TOTAL GERAL	5.570	3.463	1.712	39,75%	75	681	756

FONTE: Elaboração da autora com dados do Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior, 2016.

A presença do ensino de EaD nos municípios brasileiros ainda é pequena. Excetuando a região Centro-Oeste, a única que possui mais de 50% dos municípios alcançados pela Educação a Distância, somente o Estado de Roraima e o DF possuem 100% dos seus territórios cobertos integralmente pela modalidade a distância, ressaltando que o DF compõe um único município. A oferta está, majoritariamente, a cargo das instituições privadas

A Tabela 7, a seguir, mostra reflexão em relação ao comparativo entre as modalidades presencial e a distância, na abordagem quantitativa, e a oferta de cursos nas diferentes regiões brasileiras.

TABELA 7: COMPARATIVO DE CURSOS SUPERIORES NAS DIFERENTES MODALIDADES POR ESTADO E REGIÃO

REGIÃO NORTE							
ESTADO	CURSO PRESENCIAL		CURSO A DISTÂNCIA		TOTAL INSTITUIÇÃO	TOTAL DE CURSOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS			
AP	90	5	78	9	28	120	9
RR	81	7	105	15	21	136	15
AM	204	58	113	16	41	250	58
AC	70	22	104	8	26	133	22
RO	94	13	107	18	29	149	21
PA	194	60	112	57	44	241	77
TO	100	15	117	22	28	162	24
SUBTOTAL	833	180	736	145	217	1.191	226
MÉDIA	119	26	105	21	31	170	32
REGIÃO NORDESTE							
ESTADO	CURSO PRESENCIAL		CURSO A DISTÂNCIA		TOTAL INSTITUIÇÃO	TOTAL DE CURSOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS			
MA	147	65	124	42	43	204	78
CE	211	32	104	41	63	153	45
PI	141	34	102	41	42	182	50
RN	156	24	98	23	37	193	32
PB	171	20	99	28	46	215	38
PE	223	34	106	41	46	255	46
AL	145	19	118	17	39	197	27
SE	122	9	80	28	31	150	28
BA	288	140	139	129	73	331	197
SUBTOTAL	1.604	377	970	390	420	1.880	541
MÉDIA	178	42	108	43	47	209	60
REGIÃO CENTRO-OESTE							
ESTADO	CURSO PRESENCIAL		CURSO A DISTÂNCIA		TOTAL INSTITUIÇÃO	TOTAL DE CURSOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS			
MT	189	46	124	50	38	239	63
MS	138	26	124	47	34	194	51
GO	238	53	135	64	55	287	73
DF	181	1	124	1	31	228	1
SUBTOTAL	746	126	507	162	158	948	188
MÉDIA	298	50	203	65	63	379	75
REGIÃO SUDESTE							
ESTADO	CURSO PRESENCIAL		CURSO A DISTÂNCIA		TOTAL INSTITUIÇÃO	TOTAL DE CURSOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS			
MG	330	164	143	197	91	373	236
ES	184	26	126	45	47	240	46
RJ	372	41	122	50	109	400	57
SP	694	177	160	279	219	735	291
SUBTOTAL	1.580	408	551	571	466	1.748	630
MÉDIA	395	102	138	143	117	437	158
REGIÃO SUL							
ESTADO	CURSO PRESENCIAL		CURSO A DISTÂNCIA		TOTAL INSTITUIÇÃO	TOTAL DE CURSOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS	QTD CURSOS	QTD MUNICÍPIOS			
PR	352	80	147	161	94	399	165
SC	280	71	118	80	40	309	98
RS	400	153	138	135	69	400	153
SUBTOTAL	1.032	304	403	376	203	1.108	416
MÉDIA	344	101	134	125	68	369	139
TOTAL GERAL	5.795	1.395	3.167	1.644	1.464	6.875	2.001

FONTE: Elaboração da autora com dados do Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior, 2016.

O total de cursos ofertados é sempre menor do que o somatório dos cursos presenciais ou a distância em virtude de que uma mesma graduação poderá ser ofertada tanto na modalidade presencial quanto na a distância. O mesmo raciocínio é válido para o total de municípios atendidos, pois um mesmo município poderá ofertar cursos presencial e a distância.

As Regiões Sudeste e Sul, em que pese serem menores em quantidade de estados, possuem as maiores quantidades de instituições educacionais atuando nas regiões, seja em números absolutos seja em relativos.

A quantidade de cursos ofertados a distância é sempre menor do que presencialmente. Entretanto, o número de municípios atingidos é sempre maior (exceto na Região Norte), o que demonstra a capilaridade da educação a distância e o seu potencial como alternativa estratégica para expansão da oferta.

A Educação a Distância, também denominada “Ensino a Distância”, a aproximadamente três anos virou objeto de debates e de discussões nas mais diversas instâncias: governamentais, associativas e particulares. Aparentemente, as **Diretrizes e as Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância**, elaborada pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), no Parecer CNE/CES Nº 23991,999922/2913-98, e publicado pelo Ministro de Estado da Educação no DOU, em 10/3/2016, não logrou êxito em pacificar o tema, que, até a presente data, **não foi regulamentado** na forma prevista.

Em manifestação de março de 2016, a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) apresentou uma série de críticas ao novo Marco Legal, mesmo antes da sua regulamentação, que está atrasada. Registramos, a seguir, as proposições estruturais⁹⁰, que, na visão da ABED, foram discutidas, mas não foram incorporadas, mas que resumem com clareza os impasses que cercam o tema na atualidade. Assim:

- Autorização e regulamentação do uso de **Bibliotecas Digitais**.
- **Autorização e regulamentação para expansão de polos das IES que tenham IGC contínuo igual ou superior a 4, tendo em vista que a IES poderá expandir o número de polos a cada dois anos, sem necessitar de visita prévia para sua ativação. As visitas e as avaliações referentes a esses polos ocorrerão**

⁹⁰ A ABED encaminhou documento contendo as suas críticas ao novo marco legal de EaD. Disponível em: <http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

quando do reconhecimento dos cursos oferecidos e/ou do credenciamento da IES, o que acontecer primeiro.

- **Permissão para que sejam constituídas IES para oferta exclusiva de cursos na modalidade a distância.**

- Definição da modalidade dos cursos considerando o maior percentual da modalidade de oferta das atividades de ensino e de aprendizagem.

- **Permissão para que as IES sejam efetivamente autônomas**, como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, para descrever seus projetos, metodologias e modelos didático-pedagógicos para o ensino mediado por tecnologia de informação e comunicação, determinados nos seus documentos institucionais: Projeto de Desenvolvimento Institucional – PDI, Projeto Pedagógico Institucional – PPI e Projeto Pedagógico de Curso – PPC, de modo a promover, com seu corpo administrativo, docente, tutores e discentes, uma educação de qualidade e inclusiva, independente da modalidade de ensino.

- Necessidade de uma profunda revisão dos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (2007), de modo a contemplar **diversos modelos didático-pedagógicos que não necessariamente demandem tutoria presencial, além de diferentes metodologias recentemente incorporadas ao cotidiano da sociedade**, assim como a necessidade de revisão da Portaria Normativa no 40*, de 2007. (Grifo nosso).

O potencial de crescimento da EaD é inquestionável e a tendência é que os grandes Grupos Educacionais invistam nesta estratégia, o que, também, é interessante para o Governo, na medida em que poderá contribuir para o alcance das metas do PNE. Todavia, existem gargalos administrativos a serem equacionados pelo MEC, relativo ao estoque de processos de credenciamento a serem analisados, ao tempo de duração dessas consultas, e, em especial, à análise de viabilidade dos Polos.

4. Oligopólios Educacionais e o Modelo de Cournot

Os oligopólios compõem, na visão dos economistas, um dos quatro tipos de estrutura de mercado. Nos oligopólios, poucas empresas fabricam ou ofertam serviços que, de certa forma, determinam a quantidade de produtos/serviços a serem oferecidos. Em outras palavras, o oligopólio representa uma estrutura de mercado em que apenas poucos vendedores oferecem produtos similares ou idênticos. Nesse ambiente, as ações de um vendedor/produzidor poderão impactar ações de um outro vendedor, mais especialmente, os lucros, o que cria uma *relação de interdependência*.

Pensando de forma ideal num mercado competitivo composto por um grande número de vendedores e produtores, cada um tem uma participação tão pequena que inviabiliza

qualquer pretensão de influenciar o preço do produto/serviço, cobrando valores superiores ao custo marginal. Mas com os oligopólios a situação é diversa. Assim “(...) uma característica-chave do oligopólio é a tensão entre a cooperação e o interesse próprio (...)” (MANKIWI, 2013, p. 330).

Dessa forma, podemos inferir que o interesse próprio de um oligopolista é sempre maximizar o seu lucro, mas a relação de interdependência, acima explicitada, cria verdadeiros dilemas que são o objeto de estudo das teorias dos jogos que tem por objetivo compreender como os *players* interagem e fazem as suas escolhas estratégicas.

Relacionando a teoria e a prática, numa primeira análise dos mercados relevantes do ensino superior privado, poderíamos imaginar que, pela quantidade de IES, estaríamos em um ambiente de concorrência perfeita, com muitos vendedores e muitos compradores. Mas as aparências enganam! Não podemos olvidar que as estruturas de mercados são *aproximações* ou modelos hipotéticos criados para ajudar a explicar a realidade, que é sempre muito mais complexa e rica em variáveis.

No nosso objeto de estudo – grandes grupos educacionais ou oligopólios educacionais – poderíamos supor que a quantidade significativa de IES, mais de 2.300 instituições privadas desdobradas em universidades, centros universitários e faculdades (a grande maioria são mantidas), comporiam um ambiente econômico próximo da estrutura de mercado conhecida como concorrência perfeita, em que várias instituições ofertam serviços semelhantes, quase homogêneos. As estruturas de mercado acabam definindo ou moldando a forma como as decisões em relação aos preços e produção são tomados pelas empresas.

No caso da concorrência perfeita, compradores e, principalmente, vendedores são tão pequenos em relação ao porte do mercado que as suas decisões não têm o “poder” de influenciar os preços. Todavia, os grandes grupos educacionais – representantes de uma estrutura intermediária entre o monopólio e a concorrência perfeita – não funcionam com essa mesma lógica, podendo coexistir paralelamente aos pequenos ofertantes de serviços educacionais de nível superior, pois o porte lhes permitem articular os seus interesses não somente em termos econômicos e administrativos, mas também em termos políticos e regulatórios, por intermédio das suas legítimas representações e organizações associativas. Todas essas variáveis, no conjunto, irão moldar o comportamento estratégico das empresas.

Empresas competitivas, independente do seu ramo de atuação e das suas vinculações ou integrações, buscam otimizar os seus lucros, e os grupos educacionais, não são diferentes. Consideradas empresas dominantes, os grupos precisam equacionar o problema da

interdependência, mesmo que possuam vantagem competitiva relativamente aos rivais, que podem ser decorrentes de menores custos, qualidade superior, reputação, marca, entre outros.

Nas lições de Luís Cabral (1994, p. 30), o “(...) o modelo da **empresa dominante** é especialmente apto para analisar este tipo de situação (vantagem competitiva) (...)”. (Grifado com adaptações). Continua o autor:

(...) O modelo baseia-se nas seguintes hipóteses: (i) as empresas da chamada faixa concorrencial (as pequenas empresas) comportam-se como *price takers*, produzindo a quantidade que iguala o preço ao seu custo marginal; (ii) a empresa dominante comporta-se como um *price maker*, **tomando a estratégia da faixa concorrencial como um dado**. Concretamente, dado qualquer preço fixado pela empresa dominante, a quantidade vendida por esta empresa iguala a diferença entre a procura de mercado e a quantidade oferecida pela faixa concorrencial. (...). (CABRAL, LUÍS, 1994, p. 30). (Grifo e adaptações nosso).

A questão da *faixa concorrencial*, como entendida por Cabral, acaba atuando como uma trava ao poder de monopólio da empresa dominante. Todavia, o próprio autor reconhece que a *faixa concorrencial* é comum em mercados com várias empresas dominantes, como no caso do setor educacional privado de nível superior, que podemos considerar líderes ou estratégicas em relação ao grupo bem maior de empresas marginais.

Uma das características das empresas líderes, no caso em estudo, dos grupos educacionais, é o **comportamento estratégico**, ao contrário do que acontece na concorrência monopolística, em que cada empresa pode ser uma *price maker*, ou na concorrência perfeita, na qual não existe possibilidade de o preço ser influenciado por uma única empresa.

Considerando que no setor educacional de nível superior não temos uma empresa dominante, mas várias, que temos uma suposta *faixa concorrencial*, e que existem barreiras à entrada de novos *players*, em função da ação regulatória, conforme definições de Conselheiros do CADE⁹¹, caberia a indagação: como as empresas líderes fariam as suas escolhas estratégicas considerando a relação de interdependência?

Na Teoria dos Jogos, dedicada ao estudo formal do relacionamento estratégico entre agentes, sejam empresas, países, exércitos, etc., podemos assimilar vários conceitos muito úteis no estudo dos Oligopólios em Economias Industriais. Tudo se inicia a partir de um **jogo**, constituído por um conjunto de jogadores e um conjunto de estratégias possíveis para cada

⁹¹ No ato de concentração 08700.005447/2013-12, o voto da Conselheira Ana de Oliveira Frazão indica que o aumento do rigor do MEC quanto ao cumprimento das normas regulatórias que estaria tornando mais moroso ou impedindo o credenciamento e a expansão de cursos, em especial de EaD, vejamos: “o órgão regulador tem sido extremamente moroso na análise dos pedidos de aumento de vagas, autorização de novos cursos, credenciamento de novas instituições e, principalmente, no credenciamento de EAD. Na educação a distância, a restrição de oferta é ainda mais complicada. A falta de ofertantes gerou uma concentração de 64,6% das matrículas nos 15 maiores grupos”.

participante. O jogo também possui uma gama de funções, utilidade, para cada jogador (que é o lucro de cada empresa) e um conjunto de regras (que podem ser societárias, reguladoras, etc.).

Dessa forma, cada jogador (ou cada empresa) fará a sua escolha estratégica, de forma independente dos outros jogadores ou empresas. Todavia, a sua utilidade, como jogador, dependerá da sua escolha e da do seu “rival”. Aqui está representada a interdependência de estratégias, de característica fundamental da Teoria dos Jogos, que procura dar um caráter aplicativo ao conjunto de ações de agentes racionais. Na verdade, procura-se respostas ou soluções, ou possíveis estratégias a partir de um conceito de ações racionais dos *players*.

O conceito de aplicação mais usual é conhecido como Equilíbrio de Nash ou *Nash-Cournot* ou equilíbrio estratégico⁹². Entretanto, mesmo partindo de um modelo de estudo do mercado oligopolista, e sabendo que as empresas educacionais, como jogadoras fazem as suas escolhas estratégicas simultaneamente, elegemos uma variável estratégica, que é a **quantidade de produto/serviço a ser oferecido**. E, para tanto, o modelo proposto por Cournot pode ajudar na compreensão das escolhas estratégicas dos oligopólios, pelo seu aspecto concorrencial.

No modelo formal de oligopólio, com base na construção teórica de Cournot, as hipóteses fundamentais são as descritas a seguir, segundo Luís Cabral (1994, p. 35):

- a) O produto das empresas é homogêneo.
- b) O preço (único) de mercado resulta da oferta agregada das empresas.
- c) As empresas determinam simultaneamente a quantidade oferecida.

Considerando as premissas da Teoria dos Jogos, com base no Equilíbrio Nash Cournot, teríamos como variável estratégica a **quantidade produzida** por cada empresa, e o lucro da cada uma estaria em função dessa variável.

Embora o modelo de Cournot, como a maioria dos modelos, seja estático, “(...) o equilíbrio derivado pode ser interpretado como resultado de um processo de ajustamento dinâmico (...)” (CABRAL, 1994, p. 38), em que as empresas escolhem uma quantidade ótima/ideal a ser produzida, considerando a quantidade gerada pela empresa rival. Nesse

⁹² No Equilíbrio de Nash existe um conjunto de estratégias em que cada jogador escolhe uma. O equilíbrio “existe” se nenhum jogador puder melhorar unicamente a sua utilidade por meio da mudança unilateral da sua estratégia.

sentido, uma das propriedades de equilíbrio de Cournot deve ser ressaltada, na interpretação de Cabral (1994, p. 42): “(...) à medida que **o número de empresas aumenta**, o **preço de equilíbrio aproxima-se do preço de equilíbrio de concorrência perfeita** (...)”. (Grifo nosso).

Todavia, aplicando a teoria ao setor educacional privado de nível superior, estamos diante de uma **situação inversa**, pois **os níveis de concentração no mercado estão aumentando**, de onde podemos inferir que, no médio prazo, poderão afetar o preço das mensalidades. Outra inferência possível, digno de nota, diz respeito às quantidades. Se a utilidade ou o lucro está em função da quantidade produzida, é razoável admitir que as empresas educacionais buscarão produzir cada vez mais e, para tanto, selecionarão estratégias que reforcem a concentração, tais como a compra de rivais e os investimentos intensivos em EaD pela sua capilaridade e possibilidades comerciais, conforme depoimento de Jânio Diniz, Diretor-Presidente da Ser Educacional à Reuters, ao analisar a recente decisão de fusão das rivais Kroton e Estácio anunciada em Julho/2016. Segundo ele, “(...) A gente fica sozinho no mercado (de fusões e aquisições) (...)”.

Continua o declarante:

(...) As instituições de ensino que não estavam oficialmente à venda acabaram nos procurando. **A gente acabou virando uma alternativa para todo mundo que não quer o bloco Kroton-Estácio**. A gente passa a ter **mais oportunidades de M&A**⁹³ do que tinha antes (...). (DINIZ, JÂNIO, 2016). (Grifo nosso).

Segundo Tirole (1994, p. 18), no estudo da firma como sinergia estática no aspecto da curva de custos, o tamanho e o número de empresas em uma indústria estão relacionados ao grau de retornos de escala, nas palavras do autor:

(...) An old theme in industrial organization, following Viner’s (1932) classic investigation of cost curves, is that the size and the number of the firms in industry are related to the degree of returns of scale. (...). (TIROLE, JEAN. 1994, p.18).

Continua o autor:

(...) One of the main determinants of the size of a firm is the extent to which it can exploit economies of scale or of scope. As has been well documented by engineers, **higher levels of production permit the use of more efficient techniques**. They vindicate the investment in cost-reducing technologies, and they allow workers to be more specialized. (...). (IDEM. 1994, p.18). (Grifo nosso).

Uma das características mais relevantes do Ensino a Distância, na atualidade, é o uso intensivo de tecnologia, com ferramentas e aplicativos que permitem aos usuários manter a comunicação e o fluxo de informações contínuas, independente das limitações de tempo e de espaço, próprias do ensino presencial.

⁹³ Sigla em inglês para fusões e aquisições.

Considerando as variáveis de impacto direto no desenvolvimento da prestação de serviços de educação superior no setor privado, abaixo expostas:

- As limitações impostas pelo Governo Federal ao acesso dos estudantes às linhas de financiamento estudantil, o que implica diretamente na diminuição da demanda pelo ensino presencial particular e, conseqüentemente, no total de mensalidades a serem arrecadadas.
- As contingências econômicas a que o setor está submetido em decorrência das crises econômica e política que o país atravessa nos últimos dois anos, o que inibe movimentos de aumentos significativos nos valores de mensalidade, mesmo considerando a variável inflacionária.
- As novas regras do FIES, impostas pelos órgãos reguladores, em especial àquelas relativas às taxas de pagamento aos Bancos, operadores oficiais dos financiamentos, que implicaram no aumento dos custos operacionais dos financiamentos, em que as taxas bancárias passam a ser responsabilidade das IES.
- Os custos fixos relativos à folha de pagamento dos trabalhadores em educação superior, em sua maioria professores, minimamente, com especializações *latu sensu*, e um segmento representativo com mestrado e doutorado, por força de obrigações regulatórias.
- A dependência de mais da metade dos jovens na faixa entre 18 a 30 anos dos programas sociais para cursar o ensino superior, conforme estudos divulgados pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)⁹⁴.

Nessas condições, uma possível estratégia a ser viabilizada para o aumento da escala e redução dos custos em função da produção em conjunto (escopo) seria uma combinação de fusões, de aquisições de rivais e de expansão via autorização para instalação de mais Polos de EaD, como forma de captação de mais alunos.

Estudos da Consultoria Hoper Educação estimam crescimento do EaD de 10 a 15 por cento até 2018, mantendo uma tendência de crescimento, mesmo com o aumento da fatia de mercado ter passado de 1,3% em 2003 para 17,1% em 2014.

⁹⁴ A ABMES divulgou em julho do corrente diagnóstico realizado pelo Instituto MDA. A pesquisa foi realizada com mais de 1000 jovens, com ensino médio completo, que pretendem cursar nível superior das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Florianópolis, Salvador, Fortaleza, Manaus, Recife e Belém. Os dados revelaram que do grupo 57,9% dos jovens esperam contar com o PROUNI (programa de concessão de bolsas de estudos) e 50,3% contam com o FIES para cursar o nível superior.

Ocorre que fusões e aquisições horizontais que não geram ganhos de eficiência, em geral, elevam, em algum grau, o poder de mercado das empresas fusionadas. Nas palavras de Motta e Salgado (2015, p. 127), ao analisar a ausência de eficiências:

(...) é preciso dizer que existe uma pequena diferença na previsão acerca dos efeitos sobre os preços das fusões feitas por diferentes modelos na literatura sobre economia industrial. Em particular, modelos que presumem que a variável de decisão das empresas é preço predizem que os preços cobrados por ambas as companhias fusionadas e pelas demais irão subir de forma convergente, **enquanto modelos que presumem que a variável de decisão é quantidade predizem que as fusionadas irão reduzir a quantidade produzida (isto é, aumentar preços)**, enquanto as demais empresas *aumentarão* a produção (isto é, reduzir preços). A diferença não é importante, contudo, **porque ambos os tipos de modelo preveem que o efeito geral da fusão (na ausência de ganhos de eficiência) é reduzir o excedente do consumidor**. (MOTTA; SALGADO. 2015, p. 127). (Grifo nosso).

Segundo os estudiosos dos atos de concentração, são inúmeras as variáveis que afetam, de forma unilateral, o nível de poder de mercado, os mesmos autores destacaram também que:

- **Concentração** – existe razoável consenso de que “(...) outras coisas permanecendo iguais, quanto maior o número de empresas independentes operando após a realização da fusão, menos provável o prejuízo aos consumidores (...)” (MOTTA; SALGADO, 2015, p.128). Em outra abordagem deve ser alvo de maior atenção fusões que aumentem de forma sensível a concentração do setor, do que aquela que aumente apenas marginalmente.
- **Participações de mercado e capacidade instalada** – a serem utilizadas como recurso de filtragem no controle de fusões.
- **Entrada** – que representa a habilidade de as empresas elevarem preços depois de uma fusão, é também limitada pela entrada de entrantes potenciais. Esse quesito é, possivelmente, de suma significância no mercado de prestação de serviços de ensino superior, pois essa variável é controlada pelos reguladores, e, nos últimos tempos, alvo de críticas pela morosidade das análises, vejamos o comentário da Conselheira Ana de Oliveira Frazão no ato de concentração 08700.005447/2013-12. Nesse sentido: “(...) **o órgão regulador tem sido extremamente moroso na análise dos pedidos de aumento de vagas, autorização de novos cursos, credenciamento de novas instituições e, principalmente, no credenciamento de EAD**. Na educação a distância, a restrição de oferta é ainda mais complicada. **A falta de ofertantes gerou uma concentração de 64,6% das matrículas nos 15 maiores grupos** (manifestação do Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, p. 171). No mesmo sentido, a UNINTER (uma das requerentes no AC) afirmou (p. 172): “A regulação do MEC é rigorosa, impedindo que novas instituições entrem no

mercado, pelos altos custos de investimento e o longo período que o polo fica ocioso até começar a receber alunos. (...) . (Grifo e adaptações nosso).

- **Outras variáveis citadas pelos autores** – demanda; poder de barganha dos compradores e defesa da empresa falimentar.

Considerando que a redução do excedente do consumidor em geral também significa a redução do bem-estar social, torna-se crucial no exame dos AC que envolvem o setor educacional de nível superior conhecer e avaliar a natureza dos ganhos de eficiência, como forma de neutralizar eventual acréscimo no poder de mercado das empresas fusionadas ou na impossibilidade de ponderar e de medir tais ganhos de eficiência, fazer uso das soluções tradicionais relativas à adoção dos “remédios”, que são as travas ou os limitadores impostos às fusionadas no tocante às operações pleiteadas.

5. Conclusões

Durante o estudo, procuramos apresentar os Oligopólios Educacionais e as suas estratégias, pontuando as alterações nos marcos regulatórios das principais políticas públicas, inseridas no campo da educação superior privada, ponderando aspectos e variáveis concorrenciais de maior relevância.

Em que pese a informação assimétrica, que, muitas vezes, permeia a relação entre autoridades concorrenciais e reguladoras e as partes em um processo de fusão ou aquisição, ou transferência de manutenção, ao longo dos últimos anos, autoridades, em especial o CADE, lograram êxito na definição das características, das fronteiras e dos produtos dos mercados relevantes associados ao mercado de prestação de serviços de ensino superior.

Outras características desse mercado associadas ao cumprimento de grades curriculares, integração entre ensino, pesquisa e extensão, autorização para abertura de novos Polos para EaD, entre outros, sugerem que as estratégias a serem adotadas pelos grandes Grupos Educacionais possuem muitos pontos de semelhança e são exercidas de forma simultânea, no plano concorrencial.

Ocorre que tais empresas não são simplesmente concorrentes ou rivais, mas, sobretudo, compõem um Sistema Federal de Ensino Superior cuja entrada é regulada, e cujos membros respondem por um importante papel social de formar jovens e adultos para o exercício profissional das mais diversas atividades em todo território nacional.

Nesse sentido, muitos desafios estão postos para autoridades concorrenciais e reguladoras, dentre os quais destacamos:

PARA O CADE:

- a. Aperfeiçoar as suas análises e, por consequência, a qualidade dos julgamentos do Conselho, nos quesitos associados ao exercício de poder de mercado pelos Oligopólios Educacionais e eventual mitigação dessa prática pela comprovação e aplicação de técnicas e metodologias de ganhos de eficiência,
- b. Na ausência de ganhos de eficiência efetivos à aplicação de remédios estruturais – que modifique a alocação dos direitos de propriedade das fusionadas – ou remédios comportamentais voltados para a garantia de que concorrentes possam desfrutar de igualdades de condições em compras ou uso de ativos fundamentais, insumos ou tecnologias utilizados pelas empresas fusionadas.

PARA A SERES/MEC:

- c. Regulamentar as diretrizes e as normas nacionais para a oferta de programas e de cursos de educação superior na modalidade a distância, mesmo que tal tarefa importe na reabertura das discussões com todos os demais parceiros no Ministério da Educação e na Sociedade,
- d. Repensar a metodologia e sistematizar os exames dos pedidos relacionados a EaD, seja credenciamento, recredenciamento seja abertura de novos Polos, a fim de agilizar a análise dos pedidos num prazo razoável, e suprimir/zerar os “estoques”.
- e. Definir uma metodologia própria de exame dos processos de transferência de manutenção, evitando que as atuais análises não reproduzam o modelo de credenciamento de IES, pois são situações distintas, envolvendo instâncias educacionais distintas.
- f. Criar mecanismos de reconhecimento do porte das IES, de forma a subsidiar a elaboração e a aplicação de políticas públicas que respeitem as diferenças, as peculiaridades, as características e os potenciais das instituições que ofertam o ensino superior privado.

Associando atores governamentais reguladores e concorrências, é de fundamental importância a coordenação e a articulação de esforços, de forma que as Políticas Públicas voltadas à oferta de ensino superior, nas suas concepção, aplicação e avaliação, reflitam as

verdadeiras demandas sociais, oportunizando que milhões de jovens brasileiros possam ter acesso a uma educação superior de qualidade.

6. Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Seminário Financiamento Estudantil: realidade e perspectiva. Brasília. Disponível em: <<http://abmes.org.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

_____. FIES e PROUNI Bancam Mais de Um Terço das Matrículas em 18 Estados. Brasília. Disponível em: <<http://abmes.org.br/noticias/detalhe/1732/fies-e-prouni-bancam-mais-de-um-terco-das-matriculas-em-18-estados>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. Custos do F serão das Escolas Temporariamente, Diz Associação. Notícias. Brasília. Disponível em: <<http://abmes.org.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

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

BRASIL. Medida Provisória nº 741, DF. Presidência da República, 14 jul. 2016.

CABRAL, Luís. Economia Industrial. Portugal: McGraw-Hill de Portugal L.da. Alfragide, 1994.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior. Cadernos do Cade. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf>>. Acessado em: jun./jul/ago. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CES Nº 564/2015. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20, 23, 27 jul. 2016.

CORRÊA, Eneida Cardoso de Britto. Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 140 f. Rio de Janeiro, 2015.

EXAME. Melhores e Maiores – As 1000 Maiores Empresas do Brasil. Abril. São Paulo, 2016.

EXAME.com – Conselho da Estácio Aprova Proposta de Compra pela Kroton. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/conselho-da-estacio-aprova-proposta-de-compra-pela-kroton>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

EXAME.com – Ser Educacional Mira Aquisições e Ensino a Distância. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

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

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

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial do Ensino Superior Privado – Brasil/2014. Foz do Iguaçu (PR): Hoper Estudos de Mercado, 2014.

KOIKE, Beth. Com caixa reforçado, Kroton prevê aquisições e lucro maior em 2016. *Valor Econômico – Empresas*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/ultimas-noticias>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

MACHADO, Juliana. Conselho da Estácio cria comitê para analisar propostas de fusão. *Valor Econômico – Empresas*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/ultimas-noticias>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

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

MOTTA, Massimo; SALGADO, Lucia Helena. *Política de Concorrência – Teoria e Prática e sua aplicação no Brasil*. Tradução Lucia Helena Salgado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

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

O GLOBO – Extra.Com. Estácio afirma não estar à venda, mas focada em recuperar confiança de investidores. *Economia*, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

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

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

TIROLE, Jean. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: Seventh Printing, Massachusetts Institute of Technology, 1994.

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

WIZIACK, Júlio. Ser Educacional entra na disputa pela compra da rede fluminense Estácio. Folha de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/>>. Acesso em: 6 jun. 2016.