

# “NECESSIDADE SOCIAL” E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

“SOCIAL NEED” AND HIGHER EDUCATION POLICY

« BESOIN SOCIAL » ET POLITIQUE D’ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

“NECESIDAD SOCIAL” Y LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Edson Nunes \*

Leandro Molhano Ribeiro \*\*

Enrico Moreira Martignoni \*\*\*

Julia Vogel de Albrecht \*\*\*\*

## RESUMO

*Desde o final do século XX, o governo do Brasil tem adotado medidas de massificação do ensino superior por meio do setor privado. Essa característica, apesar de não ter sido amplamente debatida pelo governo e tampouco pela sociedade, traz implicações concretas ao marco regulatório do ensino superior brasileiro. Quais deverão ser os critérios que orientarão a oferta de cursos? Neste sentido, o artigo busca analisar, partindo do uso do conceito de ‘necessidade social’, os desafios encontrados para definir legalmente as funções e objetivos de uma instituição de ensino superior. Argumenta-se que a falta de clareza nos conceitos legais cria mecanismos de regulação que não são coerentes nem com a lógica educacional nem com a jurídica.*

**Palavras-chave:** *Ensino superior. Regulação. Necessidade social. Políticas públicas.*

---

\* PhD (1984) em Ciência Política pela University of California At Berkeley (EUA). Mestre (1977) em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Universidade Cândido Mendes). Bacharel em Direito (1973) e em Ciências Sociais (1971) pela Universidade Federal Fluminense. Integrante do Conselho Nacional de Educação. Professor e pró-reitor da Universidade Cândido Mendes (e-nunes@uol.com.br).

\*\* Doutor (2005) e Mestre (1999) em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Universidade Cândido Mendes). Bacharel (1997) em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ). Pesquisador do Direito-Rio (FGV) (leandro.ribeiro@fgv.br).

\*\*\* Mestre (2004) em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Graduado (2001) em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador do Instituto Databrasil Ensino e Pesquisa.

\*\*\*\* Graduada em Ciências Sociais pela Fundação Getúlio Vargas – RJ (desde 2006). Estagiária do Instituto Databrasil associado à Universidade Cândido Mendes (julia.vogel.albrecht@gmail.com).

O conceito de necessidade social, sob diferentes roupagens, tem sido recorrentemente utilizado pelo MEC na elaboração de diretrizes políticas que procuram definir critérios para a oferta de educação superior no Brasil.<sup>1</sup> No atual governo, considerando-se apenas os atos do Executivo, a ideia de necessidade social está presente em diversas portarias: Portaria nº 1.264, de 13 de maio de 2004, Portaria Ministerial nº 2.477, de 18 de agosto de 2004, Portaria nº 3.381, de 20 de outubro de 2004, Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004, e Portaria nº 147, de janeiro de 2007.

A Portaria nº 1.264/2004 disciplinava os processos de autorização de cursos e credenciamento das IES, estabelecendo que estes “deverão ser priorizados, no que diz respeito à tramitação e à homologação, a partir de uma apreciação preliminar da SESu”, com base em dispositivos constitucionais que tratam da erradicação da pobreza (art. 3º, inciso III), do desenvolvimento regional (art. 43) e da redução das desigualdades regionais e sociais, que, de acordo com o estabelecido no art. 170, inciso VII da Constituição Federal, deve ser assegurada como um dos princípios que fundamentam “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”. A Portaria nº 147, de 2007 determina, ainda, que os cursos de medicina e de direito, de que trata o art. 27 do Decreto nº 3.800/2001, além de atender aos pontos citados acima, deverão também demonstrar: “relevância social, com base na demanda social e sua relação com a ampliação do acesso à educação superior, observados nos parâmetros de qualidade”.

A Portaria nº 2.477/2004 “regulamenta procedimentos de autorização de cursos superiores de graduação em Instituições de Ensino Superior” e condiciona a ampliação da oferta de cursos às “reais necessidades da região e à infra-estrutura apresentada pela instituição”. Além disso, a Portaria nº 2.477/2004 determina que “os pedidos de autorização serão analisados em conjunto, recebendo deferimento somente os (cursos) que caracterizem evidente interesse público”.

O novo instrumento de avaliação externa do INEP (de 2008) estabelece que os avaliadores deverão considerar a relação das IES com a sociedade, atentando para a necessidade de inclusão social. O documento, no entanto, não define quais são precisamente os critérios de avaliação, os indicadores e os parâmetros para conceder autorização ou não de novos cursos.<sup>2</sup>

A ideia de necessidade social, bem como o papel das IES como instrumento de desenvolvimento regional e social, volta a ser destacada – e, aliás, de forma no mínimo curiosa – na Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004, que, a julgar pelo que é enunciado em seu art. 1º, deveria tratar apenas de uma questão operacional, qual seja a protocolização de processos através do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (Sapiens/MEC).<sup>3</sup> Porém, em seu art. 3º, ao detalhar os elementos constitutivos dos processos que deverão ser protocolizados, determina, em parágrafo único, que o “credenciamento de instituições, autorização de cursos superiores e aumento de vagas também deverão conter proposta específica com análise crítica e

propositiva que atenda aos critérios de necessidade e responsabilidade social das instituições de educação superior, redução de desigualdades sociais e regionais, e ações afirmativas na promoção de igualdade de condições com vistas à inclusão social”.

É importante enfatizar o quadro de indefinição regulamentadora e processual que emerge desse conjunto dos dispositivos legais para autorização de cursos e credenciamento de IES. À prioridade quanto aos atos terminativos de processos de autorização de cursos, cujos projetos são considerados inovadores e contribuem para a melhoria da qualidade da educação superior (Portaria 3.065/2004), adiciona-se a prioridade a ser concedida aos cursos que comprovarem combater a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Portaria 1.264/2004),<sup>4</sup> considerando-se as “reais necessidades da região” e o “interesse público” (Portaria 2.477/2004). Em nenhuma Portaria observou-se a preocupação em definir de forma inequívoca os critérios de análise do cumprimento das exigências estabelecidas, assim como a identificação dos processos devidos (etapas e prioridades), o que abre margem para argumentações subjetivas que pouco contribuem para a deliberação sobre os processos em tramitação.<sup>5</sup>

Observa-se, ademais, que, embora recorrentemente utilizado pelo poder público para referenciar a política da educação superior, a expressão “necessidade social” ainda não foi devidamente definida ou qualificada. Talvez justamente em decorrência dessa indefinição o conceito esteja sempre presente nos dispositivos legais – sem os devidos esclarecimentos dos critérios a serem observados pelos cursos e IES para o cumprimento das exigências estabelecidas –, mas seu efeito prático e objetivo seja, no mínimo, controverso.<sup>6</sup>

## I - A “NECESSIDADE SOCIAL” PODE JUSTIFICAR A REGULAÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR?

A indefinição sobre o significado de “necessidade social” tem consequências para a implementação das políticas educacionais que utilizam a expressão como referência, uma vez que a imprecisão conceitual impossibilita a determinação das dimensões e, conseqüentemente, dos indicadores (medidas) que devem ser considerados relevantes para orientar as políticas propostas.<sup>7</sup> Ou seja, a imprecisão conceitual impede sua operacionalização em indicadores e medidas observáveis, que deveriam pautar tanto as ações do poder público em sua política regulatória, como as ações das IES no cumprimento da lei e de sua missão.<sup>8</sup>

Se, por suposição, a indefinição conceitual for proposital, por exemplo, para não criar “camisas de força” ou “amarras” ao sistema de educação superior, então não há motivo para a sua utilização nos textos legais. Enquanto “necessidade social” for um conceito fluido, é possível elaborar indicadores sobre qualquer dimensão da vida social de uma determinada localidade para justificar as mais diversas políticas educacionais, ou as mais diferentes ações e missões das IES e do próprio poder público.

Tomando-se como exemplo a área jurídica, seria possível justificar a criação de cursos de direito em todas as localidades do país, apenas tomando-se o cuidado de apresentar justificativas diferenciadas por região. Nas áreas mais pobres, por exemplo, indicadores comparativos com regiões mais ricas podem ser utilizados para mostrar a “necessidade social” de aumentar o acesso à justiça. O curso de direito poderia, então, ter como justificativa a formação de quadros para o mercado de trabalho local, além da prestação de assistência social, através de escritórios de prática jurídica. Nas regiões mais ricas e populosas, a “necessidade social” por novos cursos de direito poderia ser operacionalizada com base no elevado número de ações na justiça, decorrente das intensas relações comerciais e pessoais existentes. Assim, poder-se-ia pensar nos eventuais indicadores de necessidade social, conforme as características socioeconômicas da região:

Para regiões pobres: número de escritórios com justiça gratuita, número de habitantes por advogados, salário médio dos advogados em relação ao salário médio geral, mínimo de juntas por advogado, etc, etc.

*Para regiões ricas:* número de habitantes com até quatro salários mínimos por escritório de advocacia gratuito, salário médio das pessoas formadas em direito em relação a outras profissões, candidato/vaga elevado nas universidades públicas em relação aos demais cursos.

O exercício acima mostra que é possível elaborar diferentes indicadores para apresentar a ocorrência de determinado tipo de “necessidade social” em qualquer localidade e, com isso, justificar diferentes argumentos para coibir ou incentivar a criação de instituições e/ou cursos de graduação. Sendo assim, se o conceito for impreciso, justificar a abertura de um curso de graduação passa a depender, em grande parte, da criatividade em elaborar um conjunto de indicadores/argumentos que conduzam a um diagnóstico que aponte a importância de cursos superiores naquela localidade.

Um exemplo nesse sentido pode ser apresentado através da utilização do Índice de Gini<sup>9</sup> e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicadores consagrados de desigualdade e desenvolvimento social, respectivamente, para diagnosticar situações ou contextos de “necessidade social” nos municípios brasileiros. Em primeiro lugar, conforme Tabela 1 abaixo, observa-se uma correlação inversa baixa entre os indicadores (-0,35), o que significa que municípios com alto desenvolvimento social não necessariamente têm desigualdade acentuada.<sup>10</sup> Ao contrário, é possível encontrar municípios com baixa desigualdade e elevado IDH, como mostra o gráfico de dispersão correspondente à correlação entre ambos os indicadores.<sup>11</sup>

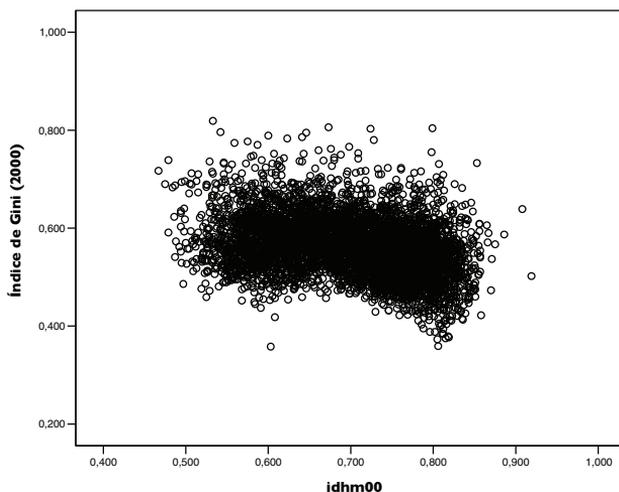
**Tabela 1 – Correlação entre o Índice de Gini e o IDH nos municípios brasileiros 1991 e 2000.**

	idhm91	idhm00
Índice de Gini (2000)	-,350(**)	-,340(**)
N	5497	5497

\*\* Correlação significativa no nível de 0.01.

Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

**Figura 1 – Gráfico de dispersão entre o Índice de Gine e o IDH nos municípios brasileiros em 2000.**



Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

Portanto, qualquer um dos dois indicadores poderia ser escolhido para compor diagnósticos completamente diferentes e para “justificar” a abertura de um determinado curso de graduação. Ambos os indicadores, por exemplo, relacionam-se de forma completamente diferente com informações sobre a escolaridade da população dos municípios brasileiros, como a proporção de pessoas com mais de 11 anos de estudo dos municípios (ou seja, aquelas que passaram do ensino médio). Enquanto o índice de Gini tem relação muito baixa com a proporção de pessoas com mais de 11 anos de estudo, o IDH mantém correlação elevada, acima de 0,7, com este indicador (tabela 2). Nesse caso, em uma simulação para justificar a abertura de cursos onde já existe um contingente elevado de pessoas com alta escolaridade, o índice de Gini poderia ser utilizado, em detrimento do IDH.

**Tabela 2 – Correlação entre população com mais de 11 anos de estudo, Índice de Gini e IDH nos municípios brasileiros 1991 e 2000.**

	Índice de Gini (2000)	idhm00
% da população com mais de 25 anos com mais de 11 anos de estudo (1991)	-0,212(**)	0,757(**)
% da população com mais de 25 anos com mais de 11 anos de estudo (2000)	-0,190(**)	0,793(**)
N	5.507	5.497

\*\* Correlação significativa no nível de 0.01.

Fonte: IPEADATA 2003. Elaboração própria a partir dos microdados.

Se considerarmos a educação como um bem público de apropriação individual,<sup>12</sup> a questão ‘por que e/ou como se poderia utilizar o conceito de necessidade social para regular a abertura de cursos superiores’ permanece.

## II – A RELAÇÃO DE PROFISSIONAIS POR HABITANTES DOS ESTADOS OU DOS MUNICÍPIOS É UM BOM CRITÉRIO PARA JUSTIFICAR A REGULAÇÃO DA ABERTURA DE CURSOS DE GRADUAÇÃO?

A orientação do Ministério da Educação, traduzida em atos normativos recentes, tem sido condicionar a oferta de educação superior – tanto no que diz respeito às instituições quanto aos cursos e à ampliação de vagas – a uma relação entre o número de profissionais/população de uma determinada região, além de indicadores de “necessidade social”.<sup>13</sup> Essa preocupação está expressa, por exemplo, nos documentos intitulados “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina” e “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Direito” elaborados pelo Ministério da Educação com o objetivo de criar critérios para abertura de novos cursos. Um dos aspectos levantados nos documentos é a relação do número de profissionais por habitante que se pode considerar razoável para o Brasil.

O documento sobre autorização de cursos na área médica justifica a “necessidade do mapeamento da distribuição de médicos, em geral e por especialidade, além do estudo das condições e de propostas para a fixação dos profissionais, permitindo estabelecer a lógica, em todas as regiões do país, para a regulação da formação em relação às necessidades...”. Procura-se regular a localização da formação do profissional de medicina, a partir do diagnóstico da necessidade de melhor distribuição de médicos. Isso seria realizado tanto através do levantamento da demanda pela educação superior como por indicadores de necessidade social. Nesse sentido, o documento associa a distribuição de profissionais de medicina, medida pela razão médicos por habitante, à distribuição da localização da formação de profissionais, medida pela razão entre as vagas em cursos de medicina e o número de habitantes.

Os mesmos pressupostos são aplicados para a autorização dos cursos de direito. Os argumentos apresentados no documento encontram-se divididos da seguinte forma:

- os cursos de direito têm contribuído para construção e garantia do desenvolvimento da sociedade brasileira, devendo-se, inclusive, considerar as necessidades locais e regionais;
- necessidade de aprofundamento e renovação dos estudos em decorrência dos avanços da ciência, conforme Parecer CNE/CES 55/04;
- dificuldade de estabelecer parâmetros e indicadores precisos no que se refere à necessidade social e à demanda da sociedade pelo conhecimento jurídico;
- utilização de critérios geográficos e estatísticos para se analisar a conveniência de se implantar os cursos em um determinado município.

O documento afirma a “necessidade de se buscar uma melhor distribuição da formação de bacharéis em direito no País”, devendo-se para isso “criar um sistema de regulação que, por um lado, estimule a abertura de novos cursos conforme a necessidade local e regional, e, por outro, reforce a avaliação dos atualmente existentes, acoplado a um processo de melhoria da qualidade...”.

Ou seja, ambos os documentos sugerem a regulação da educação superior, especificamente no que se refere à autorização de cursos, através da análise da sua “necessidade social”, medida através de indicadores sociais, da “oferta” de profissionais (profissionais/habitantes) e do número de vagas no curso de graduação por habitantes. Nas áreas de medicina e direito, a justificativa para permitir ou coibir a abertura de novos cursos (ou vagas) em determinadas regiões apoia-se em comparações que mostram que, no Brasil, há má distribuição de médicos e advogados entre municípios e estados, de acordo com o número de habitantes, com ênfase para a forte concentração desses profissionais em áreas urbanas e economicamente mais desenvolvidas.<sup>14</sup> A partir desse diagnóstico, afirma-se a necessidade de proporcionar uma melhor distribuição de profissionais, regulando a localização de sua formação nos cursos de graduação.

A utilização da relação profissionais/população como critério para autorização de cursos, admitindo-se a possibilidade de que o pressuposto da necessidade social seja possível, apoia-se nas seguintes premissas:

- o número de vagas por habitantes reflete, de forma adequada, o número de estudantes que se tornarão profissionais na mesma localidade em que se formaram;
- aqueles que se formarão na região, exercerão a profissão na própria região;
- a fixação do número de profissionais por habitante é um indicador adequado para o atendimento das necessidades de profissionais da saúde e de advogados;
- os indicadores de “necessidade social” utilizados refletem de forma adequada a demanda por profissionais da área;
- os profissionais existentes atuarão para resolver a “necessidade social” identificada.

Essas premissas, no entanto, apresentam as seguintes fragilidades:

Não há associação empírica entre vagas por habitante e profissionais por habitante. Além disso, há uma grande diferença entre as vagas ofertadas e o número de concluintes de um determinado curso. No caso do direito, aliás, além da diferença natural, esta se torna ainda maior tendo em vista o alto índice de reprovação no Exame da Ordem, requisito para o exercício profissional de advogado.

A fixação do profissional na região em que se formou só seria possível na ausência de imigração entre profissionais formados, o que não se observa, conforme os dados da PNAD dispostos na próxima tabela. Estudos mostram que os diferenciais de salários e oportunidades entre regiões é um incentivo para a migração das pessoas com formação

acadêmica. A migração redistribuiu os profissionais que buscaram melhores ocupações com rendimentos mais elevados.

A existência de profissionais, apenas, não significa que os problemas existentes ou a “necessidade social” identificada serão resolvidos.

Partindo do princípio da racionalidade, espera-se que as pessoas busquem melhores oportunidades de emprego e rendimentos. É natural, portanto, que a distribuição da população tenha uma configuração semelhante à distribuição de riqueza no país. Para quebrar essa lógica é preciso que o incentivo para se trabalhar nas regiões menos desenvolvidas seja superior ao custo de oportunidade de permanecer nas regiões mais ricas. Abrir uma IES numa região pouco desenvolvida só vai desestimular a migração se acompanhada de políticas de desenvolvimento e de fixação.<sup>15</sup> Ou seja, para tentar reverter essa lógica, o escopo das políticas educacionais teria que estar integrado a outras políticas públicas.

Os dados sobre migração no Brasil mostram que há grande contingente da população com 25 ou mais anos de estudo fora do seu estado de nascimento. Apenas três estados – Rondônia, Roraima e Mato Grosso – e o Distrito Federal têm a participação dos não nativos (não nascidos no estado) maior que a população nativa (nascida no município). Os possíveis motivos para tal situação estão relacionados ao grande fluxo migratório observado desde a década de 80, nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na região Centro-Oeste, exceto Brasília, a agroindústria alavanca a economia da região, e a necessidade de mão-de-obra qualificada é suprida pela importação de outras regiões. Na região Norte, pelo fato de haver um baixo número de pessoas qualificadas, a migração de mão-de-obra qualificada tem uma participação elevada no total da população com 15 anos ou mais. O Distrito Federal, por ser a sede do Governo Federal, sede administrativa e política do País, importou a maior parte de sua mão-de-obra qualificada. Em torno de 80% das pessoas qualificadas são de não nativos, tratando-se do maior percentual encontrado. É importante observar que em 19 estados o número relativo de não nativos com curso superior é maior que o de não nativos que não têm curso superior; isso só não ocorre em três estados – Pará, Rio de Janeiro e São Paulo –, onde, ademais, a população não nativa supera a nativa. Registre-se, finalmente, que o Piauí não está sendo contabilizado em nenhuma das duas situações, uma vez que os valores são praticamente idênticos.

**Tabela 3 – Condição migratória em relação à naturalidade (UF), pessoas com 25 anos ou mais, 2003**

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N%
Rondônia	Nativo	19,6	20,7	89748 (19,7)
	Não Nativo	80,4	79,3	366504 (80,3)

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N%
Acre	Nativo	80,8	53,3	141504 (78,7)
	Não Nativo	19,2	46,7	38395 (21,3)
Amazonas	Nativo	77,1	64,7	772035 (76,4)
	Não Nativo	22,9	35,3	237987 (23,6)
Roraima	Nativo	28,1	35,5	33184 (28,4)
	Não Nativo	71,9	64,5	83752 (71,6)
Pará	Nativo	70,9	78,4	1503708 (71,3)
	Não Nativo	29,1	21,6	605893 (28,7)
Amapá	Nativo	51,5	44,7	105710 (51,2)
	Não Nativo	48,5	55,3	100864 (48,8)
Tocantins	Nativo	51,1	37,4	295519 (50,5)
	Não Nativo	48,9	62,6	(49,5) 289875
Maranhão	Nativo	81,8	83,2	2141182 (81,9)
	Não Nativo	18,2	16,8	474732 (18,1)
Piauí	Nativo	88,2	88,0	1261233 (88,2)
	Não Nativo	11,8	12,0	169037 (11,8)
Ceará	Nativo	93,9	84,8	3545800 (93,4)
	Não Nativo	6,1	15,2	249142 (6,6)
Rio Grande do Norte	Nativo	88,0	76,6	1265065 (87,4)
	Não Nativo	12,0	23,4	183143 (12,6)
Paraíba	Nativo	90,8	82,1	1606068 (90,2)
	Não Nativo	9,2	17,9	174073 (9,8)
Pernambuco	Nativo	90,4	82,5	3646643 (89,9)
	Não Nativo	9,6	17,5	409936 (10,1)
Alagoas	Nativo	89,5	82,1	1213818 (89,2)
	Não Nativo	10,5	17,9	147428 (10,8)
Sergipe	Nativo	85,1	78,3	781800 (84,7)
	Não Nativo	14,9	21,7	141355 (15,3)
Bahia	Nativo	91,0	79,6	5931186 (90,6)
	Não Nativo	9,0	20,4	615885 (9,4)
Minas Gerais	Nativo	90,9	86,6	9193578 (90,6)
	Não Nativo	9,1	13,4	953760 (9,4)
Espírito Santo	Nativo	72,1	66,4	1248029 (71,7)
	Não Nativo	27,9	33,6	493097 (28,3)

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N%
Rio de Janeiro	Nativo	74,3	80,8	6802352 (75,1)
	Não Nativo	25,7	19,2	2251171 (24,9)
São Paulo	Nativo	61,6	83,1	14216216 (64,5)
	Não Nativo	38,4	16,9	7818501 (35,5)
Paraná	Nativo	71,5	70,6	3909321 (71,4)
	Não Nativo	28,5	29,4	1565043 (28,6)
Santa Catarina	Nativo	81,6	69,9	250973 (80,4)
	Não Nativo	18,4	30,1	618140 (19,6)
Rio Grande do Sul	Nativo	95,4	91,8	5835919 (95,0)
	Não Nativo	4,6	8,2	307662 (5,0)
Mato Grosso do Sul	Nativo	54,8	50,4	632590 (54,4)
	Não Nativo	45,2	49,6	530359 (45,6)
Mato Grosso	Nativo	34,8	37,0	459766 (34,9)
	Não Nativo	65,2	63,0	855848 (65,1)
Goiás	Nativo	63,2	65,2	1786345 (63,3)
	Não Nativo	36,8	34,8	1035788 (36,7)
Distrito Federal	Nativo	19,9	20,0	232037 (19,9)
	Não Nativo	80,1	80,0	931341 (80,1)

Fonte: Pnad 2003 IBGE. Elaboração própria a partir dos microdados.

Curso superior refere-se às pessoas que já cursaram a educação superior, o mestrado ou o doutorado.

Situação análoga é observada quando se considera a migração intermunicipal. Expressivos contingentes populacionais com 25 ou mais anos de estudo são oriundos de municípios que não aqueles onde residem, como pode ser observado na Tabela 4. Diferentes fatores concorrem para esse processo. Por exemplo, algumas cidades universitárias não possuem um mercado de trabalho capaz de absorver a mão-de-obra formada, e com isso a migração entre municípios tende a ser maior para todas as unidades da federação. De fato, das 27 unidades da federação, 18 apresentaram percentual de não-nativos no município maior do que o de nativos. É também importante considerar que há municípios em que as IES são grandes empregadoras e formadoras de mão-de-obra,

como Vassouras (RJ), Viçosa (MG), Campinas (SP) e Niterói (RJ), com forte concentração de IES, públicas ou privadas. Nessas cidades, o mercado de trabalho não tem força suficiente para absorver o número de formandos. São municípios, em grande medida, exportadores de mão-de-obra.

Outro aspecto que deve ser considerado diz respeito ao recorte municipal. Serviços de energia elétrica pública, esgotamento e coletas de lixo são característicos serviços municipais; por isso, nesse caso, esses recortes são relevantes. A educação básica também entra nesse rol, pois a distância entre a residência dos alunos do ensino fundamental e a escola não deve, ou não é recomendável, ultrapassar os limites municipais. Para a educação superior esse limite perde racionalidade, uma vez que a infra-estrutura necessária para a abertura e manutenção de instituições de educação superior a custos razoáveis requer a existência de profissionais habilitados para o magistério ou, alternativamente, a capacidade de atrair profissionais de outras regiões tomando-se como base padrões de remuneração superiores.

**Tabela 4 – Condição migratória em relação ao municípios de nascimento das pessoas com 25 anos ou mais, por grau de ensino (não superior ou superior), por UF em 2003**

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N%
Rondônia	Nativo	13,3	16,5	616191 (3,5)
	Não Nativo	86,7	83,5	394633 (86,5)
Acre	Nativo	45,7	40,2	81541 (45,3)
	Não Nativo	54,3	59,8	98541 (54,7)
Amazonas	Nativo	48,0	48,6	484808 (48,0)
	Não Nativo	52,0	51,4	525214 (52,0)
Roraima	Nativo	21,8	35,5	26136 (22,4)
	Não Nativo	78,2	64,5	90800 (77,6)
Pará	Nativo	34,1	52,5	739399 (35,0)
	Não Nativo	65,9	47,5	1370202 (65,0)
Amapá	Nativo	35,3	34,0	72861 (35,3)
	Não Nativo	64,7	66,0	133713 (64,7)

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Condição migratória</b>	<b>Não tem curso superior (%)</b>	<b>Tem curso superior* (%)</b>	<b>Total N%</b>
Tocantins	Nativo	22,7	14,8	130894 (22,4)
	Não Nativo	77,3	85,2	454500 (77,6)
Maranhão	Nativo	37,5	43,2	985462 (37,7)
	Não Nativo	62,5	56,8	1630452 (62,3)
Piauí	Nativo	56,3	53,0	803491 (56,2)
	Não Nativo	43,7	47,0	626779 (43,8)
Ceará	Nativo	57,2	52,3	2160541 (56,9)
	Não Nativo	42,8	47,7	1634401 (43,1)
Rio Grande do Norte	Nativo	44,4	39,5	639096 (44,1)
	Não Nativo	55,6	60,5	809112 (55,9)
Paraíba	Nativo	51,3	39,3	897740 (50,4)
	Não Nativo	48,7	60,7	882401 (49,6)
Pernambuco	Nativo	52,7	47,9	2126213 (52,4)
	Não Nativo	47,3	52,1	1930366 (47,6)
Alagoas	Nativo	62,4	57,9	846596 (62,2)
	Não Nativo	37,6	42,1	514650 (37,8)
Sergipe	Nativo	52,2	57,2	484600 (52,5)
	Não Nativo	47,8	42,8	438555 (47,5)
Bahia	Nativo	56,3	47,1	3664118 (56,0)
	Não Nativo	43,7	52,9	2882953 (44,0)
Minas Gerais	Nativo	50,4	48,4	5100513 (50,3)
	Não Nativo	49,6	51,6	5046825 (49,7)
Espírito Santo	Nativo	37,3	38,3	651227 (37,4)
	Não Nativo	62,7	61,7	1089899 (62,6)
Rio de Janeiro	Nativo	56,3	66,4	5214952 (57,6)
	Não Nativo	43,7	33,6	3838571 (42,4)
São Paulo	Nativo	33,0	49,8	7782181 (35,3)
	Não Nativo	67,0	50,2	14252536 (64,7)
Paraná	Nativo	31,6	35,5	1749770 (32,0)
	Não Nativo	68,4	64,5	3724594 (68,0)

Unidade da Federação	Condição migratória	Não tem curso superior (%)	Tem curso superior* (%)	Total N%
Santa Catarina	Nativo	44,8	37,0	1391565 (44,0)
	Não Nativo	55,2	63,0	1767548 (56,0)
Rio Grande do Sul	Nativo	45,8	48,7	2833548 (46,1)
	Não Nativo	54,2	51,3	3309752 (53,9)
Mato Grosso do Sul	Nativo	30,3	28,3	349954 (30,1)
	Não Nativo	69,7	71,7	812995 (69,9)
Mato Grosso	Nativo	18,3	23,0	245342 (18,6)
	Não Nativo	81,7	77,0	1070272 (81,4)
Goiás	Nativo	28,5	32,2	809780 (28,7)
	Não Nativo	71,5	67,8	2012353 (71,3)
Distrito Federal	Nativo	19,9	20,0	232037 (19,9)
	Não Nativo	80,1	80,0	931341 (80,1)

Fonte: Pnad 2003 IBGE. Elaboração própria a partir dos microdados.

Observe-se, ainda, que a contagem da população é feita no local de residência. Em torno das metrópoles e das cidades polo, existem muitos municípios que são considerados “cidades dormitórios”. É o caso de municípios como São Gonçalo (RJ), com mais de 800.000 habitantes, cuja economia não apresenta dinâmica suficiente para empregar todos os seus cidadãos. Os trabalhadores têm que se voltar para cidades próximas como Niterói e Rio de Janeiro, onde não apenas terão melhores padrões de remuneração, como também, no caso dos trabalhadores-estudantes, melhores e maiores oportunidades de acesso à educação superior.

Isso quer dizer, portanto, que criar uma IES em “cidades dormitórios” pode não atender à expectativa da população, já que as necessidades de trabalho e educacionais encontram-se no município próximo, mais desenvolvido em alguns casos. Além disso, muitas vezes, a jornada de trabalho longa e o sistema de transporte deficiente não permitem que a população chegue a tempo de assistir às aulas no município em que reside.

Além da migração, a existência de profissionais em determinada localidade pode não contribuir (ou contribuir muito pouco) para a superação das necessidades sociais existentes. Para isso, seria preciso incorporar esses profissionais a políticas públicas capazes de solucionar os problemas existentes. Isso ultrapassa o escopo de atuação e responsabilidade das IES (sem contar, em correspondência com as informações sobre migração, que

os programas de políticas públicas podem contar com profissionais formados em qualquer região do país ou fora dele). Formar qualquer tipo de profissional (médicos, advogados ou engenheiros, etc.) e fixá-los em região não se relaciona necessariamente com a solução de problemas, uma vez que o livre exercício profissional pode levá-los a atuar em programas públicos ou a favor de clientela específicas.

Some-se a isso o fato de que os graduados não necessariamente trabalham nas áreas em que se formam. Exercício realizado com base nos dados do Censo Demográfico revela que 680.173 pessoas concluíram o curso de direito em 2000. Destas, na época do Censo, 24,8% encontravam-se desocupadas, 36,5% estavam trabalhando em áreas não relacionadas à área jurídica, e somente 38,7% trabalhavam em áreas relacionadas à sua formação (tabela 5).

**Tabela 5 – Atividade ocupacional dos formados em direito**

Atividade*	N	%
Total em atividade relacionada à área	263.639	38,7
Autônomo e Empresas	239.052	35,1
Judiciário	24.587	3,6
Outras áreas	248.303	36,5
Sem emprego	169.205	24,8
Total Geral	681.147	100

\*Nota: Pessoas formadas em direito e que trabalhavam ou não na semana de referência do Censo 2003.

Fonte: Censo Demográfico do IBGE e 2003. Elaboração: Observatório Universitário.

Se forem considerados somente os graduados de direito economicamente ativos, observa-se que 51,4% (262.665) estavam atuando na área jurídica (tabela 6). Ou seja, mais ou menos a metade dos bacharéis em direito, no Brasil, estava trabalhando em outra área.<sup>16</sup> O próprio documento sobre autorização dos cursos na área jurídica reconhece essa realidade, ao afirmar que, “face à amplitude da sua formação (bacharel em direito), nem todos os bacharéis atuam como profissionais da área. Cidadãos, empresários de todos os níveis, políticos, trabalhadores diversos, sindicalistas e tantos outros, buscam a formação em direito sem pretender atuar diretamente como operadores de direito”. A distribuição da ocupação dos graduados em direito nos estados mostra que esse fenômeno ocorre indistintamente pelo Brasil. Em poucos estados observam-se 60% ou mais de graduados em direito trabalhando na área. Em nenhum deles, no entanto, o percentual passa de 65%.

**Tabela 6 – Pessoas que concluíram o curso de direito e que trabalhavam na semana de referência do Censo, por ramo de ocupação (jurídica ou não), segundo as UF – Brasil – 2000**

Brasil, Região e UF	Pessoas que concluíram o curso de direito e que trabalham							
	Área Jurídica*				Outras Áreas		Total	
	Autônomos e de empresas	Judiciário e da segurança pública <sup>1</sup>	Total	%	Total	%	Nº	%
<i>Brasil</i>	239.052	24.587	262.665	51,4	248.303	48,6	510.968	100
<i>Norte</i>	6.623	1.398	8.022	59,8	5.398	40,2	13.420	100
Rondônia	1.024	143	1.168	55,9	922	44,1	2.090	100
Acre	325	76	401	59,8	269	40,2	670	100
Amazonas	1.158	233	1.391	58,1	1.004	41,9	2.395	100
Roraima	175	20	195	57,3	145	42,7	340	100
Pará	2.918	581	3.499	61,3	2.212	38,7	5.711	100
Amapá	325	128	454	63,6	260	36,4	714	100
Tocantins	698	217	915	61,0	585	39,0	1.500	100
<i>Nordeste</i>	27.838	5.660	32.523	54,3	27.388	45,7	59.911	100
Maranhão	1.797	366	2.163	63,9	1.224	36,1	3.387	100
Piauí	991	273	1.264	53,1	1.115	46,9	2.379	100
Ceará	4.723	733	4.481	45,1	5.456	54,9	9.937	100
Rio Grande do Norte	1.809	261	2.069	63,1	1.211	36,9	3.280	100
Paraíba	2.946	753	3.699	48,8	3.886	51,2	7.585	100
Pernambuco	6.332	1.150	7.482	51,8	6.974	48,2	14.456	100
Alagoas	1.905	433	2.339	52,4	2.121	47,6	4.460	100
Sergipe	920	260	1.180	51,1	1.130	48,9	2.310	100
Bahia	6.415	1.430	7.845	64,7	4.272	35,3	12.117	100
<i>Sudeste</i>	149.156	11.307	160.463	50,0	160.717	50,0	321.179	100
Minas Gerais	20.895	2.283	23.178	47,7	25.402	52,3	48.579	100
Espírito Santo	3.490	560	4.050	46,1	4.736	53,9	8.786	100
Rio de Janeiro	39.893	2.316	42.209	49,5	43.066	50,5	85.275	100
São Paulo	84.878	6.148	91.026	51,0	87.513	49,0	178.539	100
<i>Sul</i>	38.928	3.695	42.623	56,0	33.502	44,0	76.126	100
Paraná	12.890	1.152	14.042	56,8	10.668	43,2	24.710	100
Santa Catarina	6.302	804	7.106	54,0	6.063	46,0	13.169	100
Rio Grande do Sul	19.736	1.739	21.475	56,1	16.771	43,8	38.247	100

Brasil, Região e UF	Pessoas que concluíram o curso de direito e que trabalham							
	Área Jurídica*				Outras Áreas		Total	
	Autônomos e de empresas	Judiciário e da segurança pública <sup>1</sup>	Total	%	Total	%	Nº	%
<i>Centro-Oeste</i>	16.507	2.527	19.034	47,2	21.298	52,8	40.332	100
Mato Grosso do Sul	2.976	454	3.430	50,4	3.381	49,6	6.811	100
Mato Grosso	2.401	491	2.893	60,5	1.886	39,5	4.779	100
Goiás	6.146	763	6.908	46,8	7.857	53,2	14.765	100
Distrito Federal	4.985	819	5.804	41,5	8.173	58,5	13.977	100

Fonte: Tabulação construída pelo Observatório Universitário com os microdados do Censo Demográfico do IBGE.

### III – É POSSÍVEL ESTABELECEER DE FORMA ADEQUADA UMA RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE PROFISSIONAIS E NÚMERO DE HABITANTES?

Além de tudo o que foi exposto, a fixação de profissionais pelo número de habitantes de uma localidade não é um critério adequado. Por exemplo, o próprio documento, já mencionado, sobre a autorização dos cursos de medicina considera que o número de profissionais de saúde por habitante é um indicador que visa “analisar variações geográficas e temporais na distribuição de profissionais de saúde, identificando situações de desequilíbrio”, “subsidiar políticas de incentivo à interiorização de profissionais de saúde” e “contribuir nos processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas e ações voltadas para a formação de profissionais de saúde e sua inserção no mercado de trabalho”. O indicador, tal como exposto no documento, possui duas grandes limitações: “baseia-se no número de inscritos nos conselhos profissionais, incluídos os que não estão no exercício de atividades assistenciais de saúde” e “os padrões frequentemente usados para comparação (por exemplo, pelo menos um médico por mil habitantes) são de validade relativa, pela impossibilidade de expressarem as diversas realidades”.

Cumpra registrar, ainda, que documento da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS), elaborado em março de 2003, afirma que “tanto a Organização Mundial de Saúde quanto a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) não definem ou recomendam o número desejável de médicos, enfermeiros ou dentistas por habitante”. Apenas os chamados padrões “duros”, entendidos como aqueles para os quais existem evidências inquestionáveis resultantes de pesquisas, aplicáveis a situações distintas em qualquer tempo e espaço, são definidos pela OMS. O referido documento cita como exemplo o Brasil, país de dimensões continentais, no qual o número ideal de médicos para a região Norte, onde

as chamadas “doenças tropicais” desafiam os conhecimentos médicos de todo o mundo, é diferente do número ideal para regiões metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro, nas quais as doenças crônicas ou as causadas por fatores externos (acidentes de trânsito, violência urbana e outros) geram as principais demandas por assistência médica.

Portanto, as duas áreas de conhecimento escolhidas como exemplo não têm uma especificação objetiva do número de profissionais necessários para atender às necessidades da população. Uma dessas áreas, a jurídica, como identificado anteriormente, oferece uma formação ampla que atende a diferentes necessidades do mercado de trabalho; a outra, a área médica, é específica tanto na sua formação como em sua atuação profissional. Tendo em vista essas características, talvez se possa generalizar algumas observações e afirmar que, além de o acesso ao ensino superior ser um direito dos indivíduos, além de não haver relação entre formandos e profissionais, não há como fixar um número “correto” de profissionais em qualquer área do conhecimento, baseado em uma suposta “necessidade social”.<sup>17</sup>

#### IV – CONSEQUÊNCIAS NÃO ANTECIPADAS E INDESEJADAS EM REGULAR A EDUCAÇÃO SUPERIOR PELA OFERTA DE VAGAS

Estabelecer que quando a relação vagas/habitantes é elevada não há necessidade de abertura de mais vagas para ampliar o acesso de candidatos é tentar estabelecer correlação entre variáveis que não necessariamente mantêm correlação, não apenas pelas razões já expostas (bem público de apropriação individual), como também porque indicadores socioeconômicos não são determinantes da capacidade de oferta de ensino.

Diante das fragilidades das premissas expostas, dificilmente será possível estabelecer critérios adequados, baseados no conceito de “necessidade social” ou mesmo em números de profissionais para regular a oferta de educação superior. Além dessas críticas de natureza conceitual e metodológica, é preciso levar em consideração as atribuições do MEC no que se refere à autorização de abertura de cursos superiores. O MEC deve e precisa avaliar o ensino oferecido pelas IES, e não a distribuição de profissionais no Brasil. Indicadores baseados em fatores exógenos às IES e aos cursos, como o número de profissionais existentes em uma região e necessidade social, são questões importantes que podem e devem ser objeto de diferentes políticas públicas, como dito anteriormente. Porém, não são capazes de atender às atribuições do MEC em relação à educação superior, mormente àquelas relacionadas à avaliação de cursos e instituições. Ao contrário, a avaliação deve ser baseada em indicadores endógenos às IES – qualidade e sustentabilidade.

São legítimas as preocupações do Estado quanto à equidade – garantir igualdade nas condições de acesso aos serviços básicos – e à qualidade da formação profissional no País. Entretanto, essas garantias resultam de uma análise complexa que não pode ser elaborada

apenas com base em indicadores como a distribuição de profissionais por região, número de habitantes no município ou a relação número de vagas oferecidas/habitantes. Orientar os critérios para abertura de cursos com base na combinação desses indicadores desconsidera que existem características internas às instituições proponentes que refletem sua capacidade para oferecer ensino superior de qualidade.

Some-se a isso o fato importante de que criar barreiras ao ensino fere o princípio da liberdade do exercício da atividade educacional, que é uma tradição que remonta ao Império, conforme o Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, que estabelece, em seu artigo 1º, que é “completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Império, salva a inspecção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene”.

Ademais, qual a utilidade de se estabelecer o número máximo de pessoas que podem exercer determinada profissão? Restringir o número de profissionais só atende a demandas corporativas e de reservas de mercado. Por que estabelecer teto máximo de formação acadêmica? Como afirmado anteriormente, formação acadêmica não precisa ter nexo algum com a formação profissional. A educação, como meio de transmissão formal de conhecimento, deve estar franqueada a qualquer cidadão. A educação é um bem público de apropriação individual. A partir do momento em que há uma demanda dos indivíduos por ensino superior, ela pode ser satisfeita, desde que sejam preenchidos os requisitos de escolaridade mínima e de conhecimento estabelecidos para o ingresso nas IES. Impor restrições que não sejam educacionais ao seu usufruto é uma atitude antidemocrática.

Corre-se o risco de limitar o acesso ao ensino superior de enormes contingentes populacionais, de “politizar” a questão educacional, desviando o foco do principal objetivo das IES, ou seja, oferecer ensino e, também, de impedir abertura de cursos que poderiam ter consequências positivas sobre o sistema educacional local, como diminuição de preço de mensalidades, concorrência para melhorar os cursos de graduação etc.

É importante não perder de vista, como afirmado anteriormente, que a educação superior (e a educação em geral), embora apropriada individualmente, tem consequências importantes para a sociedade em geral e, nesse sentido, pode-se ressaltar, entre outras, as dimensões social, cultural e econômica da educação superior. Isso não justifica, como argumentado ao longo do texto, que a proibição da oferta da educação superior possa ser baseada no conceito de “necessidade social”. No entanto, é possível afirmar que, tendo em vista a relevância que o ensino superior tem para a sociedade, cursos superiores, áreas de conhecimento, novas habilidades acadêmicas, podem ser incentivadas, de acordo com problemas específicos identificados ou potencialidades a serem exploradas. Ou seja, nada impede que a educação superior possa ser orientada para contribuir para o aprimoramento socioeconômico de regiões, como na redução da pobreza, desenvolvimento da cultura cívica de um país, formação de profissionais específicos.

Sendo assim, a contribuição que a educação superior pode proporcionar para a sociedade pode ser previamente concebida e ser concebida como instrumento de política pública. Mas, além disso, os benefícios advindos da educação superior podem ser utilizados para auxiliar nas soluções de problemas existentes, como proteção ambiental, ampliação da cidadania, redução da pobreza, melhoria da saúde, etc. Isso significa que a contribuição da educação superior para a sociedade não precisa ser necessariamente concebida previamente, mas que, uma vez instituída, a formação acadêmica proporcionada pode contribuir para a elaboração e implementação de diversas políticas públicas e programas sociais.<sup>18</sup>

Em resumo, é legítimo e imperativo que o Estado, por intermédio do MEC, se preocupe com a qualidade da educação superior, seja quanto à formação dos futuros profissionais, seja quanto à oferta de cursos por parte das IES. Cumpre salientar que criar barreiras e incertezas procedimentais que não se relacionem às questões educacionais fere o princípio da liberdade do exercício da atividade educacional, que é uma tradição que remonta ao Império, estando presente até em instrumentos originados em períodos autoritários da nossa história.

## Notas

1. Observa-se, nesse sentido, a preocupação expressa no Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938, que buscava regular o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior da educação. O Decreto, em seu art. 4º, afirmava que “O Governo concederá a autorização de que trata o art. 2º desta lei... se a localidade onde o curso vá ser instalado possuir as condições culturais necessárias ao seu regular funcionamento” (inciso f) e “se a criação do curso representar real necessidade sob o ponto de vista profissional ou manifesta utilidade de natureza cultural” (inciso g). Vale lembrar, também, que a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, em seu art. 10, tratou da fixação dos distritos geoeeducacionais, para efeitos de aglutinação, em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de IES, por considerar, conforme parecer posterior do CFE e portaria ministerial que a regulamentou, que esta abordagem seria a forma mais racional de resolver o problema (Parecer 107/74), ao considerar os polos geoeeducacionais centros urbanos “que, além de concentrar, do ponto de vista educacional, certo volume de atividade, apresentam condições outras de desenvolvimento socioeconômico capazes de situá-los como pontos de irradiação da expansão e desenvolvimento do sistema educacional numa área geográfica bem definida”. Ainda, o art. 2º do Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969 afirma que “Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação, não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional”.
2. Vale ressaltar, no que se refere à prioridade na autorização de cursos superiores, que a Portaria 3.065, de 30 de setembro de 2004 adiciona como critério aos processos em tramitação no MEC a existência de projetos pedagógicos inovadores. Observa-se, no entanto, que este é um critério exclusivamente endógeno às instituições proponentes, já que remete somente aos

projetos pedagógicos dos cursos que sejam considerados inovadores e, assim, contribuam para a melhoria da qualidade da educação superior.

3. São listados no Art. 1º os seguintes processos: credenciamento e credenciamento de IES, credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, credenciamento e credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, transferência de manutenção, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de IES, PDI, aditamento de PDI e processos afins.
4. No caso dos cursos de medicina e direito é importante lembrar que a prioridade está associada, também, com a análise especial da demanda por serviços profissionais na região.
5. A resolução nº 350/2005 do Conselho Nacional de Educação, que determina a criação de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e Psicologia, também cita a necessidade de “superação dos desequilíbrios regionais na oferta de profissionais...”. Outro fator curioso menciona a “superação da lógica de mercado na educação superior estabelecendo-se a preferência para a abertura de cursos públicos”.
6. Uma tentativa mais consistente de conceituação “de necessidades sociais e de fixação de critérios de sua aplicação para planejamento da expansão do ensino superior” talvez tenha sido o Parecer nº 3.491/1977, elaborado por comissão especialmente para esse fim designada. O referido parecer propõe uma classificação mista envolvendo Necessidades Técnicas, Necessidades Sociais *stricto sensu* e Necessidades Culturais, nos níveis regional e nacional. Os indicadores relevantes deveriam ser construídos, nos dois níveis e nas três dimensões de “Necessidade”, a partir de informações sobre: a) Estrutura e Dinâmica da População Total (variáveis: número total de habitantes, estrutura etária, sexo e grau de urbanização); b) Estrutura do Ensino de 1º e 2º Grau (variáveis: taxa de escolarização da população, evolução da matrícula e dos concluintes dos cursos); c) Estrutura Atual do Ensino Superior (variáveis: cursos existentes, matrículas, candidatos, vagas oferecidas e preenchidas e número de concluintes); d) Mercado de Trabalho Regional (variáveis: força de trabalho, taxa de crescimento do emprego, estratificação do emprego, estrutura e níveis salariais, estoque de mão de obra de nível superior); e e) Caracterização da Atividade Econômica (variáveis: principais atividades econômicas e produção, por setor e ramo. Para registro, é conveniente lembrar que a Portaria 181, de 23 de fevereiro de 1996 (revogada pela Portaria 641, de 13 de maio de 1997), ao tratar dos procedimentos relativos à autorização de cursos e habilitações, também procura definir indicadores básicos de “necessidade social”.
7. A definição conceitual é fundamental para a apreensão adequada dos fenômenos sociais que se pretende analisar. “The history of the social sciences is and remains a continuous process passing from the attempt to order reality analytically through the construction of concepts...” WEBER, M. “Science as a Vocation” In *Essays of Sociology*, 1949, p. 105.
8. Os conceitos podem ser conotativos ou denotativos. Neste último caso, significa que é um termo utilizado para apreender empiricamente, permitindo uma descrição acurada do fenômeno investigado. Ver SARTORI G. A *Política*. Brasília: Editora da UNB, 2003 e ODGEN, C. K.; RICHARDS, I. A. *The meaning of meaning*. San Diego, Hartcourt, 1989). Um conceito pode ser considerado adequado quando preenche os seguintes critérios: coerência (diferencia, define,

clarifica e delimita o fenômeno); é operacionalizável (passível de ser medido por meio de indicadores precisos); válido (refere-se de forma inequívoca ao fenômeno); útil aos propósitos para os quais foi formulado; parcimoniosos (pode ser apreendido através de poucos atributos). A discussão metodológica sobre a operacionalização adequada de conceitos nas ciências sociais pode ser encontrada em GERRING, J. *Social science methodology: a criterial framework*. Cambridge University Press, 2001 e KING, Gary, KEOHANE, Robert O. (Robert Owen), VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, 1994. A utilização de técnicas para testar especificamente a validade dos conceitos pode ser encontrada em PEENINGS, P., KEMAN, H. e KLEINNIJENHUIS, J. *Doing research in political science: a introduction to comparative methods and statistics*. Sage Publication, 2003.

9. O Índice de Gini mede o grau de desigualdade entre os indivíduos, segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, que indica ausência de desigualdade (mesmo valor de renda para todos os indivíduos), a 1, que indica desigualdade máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade).
10. Correlação é uma das diversas técnicas estatísticas utilizadas para medir a associação entre variáveis. Por meio dela, calcula-se a intensidade e o sentido da variação conjunta entre duas variáveis. O coeficiente de correlação pode variar entre  $-1$  (que significa que há uma relação perfeita e inversa entre duas variáveis) e  $1$  (que indica uma relação perfeita e direta entre elas). Se o valor da correlação for 0, quer dizer que não se observa uma relação entre as duas variáveis.
11. O gráfico de dispersão permite visualizar a associação entre variáveis. No exemplo acima, observa-se uma forte dispersão em torno da reta, indicado a baixa correlação calculada. Ademais, observam-se pontos com baixo IDHM e elevado Índice de Gini e vice-versa.
12. Considerar a educação como um bem público de apropriação individual significa diferenciá-la, por um lado, dos bens coletivos, que se caracterizam por serem não excludentes, ou seja, sua provisão é apropriada por todos os indivíduos indistintamente, e, por outro lado, dos bens privados, cujos benefícios são apropriados somente pelo seu consumidor. Diferentemente de ambas as situações, a educação é, geralmente, entendida como um bem público, na medida em que seus benefícios têm consequências para toda sociedade, embora sua apropriação seja individual. Isso significa que, também, é do interesse da sociedade uma população escolarizada. De todo modo, é difícil especificar a natureza desse interesse social, na medida em que é uma espécie de interesse difuso, genérico. A discussão sobre a educação como bem público e como bem privado pode ser encontrada em Labaree, D. “No Exit: public education as an inescapably public good”. In: Cuban, L. e Shipps, D. (Eds.). *Reconstructing the common good in education: coping with intractable american dilemmas*. Stanford University Press, 2000.
13. As áreas da saúde e do direito serão utilizadas para exemplificar alguns aspectos abordados no texto, uma vez que estas áreas foram objeto de regulamentação específica e por terem suas representações de classe totalmente envolvidas no debate.
14. Além disso, pode-se considerar, seguindo a ideia de educação continuada, que pode ser oportuna a oferta de aperfeiçoamentos constantes (e, portanto, de cursos periódicos) aos profissionais existentes na localidade.
15. A Índia, por exemplo, sofre com a intensa “fuga de cérebros” para os países mais ricos, embora, recentemente, tenha conseguido reduzir, um pouco, este processo. “La casi universal emigración

de sus graduados en ciencias de la computación de hace una década ha disminuido hasta alcanzar el 70%. Esto se debe al creciente número de trabajos muy bien remunerados que hoy existen en las empresas nacionales y multinacionales establecidas en el país a raíz de la liberalización del mercado” (LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: PELIGROS Y PROMESAS, p. 85). Se isso ocorre entre países, muitas vezes com culturas diferentes, seria extremamente ingênuo acreditar na fixação de profissionais no interior de um país, simplesmente, através da abertura de cursos superiores.

16. Estudo realizado por Cláudio de Moura Castro com os dados do Censo de 1980 e 1991 apresenta resultado semelhante: em 1980, em média, 44,24% das pessoas trabalhavam em profissões relacionadas ao curso de formação. Em 1991, o percentual foi menor, em torno de 38%. As áreas médicas e odontológicas são exceções (Enfermagem, Medicina, Odontologia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária) com mais de 70% dos formados trabalhando na área de formação. Ver Castro, C. M. Os Dilemas do Ensino Superior e as Respostas da Faculdade Pitágoras. Belo Horizonte: Editora Universidade, 2002.
17. Muitas áreas de conhecimento, inclusive, não se caracterizam por serem “profissionais” em sentido estrito. Oferecem e requerem dos seus estudantes habilidades diversas para ocuparem diversas ocupações no mercado de trabalho. Esse tipo de formação não profissionalizante, inclusive, tem sido defendido por especialistas como mais adequada para preparar os recém-formados para o mercado de trabalho atual, caracterizado pela sua complexidade e alta rotatividade de profissionais. Para uma discussão sobre os problemas da matriz profissionalizante brasileira para a formação dos estudantes para o mercado de trabalho moderno, ver Nunes, E. e Ribeiro, L. M. “A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento”. In: Velloso e Cavalcanti, Novo Modelo de Educação para o Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. O debate internacional sobre o tema pode ser encontrado em Brennan et al. What Kind of University? International perspective on knowledge, participation and governance. London: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999 e Losco, Joseph e Life, Brian (Orgs.). Higher education in transition: the challenges of the New Millennium. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey, 2000.
18. Indicações nesse sentido da relevância *ex post* dos “serviços acadêmicos” oferecidos pela educação superior e sua relação com a sociedade podem ser observadas nas orientações da Unesco sobre os desafios do ensino superior. UNESCO. Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

## Referências

- BANCO MUNDIAL. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Santiago (Chile): Unesco, 2000. Disponível em: <<http://worldbank.org>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938, que regula o funcionamento de estabelecimentos de ensino superior. Rio de Janeiro: Estado Nôvo, 1938.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Brasília: Congresso Nacional, 1968.
- \_\_\_\_\_. Parecer nº 107/1974, do Conselho Federal de Educação. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1974.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, que estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Brasília: Diário Oficial da União, 1969.
- \_\_\_\_\_. Portaria 3.065, de 30 de setembro de 2004, que trata dos processos em tramitação no Ministério da Educação referentes à autorização de cursos superiores cujos projetos pedagógicos sejam considerados inovadores. Brasília: Ministério da Educação, 2004.
- \_\_\_\_\_. Portaria 4.361, de 29 de dezembro de 2004, que apresenta o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC. Brasília: Ministério da Educação, 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 350/2005 do Conselho Nacional de Educação, que determina a criação de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e Psicologia. Brasília: Ministério da Educação, 2005.
- \_\_\_\_\_. Parecer nº 3.491/1977, que conceitua necessidades sociais e fixa critérios de sua aplicação para planejamento da expansão do ensino superior. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1977.
- \_\_\_\_\_. Portaria 181, de 23 de fevereiro de 1996, que autoriza novos cursos superiores. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1996.
- \_\_\_\_\_. Portaria 641, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1997.
- BRENNAN, John et al. *What kind of university? international perspective on knowledge, participation and governance*. London: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999
- CASTRO, Cláudio de Moura. *Os dilemas do ensino superior e as respostas da Faculdade Pitágoras*. Belo Horizonte: Editora Universidade, 2002.
- GERRING, John. *Social science methodology: a criterial framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert Owen; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

- LABAREE, David. "No Exit: public education as an inescapably public good". In: CUBAN, Larry; SHIPPS, Dorothy (Eds.). *Reconstructing the common good in education: coping with intractable american dilemmas*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.
- LOSCO, Joseph; LIFE, Brian (Orgs.). *Higher education in transition: the challenges of the New Millennium*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey, 2000.
- NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano. A outra reforma universitária: para a sociedade do conhecimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). *Novo modelo de educação para o Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2004. p. 133-153.
- OGDEN, Charles Kay; RICHARDS, Ivor Armstrong. *The meaning of meaning*. San Diego: Hartcourt, 1989.
- PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. *Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics*. London: Sage, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *A Política*. Brasília: Edunb, 2003.
- UNESCO. *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- WEBER, Max. Science as a vocation. In: \_\_\_\_\_. *Essays of Sociology*, New York: Free Press, 1949. p. 129-156.

### “Social need” and higher education policy

#### Abstract

*Since the end of the 20th century, the Brazilian government has adopted measures to expand the higher education system through the private sector. Although this characteristic has never been well discussed by the government nor by society, it has brought concrete implications to the regulatory landmark of Brazilian higher education. Which criteria should be used to regulate the offering of courses? In this regard, this article examines, based on the concept of ‘social need’, the challenges encountered to legally define the functions and objectives of a Higher Education Institution. We argue that the lack of precise definition of these legal concepts creates mechanisms for regulation that are not coherent, neither according to educational nor to juridical logic.*

**Keywords:** Higher education. Regulation. Social need. Public policies.

### « Besoin social » et politique d’enseignement supérieur

#### Résumé

*Depuis la fin du XXème siècle, le gouvernement du Brésil a adopté des mesures de massification de l’enseignement supérieur par l’entremise du secteur privé. Cette caractéristique, malgré qu’elle n’ait pas été amplement discuté par le gouvernement et encore moins par la société, implique concrètement sur la régulation de l’enseignement supérieur brésilien. Quels doivent être les critères qui orienteront l’offre de cours ? Dans ce sens, cet article cherche à analyser, partant du concept de « besoin social », les défis rencontrés pour définir légalement les fonctions et les objectifs d’une Institution d’Enseignement Supérieur. L’on argumente que le manque de clarté dans l’usage des concepts légaux crée des mécanismes de régulation qui ne sont pas cohérents avec ni la logique éducationnelle ni la logique juridique.*

**Mots clefs :** Enseignement Supérieur. Régulation. Besoin Social. Politiques Publiques.

### “Necesidad social” y la política de la educación superior

#### Resumen

*Desde el fin del siglo XX, el gobierno brasileño ha adoptado medidas de masificación de la enseñanza superior a través del sector privado. Esta característica, a pesar de no haber sido ampliamente debatida por el gobierno y tampoco por la sociedad, tras implicaciones concretas. ¿Cuales deberán ser los criterios que orientarán la oferta de carreras? Así, el artículo busca analizar, a partir del uso del concepto de “necesidad social”, los desafíos encontrados para definir legalmente las funciones y objetivos de una institución de enseñanza superior. Se argumenta que la falta de claridad en los conceptos legales crea mecanismos de regulación que no son coherentes ni con la lógica educacional ni con la jurídica.*

**Palabras-clave:** Enseñanza superior. Regulación. Necesidad social. Políticas públicas.

Recebida 1ª versão em: 03.04.2009

Aceita 2ª versão em: 15.06.2009

