



Parecer Técnico n.º 63 Superintendência-Geral

Em 26 de fevereiro de 2014.

EMENTA: Ato de Concentração. Requerente A: Estácio Participações S.A. Requerente B: TCA Investimento em Participações Ltda. Mercados relevantes: Ensino Superior Particular Presencial e à Distância. Procedimento Ordinário. Conhecimento. Ausência de rivalidade em mercados locais no segmento de graduação à distância. Impugnação.

Versão Pública

I DO ATO DE CONCENTRAÇÃO

1. Ato de Concentração nº 08700.009198/2013-34
2. Requerentes:
 - a) Estácio Participações S.A.
 - b) TCA Investimento em Participações Ltda.

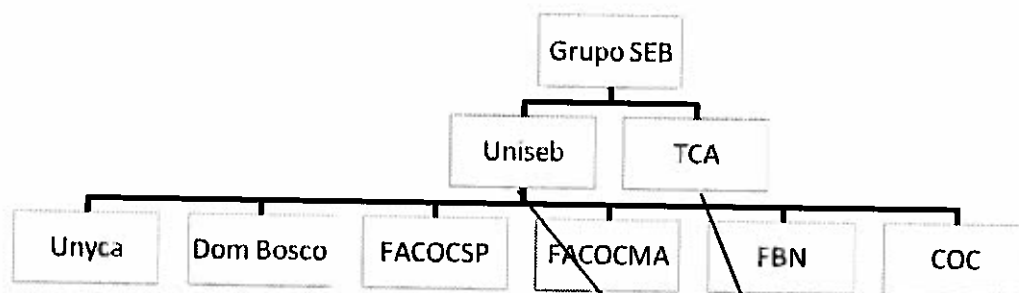
II DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

3. Trata-se de operação por meio da qual a Estácio Participações S.A. ("Estácio") adquire a totalidade das quotas representativas do capital social da TCA Investimentos em Participações Ltda, empresa do Grupo SEB e controladora da União dos Cursos Superiores SEB Ltda ("Uniseb").
4. A Estácio é uma empresa de capital pulverizado, listada na BM&F-Bovespa no denominado Novo Mercado. Sua atuação é focada no setor de ensino superior privado (presencial e à distância) em nível de graduação e pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*), além de cursos livres, de extensão e preparatórios para concursos públicos.
5. As empresas controladas pelo Grupo SEB atuam nos seguintes segmentos: (i) educação básica; (ii) educação bilíngue; (iii) cursos pré-vestibular; (iv) ensino superior presencial e a distância em nível de graduação e pós-graduação; e (v) educação corporativa.

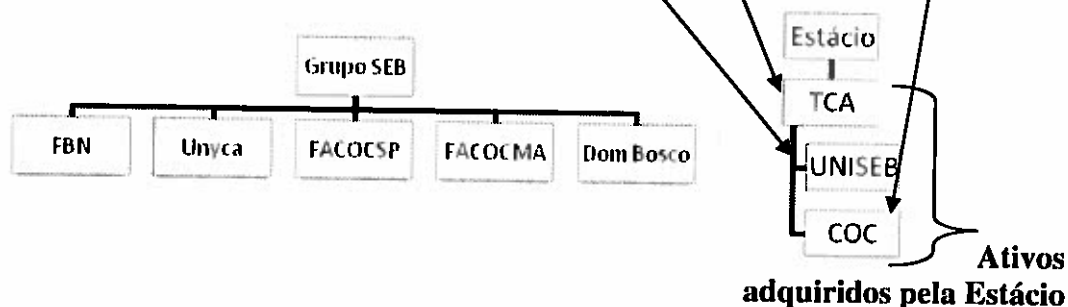


6. Cumpre esclarecer que antes da presente operação o Grupo SEB realizará uma reorganização societária. Antes da operação, a Uniseb era controlada diretamente pelo Grupo SEB, e possuía sob controle próprio as seguintes sociedades: Centro Universitário COC; Faculdade Brasiliense de Negócios (FBN); Faculdade COC de Maceió (FACOCMA); Faculdade COC de São Paulo (FACOCSP); Dom Bosco Ensino Superior; e Empresa Brasileira de Comunicação Multimídia (Unyca). Com a reorganização societária proposta, à exceção do Centro Universitário COC, as demais empresas serão transferidas para outras pessoas físicas ou jurídicas do Grupo SEB. Assim, a operação em comento envolve a aquisição da TCA Investimentos em Participação, da Uniseb (controlada pela TCA) e do Centro Universitário COC, controlado pela Uniseb. Segue abaixo um esquema que sintetiza a reorganização societária empreendida pelo Grupo SEB e as estruturas pós-operação:

Antes da operação



Depois da operação



7. Sendo assim, as empresas FBN, Dom Bosco, Unyca, FACOCMA e FACOCSP, antes pertencentes à Uniseb, **não serão adquiridas neste momento**. Contudo, o contrato firmado entre as partes confere à Estácio a opção de compra dessas instituições de ensino superior mantidas pelo Grupo SEB em 2015. Saliente-se que, caso a opção de compra seja exercida em qualquer momento, **dará ensejo a um novo ato de concentração, que deverá ser notificado ao CADE caso atenda aos critérios de subsunção vigentes à época do exercício do direito de compra**.



II.1 Da participação societária dos sócios do Grupo SEB na Estácio

8. A operação ora em análise foi paga da seguinte forma: 50% em dinheiro e os 50% restantes foram pagos em forma de ações emitidas pela Estácio (equivalentes a 5,7% de seu capital social) à Sra. Adriana Zaher.

9. Ocorre que, dias após a concretização da aquisição da TCA pela Estácio, a Sra. Adriana Zaher e seu esposo, Sr. Chaim Zaher, foram ao mercado de capitais e adquiriram outros 4% em ações da Estácio, por meio de um Clube de Investimentos¹ em que os únicos sócios são o próprio casal e suas 4 filhas. Com essa aquisição, a Família Zaher encerrou o negócio com uma participação de 9,7%² no capital social da Estácio.

10. Nos termos do artigo nº 10, II, a da Resolução nº 2 do CADE, aquisições de participações societárias de no mínimo 5% em sociedades verticalmente ou horizontalmente relacionadas devem ser analisadas pelo CADE.

11. E, considerando que os integrantes da Família Zaher são também controladores do Grupo SEB, cujas empresas controladas atuam em mercados relacionados à educação superior, por conta da participação acionária detida na Estácio superar o patamar de 5%, deverão também ser examinadas eventuais sobreposições e/ou integrações verticais entre as atividades do Grupo SEB e a Estácio³.

III ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELAS PARTES

12. Segundo as requerentes, a Estácio e a Uniseb ofertam os seguintes serviços:

Tabela 1: atividades das requerentes

Atividade	Estácio	Uniseb
Graduação Presencial	X	X
Graduação à Distância	X	X
Pós-graduação Presencial	X	X
Pós-graduação à Distância	X	X
Cursos de Extensão (livres)	X	X
Comercialização de Livros Científicos, Técnicos e Profissionais - CTP	X	

¹ O Clube de Investimentos TCA (que não se confunde com a TCA Participações, empresa adquirida pela Estácio) possui a seguinte distribuição de quotas: Chaim Zaher (29,9%); Adriana Zaher (29,59%); Thamila Zaher (10,17%); Thiciana Zaher (10,13%); Thiara Zaher (10,12%); e Thalita Zaher (10,09%).

² Nota-se que, nos termos do Artigo 10, II-b da Resolução nº 2 do CADE, a aquisição de participações minoritárias em empresa concorrente ou verticalmente relacionada só deverá ser notificada nos casos em que resultar em aumento de participação maior ou igual a 5%. Como a aquisição de ações da Estácio pela família Zaher subsequente à presente operação somou apenas 4% do capital da empresa investida, essa aquisição não dá origem a um novo ato de concentração. Ressalta-se, contudo, que qualquer aquisição adicional de ações que, somada com a última (de 4%), alcançar ou ultrapassar o patamar de 5%, ensejará uma nova notificação.

³ O que implica na análise das relações entre a Estácio e as seguintes empresas: Faculdade Brasileira de Negócios (FBN); Faculdade COC de Maceió (FACOC MA); Faculdade COC de São Paulo (FACOCSP); Dom Bosco Ensino Superior; e Empresa Brasileira de Comunicação Multimídia (Unyca).

13. Adianta-se que, embora possa haver sobreposição entre as atividades das partes na oferta de cursos livres, esse mercado não será analisado em razão do perfil bastante amplo dos cursos ofertados livremente. Como não têm validade acadêmica e não sofrem nenhum tipo de regulação, qualquer entidade pode ministrar cursos a respeito dos mais diversos temas. Assim, dada a alta contestabilidade desse mercado e o perfil genérico e diverso dos cursos possíveis de ser administrados, entende-se que não será preciso analisá-lo como um mercado relevante individualmente. Ademais, havendo rivalidade nos mercados de graduação e de pós-graduação, mais regulados e com barreiras à entrada significativas, pode-se concluir pela ausência de problemas de ordem concorrencial no setor de cursos livres. Ainda, o mercado de livros técnicos também não será objeto de análise, haja vista que, segundo as partes, a produção de livros da Estácio não está operacional atualmente.

14. Além das sobreposições verificadas acima, deverão ser verificadas as sobreposições entre as atividades da Estácio e do Grupo SEB, em decorrência da participação detida pela família Zaher na última e de sua aquisição de 9,7% no capital da Estácio:

Tabela 2: atividades da Estácio e do Grupo SEB

Atividade	Estácio	Grupo SEB
Graduação Presencial	X	X
Graduação à Distância	X	X
Pós-graduação Presencial	X	X
Pós-graduação à Distância	X	X
Comercialização de Livros Científicos, Técnicos e Profissionais - CTP	X	X

Fonte: requerentes

15. Adianta-se que do Grupo SEB é cativa, destinada às instituições do próprio Grupo; além disso, como visto, a produção de livros da Estácio não é operacional, motivo pelo qual esse mercado também não será analisado em decorrência dessa potencial integração vertical.

16. Considerando as atividades listadas acima e as potenciais sobreposições decorrentes da operação, passa-se a seguir para a definição dos mercados relevantes envolvidos.

IV MERCADO RELEVANTE

17. O mercado de educação superior tem sido alvo de recentes análises por parte do Tribunal Administrativo e pela Superintendência-Geral do CADE. Como resultado desse processo de intensificação das análises no setor, alguns parâmetros de análise já se encontram razoavelmente definidos, embora outros ainda estejam em fase de consolidação perante o Conselho.

18. Um número considerável de decisões emanadas pelo CADE⁴ nos últimos anos consolidou a tese de que cada curso superior em nível de graduação deve ser considerado um mercado relevante individual, entendimento que vem sendo adotado também pela Superintendência-Geral⁵.
19. Por outro lado, apenas recentemente a Superintendência-Geral aprofundou a análise de cursos superiores na modalidade à distância e em nível de pós-graduação⁶, tendo sido seguida pelo Conselho em uma ocasião⁷. A ampliação da análise do setor de educação superior demandou a consideração de alguns aspectos relevantes sobre a tipologia dos cursos superiores e as modalidades de ensino por meio das quais o conhecimento é transmitido.
20. Os cursos superiores podem ser inicialmente divididos entre os níveis de graduação, abertos a alunos que concluíram o ensino médio ou equivalente e que tenham sido aprovados em processo seletivos; e de pós-graduação, abertos a candidatos que tenham finalizado a graduação e que procuram se especializar e aprofundar em determinada área.
21. Além dessa segmentação inicial, os cursos de graduação e de pós-graduação ainda podem ser divididos por tipologia e modalidade de ensino. Os cursos de graduação podem ser classificados entre (a) bacharelado, (b) licenciatura, e (c) tecnólogo; enquanto os de pós-graduação entre (a) *stricto sensu*⁸ (mestrados e doutorado), e (b) *lato sensu* (especialização, *Master in Business Administration* – MBA, dentre outros). Quanto à modalidade, ambos podem ser transmitidos presencialmente ou à distância (popularmente conhecida como EAD).
22. Para a oferta de cursos de graduação de qualquer tipo, a IES precisa ser credenciada como faculdade, centro universitário ou universidade e ter autorização para a oferta dos cursos (que pode ou não prescindir de anuência do MEC, a depender da classificação da IES⁹).

⁴ Ver ACs: 08012.001613/2012-89 (Sociedade Educacional Amazônia e Estácio); 08012.008706/2011-53 (Anhanguera e Instituição Educacional Luiz Rosa Ltda); 08012.002734/2012-48 (BR Educacional e GAEC Educacional – Anima); 08012.004447/2011-91 (Estácio e Damásio Educacional).

⁵ Pareceres nº 172/2012 da Superintendência-Geral do CADE, emitido na análise do AC nº 08700.004112/2012-04, de interesse das empresas Kroton e Ítala Participações; e nº 358, emitido na análise do AC nº 08700.005447/2013-12, de interesse de Kroton e Anhanguera.

⁶ Idem nota de rodapé nº 5.

⁷ Voto do Conselheiro Relator Marcos Paulo Veríssimo no AC nº 08700.004112/2012-04, de interesse das empresas Kroton e Ítala Participações. Contudo, cabe ressaltar que foi apenas recentemente, durante a análise do AC nº 08700.005447/2013-12, de interesse de Kroton e Anhanguera, que a Superintendência-Geral aprofundou a análise desses mercados, tendo, inclusive, levantado novas informações relevantes no que tange à definição do mercado relevante geográfico dos cursos de graduação à distância. Esse mesmo entendimento será utilizado para a análise do presente caso, não obstante ainda careça de avaliação por parte do Tribunal do CADE, que ainda não julgou a operação envolvendo a Kroton e a Anhanguera.

⁸ Os cursos *stricto sensu* não serão objeto de análise nesta operação devido à ausência de sobreposições, motivo pelo qual a análise será restrita aos cursos *lato sensu*.

⁹ As IES podem ser classificadas entre (i) Faculdades; (ii) Centros Universitários; e (iii) Universidades (art. 12, Decreto 5773/2006). A oferta de cursos superiores (graduação e sequenciais) por faculdades depende de prévia autorização do Ministério da Educação, enquanto que os centros universitários e universidades gozam de autonomia para a criação de novos cursos. Ainda, qualquer alteração que importe no aumento do número de estudantes (quantitativo de vagas) da IES classificada como faculdade deve ser previamente autorizada pelo

23. Já para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, requer-se da IES apenas que seja devidamente credenciada no MEC para a oferta de curso superior, inexistindo qualquer necessidade de credenciamento específico para cursos de pós-graduação *lato sensu*. Nesse caso, tanto as faculdades quanto os centros universitários e universidades gozam de autonomia para criar, extinguir e alterar os cursos de pós-graduação *lato sensu* ofertados bem como determinar o quantitativo de vagas a serem ofertadas.
24. Por fim, para ofertar cursos de graduação ou pós-graduação na modalidade EAD, requer-se da IES já credenciada para a oferta de cursos superiores presenciais um credenciamento específico para atuar nessa modalidade (art. 26 do Decreto 5773/2006). No ato de credenciamento específico deverão constar, além da sede da IES, os polos de apoio presencial para atividades complementares. A IES ainda poderá requerer a ampliação do número de polos por meio de aditamento ao credenciamento (art. 10, §§ 1 e 3 do Decreto 5622/2005).
25. A diferença mais significativa entre os cursos na modalidade EAD e os presenciais reside justamente nas exigências quanto à presença do aluno em sala de aula. Nos cursos de graduação e pós-graduação à distância o aluno precisa comparecer em um polo presencial esporadicamente apenas para o cumprimento de tarefas específicas, como trabalhos e avaliações (art. 1º, §1 do Decreto 5622/2005), embora as regras relativas aos cursos de pós-graduação EAD sejam ainda mais flexíveis do que aquelas relacionadas aos cursos de graduação EAD.
26. Assim, o trabalho empreendido pela Superintendência-Geral em suas últimas análises envolvendo o setor de educação superior visou agregar informações adicionais ao trabalho que já vinha sendo feito pelo Conselho, incorporando variáveis relacionadas a outros tipos e/ou modalidades de cursos, em razão das sobreposições encontradas nos casos concretos. Assim, os mercados relevantes afetados pela presente operação serão definidos tendo como fundamento os precedentes recentes tanto da própria Superintendência-Geral quanto do Conselho, já citados.
- IV.1 Produto**
27. Considerando as informações supracitadas, e os precedentes mais recentes do Tribunal e da Superintendência-Geral, cada curso superior de graduação será considerado como um mercado relevante individualmente. Ademais, cursos na modalidade EAD constituem mercados distintos dos cursos na modalidade presencial.
28. Por sua vez, os cursos de pós-graduação serão agrupados por área de conhecimento, como já definido pela Superintendência-Geral em casos pretéritos em que foi

MEC, obrigação que também não recai sobre os centros universitários e universidades. O ponto mais relevante sob o ponto de vista concorrencial é a autonomia conferida aos centros universitários e universidades, característica que permite a essas IES aumentar ou reduzir a oferta de vagas e cursos de maneira tempestiva, sem necessidade de autorização do MEC.

seguida pelo Conselho¹⁰. Essa definição considera aspectos de substituíbilidade pela oferta e pela demanda, aparentemente mais flexíveis na pós-graduação do que na graduação, de acordo com indícios coletados por meio da instrução¹¹.

29. Inicialmente, serão citadas as sobreposições em decorrência da compra da **Uniseb pela Estácio** (objeto principal da operação).

30. Conforme será esclarecido na subseção seguinte (que define os mercados geográficos da operação), nos mercados de Graduação e Pós-graduação *presenciais* a concentração é apenas potencial, já que ambas ofertam esses cursos em mercados geográficos distintos. A Uniseb, por meio do Centro Universitário COC, atua somente na cidade de Ribeirão Preto – SP, município em que a Estácio não possui atividades no segmento de educação superior presencial, porquanto não há sobreposição entre as requerentes nesses mercados, sendo desnecessário detalhar os cursos presenciais ofertados pelas partes¹².

31. As principais concentrações verificadas encontram-se nos mercados de graduação e pós-graduação *EAD*. Segue abaixo uma tabela contendo os cursos/mercados em que há sobreposição entre as partes:

Tabela 3: mercados com sobreposição horizontal

Mercado – EAD	Tipologia do Curso
Administração	Graduação - Bacharelado
Ciências Contábeis	Graduação - Bacharelado
Letras	Graduação - Bacharelado
Pedagogia	Graduação - Bacharelado
Serviço Social	Graduação - Bacharelado
Gestão Comercial	Graduação - Tecnológico
Gestão da Tecnologia da Informação	Graduação - Tecnológico
Gestão de RH	Graduação - Tecnológico

¹⁰ Ver notas de rodapé nº 5 e 7.

¹¹ Em relação à substituíbilidade pela demanda, considerou-se que o custo de troca de curso para um aluno cresce na medida em que aumenta o tempo de duração do curso. Assim, para estudantes de graduação, cujos cursos duram em média de 4 a 5 anos, a troca de curso após o seu início pode ser bastante onerosa, podendo lhe custar a perda de grande período de tempo dedicado ao estudo de disciplinas que não necessariamente são aproveitáveis. Por outro lado, os cursos de pós-graduação *lato sensu* têm duração reduzida, de 1 ano e meio em média, reduzindo o custo de troca caso um aluno decida pela troca de curso após seu início. Em relação à substituíbilidade pela oferta, como visto, a criação de cursos de pós-graduação independe de autorização prévia do MEC, seja a IES classificada como faculdade, centro universitário ou universidade, reduzindo os requisitos regulatórios para a criação/extinção de cursos e vagas. Por fim, quanto aos requisitos de infraestrutura, é possível afirmar que haja maior compartilhamento de recursos entre cursos de pós-graduação dentro de uma mesma área de conhecimento. É comum nesses cursos a existência de um “tronco comum” de disciplinas ministradas aos alunos dos diversos cursos que compõem determinada área de conhecimento.

¹² Partindo do pressuposto, baseado em diversos antecedentes recentes do CADE, de que o mercado relevante geográfico de educação superior presencial não extrapola os limites municipais. Vale dizer que, na maioria das cidades em que a metodologia de densidade de Kernel foi utilizada pelo CADE, o raio definido ficou entre 15 e 25 quilômetros de distância da IES. Ver os ACs nº 08012.008706/2011-53 (entre 15 km e 16 km); AC nº 08012.000046/2011-62 (20 km); AC nº 08012.002734/2012-48 (17 km a 36 km); AC nº 08012.004447/2011-91 (25 km); Apenas no AC nº 08012.001613/2012-89 o raio definido foi de 10 km.



Gestão Financeira	Graduação - Tecnológico
Marketing	Graduação - Tecnológico
Educação ¹³	Pós-graduação – <i>lato sensu</i>
Direito ¹⁴	Pós-graduação – <i>lato sensu</i>
Ciências Sociais e Negócios ¹⁵	Pós-graduação – <i>lato sensu</i>

Fonte: requerentes.

32. Além das sobreposições listadas acima, decorrentes da compra da Uniseb pela Estácio, as sobreposições entre a **Estácio e o Grupo SEB**, fruto da aquisição de participação acionária dos controladores da última na Estácio, também devem ser analisadas, como já frisado. Nesse caso, como visto na tabela 4, as concentrações ocorrem apenas na modalidade de ensino *presencial*. Seguem abaixo as concentrações identificadas:

Tabela 4: mercados com sobreposição horizontal entre Estácio e Grupo SEB

Mercados	Tipologia do Curso
Administração	Graduação - Bacharelado
Ciências Contábeis	Graduação - Bacharelado
Direito	Graduação - Bacharelado
Ciências Sociais e Negócios	Pós-graduação – <i>lato sensu</i>

Fonte: requerentes.

33. Considerando as informações constantes nas tabelas acima, os mercados relevantes sob a ótica do produto afetados pela operação são:

- Graduação presencial: (i) Administração; (ii) Ciências Contábeis; e (iii) Direito.
- Pós-graduação presencial: (i) Ciências Sociais e Negócios.
- Graduação EAD: (i) Administração; (ii) Ciências Contábeis; (iii) Letras; (iv) Pedagogia; (v) Serviço Social; (vi) Gestão Comercial; (vii) Gestão da Tecnologia da Informação; (viii) Gestão de RH; (ix) Gestão Financeira; e (x) Marketing.
- Pós-graduação EAD: (i) Ciências Sociais e Negócios; (ii) Direito; (iii) Educação.

IV.2 Geográfico

34. No que tange ao setor de educação superior **presencial**, o CADE tem adotado em suas análises mais recentes metodologia sugerida inicialmente pelo ex-Conselheiro Elvino de Carvalho quando da análise do AC nº 08012.000046/2011-62¹⁶, já mencionado.

35. A referida metodologia é baseada em estatística espacial, que leva em consideração as distâncias das residências dos alunos em relação à IES. Com base em um

¹³ Por exemplo: Pós-graduação em Docência no Ensino Superior, Educação Inclusiva, Psicopedagogia Institucional, dentre outros.

¹⁴ Por exemplo: Pós-graduação em Direito Constitucional, Direito Penal e Processo Penal, dentre outros;

¹⁵ Por exemplo: Pós-graduação em Administração Estratégica, Finanças, Gerenciamento de Projetos, Gestão Ambiental, dentre outros.

¹⁶ AC nº 08012.000046/2011-62, de relatoria do ex-Conselheiro Carlos Ragazzo e voto vista do ex-Conselheiro Elvino de Carvalho, de interesse das empresas Sociedade Educacional Plínio Leite e Anhanguera Educacional.

estimador de intensidade (Kernel)¹⁷, o método nos fornece a distribuição acumulada dos alunos em relação ao ponto de referência (IES), apresentando o percentual de alunos por distância relativa à IES. Com base nesse método, é possível estimar a que distância do ponto de referência os alunos residem, separando-se por percentis. Por exemplo, pode-se aferir a qual o raio em que se localizam os 30% ou 40% dos alunos que residem mais perto da IES. Caso seja necessário verificar um número maior dos alunos, 60% ou 70%, o estimador fornecerá um raio maior no qual esse percentual de alunos reside. De acordo com caso pretérito recém analisado pela SG¹⁸, foi adotado o percentual de 80% dos alunos para que fosse definido o mercado relevante geográfico. Ou seja, esse seria delimitado pela região em que residiam os 80% dos alunos mais próximos do ponto de referência, no caso, a IES.

36. Para o presente caso foi dispensada a utilização da referida metodologia pois, como se verá adiante, as concentrações resultantes são muito pequenas sob o ponto de vista municipal. Assim, é indiferente para a análise concorrencial, neste caso, a definição do escopo geográfico do mercado relevante em nível municipal, ou, alternativamente, por meio de raios definidos a partir do estimador de Kernel; em ambas as situações, a concentração resultante é potencialmente irrelevante. Assim, considerando ser o escopo municipal uma dimensão mais fácil e menos onerosa de ser estimada, optou-se pela sua utilização *como proxy para os mercados relevantes geográficos de graduação e pós-graduação presencial os municípios de São Paulo e de Curitiba*¹⁹, únicos em que foram identificadas sobreposições entre a Estácio e o Grupo SEB.

37. Por sua vez, há poucos antecedentes no CADE que abordaram os mercados de **educação superior EAD**. Vale mencionar a decisão final do CADE exarada quando da análise do AC nº 08012.004112/2012-04²⁰, em que o mercado foi definido como tendo dimensão nacional, tanto para a graduação quanto para a pós-graduação²¹.

¹⁷ Uma função de distribuição acumulada como a utilizada especifica o percentual de alunos que residem a uma determinada distância do ponto central (localização da IES). O estimador de Kernel pondera a localização de cada observação (aluno) em relação ao ponto central determinado.

¹⁸ 08700.007640/2013-98. Rede Internacional de Universidades Laureate Ltda., Faculdades Metropolitanas Unidas – Associação Educacional.

¹⁹ Há sobreposições potenciais também nas cidades de Brasília, Maceió e Salvador. Contudo, no caso de Brasília e Maceió as instituições do Grupo SEB ainda não receberam matrículas de alunos, estando em fase inicial de operação. Já em Salvador ocorre o contrário, desde 2012 que a instituição pertencente ao Grupo SEB não recebe novas matrículas. Vale dizer que esse fato é prévio à presente operação, não havendo nexo de causalidade entre o ato de concentração em análise e o encerramento das atividades da instituição.

²⁰ De interesse das empresas Kroton e Ítala Participações.

²¹ Naquela ocasião, a SG considerou que, pela demanda, a propensão ao deslocamento por parte do estudante era uma variável dependente da frequência com que ele tem de se locomover²¹ ao polo de apoio para realizar as atividades presenciais obrigatórias, como determina a regulação do ensino à distância. Por conta disso, e assumindo que a frequência das atividades presenciais nos cursos EAD é reduzida em comparação com os cursos totalmente presenciais, a SG considerou que o escopo do mercado relevante geográfico da graduação à distância deveria, a princípio, ser mais amplo do que no mercado de graduação presencial. Ademais, pela oferta, a SG verificou que a expansão de uma concorrente que já atue no mercado de graduação EAD, por meio da abertura de novos polos de apoio presenciais (entrada não comprometida), seria razoavelmente fácil. Assim, todas as IES que atuam no mercado nacional de graduação EAD seriam potenciais concorrentes entre si, ainda que não sejam concorrentes efetivas em cada um dos municípios brasileiros. Por esse entendimento, caso uma IES exerça poder

38. Contudo, no parecer emitido recentemente pela Superintendência-Geral no âmbito da operação envolvendo Kroton e Anhanguera, já mencionada, após profunda instrução e pesquisa a respeito das variáveis competitivas e da regulação setorial que afetam o mercado de educação superior à distância, verificou-se que algumas premissas adotadas anteriormente não eram tão precisas, com maior impacto nos cursos de graduação do que nos de pós-graduação.

39. Em suma, constatou-se que a regulação imposta pelo Ministério da Educação – MEC para o credenciamento de novas Instituições de Ensino Superior – IES para atuação na educação à distância, bem como para a ampliação da rede de polos presenciais, é um enorme entrave à entrada de novos concorrentes e expansão daqueles já presentes no mercado²². Além disso, em pesquisa empírica realizada naquela mesma ocasião, verificou-se que, *pela demanda, a maioria dos alunos matriculada em cursos de graduação a distância é oriunda do próprio município*.

40. Entretanto, não parece ser o caso de se desprezar a análise do mercado relevante, concomitantemente, sob a perspectiva nacional. Embora a entrega do serviço de educação ocorra em nível municipal, como será visto a seguir, diversas decisões mercadológicas relevantes nesse mercado são norteadas pela competição em nível nacional em razão do próprio modelo à distância. Toda a produção e transmissão de vídeo aulas e confecção de material didático é feita de maneira centralizada. Ademais, a decisão pelo lançamento de um novo curso depende da existência de uma *demand a em nível nacional*. Isso, pois, os custos envolvidos nesse tipo de decisão são muito altos, o que requer um grande volume de matrículas para que o investimento seja viável e recuperável²³. Apenas exemplificando, não é plausível admitir que uma IES passará a oferecer um novo curso em seu catálogo apenas por

de mercado em algum município, poderia ser contestada por meio da abertura de um novo polo por parte outra IES.

²² Segundo o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, “o órgão regulador tem sido extremamente moroso na análise dos pedidos de (...) credenciamento de EAD”. Mais à frente, a entidade afirma que “com as novas regras e a necessidade de realização de avaliação *in loco* nos polos EAD, as instituições credenciadas a partir de 2007 tiveram maiores dificuldades para a aprovação de polos”. Por sua vez, a Associação Brasileira de Educação à Distância – ABED, informou que “desde janeiro de 2007, o MEC não permitiu mais a expansão em número de polos. As instituições que já tinham redes consolidadas mantiveram suas redes, mas as demais IES não puderam aumentar as suas redes de polos e tentar aumentar a participação de mercado”. A manifestação da ABED reflete o fato de que, embora não tenha ocorrido uma paralisação por completo dos credenciamentos de novos polos, o fato é que o processo, desde 2007, é rígido e razoavelmente demorado, o que torna a expansão da rede de polos de uma IES um processo muito mais difícil do que inicialmente previsto pelo CADE. Esses relatos foram extraídos dos autos referentes à instrução realizada no âmbito do AC nº 08700.005447/2013-12, de interesse de Kroton e Anhanguera.

²³ Segundo a Uninter, em complemento ao ofício nº 3829/2013, “o lançamento de um novo curso de Tecnologia, com cerca de 2 anos de duração, é de cerca de R\$ 400 a R\$ 500 mil. Envolve a publicação de livros, contratação de professores, gravação de aulas, contratação de tutores, coordenação, despesas com satélite, logística e etc. Num curso de bacharelado de 4 anos de duração, o custo de implantação de um novo curso pode chegar a R\$ 800 mil reais”

A Estácio, em resposta ao ofício nº 4290/2013, afirmou que “a abertura de um novo curso de graduação EAD pela Estácio exige um elevado investimento inicial, o qual precisa também custear a implantação de bibliotecas específicas, laboratórios e infraestrutura de apoio nos polos presenciais. Genericamente, pode-se afirmar que a abertura de um novo curso demanda investimentos da ordem de (acesso restrito) de reais. Ambas as respostas foram também extraídas dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

ter detectado uma demanda local pelo mesmo (em uma ou duas cidades, por exemplo). Essa demanda é insuficiente para compensar os investimentos necessários. Assim, ainda que naquela cidade haja uma boa oportunidade fruto da escassez de oferta frente a demanda, ou em razão do aumento do preço por parte da(s) IES que já atua(m) naquela cidade, esse cenário não levará outras IES a lançarem o curso apenas para atender aquele município, não levando a uma alteração da oferta em nível local.

41. Além disso, como também será visto no exame de rivalidade, a escala é um fator de competitividade de grande importância, o que requer a consideração de uma visão mais abrangente do mercado para que tal variável não seja desprezada na análise. Ao não analisar o cenário nacional, poder-se-ia estar negligenciando a formação de grandes grupos educacionais em nível nacional, com escala bastante superior aos demais rivais, o que impacta diretamente na capacidade desses agentes em concorrer localmente. A análise isolada da dimensão local, município a município, omite essa importante variável competitiva (escala).

42. Percebe-se, portanto, que a concorrência entre os grandes *players* em nível nacional é um dos principais indutores da concorrência em nível local, não podendo ser desprezada. *Sendo assim, a dimensão nacional do mercado relevante não é apenas um cenário hipotético a ser cogitado, ele se constitui em uma dimensão real em que se dá a rivalidade entre as IES que atuam no mercado de educação superior EAD, devendo ser igualmente analisada juntamente com a dimensão municipal.*

43. Assim, em consonância com o entendimento recente desta Superintendência-Geral, os mercados de **graduação** EAD serão analisados em suas dimensões *nacional e municipal*. Por seu turno, os mercados de pós-graduação EAD serão analisados sob a perspectiva nacional apenas, já que há evidências robustas que indicam ser esse um mercado menos regulado, com menos exigências para o cumprimento de atividades presenciais por parte dos alunos²⁴, levando a uma lógica competitiva eminentemente nacional.

²⁴ O primeiro ponto que diferencia significativamente ambos os mercados é a maior flexibilidade conferida aos cursos de pós-graduação EAD pela regulação setorial. Os cursos de pós-graduação, ao contrário dos cursos de graduação, não estão sujeitos ao processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento, condição necessária para a validade dos diplomas emitidos pelas IES, nos termos dos artigos 34 e 41 do Decreto 5773/2006. A referida norma ainda impõe aos cursos de graduação o processo de avaliação periódica, nos termos do artigo 58²⁴, o que exige das IES que ofertam cursos de graduação EAD maior preocupação com a qualidade do ensino, e, conseqüentemente, com a infraestrutura dos polos. Além disso, a oferta de cursos de pós-graduação não possui limitação geográfica dentro do país. O processo de credenciamento de uma IES para a oferta de cursos de pós-graduação à distância prescinde da existência de polos presenciais, bastando uma avaliação institucional realizada por meio de visita à sede da IES. Assim, ao contrário da graduação EAD, na pós-graduação EAD "as atividades presenciais obrigatórias dos cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância poderão ser realizadas em locais distintos da sede ou dos polos credenciados" (art. 45, § 4º da Portaria Normativa MEC 40/2007). Por fim, a necessidade de presença física dos alunos de cursos de pós-graduação EAD é bastante reduzida, limitando-se à realização "de provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso" (parágrafo único, art. 6º Resolução CNE/MEC nº 1/2007), que, conforme visto, prescinde da existência de um polo presencial para sua realização. Assim, as visitas dos alunos de pós-graduação EAD aos polos presenciais (ou outro local indicado pela IES) são mais esporádicas do que na graduação EAD.

44. Considerando essas definições, verificou-se que, em nível nacional, há sobreposições entre as partes nos 10 cursos de graduação listados na tabela nº 3. Em nível municipal, verificaram-se sobreposições em 14 municípios, totalizando 79 mercados/cursos em que a operação provoca alguma concentração. Dada a extensão do número de sobreposições, a tabela contendo a relação desses mercados será apresentado na seção que analisará a possibilidade de exercício de poder de mercado.

45. Quanto aos mercados de Pós-graduação EAD, a operação provocou sobreposições apenas nos três mercados já listados na tabela nº 3, quais sejam: (i) Ciências Sociais e Negócios; (ii) Direito; e (iii) Educação.

IV.3 Conclusão – Mercado Relevante

46. Considerando as definições dos mercados relevantes produto e geográfico apresentadas acima, as seguintes sobreposições foram identificadas e deverão ser analisadas neste parecer:

- **Graduação presencial:** na cidade de Curitiba, os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Direito; na cidade de São Paulo, os cursos de Administração e Ciências Contábeis.
- **Pós-graduação presencial:** apenas na cidade de São Paulo, no mercado de Ciências Sociais e Negócios.
- **Graduação EAD:** (i) no cenário nacional, sobreposições em 10 cursos constantes na tabela nº 3; e (ii) no cenário municipal, sobreposições em 14 municípios totalizando 79 mercados/cursos.
- **Pós-graduação EAD:** nacionalmente, nos cursos de: (i) Ciências Sociais e Negócios; (ii) Direito; e (iii) Educação.

47. Vale ressaltar novamente que as concentrações decorrentes da *compra da Uniseb pela Estácio se restringem aos mercados de educação à distância*. As concentrações percebidas nos mercados de educação presencial serão analisadas apenas em razão da aquisição, por parte dos controladores do Grupo SEB, de 9,7% das ações do capital da Estácio, motivo pelo qual as sobreposições entre esses dois Grupos foram alvo de exame por parte da Superintendência-Geral.

V. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

48. Por conta do grande número de mercados envolvidos na operação, esta SG optou pela adoção de alguns critérios de análise que objetivam conferir maior racionalidade ao trabalho desenvolvido, reduzindo o dispêndio desnecessário de recursos, mas sem comprometer a qualidade da decisão final. Assim, no exame da possibilidade de exercício de poder de mercado (que engloba, em suma, a análise das participações de mercado das partes), foram adotados os seguintes critérios:

- Nos mercados de Graduação presencial, Pós-graduação presencial e Pós-graduação EAD, a operação só criaria eventual posição dominante, com possibilidade

de aumento do risco de exercício de poder de mercado, caso a concentração fosse superior a 30%²⁵;

- No mercado de Graduação EAD, além do patamar de concentração de 30%, adotou-se um critério de nexo de causalidade, para que se considere haver possibilidade de aumento do risco de exercício de poder de mercado: o acréscimo de participação proporcionado pela requerente de menor *market share* deve ser de no mínimo 5%²⁶;

49. A utilização desses critérios tem por fundamento a experiência acumulada pelo CADE ao longo de análises nos mesmos mercados relevantes (ou semelhantes) que evidenciaram que tais situações apresentam baixo risco de dano à concorrência²⁷. Segundo o Conselheiro Eduardo Pontual²⁸, “sempre existirá, pelo menos, um rival efetivo quando a participação conjunta das requerentes não ultrapassar o patamar de 35% (...) de modo que adotarei como filtro, em respeito ao princípio da economicidade e celeridade processual, o referido patamar”. Assim, adoção dos filtros propostos confere maior racionalidade à análise a ser empreendida sem prejuízo à sua qualidade.

V.1 Graduação Presencial

50. Seguem abaixo os percentuais de participação de mercado das requerentes nos mercados de graduação presencial em que foram identificadas sobreposições:

Tabela 5: Participações de mercado – Graduação Presencial

Cidade	Curso/mercado	Estácio	Grupo SEB	Concentração	ΔHHI
Curitiba	Administração	2,48%	2,8%	5,34%	14,5 pontos
	Ciências Contábeis	4,29%	1,48%	5,77%	12,7 pontos
	Direito	5,29%	5,44%	10,73%	56,5 pontos
São Paulo	Administração	1,43%	0,058%	1,48%	0,7 pontos
	Ciências Contábeis	1,57%	0,33%	1,9%	1,05 pontos

Fonte: Censo INEP 2012. Elaboração: CADE

²⁵ A adoção de critérios alternativos de *thresholds* para o mercado de educação já foi utilizada pelo CADE. Recentemente, no âmbito dos ACs nº 08012.009861/2011-97 (Anhanguera e Uniban) e 08012.003886/2011-87 (Anhanguera e Anchieta), o Conselheiro Eduardo Pontual adotou o patamar de 35%, a partir do qual a concentração poderia implicar aumento da capacidade de exercício de poder de mercado. Assim, o critério adotado pela SG no presente caso para filtrar o início da análise pode ser considerado um pouco mais conservador do que o utilizado pelo Conselheiro, mas em patamar bastante semelhante.

²⁶ De maneira idêntica ao que foi feito na análise da operação envolvendo a Kroton e a Anhanguera.

²⁷ AC 08012.001288/2012-54, de interesse da Unid e Universidade Cruzeiro do Sul. AC 08012.000125/2012-54, de interesse da Kroton Educacional e Unopar. AC 08012.005791/2012-89, de interesse Kroton Educacional e Unirondon.

²⁸ No AC nº 08012.009861/2011-97, de interesse da Anhanguera Educacional e Uniban.

51. Nota-se que as participações de mercado das partes são pouco significativas em todos os mercados analisados. A variação do HHI²⁹ também demonstra a inexistência de nexo de causalidade entre a operação e o aumento da possibilidade de exercício de poder de mercado. Sendo assim, **não será necessário prosseguir a análise para os mercados de graduação presencial.**

V.2 Pós-graduação Presencial

52. Segue abaixo a estrutura do mercado de Ciências Sociais e Negócios (pós-graduação) em São Paulo:

Tabela 6: Participações de mercado – Pós-graduação Presencial

IES	Nº de alunos	Share (%)
UNIP	7.069	18
SENAC	5.034	13
Anhanguera	4.044	10
Estácio	99	0,25
Grupo SEB	64	0,16
Outros	22.385	57,9
Total	38.695	100

Fonte: requerentes e concorrentes. Elaboração: CADE

53. Nota-se que a participação conjunta da Estácio e do Grupo SEB é insignificante, de apenas 0,41% do mercado de cursos de pós-graduação em Ciências Sociais e Negócios na cidade de São Paulo. Assim, **não será necessário prosseguir com a análise nesse mercado.**

²⁹ Foram adotados os parâmetros utilizados pela *Federal Trade Commission* (Estados Unidos), cujo Guia descreve os mercados da seguinte forma:

- a) se $HHI < 1500$ – mercados não concentrados.
- b) HHI entre 1500 e 2500 pontos: mercados moderadamente concentrados.
- c) HHI acima de 2500 pontos: mercados altamente concentrados.

Padrões de interpretação:

- a) $\Delta HHI < 100$ pontos: operações sem efeitos anticompetitivos, não requerem prosseguimento da análise.
- b) HHI após a operação < 1500 pontos, a operação não gera efeitos negativos.
- c) Em mercados moderadamente concentrados, com ΔHHI superior a 100 pontos, a operação tem o potencial de gerar preocupações concorrenciais, demandando análise mais detalhada.
- d) Em mercados altamente concentrados, se ΔHHI for de 100 a 200 pontos, a operação tem o potencial de ser danosa à concorrência, sendo necessária análise mais detalhada. Em casos que o ΔHHI for superior a 200 pontos, a operação presumivelmente gera aumento de poder de mercado, que deverá ser refutada por argumentos em sentido contrário.

Obs.: algumas situações são excluídas dos critérios acima: i) uma concentração que envolva um concorrente potencial que entre no mercado ou um concorrente recente com uma quota de mercado reduzida; ii) uma ou mais das partes na concentração são inovadores importantes e esse fato não está refletido nas quotas de mercado; iii) existência de participações cruzadas significativas entre os participantes no mercado; iv) uma das empresas na concentração é uma empresa dissidente, existindo grandes possibilidades de perturbar o comportamento do mercado (*maverick firm*); v) indícios de coordenação passada ou presente ou de práticas que a facilitam; vi) uma das partes na concentração possui uma quota de mercado anterior à concentração igual ou superior a 50%.

V.3 Graduação EAD

54. Como visto, foi no segmento de educação superior à distância, especialmente na graduação, em que se verificou o maior número de sobreposições entre as requerentes. Primeiramente serão apresentados os dados de participação de mercado em nível nacional. Em seguida, serão apresentados os dados de participação de mercado sob o ponto de vista municipal.

55. Segue abaixo a tabela contendo as participações das requerentes nos mercados nacionais de graduação EAD:

Tabela 7: Participações de mercado – Graduação EAD

Curso	Estácio	Uniseb	Concentração	ΔHHI
Administração	6,5%	6,6%	13,1%	85 pontos
Ciências Contábeis	6,7%	8,9%	15,6%	119 pontos
Letras	6,7%	8,4%	15,1%	112 pontos
Pedagogia	1,6%	3,4%	5%	10 pontos
Serviço Social	2,5%	1,5%	4%	7 pontos
Gestão Comercial	7%	3%	10%	42 pontos
Gestão da Tecnologia da Informação	13,9%	9,3%	23,2%	258 pontos
Gestão de RH	9,4%	3,1%	12,5%	58 pontos
Gestão Financeira	8%	3,78%	11,78%	60 pontos
Marketing	12,5%	2,98%	15,5%	75 pontos

Fonte: Censo INEP 2012. Elaboração: CADE

56. Nota-se que em nível nacional, em nenhum mercado a participação conjunta das partes alcançou o patamar de 30%. Pelo contrário, em quase todos o *share* nacional conjunto das partes ficou bastante abaixo desse patamar. A variação do HHI ficou abaixo de 150 pontos em todos os mercados, à exceção do curso de Gestão da Tecnologia da Informação, em um claro sinal de inexistência denexo de causalidade entre a operação e o aumento da possibilidade de exercício de poder de mercado. Assim, conclui-se que a operação, *sob o ponto de vista da concorrência em nível nacional, não gera preocupações de ordem concorrencial*.

57. Isso tem implicações importantes para a análise concorrencial do mercado de graduação EAD pois, embora não possa se descartar de plano a ausência de efeitos anticompetitivos em nível local (análise esta que se iniciará a seguir), a ausência de concentração elevada entre as partes em nível nacional indica, por exemplo, que a presente operação não gera um problema de escala nacional excessiva por parte das Requerentes, que lhes coloquem em vantagem demasiada em relação às demais instituições de EAD que operam em várias regiões do Brasil.

58. Seguindo para a análise dos dados municipais, segue abaixo a tabela contendo as sobreposições identificadas:

Tabela 8: Participações de mercado – Graduação EAD

Município	Curso/mercado	Estácio	Uniseb	Concentração (%)
Maceió/AL	Administração	14,50	4,90	19,40
	Ciências Contábeis	17,70	11,00	28,70
	Letras	3,90	30,90	34,80
	Pedagogia	2,80	4,50	7,30
	Serviço Social	4,00	0,60	4,60
	Gestão de RH	11,70	2,70	14,40
	Gestão Financeira	22,90	14,30	37,20
	Marketing	28,90	2,20	31,10
Salvador/BA	Administração	17,2	6,2	23,40
	Ciências Contábeis	22,5	7,9	30,40
	Letras	8,9	8,1	17,00
	Pedagogia	5,4	3,2	8,60
	Serviço Social	8,5	0,5	9,00
	Gestão de TI	69,5	14,3	83,80
	Gestão de RH	13,7	0,7	14,40
Vitória/ES	Administração	44,6	16	60,60
	Ciências Contábeis	39,9	28	67,90
	Letras	43	41,3	84,30
	Pedagogia	18,1	14,9	33,00
	Serviço Social	17,9	0,3	18,20
	Gestão de RH	34,6	3,2	37,80
Vila Velha/ES	Administração	79,7	17,2	96,90
	Ciências Contábeis	68,9	27,7	96,60
	Pedagogia	42,2	10,8	53,00
Goiânia/GO	Administração	16	15,7	31,70
	Ciências Contábeis	18,5	17,2	35,70
	Letras	17,7	26,7	44,40
	Pedagogia	6,4	4,3	10,70
	Gestão de RH	20,7	20,9	41,60
Campo Grande/MS	Administração	2,7	0,9	3,60
	Ciências Contábeis	4,3	0,7	5,00
	Letras	2,4	0,2	2,60
	Pedagogia	0,6	0,1	0,70
	Gestão de RH	3	0,1	3,10
Belo Horizonte/MG	Administração	22,6	5,5	28,10
	Ciências Contábeis	27,9	7,7	35,60

	Letras	17,7	17,3	35,00
	Pedagogia	7,6	2,9	10,50
	Serviço Social	14,5	1,1	15,60
	Gestão de TI	69,6	13,1	82,70
	Gestão de RH	48	2,6	50,60
	Gestão Financeira	42,4	1,1	43,50
	Marketing	41,7	1	42,70
Juiz de Fora/MG	Administração	73,3	5,3	78,60
	Ciências Contábeis	62	3,5	65,50
	Letras	60,3	19,1	79,40
	Serviço Social	54,2	0,6	54,80
	Gestão de RH	51,5	2	53,50
Duque de Caxias/RJ	Administração	56,60	6,60	63,20
	Ciências Contábeis	77,40	2,20	79,60
	Letras	29,70	16,20	45,90
	Pedagogia	22,40	10,60	33,00
	Gestão de RH	87,96	2,90	90,86
Rio de Janeiro/RJ	Administração	72,70	0,74	73,44
	Ciências Contábeis	91,00	2,60	93,60
	Letras	67,60	1,20	68,80
	Gestão de TI	90,00	2,60	92,60
	Gestão de RH	90,40	0,30	90,70
Niterói/RJ	Administração	62,40	0,40	62,80
	Ciências Contábeis	77,60	1,50	79,10
Natal/RN	Administração	21,30	2,30	23,60
	Ciências Contábeis	18,70	5,60	24,30
	Letras	22,20	52,80	75,00
	Gestão de TI	64,70	5,90	70,60
	Gestão Financeira	73,50	2,90	76,40
	Marketing	8,90	3,00	11,90
Ourinhos/SP	Administração	43,70	56,30	100,00
	Ciências Contábeis	44,20	55,80	100,00
	Letras	24,20	43,90	68,10
	Pedagogia	29,20	47,10	76,30
	Serviço social	42,40	57,60	100,00
	Gestão Comercial	63,20	26,30	89,50
	Gestão de RH	89,40	10,60	100,00
Aracaju/SE	Administração	23,50	4,70	28,20
	Ciências Contábeis	55,90	25,40	81,30
	Letras	6,30	6,30	12,60

	Pedagogia	4,40	1,90	6,30
	Serviço Social	6,00	1,60	7,60
	Gestão de RH	11,70	0,50	12,20

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE.

59. Dentre os 79 mercados nos quais a operação gerou alguma concentração, em 31 a participação de mercado conjunta superou o patamar de 30%, com acréscimo de no mínimo 5% de uma das partes - denotando um aumento da possibilidade de exercício de poder de mercado. Por essa razão, **será necessário avançar para o exame das condições de entrada e rivalidade nos mercados de graduação EAD, em nível municipal, tarjados na tabela acima.**

V.4 Pós-graduação EAD

60. Segue abaixo os dados referentes às participações de mercado das partes nos mercados de pós-graduação EAD nas áreas de Ciências Sociais e Negócios, Direito e Educação:

Tabela 9: Participações de mercado – Pós-graduação EAD

Curso	Estácio	Uniseb	Concentração	Δ HHI
Ciências Sociais e Negócios	5,5%	3,4%	8,9%	37 pontos
Direito	1,6%	0,9%	2,5%	3 pontos
Educação	2%	3,7%	5,7%	15 pontos

Fonte: Requerentes e concorrentes. Elaboração: CADE.

61. Mais uma vez, tanto as informações referentes à participação de mercado resultante quanto a variação do HHI denotam que a operação é incapaz de provocar um aumento na possibilidade de exercício de poder de mercado. Assim, **é desnecessário prosseguir com a análise nesses mercados.**

V.5 Conclusão – Possibilidade de exercício de poder de mercado

62. Após a análise das participações de mercado resultantes da presente operação, restou claro que a união das atividades da Estácio e da Uniseb é incapaz de levantar preocupações concorrenciais nos mercados de pós-graduação à distância e de graduação à distância em nível *nacional*.

63. Ademais, a aquisição de 9,7% do capital social da Estácio por parte dos controladores do Grupo SEB também é incapaz de provocar alterações relevantes nos mercados de graduação e pós-graduação presenciais em que foram identificadas sobreposições.

64. Por outro lado, foram identificadas algumas concentrações relevantes em determinados mercados de *graduação EAD em nível municipal*, motivo pelo qual será necessário avaliar as condições de entrada e rivalidade em 31 mercados nos quais a operação provocou sobreposições entre as partes.

V PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

65. Antes de passar diretamente para a análise dos 31 mercados em que foram identificadas concentrações elevadas, serão apresentadas algumas características importantes em relação ao mercado de graduação à distância, desde sua evolução recente, marcos regulatórios até as variáveis competitivas mais relevantes, segundo identificado pela instrução realizada³⁰.

V.1 Histórico, regulação e desenvolvimento da educação superior à distância no Brasil

66. A previsão legal para a oferta de ensino à distância no Brasil está contida no artigo 80 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que expressamente afirma que o poder público incentivará a educação à distância em todos os níveis e que tal modalidade de ensino gozará de tratamento diferenciado³¹.

67. Entretanto, apenas a partir de 2003, com a edição do Parecer CES/CNE 301/2003, houve de fato um maior impulso à expansão das IES na educação à distância. Naquele ano havia apenas 49 mil alunos matriculados na graduação EAD no Brasil.

68. Entre 2003 e 2007 houve considerável expansão das IES que ofertavam cursos superiores EAD, já que a regulação era consideravelmente mais flexível. Segundo a ABED, as IES “tinham autonomia para criar os seus polos nas cidades onde bem pretendessem”³². Durante esse período, proliferou a criação de polos de apoio presencial sem muito controle da estrutura física e qualidade oferecidas, bem como os modelos de transmissão de aulas.

69. Por conta dessa rápida expansão, problemas relacionados à qualidade dos cursos e às condições de infraestrutura dos polos de apoio presenciais começaram a prejudicar a formação dos alunos. Em 2005, por meio do Decreto nº 5622, o governo federal regulamentou o artigo nº 80 da LDB, impondo regras adicionais para que IES pudessem ofertar cursos superiores na modalidade EAD, dentre as quais a obrigatoriedade de um credenciamento específico para que a IES pudesse ofertar cursos EAD e a necessidade de relacionar quais os polos de apoio presenciais seriam utilizados pelas IES.

³⁰ Foi utilizada a instrução realizada pela SG no âmbito do AC nº 08700.005447/2013-12, de interesse de Kroton e Anhanguera.

³¹ Art. 80º. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

³² Fl. 1122 dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

70. A partir desse momento, para que uma IES *já em funcionamento no mercado presencial* pudesse iniciar sua operação no EAD seria necessário requisitar um credenciamento especial junto ao MEC, conforme o art. 9 do Decreto nº 5622. Esse pedido de credenciamento deveria ser submetido, obrigatoriamente, com o projeto pedagógico de pelo menos um curso superior à distância e com a rede de polos definida. Segundo algumas IES consultadas³³, esse pedido geralmente demorava mais de dois anos para ser aprovado. Ademais, qualquer ampliação da rede de polos de uma IES após o seu credenciamento para a oferta de EAD dependeria da integralização e reconhecimento do primeiro curso de graduação - §§ 3º e 6º, art. 2 da Portaria Normativa nº 2/2007 do MEC e § 4º art. 10 do decreto 5773 - o que demandaria *outros 3 ou 4 anos adicionais*. Em resumo, tanto a entrada de um novo agente quanto a expansão da rede de polos de uma IES já atuante nesse mercado passaram a ser processos bastante regulados e morosos.

71. Por fim, em 2007, as Portarias nº 2 e 40 do MEC incluíram requisitos adicionais àqueles já previstos no Decreto nº 5622, inclusive a necessidade de avaliação *in loco* nos polos EAD. Na prática, essa maior regulamentação imposta pelo MEC a partir de 2005 e, principalmente, em 2007, para a abertura e expansão da oferta de cursos superiores na modalidade à distância, significaram um quase congelamento dos processos de credenciamento de novos cursos e polos³⁴.

72. Segundo o Forum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, “com as novas regras e a necessidade de realização de avaliação *in loco* nos polos EAD, as instituições credenciadas a partir de 2007 tiveram maiores dificuldades para aprovação de polos”³⁵. A ABED, por sua vez, afirmou que “desde janeiro de 2007, o MEC não permitiu mais a expansão em número de polos. As instituições que já tinham redes consolidadas mantiveram as suas redes, mas as demais IES não puderam aumentar as suas redes de polos e tentar aumentar a participação no mercado”³⁶. Nessa mesma linha segue o parecer da Hoper Consultoria apresentado pelas requerentes, que assim classifica esse período³⁷:

A fase inicial e de livre expansão de redes de polos termina em janeiro de 2007, quando o Ministério da Educação determina pela Portaria Normativa 2/2007 que as IES congelem a expansão de polos de apoio presencial (...) 2008 a 2011 – retenção no ingresso de novos players e congelamento na expansão de players então em operação. Período caracterizado pelo aumento de barreiras na regulação para o setor privado e fomento à expansão do setor público.

³³ A Ulbra afirmou que o “em relação ao novo entrante no mercado de educação a distância, o MEC tem demorado mais de 2 anos para concluir um processo” (fl. 539 dos autos restritos ao CADE). A Estácio afirma que “na hipótese de se necessitar do credenciamento de uma nova IES, então o tempo médio seria muito maior, cerca de 4 anos” (fl. 258 dos autos restritos ao CADE). Ambas citações retiradas dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

³⁴ Importante mencionar que esta SG não está julgando a adequação da regulação realizada pelo MEC, mas tão somente apresentando fatos que são de extrema relevância para a análise concorrencial.

³⁵ Fls. 1253 a 1285 dos autos públicos. AC nº 08700.005447/2013-12

³⁶ Fls. 1122 a 1127 dos autos públicos. AC nº 08700.005447/2013-12

³⁷ Fls. 1833 a 1933 dos autos públicos. AC nº 08700.005447/2013-12

73. Ao final de 2007, a graduação à distância já possuía cerca de 370 mil alunos matriculados, e o ritmo de crescimento continuava muito forte, chegando a quase 1 milhão de alunos ao final de 2011. Ocorre que, em razão da maior regulamentação imposta pelo MEC a partir de 2007, praticamente todo esse crescimento foi absorvido pelas IES que conseguiram entrar no mercado e expandir suas redes de polos até 2007, configurando uma situação de quase reserva de mercado para as IES que já atuavam. Esse ponto é ainda reforçado pelo relato apresentado pela ABED, segundo a qual a compra de IES concorrentes no mercado de educação superior à distância foi o caminho encontrado pelas IES mais capitalizadas para contornar o problema de entrada e expansão imposto pela regulação³⁸.

74. Essa situação começou a ser relativamente revertida no ano de 2012, a partir de ajustes promovidos pelo MEC com o objetivo de dar maior celeridade nos atos de credenciamento de novas IES para atuação no EAD³⁹ e reconhecimento de cursos de IES que já atuavam⁴⁰ no mercado. Por fim, em 2013, edição da Instrução Normativa nº 01/2013 racionalizou o procedimento de visitas técnicas nos polos presenciais, procedimento que onerava muito as IES e atrasava o andamento dos pedidos de credenciamento desses polos.

75. Contudo, não obstante haja indícios que apontem para uma maior flexibilização da regulação aplicada ao mercado de graduação EAD, ainda não é possível avaliar seus impactos no mercado, tampouco prever quais serão seus resultados futuros, porquanto se torna temerário qualquer decisão que a autoridade concorrencial tome levando em consideração efeitos que ainda não podem ser medidos. O próprio MEC reconhece que está implantando mudanças com o objetivo de conferir maior celeridade nos processos de autorização de polos presenciais, mas que se trata de um processo incremental, e que o regramento vigente ainda exige o cumprimento de diversos requisitos para que as instituições consigam obter autorização para funcionamento de novos polos. Em resposta a ofício⁴¹ enviado pelo CADE, o MEC afirmou:

Via de regra, estima-se, considerando os prazos estabelecidos pela Portaria Normativa nº 1 de 2013, aditada pela Portaria nº 12 de 2013, um prazo mínimo de 15 meses para conclusão de processos, no sistema e-Mec, para credenciamento EAD e para aditamento para credenciamento de polos de apoio presencial, obedecidas as condições estabelecidas nas referidas portarias. Ocorre que, como já explicado, pode haver intercorrências no processo, como diligências, impugnações, recursos e sobrestamentos. Além disso, a composição dos processos pode contar com um número elevado de polos de apoio presencial, os quais devem

³⁸ Segundo a ABED, "como as questões regulatórias demandavam tramitações muito longas no MEC, com processos que iniciaram em 2008 sendo concluídos apenas em 2013, os grupos mais capitalizados passaram a comprar as licenças de operação ou mesmo instituições completas já em funcionamento para acelerar a entrada no mercado sem que ficassem dependentes das barreiras regulatórias" (fl. 1124 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12).

³⁹ Para efeito de comparação, em 2011 foram credenciadas para atuar no EAD 5 IES, já em 2012 e no início de 2013 esse número saltou para 13 IES.

⁴⁰ O reconhecimento de ao menos um curso em EAD é condição necessária para que uma IES já atuante nesse mercado possa solicitar ao MEC a expansão da sua rede de polos. Em 2012, por meio da Portaria Seres/MEC foram reconhecidos 30 cursos superiores de graduação à distância.

⁴¹ Ofício nº 4912/2013/CADE, cuja resposta do MEC encontra-se às fls. 2662 a 2678 dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

ser vinculados para fins de credenciamento específico para a instituição, sobre os quais recaem obrigatoriamente minuciosa análise documental e avaliações in loco, constituindo-se em fatores preponderantes para o prazo de conclusão do processo (...) cabe ponderar ainda, que o trâmite dos processos ora tratados envolvem um grande número de órgãos (...) sem qualquer ingerência da Seres, inclusive sobre prazos para a conclusão de suas atividades (...) Desse modo, todas essas questões impactam diretamente no fluxo regular dos processos, impossibilitando previsões de prazos para a sua conclusão.

76. Percebe-se que, mesmo com as alterações normativas implantadas recentemente pelo MEC, não é possível afirmar que o procedimento de credenciamento para oferta de graduação EAD e de abertura de polos presenciais seja trivial e tempestivo. Reconhece-se que está em curso um processo de alteração da regulação atinente ao mercado, mas que tais mudanças ainda não alteram de maneira significativa o quadro já traçado: de que se trata de um mercados com barreiras bastante elevadas à entrada e expansão de concorrentes.

77. Adicionalmente, é preciso ressaltar que o crescimento da demanda por cursos de graduação EAD já não é mais o mesmo verificado entre os anos de 2005 a 2008, período em que apresentou taxas de crescimento superiores a 70% ao ano. Segundo o Censo do MEC, entre 2009 e 2010 o crescimento no número de matrículas foi de 11%; entre 2010 e 2011 foi de 6,7%; e entre 2011 e 2012, de 12%. Assim, tem-se um cenário em que, justamente no período de mais expansão da demanda por cursos superiores à distância, houve o incremento das barreiras à entrada e expansão de concorrentes. Essa conjunção de fatores conferiu às IES já instaladas enorme vantagem competitiva frente às IES que conseguiram se instalar durante o período de intensificação da regulação ou mesmo àquelas que ainda têm planos para atuar nesse mercado. Mesmo aquelas que conseguiram se instalar até 2007, mas com um número de polos reduzido tiveram problemas para obter o mesmo crescimento daquelas que conseguiram obter o credenciamento de um número maior de polos.

78. Essa situação pôde ser confirmada por meio da instrução realizada por esta SG. A tabela abaixo mostra o ranking das maiores IES que atuam no mercado de graduação EAD no Brasil, em 2011, e a situação dessas mesmas IES em 2008.

Tabela 10 – Graduação EAD: Ranking Maiores IES

Faculdade	Matriculados	Faculdade	Matriculados
2008		2012	
Unopar	106659	Unopar (Kroton)	191951
Ulbra	85322	Anhanguera	125322
Uninter	43097	Uninter	90344
Anhanguera	29024	Unip	71373
Castelo Branco	22295	Uniasselvi (Kroton)	71105
Unip	18105	Estácio de Sá	49011
FTC	17931	Uniseb	32301
Fael	17297	Ulbra	29183
Uniseb	15205	Uniube	28082
Uniube	14769	Ceumar	22806

Unisa	8650	Castelo Branco	22391
Unisul	8204	Metropolitana de Santos	21540
Uniasselvi	7612	Unisa	20460
Clarentiano	7324	Clarentiano 4	14641
Metropolitana de Santos	5321	Unisul	11947
Metodista	5214	Metodista	11484
Newton Paiva	4376	Fael	11289
Unicid	3114	Unigran 3	11070
Unigran	2804	Unicid 3	11031
Ceumar	1252	FTC	10811
Total	408970		858142

Fonte: Censo Inep.

79. É possível notar que, dentre as 20 maiores IES em 2011, apenas a Estácio de Sá não atuava no EAD em 2008, demonstrando que houve pouco espaço para novos entrantes desde a intensificação da regulação do MEC sobre o setor. Considerando as características do setor, como necessidade de escala, capilaridade dentre outras que serão explicadas mais a frente, muito provavelmente esse cenário se manterá nos próximos anos, com a disputa pelas novas oportunidades de venda ocorrendo entre as IES já atuantes nesse mercado⁴². A entrada e o crescimento de um novo concorrente de maneira orgânica tornam-se pouco prováveis diante de um cenário com concorrentes do porte das requerentes e com estruturas de custo muito reduzidas em razão da escala já alcançada.

V.2 Variáveis competitivas

80. A identificação de variáveis competitivas é uma importante etapa da análise de rivalidade em mercados de serviços, segmento em que há certo grau de diferenciação entre os concorrentes, e que por isso mesmo deve ir além da mera comparação entre as capacidades ociosas dos rivais, com o objetivo de identificar o que o consumidor valoriza, quais são as características que identificam os rivais efetivos e o nível de rivalidade entre esses agentes econômicos.

81. Seguindo a mesma lógica adotada quando da análise do ato de concentração envolvendo a Kroton e Anhanguera e baseando-se nas informações coletadas quando da instrução daquela operação, esta SG adotará a mesma metodologia de análise, analisando as principais variáveis competitivas nesse mercado, são elas: (i) Preço; (ii) Escala; (iii) Capilaridade da rede de polos; (iv) Investimentos em Marketing; e (v) Qualidade. Cada uma dessas variáveis será explicada em detalhes a seguir⁴³.

⁴² Como afirma o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular: "diante desse quadro, o crescimento será cada vez mais concentrado pela falta de novos entrantes". Fl. 1259 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁴³ Foram consultadas as seguintes IES, além das requerentes: Fael (ofício 4520/2013), Anhembí (ofício 4516/2013), Cesumar (ofício 4515/2013), Ceular (ofício 4518/2013), Metodista de São Paulo (ofício 4514/2013), Estácio (ofício 4516/2013), Unicid (ofício 4512/2013), Unisul (ofício 4522/2013), Uniube (ofício

a) Preço

82. A principal variável competitiva no mercado de educação superior à distância, segundo grande parte das IES e entidades consultadas⁴⁴, é o preço das mensalidades. Segundo a ABED⁴⁵, o valor das mensalidades no EAD é em média 50% inferior ao dos cursos na modalidade presencial. Assim, o critério preço é relevante na competição, sobretudo ao se levar em conta o perfil dos alunos que procuram a educação à distância, em geral, com renda familiar mais baixa. O Forum⁴⁶ vai na mesma linha, afirmando que “em muitas localidades a oferta é realizada por marcas totalmente desconhecidas, o que gerou um posicionamento predominantemente por preço”. Esse mesmo argumento é repetido por diversas IES consultadas ao longo da instrução empreendida (ver nota de rodapé nº 43).

83. Ainda, a ABED reafirma que o quesito preço tem maior relevância na percepção dos candidatos que se matriculam. Conclui dizendo que a conquista de mercado na EAD “por IES que praticaram menor preço foi mais rápida do que por IES que mesmo ancoradas por indicadores de qualidade mais altos (...) praticaram preços acima da média no segmento EAD”⁴⁷.

84. Ademais, algumas IES passaram recentemente a precificar as mensalidades de maneira regionalizada, abandonando a estratégia de preço nacional. Essa alteração se deve às diferentes características socioeconômicas dos municípios, que impactam nos custos da operação dos polos, mas também reflete o fato de que os consumidores de regiões distintas possuem elasticidades variadas⁴⁸.

85. Assim, esta SG levantou junto aos principais agentes econômicos do mercado o ticket médio da mensalidade dos cursos de graduação EAD. Nessa avaliação foi possível identificar 2 grupos distintos⁴⁹ de IES. O primeiro grupo, no qual estão inseridas as

4517/2013), Ulbra (ofício 4523/2013), Unigran (ofício 4513/2013), Uninter (ofício 4524/2013), Unip (ofício 4525/2013), Unisa (ofício 4519/2013) e Uniseb (ofício 4521/2013). Todos constantes dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁴⁴ O relatório da Hoper também é bastante claro ao afirmar que “consideradas as características dominantes apuradas para a clientela da EAD através do perfil socioeconômico é possível asseverar que a diferenciação a menor nos preços das mensalidades nos cursos a distância em relação aos cursos presenciais foi determinante nesse processo de inclusão social, e que se conjuga de maneira associada aos fatores já destacados de capilaridade, diversidade metodológica, flexibilidade e amplo catálogo. Os registros de preços praticados na EAD revelam que os alunos a distância chegam a pagar menos de 50% do valor praticado para os mesmo cursos ofertados em modo presencial pelas IES credenciadas para EAD (...) outro aspecto importante na compreensão do mercado privado de educação a distância no quesito valor da mensalidade é **que considerada a característica preponderante de renda familiar mais baixa na EAD em relação ao ensino presencial é a tendência de maior sensibilidade da clientela nas variações nos preços praticados**” grifo nosso.

⁴⁵ Fl. 1125 do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁴⁶ Fl. 1264 do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁴⁷ Fl. 1125 do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁴⁸ A Estácio afirmou que (acesso restrito).

A Unip afirmou que (acesso restrito).

⁴⁹ Para segmentar as IES em dois grupos distintos, aplicou-se um percentual de 10% sobre o valor do ticket médio da requerente que apresentou o maior valor, nesse caso, a Kroton (241,98). Foi obtido o valor de R\$ 266,17 e todas as IES cujo ticket médio fosse inferior foram classificadas no mesmo grupo. A lógica é simples e segue o teste do monopolista hipotético: ausente qualquer concorrente do mesmo grupo do qual pertence as

requerentes, há predominância de preços mais baixos, de até R\$ 251,00 em média. O segundo grupo contém outras IES com preços de mensalidades maiores, que chegam ao patamar de R\$ 400,00, algumas delas com estratégias de diferenciação por qualidade, e que, por isso, possuem um número menor de alunos⁵⁰:

Tabela 11 – Graduação EAD: Principais Concorrentes – Ticket Médio

Grupo 1	Ticket Médio – R\$	Grupo 2	Ticket Médio – R\$
Unigran	195,00	Cesumar	280,75
Fael	220,0	Ulbra	290,00
Unip	(acesso restrito)	Metodista	300,00
Anhanguera	(acesso restrito)	Clarentiano	311,00
Unicid	(acesso restrito)	Unisa	313,33
Kroton (Unopar e Uniasselvi)	(acesso restrito)	Anhembi	341,00
Uniseb	245,00	Uniube	350,00
Estácio	(acesso restrito)	Unisul	400,00

Fonte: requerentes e concorrentes

86. Os concorrentes elencados no grupo 2 não serão desprezados na análise, mas a presença deles deve ser relativizada dada a possibilidade de que as IES do primeiro grupo elevem seus preços sem serem necessariamente contestadas. Especialmente naqueles mercados em que o único concorrente identificado seja uma IES do segundo grupo, só será possível concluir pela existência de rivalidade na presença de outros indicadores que apontem para essa conclusão de maneira inequívoca, como uma alta participação de mercado desse concorrente e contestação efetiva do *market share* das requerentes, já que a diferença de preços entre a Estácio (maior preço entre as requerentes) e as IES desse grupo supera os 10% na média.

b) Escala

87. Por tudo que foi possível coletar durante a instrução, é possível afirmar que a escala é uma das principais variáveis – e possivelmente a principal – que permite a uma IES ofertar cursos superiores à distância com preço competitivo e qualidade satisfatória. O próprio modelo de construção e transmissão de conteúdo é bastante propício a ganhos de escala.

88. A construção de uma infraestrutura para ofertar cursos superiores à distância exige investimentos significativos em termos de confecção de material didático, investimentos em

requerentes, elas seriam capazes de aumentar o preço em até 10% sem sofrer contestação, por um período razoável de tempo.

⁵⁰ O que também corrobora o argumento de que preço é a principal variável competitiva e que o consumidor ainda não valoriza tanto a qualidade nesse mercado.

tecnologia para reprodução, armazenamento e distribuição do conteúdo aos alunos, conforme atestam algumas das entidades consultadas pela SG.

89. Segundo a ABED, “a educação à distância demanda processos internos intensivos na produção de conteúdo para as disciplinas dos cursos, em operações que exigem alto investimento inicial de capital. Da mesma forma, o uso de tecnologias avançadas compromete parcelas de capital relevantes”⁵¹. O Parecer da Hoper apresentado no âmbito do caso “Kroton – Anhanguera” segue a mesma linha, afirmando que a necessidade de se produzir previamente conteúdos e atividades de aprendizagem envolve logística avançada. Assim, “a escala, portanto, pode ser intensificada na relação direta do maior porte da operação. E, na perspectiva da gestão, a melhor diluição de custos ocorre na possibilidade de ampliação do número de alunos em atendimento”⁵².

90. Ou seja, dados os elevados custos de implantação da infraestrutura necessária, requer-se um número maior de alunos para que esse custo possa ser diluído e, considerando os baixos custos marginais para a oferta, a tendência é que, quanto maior a escala da operação, mais competitiva se torne a IES. Isso explica a ênfase dada à escala por IES concorrentes também consultadas pela SG⁵³. Além disso, a escala permite às IES maior capacidade de investimento em propaganda e marketing, outro tópico a ser analisado.

91. Mas, se por um lado a escala em nível nacional é essencial para viabilizar os investimentos necessários e tornar uma IES concorrente efetiva no mercado de educação superior EAD, a escala também é um fator relevante sob o ponto de vista da sustentabilidade dos polos de apoio presenciais. Em outros termos, para ser um concorrente efetivo, uma IES precisa também possuir polos sustentáveis e rentáveis, que possibilitem cobrir os custos de manutenção da estrutura local e realizar os investimentos necessários⁵⁴.

⁵¹ Fl. 1124 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁵² Fl. 1902 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁵³ A Ulbra, em resposta ao ofício nº 2769/2013, afirmou que “como todos os programas em EAD a margem/retorno tem no componente escala sua maior variável (...) quanto maior o número de alunos, maior a margem sobre a produção de material”(AC nº 08700.005447/2013-12).

A Unip, em resposta ao ofício nº 2773/2013, afirmou que “particularmente no EAD, há a necessidade de escala para que a entrada seja viável”(AC nº 08700.005447/2013-12).

Por fim, a própria Estácio, em resposta ao ofício nº 4290/2013, afirmou que “escala possibilita ganhos de competitividade e, por isso, é um fator de grande relevância para o mercado de graduação EAD (...) escala é fundamental para viabilizar investimentos em tecnologia e marketing, tornando a IES mais competitiva no mercado”(AC nº 08700.005447/2013-12).

⁵⁴ A Estácio, em resposta ao ofício nº 4526/2013, afirmou que “em relação à escala, o número de alunos por polo é o fator de maior relevância para o grau de rivalidade no mercado de graduação EAD, pois afeta diretamente a rentabilidade do polo ou parceiro local, viabilizando a operação”(AC nº 08700.005447/2013-12).

A Ulbra, em resposta ao ofício nº 4523/2013, afirmou que o número de alunos por polo “é muito relevante, pois a escala é fundamental para a rentabilidade do polo. O polo mais rentável tem mais condições de investir em captação”.

O representante do polo presencial da Clarentiano em Araçatuba/SP, em resposta ao ofício nº 4518/2013, também afirmou que o seu polo possuía 200 alunos e que essa quantidade “é baixa, o que torna o polo pouco sustentável”, corroborando os relatos apresentados pelos concorrentes.

92. A lógica é semelhante à da educação superior presencial, obviamente em escala reduzida, já que a estrutura de um polo é inferior àquela exigida para um *campus*. Entretanto, há ganhos de escala em nível local que não devem ser desprezados.

93. Assim, uma concorrente só será considerada um rival efetivo se atender, cumulativamente, ao parâmetro de escala nacional fixado em 10.000 alunos e, em escala local, de 250 alunos no polo⁵⁵.

94. Exceções poderão ser feitas no caso de presença de uma rival local de importância⁵⁶ (com sede ou *campus* no município) ou no caso de a escala local das próprias requerentes for pouco significativa⁵⁷.

c) Capilaridade da rede de polos

95. A capilaridade da rede de polos, que pode ser traduzida como a abrangência geográfica da atuação da IES, também é um fator de competitividade relevante. Quanto maior a rede de polos de uma IES, maior a quantidade de alunos ela tenderá a possuir, ou ao menos, maior é a potencialidade de crescimento dessa IES, segundo confirmam algumas entidades consultadas⁵⁸.

96. Especialmente para os cursos de **graduação EAD**, possuir uma rede ampla de polos permite maior capacidade de captação de alunos, já que, independente do modelo pedagógico adotado, são previstas algumas atividades presenciais obrigatórias. Assim, possuir polos próximos às residências dos alunos é um fator essencial, principalmente para a graduação - já que para a pós-graduação EAD as atividades presenciais são mais escassas e

⁵⁵ Levando em consideração as respostas obtidas pela SG por meio dos ofícios enviados aos concorrentes, foi possível constatar que um concorrente, para ser efetivo, deve possuir no mínimo 10.000 (dez mil) alunos matriculados na graduação à distância. Esse número também é corroborado por estatísticas descritivas extraídas do censo 2011 do INEP. Considerando todo o mercado de graduação EAD, as instituições com mais de 10 mil alunos detêm cerca de 90% dos cursos ofertados nos municípios, em âmbito nacional. Ainda, as IES com mais de 10 mil alunos são líderes em 93% dos municípios em que possuem alunos EAD. Também levando em consideração respostas de concorrentes, foi estabelecido o número mínimo de 250 alunos na graduação EAD *por polo*, para que o concorrente possa ser considerado efetivo.

⁵⁶ Isso se deve à existência de indícios de que IES locais, ainda que de porte inferior ao estipulado, conseguem transmitir sua reputação dos cursos presenciais para os cursos EAD ofertados na mesma localidade de sua sede. Isso corrobora o argumento de que reputação seja um fator relevante nesse mercado, o que permite que tais instituições, ainda que com pequenos investimentos em divulgação, possam ser rivais efetivos na região de influência de sua sede por conta da tradição alcançada naquela localidade.

⁵⁷ Nesses casos, é possível presumir que não haja diferenças competitivas significativas em decorrência da diferença dessa escala, desde que outros indícios também apontem nesse sentido.

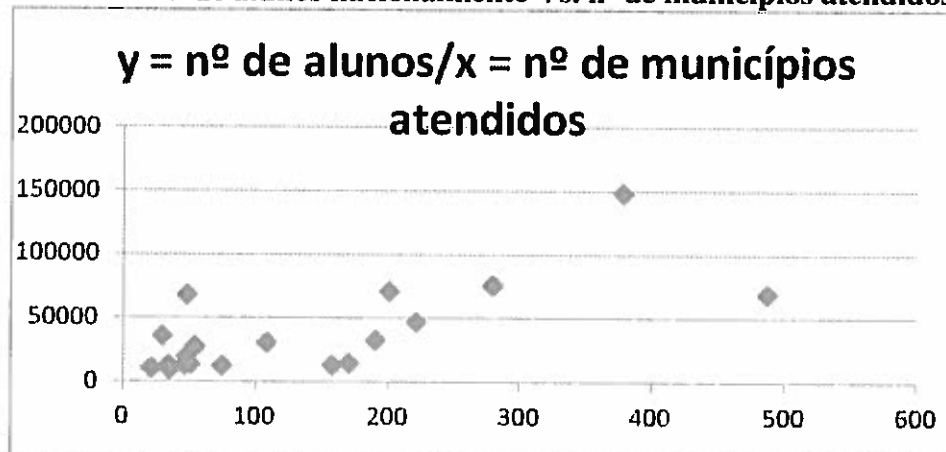
⁵⁸ A Estácio, em resposta ao ofício 4526/2013/CADE, afirmou que "a possibilidade de expansão do número e capilaridade dos polos é fundamental para a concorrência no mercado de graduação EAD (...) é a partir da instalação dessas unidades de apoio em novas regiões que se poderá ampliar a sua abrangência e acessar um número maior de alunos. Quanto maior o número de localidades atendidas maior será o potencial de captação de alunos e competitividade da instituição".

A Ulbra, em resposta ao ofício 4523/2013/CADE afirmou que "é fundamental ter uma ampla rede de polos para que você possa atuar em EAD dentro das normas definidas pelo MEC (...) A capacidade de atendimento esta diretamente relacionada com o sucesso da operação (...) Hoje uma IES que não conte com uma base de polos acima de 250 unidades, dificilmente será relevante no cenário da EAD no Brasil". Trechos extraídos dos autos do AC nº 08700.005447/2013-12.

não precisam ser realizadas em polos da rede da IES. Por conta disso, a ABED reconhece que “a localização dos polos, bem como a quantidade e a distribuição destes, é um fator competitivo de alta importância”⁵⁹.

97. Ademais, a capacidade instalada das IES na oferta de cursos EAD depende, em grande parte, do número de polos de sua rede. Assim, quanto maior a rede maior a capacidade instalada, o que proporciona melhores condições de ganhos de escala. Uma informação que traduz bem esse ponto pode ser observada no gráfico abaixo. Nele estão inseridos os dados de *número de alunos de graduação EAD no Brasil, por IES, e quantidade de municípios atendidos por IES*⁶⁰ em um gráfico de dispersão:

Gráfico 1: nº de alunos nacionalmente Vs. nº de municípios atendidos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP.

98. Percebe-se pela análise do gráfico acima que há uma tendência de crescimento do número de alunos na medida em que o número de polos também aumenta. Esse ponto é ainda embasado pelo relato de IES concorrentes consultadas⁶¹.

99. Assim, a capilaridade da rede de polos de uma IES confere à instituição maior capacidade de captação de alunos, o que por sua vez impacta diretamente na escala da operação, podendo também ser interpretada como uma medida dessa escala⁶².

⁵⁹ Fl. 1126 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁶⁰ Não foi possível levantar a quantidade de polos por IES, assim, utilizou-se a quantidade de municípios atendidos por esses polos, o que pode ser considerado uma *proxy* adequada para avaliar a capilaridade da rede de cada IES.

⁶¹ A Ulbra afirmou (fl. 552 dos autos públicos) que “tanto na educação presencial quanto na educação à distância o número de unidades e também de polos massifica a operação”. A Unisa também afirmou que a capilaridade seria a principal variável competitiva, em sua opinião (fl. 1180 dos autos públicos).

A Estácio afirmou que “um número elevado de polos permite a captação de maior número de alunos, amortizando os elevados investimentos iniciais para a abertura de novos cursos, que, por sua vez, possibilita uma maior relação de alunos por polo, facilitando a cobertura dos custos de manutenção da infraestrutura” (fl. 2031 dos autos públicos).

⁶² Como também afirma o relatório da Hoper apresentado pelas partes: “a definição da área geográfica em que a IES poderá atuar na EAD é de extrema sensibilidade para a maior capacidade ou não de captação e retenção de

100. Entretanto, para o presente caso, a capilaridade não será um parâmetro utilizado, embora importante, por duas razões. Primeiramente, essa é uma variável mais relevante sob o ponto de vista da rivalidade em nível nacional, cenário em que a presente operação não levanta problemas. Em segundo lugar, como visto na análise do AC nº 08700.005447/2013-12, não foi possível traçar um parâmetro objetivo para essa variável, já que as estimativas fornecidas pelas IES consultadas foram pouco convergentes.

101. Contudo, é preciso ressaltar um ponto já levantado quando da análise da operação entre a Kroton e a Anhanguera: *a Estácio, dentre as principais IES desse mercado, é a menos capilarizada, atingindo somente 30 municípios no país. Trata-se de um fator que limita sobremaneira a capacidade dessa instituição de crescer em nível nacional, impedindo-a de alcançar o mesmo nível de escala já obtido pelas principais concorrentes.*

d) Investimentos em propaganda e marketing

102. Investir em propaganda e marketing, segundo IES consultadas, é essencial para a conquista de novos alunos. Segundo a Uninter, “evidentemente que são fatores que fazem a diferença na captação de alunos é a propaganda e o preço das mensalidades (sic). Quem anuncia tem maior capacidade de captar alunos”⁶³, ou seja, a captação de novos alunos é uma variável dependente no nível de investimento em propaganda. Aparentemente, há uma correlação positiva entre o volume de investimentos alocados para propaganda e o número de alunos matriculados em cada processo seletivo. A Ulbra, por exemplo, afirmou que “no processo seletivo de 2013/2, onde não houve investimento em mídia, a captação foi inferior a 30% da expectativa”. Essa percepção é também confirmada por outras IES consultadas⁶⁴ e corroborada pelos números abaixo:

Tabela 12 – Graduação EAD: Investimento em Marketing Vs. Crescimento da Base de Alunos (acesso restrito)

IES	Investimento em marketing (2012) em R\$ milhões	Crescimento da base de alunos de 2011 para 2012
Anhanguera	(Acesso restrito)	54.743
Estácio de Sá	19	12.946
Kroton	(Acesso restrito)	47.459
Uninter	(Acesso restrito)	14.160
Ceumar	(Acesso restrito)	9.447
Clarentiano	(Acesso restrito)	3.058

alunos (...) portanto, como o deslocamento do aluno ao polo é uma condicionante obrigatória (...) a área de abrangência onde implantar polos um fator importante enquanto atributo institucional (fls. 1900 e 1901 dos autos públicos do AC nº 08700.005447/2013-12.)

⁶³ Fl. 07 dos autos confidenciais do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁶⁴ A Estácio, em resposta ao ofício 4526/2013, afirmou que “há correlação entre o valor investido em marketing e o número de novos alunos ingressantes, o (acesso restrito do AC nº 08700.005447/2013-12.)”.

A Clarentiano, em resposta ao ofício 4519/2013, afirmou que “quanto maior o investimento em marca maior a lembrança do consumidor e a procura da empresa (...) o investimento em comunicação é fator substancial”.

A Uninter, em resposta ao ofício 4524/2013, também afirmou que “quanto mais se investe em marketing mais alunos ingressam na faculdade”. Trechos extraídos do AC nº 08700.005447/2013-12.



Ulbra	(Acesso restrito)	-17.892
Metodista	(Acesso restrito)	-1.175
FAEL	(Acesso restrito)	-849
Unisul	(Acesso restrito)	-696

Fonte: requerentes e concorrentes/Censo Inep 2011/2012

103. Os dados apresentados acima demonstram que o crescimento nesse mercado depende de investimentos massivos em marketing. Do contrário, a base de clientes tende a decrescer com a redução do número de novas matrículas em comparação com o número de alunos que deixa a IES.

104. Nota-se que apenas a Estácio possui um investimento em marketing relevante, semelhante às principais concorrentes do mercado. Entretanto, como visto acima, a Estácio possui uma rede de polos significativamente inferior ao de suas principais concorrentes, o que pode explicar, em parte, sua menor taxa de captação de novas matrículas em relação a esses concorrentes com nível de investimento em marketing similar.

105. De todo modo, embora se trate de uma variável relevante segundo afirmam diversas concorrentes, também não é possível determinar um parâmetro mínimo de investimentos para que um rival seja considerado efetivo. Assim, a utilização dessa variável será subjacente às demais variáveis aqui descritas.

e) Qualidade

106. Algumas entidades citaram ainda a qualidade da instituição como fator relevante de competitividade. Entretanto, quando instadas a informar quais seriam os principais indicadores de qualidade utilizados pelo aluno, as IES afirmaram que a qualidade é aferida mais em termos de reputação da IES do que pelos índices oficiais utilizados pelo MEC⁶⁵. Ou seja, a reputação, como um agregado de diversas variáveis - tais como força da marca, percepção dos alunos e da sociedade em relação à IES, experiência de ex-alunos - reflete mais uma vez a importância de uma estratégia de marketing efetiva, que relega a segundo plano avaliações centradas na qualidade institucional⁶⁶.

107. Entretanto, não se pode afirmar que a questão da qualidade seja uma variável desprezível, muito pelo contrário. Isso porque sob o ponto de vista regulatório, as IES precisam manter um determinado nível mínimo de qualidade para que possam manter a oferta

⁶⁵ A ABED, por exemplo, em relação aos índices de qualidade utilizados pelo MEC, afirmou que “no entanto este resultado de avaliação não é um atributo de presença recorrente nas peças de marketing utilizadas pelas instituições”. Fl. 1126. A Anhembí, em resposta ao ofício 4516/2013, afirmou que “a nota do IGC bem como a reputação da instituição de ensino superior são fatores de importância mediana”. Trechos extraídos do AC nº 08700.005447/2013-12.

A Estácio, em resposta ao ofício 4526/2013 no AC nº 08700.005447/2013-12, afirmou que “a questão da qualidade para o aluno está mais relacionada à reputação da IES, do que elementos objetivos, como os resultados de avaliações mencionadas abaixo”.

⁶⁶ O relato da Ulbra, em resposta ao ofício 4523/2013 no AC nº 08700.005447/2013-12, deixa isso bem claro: “Quando uma IES coloca ações de mídia nacional, como investimento em TV e outros meios, a sua marca se sobrepõe a reputação acadêmica como alternativa de escolha”.

regular de cursos superiores. Nos termos do artigo 60 do Decreto nº 5773, a obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação enseja a celebração de protocolo de compromisso por parte da IES. O descumprimento do referido protocolo resulta em processo administrativo para a aplicação de penas que variam desde a suspensão do reconhecimento do curso até o descredenciamento da IES para ensino à distância⁶⁷.

108. Assim, se para o aluno a questão da qualidade é sobrepujada pela procura pelo menor preço, ou mesmo por outros atributos que não a avaliação oficial de sua IES, há requisitos regulatórios que exigem um nível mínimo de qualidade⁶⁸. Talvez por esse motivo há, nesse mercado, uma relativa padronização das notas das IES que ofertam ensino superior à distância. Voltando à tabela nº 10, dentre as 20 maiores IES que ofertam cursos de graduação EAD, 15 possuem IGC 3; 4 possuem IGC 4 e 1 possui IGC 2.

109. Assim, a nota no IGC não foi considerada como um fator de diferenciação, mas sim de desqualificação de um concorrente. Ou seja, qualquer IES que possua IGC inferior a 3 não será considerada como concorrente efetiva, já que está sujeita a sanções por parte do órgão regulador, inclusive com a suspensão da oferta de vagas e até a cassação da autorização para atuar no mercado.

⁶⁷ Decreto nº 5773:

"Art. 63. O descumprimento do protocolo de compromisso enseja a instauração de processo administrativo para aplicação das seguintes penalidades previstas no art. 10, § 2º, da Lei nº 10.861, de 2004:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;
II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior.

§ 1º A instituição de educação superior será notificada por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para, no prazo de dez dias, apresentar defesa, tratando das matérias de fato e de direito pertinentes".

O Decreto nº 5622 ainda traz penalidades específicas para as IES que oferta cursos à distância:

"Art. 17. Identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou de avaliação de cursos ou instituições credenciadas para educação a distância, o órgão competente do respectivo sistema de ensino determinará, em ato próprio, observado o contraditório e ampla defesa:

I - instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo;

II - suspensão do reconhecimento de cursos superiores ou da renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional;

III - intervenção;

IV - desativação de cursos; ou

V - descredenciamento da instituição para educação a distância.

§ 1º A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei nº 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso.

§ 2º As determinações de que trata o caput são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino".

⁶⁸ Importante mencionar que, mais uma vez, a questão da qualidade é mais sensível para a graduação, já que os cursos de pós-graduação não são submetidos a avaliação de qualidade.

f) Variação das participações de mercado

110. Em conjunto com a análise das variáveis mencionadas, também será examinada a evolução das participações de mercado das IES que ofertam graduação EAD, similarmente ao que já é feito pelo CADE em análise de diversos outros mercados.

111. Serão observados, dentre outros, os seguintes aspectos:

- Variações de *market shares das requerentes* em direções opostas no gráfico de evolução dessas participações; em outras palavras, situações em que uma das partes ganha participação em detrimento da outra parte. Esse tipo de informação fornecida pelo gráfico denota maior intensidade de rivalidade entre esses agentes previamente à operação em análise, situação altamente desejável sob o ponto de vista concorrencial, mas que seria extinta após a operação, denotando um problema concorrencial;
- Requerentes em crescimento e concorrentes estagnadas ou perdendo participação, um claro sinal de incapacidade dessas rivais de concorrer com as partes pelas novas oportunidades de vendas;

112. A observância de algum desses comportamentos denotaria que a eliminação da rivalidade entre Estácio e a Uniseb seria prejudicial ao mercado, pois os rivais presentes seriam incapazes de manter o mesmo nível de concorrência observado antes da operação, indicando uma conclusão pela ausência de rivalidade.

g) Presença de rivais relevantes

113. Por fim, o último critério a ser avaliado é a presença de rivais com alguma relevância no mercado. A adoção dessa variável decorre de uma constatação feita ao longo da instrução do AC nº 08700.005447/2013-12 e também no presente caso. Em diversos mercados identificou-se a presença de rivais que atendem à maioria dos critérios previamente estabelecidos (escala nacional, escala local, qualidade, preço), mas que notoriamente não conseguiam impor rivalidade efetiva ou contestar a presença das requerentes.

114. Em diversas situações esses concorrentes possuem participações de mercado pouco significativas, sem demonstrar variações ao longo do tempo, em contraste com um maior vigor das requerentes na absorção de novas matrículas. O comportamento dos agentes econômicos em um mercado é fruto da conjunção de diversas variáveis que, por maior que tenha sido a instrução empreendida pela autoridade antitruste com o objetivo de identificá-las e conhecer o mercado em análise - o que de fato foi feito no presente caso - não se esgotam facilmente. Há fatores imponderáveis, de difícil identificação e mensuração mas cujos impactos podem ser claramente identificados no comportamento dos agentes econômicos. Em outras palavras, há situações em que se percebe claramente a incapacidade de determinado agente econômico rivalizar de maneira efetiva, mas a identificação das causas desse problema foge a uma análise objetiva, muito embora possíveis razões - de difícil mensuração - tenham sido levantadas neste parecer.

115. Por exemplo, não é possível afastar a importância de fatores como a reputação e a imagem de cada IES, construídas a partir de elevados investimentos em marketing tanto em nível nacional quanto em nível local; diferenciação qualitativa; a localização; ou mesmo a estrutura dos polos presenciais, entre outros fatores. Em uma operação que envolve um número tão significativo de mercados em localidades distintas, identificar essas peculiaridades locais é uma tarefa bastante complexa.

116. Tendo em mente essas dificuldades, mas sem desconsiderar a importância dessa percepção, foi necessário estabelecer um critério adicional que, embora não seja capaz de identificar cada uma dessas questões particulares, é representativa de seus efeitos e facilmente observável: a participação de mercado. Assim, será condição *necessária* a presença de concorrente(s) relevante(s) para que se conclua pela existência de rivalidade. Dado o nível de flexibilidade pela oferta⁶⁹ dos polos presenciais e as demais variáveis já identificadas e descritas acima, esta Superintendência-Geral definiu dois critérios alternativos:

- A presença de ao menos **1 concorrente** com participação de no mínimo 20%; ou
- A presença de ao menos **2 concorrentes com participações de no mínimo 10%, cada.**

117. A adoção dos critérios acima seguiu algumas premissas. Primeiramente, 20% é o critério usualmente utilizado pelo CADE para identificar um agente com participação de mercado relevante⁷⁰. Ademais, se o próprio CADE já reconhece – confirme já visto – que no mercado de educação superior o risco de exercício de poder de mercado pode ser afastado para agentes com participação inferior a 30%, requerer a presença de um concorrente com participação de 20% nos casos de concentrações que superam o patamar de 30% é bastante razoável. Ou seja, congregando essas duas premissas, o critério de um concorrente com 20% de mercado significa incorporar na análise de rivalidade um competidor de porte relevante segundo a prática do CADE (20%), mas sem exigir que seja um competidor identificado nesse mercado como com “posição dominante”. Trata-se, portanto, de um critério que preza por uma segurança mínima, sem, contudo, exigir um *standard* concorrencial que pudesse ser visto como exagerado.⁷¹

118. Por fim, entendeu-se que a existência de um rival com no mínimo 20% de *share* pode ser substituída pela presença de dois rivais com no mínimo 10% de *share*. Dois fatores

⁶⁹ Segundo a Unip, em resposta ao ofício nº 2773/2013/CADE, “o preenchimento das vagas, no total, é (**acesso restrito**). Há que se notar, contudo, que o número de vagas oferecidas por curso pode ser ampliado para atender à demanda existente. Também em função da demanda, as vagas podem ser remanejadas entre polos existentes”. Segundo a Estácio, em resposta ao ofício nº 2772/2013/CADE, “em relação aos cursos de pós-graduação e de ensino à distância, cumpre esclarecer não ser aplicável o conceito de ociosidade, considerando a grande flexibilidade pela oferta”.

A Ulbra, em resposta ao ofício nº 2769/2013/CADE, afirmou que “para os cursos à distância, que não estão inseridos no PROIES, temos mais de 90% de ociosidade”. Trechos extraídos do AC nº 08700.005447/2013-12.

⁷⁰ Parâmetro definido na antiga Lei 8.884/94 e ainda presente no Guia de Análise de Atos de Concentração.

⁷¹ Se, para as Requerentes, 30% não foi considerado um nível de concentração elevado, para os concorrentes também não pode se dizer que seja.

justificam essa escolha: primeiramente, como se verá adiante, em diversos mercados nota-se a presença de concorrentes com participações entre 10% e 20% e que podem ser rivais efetivos, motivo pelo qual desconsiderá-los não seria razoável. Em segundo lugar, a presença de dois rivais com no mínimo 10% de *share* compensa a perda de um rival de maior porte com um ganho em pulverização.

119. Ressalte-se novamente que essa condição, em conjunto com os demais critérios descritos nesta seção, constituem critérios cumulativos *necessários mas não suficientes* para que se conclua pela existência de rivalidade. Entretanto, é importante dizer que o atendimento de todos esses critérios constitui um forte indicador de presença de rivalidade nos mercados, o que só será afastado caso se identifique algum fator excepcional que indique o contrário, como, por exemplo, uma tendência de queda abrupta por parte do concorrente ou no caso de que o único concorrente presente esteja em faixa de preço superior ao praticado pelas requerentes.

120. Ademais, trata-se de um critério bastante permissivo e favorável às requerentes, pois, no limite, poder-se-ia, em certas situações, considerar haver rivalidade efetiva em mercados cujas participações das requerentes, em conjunto, somam até 80% de *market share*.

h) Outros fatores

121. Além das variáveis apresentadas acima - possivelmente aquelas que mais impactam o mercado de educação superior à distância - outras variáveis mencionadas nas respostas aos ofícios encaminhados pela SG também foram analisadas, tais como: (i) a variedade do catálogo de cursos ofertados; (ii) modelo de transmissão de aulas (tecnologia adotada pela IES); e (iii) escala mínima por curso.

122. Entretanto, ao aprofundar a análise dessas e das demais variáveis já apresentadas, verificou-se que elas possuem relevância inferior para a competitividade, segundo as IES consultadas⁷². Assim, a metodologia que será apresentada a seguir desconsiderou esses três fatores como critérios de medição do nível de rivalidade⁷³.

V.3 Entrada

123. Conforme também visto quando da análise da operação entre a Kroton e a Anhanguera, seria possível admitir a possibilidade de ocorrência de entradas não comprometidas por meio da abertura de turma de determinado curso por parte de uma IES que: (i) já atue no município em análise; e (ii) já possua o referido curso em seu catálogo mas que ainda não é ofertado naquele município. Essa possibilidade é mais plausível, pois, já

⁷² Foram consultadas as seguintes IES: Fael (ofício 4520/2013), Anhembí (ofício 4516/2013), Cesumar (ofício 4515/2013), Ceular (ofício 4518/2013), Metodista de São Paulo (ofício 4514/2013), Estácio (ofício 4516/2013), Unicid (ofício 4512/2013), Unisul (ofício 4522/2013), Uniube (ofício 4517/2013), Ulbra (ofício 4523/2013), Unigran (ofício 4513/2013), Uninter (ofício 4524/2013), Unip (ofício 4525/2013), Unisa (ofício 4519/2013), Uniseb (ofício 4521/2013) e Kroton/Anhanguera (Ofício 4527/2013). Trechos extraídos do AC n.º 08700.005447/2013-12.

⁷³ Obviamente, porém, a ausência de oferta de um determinado curso por parte de uma IES a desqualifica como concorrente naquele mercado.

possuindo o curso em seu catálogo e com um polo presencial em funcionamento, a formação de uma turma dependeria apenas da demanda pelo curso e da aquisição de material específico para a oferta desse curso, geralmente limitado a um acervo básico de livros relacionados ao tema.

124. Mas, para que isso seja válido, o potencial entrante não comprometido deverá atender, obviamente, aos mesmos critérios exigidos para um rival efetivo, no que couber (escala nacional, escala local, qualidade e preço). Ademais, essa possibilidade será relativizada como sendo um remédio efetivo contra o exercício de poder de mercado em razão de uma constatação empírica: conforme será visto a seguir – e já explicado no tópico anterior - em diversos mercados há IES concorrentes de grande porte em nível nacional mas que, em nível local, não oferecem rivalidade efetiva contra as requerentes. Por conta disso, não é possível presumir que uma entrada, ainda que provável, seja *isoladamente um remédio efetivo para coibir o exercício de poder de mercado*.

125. Exemplificando, há mercados com concentrações que chegam a 100%, e considerar que uma entrada seja por si só um remédio efetivo contra o exercício de poder de mercado pode ser uma extrapolação, já que se trata de um serviço não homogêneo, cuja percepção do consumidor pode ser afetada por diversos fatores além do preço - embora seja essa a principal variável de escolha. Conforme visto, há outras questões que podem afetar a capacidade de contestação do mercado por parte de um novo agente econômico, motivo pelo qual não se pode presumir que uma entrada, ainda que provável, seja remédio suficiente.

126. Dessa forma, a entrada não comprometida que poderá ser considerada, como parte da metodologia, não pode prescindir de alguns dos critérios estabelecidos, e poderá ser utilizada, portanto, como fator *adicional* de aferição das condições concorrenciais em um mercado.

V.4 Conclusão – Metodologia

127. Considerando todo o exposto nos itens anteriores, o exame das condições de rivalidade avaliará se os rivais das requerentes em cada mercado são capazes de manter nível de concorrência suficiente. Para tanto, serão percorridos os seguintes passos:

1. Avaliação da escala nacional e local dos concorrentes;
2. Avaliação do nível de qualidade por meio da nota da IES concorrente no IGC;
3. Verificar, dentre os rivais que atendem aos critérios dos passos 1 e 2, quais atingem o patamar de *market share* superior a 10% ou a 20%;
4. Verificar o enquadramento dos rivais presentes de acordo com a precificação de cada um, conforme tabela nº 11, que contém os valores de *ticket* médio dos principais concorrentes do mercado (quando for relevante para a análise, será expressamente mencionado se o(s) concorrente(s) se equipara(m) ou não às requerentes nesse quesito);

5. Análise do comportamento histórico de todos os concorrentes, incluindo Estácio e Uniseb, com o objetivo de compreender a lógica competitiva específica de cada mercado.
6. Por fim, será analisada ainda a possibilidade de ocorrência de entradas efetivas não comprometidas, conforme critérios estabelecidos (quesito que também será mencionado apenas quando for detectada uma alta probabilidade de entrada por parte de um novo agente).

128. Como se tratam de critérios cumulativos, o não atendimento de algum desses passos, que seja essencial, por todos os concorrentes, torna desnecessário o prosseguimento da análise.

129. Ademais, é importante ressaltar que a metodologia aqui descrita foi elaborada com base na instrução realizada com os principais *players* desse mercado e, pelas informações coletadas, o mercado de graduação EAD difere em grande medida do mercado de graduação presencial. Por conta do modelo centralizado de confecção do material didático e de elaboração do conteúdo (aulas), o mercado de EAD é bem menos sensível aos problemas regionais de oferta de docentes identificado no mercado presencial. Também por conta do modelo de ensino, em que as aulas nos polos presenciais são menos frequentes, a capacidade ociosa também é um fator bem menos impactante no ensino à distância do que no presencial, já que no primeiro grande parte do aprendizado ocorre por conta do próprio aluno, utilizando suas próprias ferramentas (computador, aparelho de áudio, etc).

130. Por conta dessas diferenças significativas entre os modelos presencial e à distância, justifica-se o uso de metodologias distintas para a análise de cada um desses mercados. Vale mencionar ainda que a metodologia desenhada reconhece os fatores mais sensíveis da rivalidade no mercado de graduação EAD. Isso se refletiu em critérios bastante permissivos, dadas as características do mercado que foram apuradas a partir de profunda pesquisa e instrução junto a diversos agentes do mercado – concorrentes, associações, Fórum da Educação Superior – e perante o órgão regulador, o Ministério da Educação, representado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Seres.

131. Como será visto, isso significa que em vários mercados constatou-se haver rivalidade efetiva mesmo quando diante de *market shares* elevados por parte das requerentes, percentuais que, em outros mercados, levantariam sérias preocupações mas que, no caso da graduação EAD, dada a flexibilidade pelo lado da oferta e outros fatores já abordados, não afastam a existência de rivalidade. Por outro lado, isso significa dizer que, onde não se constatou existência de rivalidade efetiva, o quadro tende a ser efetivamente grave.

132. Por fim, também é importante mencionar que o filtro ora proposto pela metodologia desenvolvida confere à análise maior objetividade e aderência às condições de mercado, já que será pautada pela coerência com as principais variáveis competitivas identificadas. Entretanto, como em qualquer filtro que seja proposto, há casos limítrofes em que mesmo uma metodologia tão elaborada pode suscitar algum tipo de dúvida, mas é importante dizer que tais casos são marginais, ou seja, os critérios aqui propostos, no entender

da Superintendência, fornecem uma resposta adequada para o conjunto dos mercados analisados.

V.5 Graduação EAD – Cenário municipal

133. Como visto no início deste parecer, a operação em comento ocasionou sobreposições em 79 mercados relevantes (cursos) em 14 municípios distintos. Desses, foi necessário o prosseguimento da análise para 31 mercados em 9 municípios.

134. A análise de probabilidade de exercício de poder de mercado será feita mercado a mercado, agrupados por municípios, para facilitar o exame de algumas das variáveis.

V.5.1 Maceió

135. Em Maceió foi necessário prosseguir com a análise apenas para o curso de Gestão Financeira.

136. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 325 e 331 alunos no município. Além das requerentes, ofertam o referido curso em Maceió a Unip, a Unisul, a Uninter e a Ceuclar. Dentre essas:

- A Ceuclar não atende ao critério de escala mínima local⁷⁴.

137. Segue abaixo a estrutura do mercado de Gestão Financeira em Maceió:

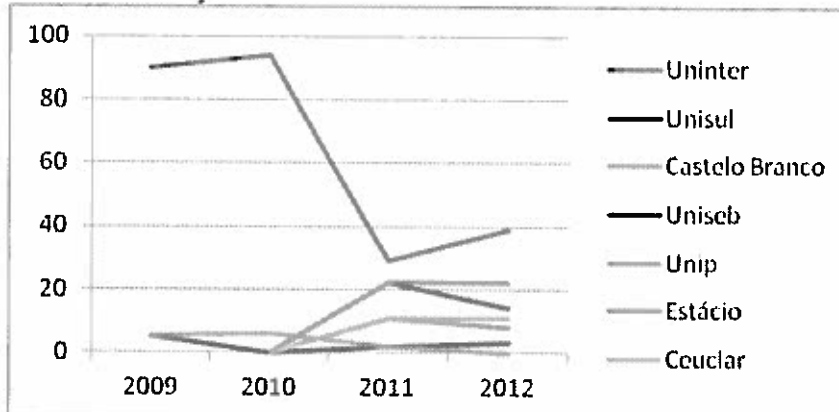
Tabela 13: Estrutura do Mercado de Gestão Financeira em Maceió

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uninter	90	94	29	39
Unisul	5	0	2	3
Castelo Branco	5	6	2	0
Uniseb		0	22	14
Unip		0	11	8
Estácio		0	22	22
Ceuclar		0	11	11

Fonte: Censos INEP.

⁷⁴ Possui menos de 250 alunos no município em questão.

Gráfico 2: evolução de market share



138. Nota-se nesse mercado a importante presença da Uninter, líder de mercado com 39% de share. Embora tenha sofrido forte queda em sua participação entre 2010 e 2011, recuperou-se em 2012. A Uniseb, por sua vez, teve recente queda. Ressalte-se que a Uninter pratica preço médio similar ao das requerentes⁷⁵. Assim, a presença da Uninter é um forte indicativo de presença de rivalidade nesse mercado, porquanto se conclui que *a operação é incapaz de possibilitar o exercício de poder de mercado por parte das requerentes*.

V.5.2 Salvador

139. Em Salvador foi necessário prosseguir com a análise apenas para o curso de Gestão de Tecnologia da Informação.

140. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 2.079 e 379 alunos no município. Além das requerentes, atuam nesse mercado a Unip, a Unisul e a Kroton. Dentre elas, apenas a Kroton atende ao critério de escala mínima no local. Segue abaixo a estrutura do mercado:

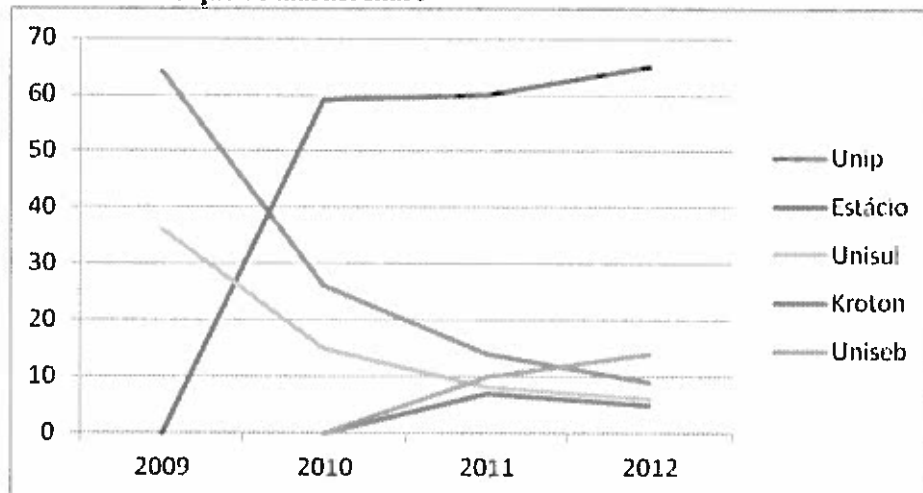
Tabela 14: Estrutura do Mercado de Gestão de Tecnologia da Informação em Salvador

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Unip	64	26	14	9
Estácio	0	59	60	65
Unisul	36	15	8	6
Kroton		0	7	5
Uniseb		0	10	14

Fonte: Censos INEP.

⁷⁵ Ou seja, a Uninter faz parte do grupo de IES cujo ticket médio é de até R\$ 250,00, similar ao praticado pelas requerentes.

Gráfico 3: evolução de market share



141. Nota-se que nesse mercado as requerentes são as duas principais rivais, tendo a Estácio uma participação isolada bastante representativa. Em conjunto, ambas somam 79% de *market share*. As concorrentes presentes são pouco relevantes, e têm decaído suas participações de mercado, não oferecendo rivalidade efetiva contra as partes.

142. Assim, conclui-se que o mercado de Gestão de TI na cidade de Salvador apresenta *nível de rivalidade insuficiente para que seja afastado o risco de exercício de poder de mercado*.

V.5.3 Vitória

143. Em Vitória foi necessário o prosseguimento da análise para os seguintes mercados: (i) Administração; (ii) Ciências Contábeis; (iii) Letras; e (iv) Pedagogia.

144. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 1.933 e 800 alunos no município. Além das partes, atuam em algum desses mercados as seguintes IES: Ceuclar; Kroton; Anhanguera; AIEC; Unip; Unisul; FEAD; Ulbra; Metodista; e Unisa. Dessas:

- Unip; Unisa; Ulbra; Unisul; FEAD; AIEC; e Metodista não atendem ao critério de escala mínima local;

a) Administração

145. Segue abaixo a estrutura do mercado de Administração em Vitória:

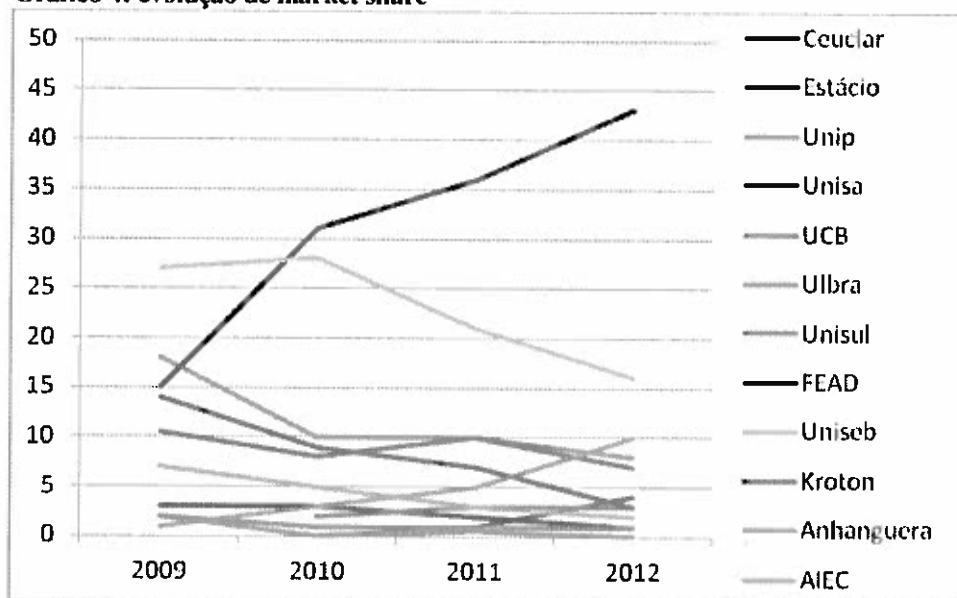
Tabela 15: Estrutura do Mercado de Administração em Vitória

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceuclar		0	1	4
Estácio	15	31	36	43
Unip	2	0	0,5	0

Unisa	3	3	2	1
UCB	2	1	1	0
Ulbra	18	10	10	8
Unisul		2	3	3
FEAD	14	9	7	3
Uniseb	27	28	21	16
Kroton	10,5	8	10	7
Anhanguera	1	3	5	10
AIEC	7	5	3	2

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 4: evolução de market share



146. A concentração resultante nesse mercado é de 59%. Trata-se de um mercado relativamente pulverizado, mas cuja maioria das concorrentes possui escala diminuta na cidade, em contraste com o volume de alunos das requerentes, o que acaba se refletindo nas participações de mercado muito baixas daquelas IES. Há apenas uma concorrente com participação de 10%, a Anhanguera⁷⁶.

147. É possível notar também que ambas são rivais mais próximas uma da outra, pelo comportamento histórico de suas participações de mercado: enquanto a Estácio segue em trajetória crescente desde 2009, a Uniseb vem em sentido contrário. Embora a Anhanguera tenha apresentado uma tendência de crescimento, sua participação ainda é pouco significativa

⁷⁶ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Contudo, ainda que isso se consuma, a participação conjunta das partes é inferior a 20%, não alterando a conclusão a respeito desse mercado.

(e a Kroton tem oscilado, com tendência de queda). O fato é que a Estácio visivelmente é a IES com maior capacidade de contestação do mercado, posição que se reforça com o acréscimo da Uniseb.

148. *Por essas razões, conclui-se pela inexistência de rivalidade no mercado de Administração em Vitória.*

b) Ciências Contábeis

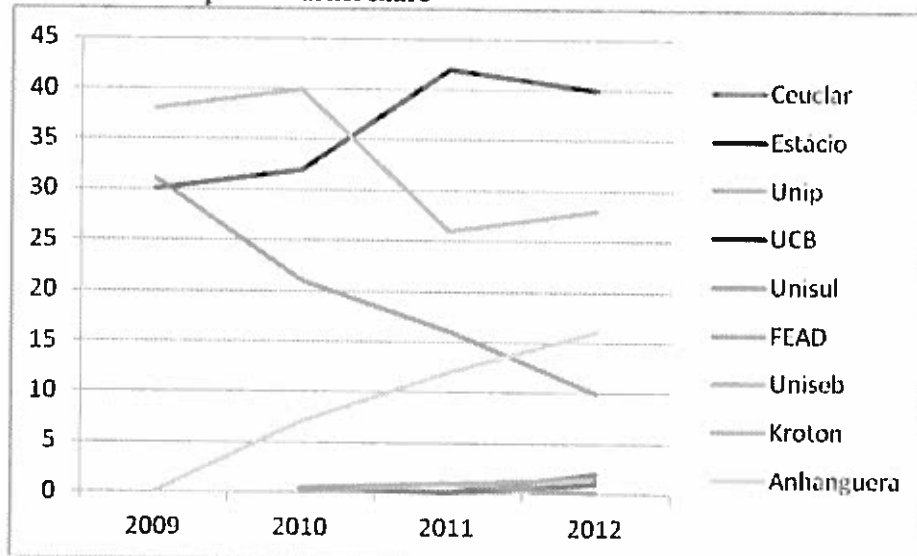
149. Segue abaixo a estrutura do mercado de Ciências Contábeis em Vitória:

Tabela 16: Estrutura do Mercado de Ciências Contábeis em Vitória

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceucar			0	2
Estácio	30	32	42	40
Unip		0	1	1,5
UCB		0,5	0	0
Unisul		0,5	1	0
FEAD	31	21	16	10
Uniseb	38	40	26	28
Kroton		0	1	1,5
Anhanguera	0	7	12	16

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 5: evolução de market share



150. A concentração resultante nesse mercado é de 68%. Há apenas um concorrente significativo, a Anhanguera, com 16%⁷⁷ de participação de mercado; a FEAD, com 10%, não possui escala local nem nacional suficiente para que seja considerada uma rival efetiva. Nota-se também que as requerentes são as principais concorrentes nesse mercado, com participações de mercado movimentando-se em sentidos opostos, denotando maior intensidade de rivalidade entre ambas do que entre elas e suas concorrentes.

151. Por essas razões, conclui-se que a operação é capaz de aumentar a possibilidade de exercício de mercado por parte da Estácio e da Uniseb no mercado de Ciências Contábeis em Vitória.

c) Letras

152. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Vitória

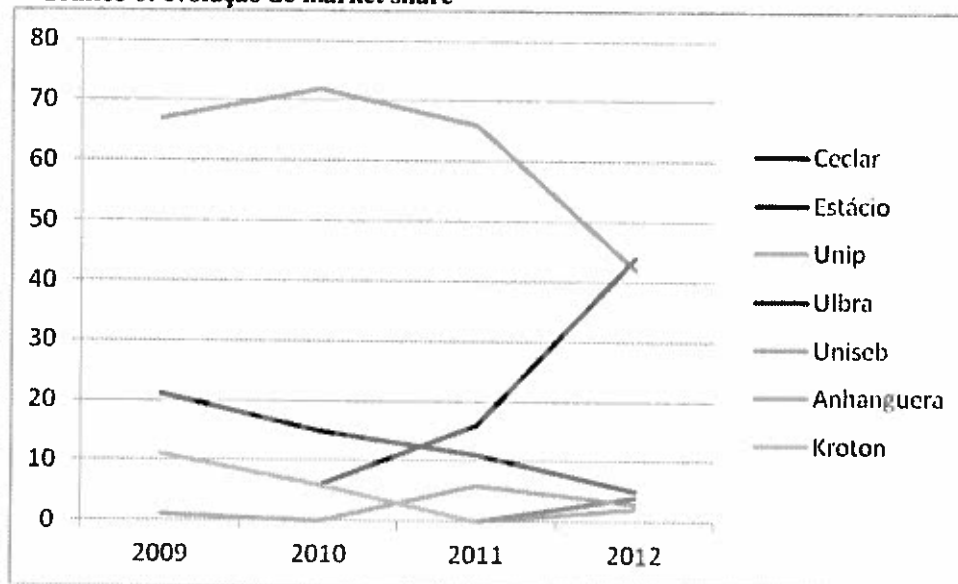
Tabela 17: Estrutura do Mercado de Letras em Vitória

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceclar			0	4
Estácio		6	16	44
Unip	1	0	6	3
Ulbra	21	15	11	5
Uniseb	67	72	66	42
Anhanguera	0	0	0	2
Kroton	11	6	0	0

⁷⁷ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Contudo, ainda que isso se consuma, a participação conjunta das partes é inferior a 20%, não alterando a conclusão a respeito desse mercado.

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 6: evolução de market share



153. A concentração resultante nesse mercado é de 84%. Nenhuma concorrente atinge sequer o patamar de 10% de participação de mercado. Ainda, é possível notar de modo muito evidente que Estácio e Uniseb são as principais rivais uma da outra, não havendo rivais efetivas ao seu poder de mercado.

154. Assim, conclui-se que a operação é capaz de possibilitar o exercício de poder de mercado no mercado de Letras em Vitória.

d) Pedagogia

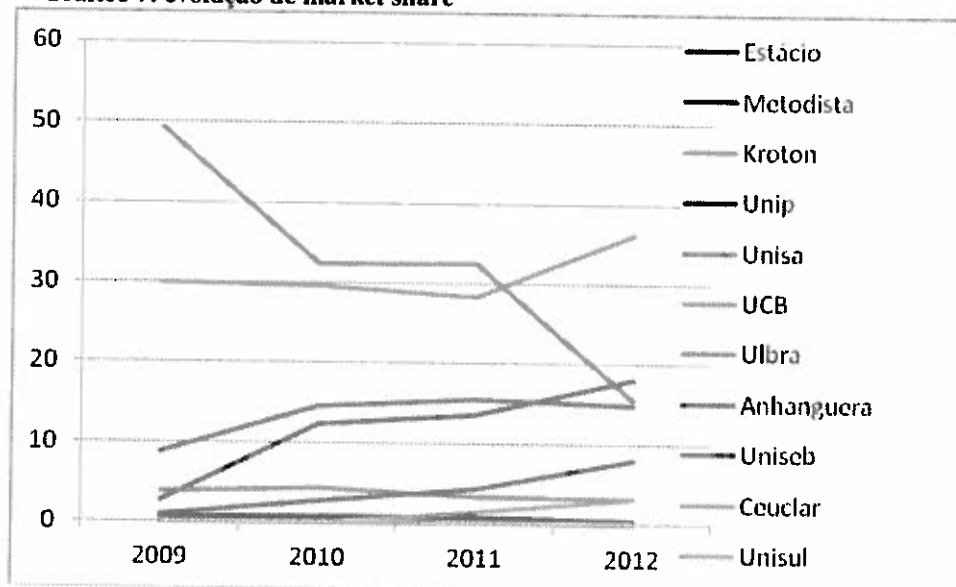
155. Segue abaixo a estrutura do mercado de Pedagogia em Vitória:

Tabela 18: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Vitória

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	3	12	14	18
Metodista	1	1	1	0
Kroton	30	30	28	36
Unip	0	0	0	0
Unisa	4	4	3	3
UCB	0	0	0	0
Ulbra	49	32	32	15
Anhanguera	1	3	4	8
Uniseb	9	15	16	15
Ceclar	0	0	1	3
Unisul	0	0	0	0

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 7: evolução de market share



156. A concentração neste mercado é de 33%. Nota-se a presença de uma concorrente de grande porte, a Kroton⁷⁸, líder de mercado com 36% de market share e em trajetória ascendente. Ademais, a Kroton pratica preço médio similar ao das requerentes, o que a torna uma substituta mais próxima. *A presença dessa forte concorrente torna possível afastar o risco de exercício de poder de mercado em decorrência da operação.* Contribui para tanto, também, a presença da Anhanguera, com trajetória ascendente e participação chegando próxima aos 10%.

e) Conclusão

157. Após a análise das estruturas dos mercados listados acima, foi possível concluir que a operação *é capaz de aumentar a possibilidade de exercício de poder de mercado nos seguintes cursos no município de Vitória: (i) Administração; (ii) Ciências Contábeis; e (iii) Letras.*

V.5.4 Vila Velha

158. Em Vila Velha foi necessário prosseguir com a análise nos seguintes mercados: Administração; Ciências Contábeis e Pedagogia.

159. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 1.366 e 146 alunos no município. Além delas, ofertam ao menos um dos cursos mencionados as seguintes IES: Unip; Metropolitana de Santos; Uninter; e Fael. Dessas:

⁷⁸ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Nesse caso, se consumada a operação a IES resultante terá uma participação ainda maior, de 44%, reforçando a conclusão pela inexistência de problemas nesse mercado.

- A Unip, a Metropolitana de Santos e a Fael não alcançam o patamar mínimo de escala local.

a) Administração

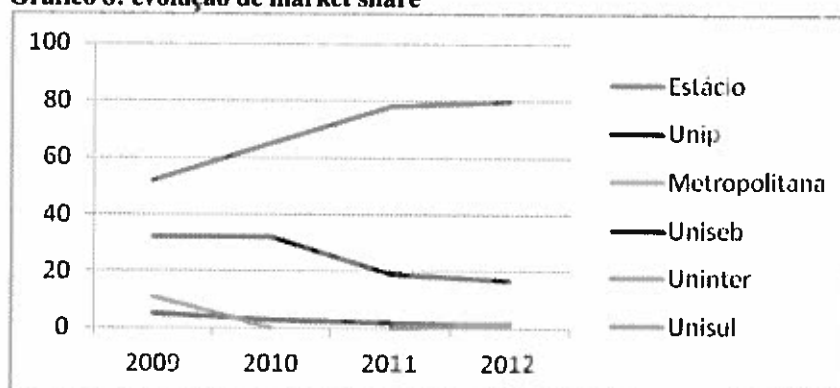
160. Segue abaixo a estrutura do mercado de Administração em Vila Velha:

Tabela 19: Estrutura do Mercado de Administração em Vila Velha

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	52	65	78	80
Unip	5	3	2	1
Metropolitana			0	1
Uniseb	32	32	19	17
Uninter			0	2
Unisul	11	0	0	0

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 8: evolução de market share



161. Nota-se nesse mercado uma concentração bastante elevada, quase monopolista, de 97% após a operação. Não há concorrente que alcance o patamar de 10% de participação de mercado. Por essas razões, *é possível concluir que a operação é capaz de aumentar o risco de exercício de poder de mercado no curso de Administração em Vila Velha.*

b) Ciências Contábeis

162. Segue abaixo a estrutura do curso de Ciências Contábeis em Vila Velha:

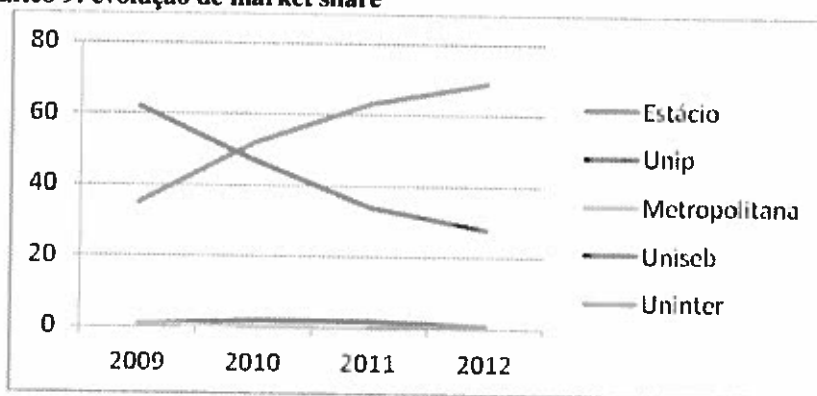
[Assinatura]

Tabela 20: Estrutura do Mercado de Ciências Contábeis em Vila Velha

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	35	52	63	69
Unip	1	2	2	1
Metropolitana	1	0	0	1
Uniseb	62	47	34	28
Uninter			0	1

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 9: evolução de market share



163. Também nesse mercado a concentração alcança um patamar de quase monopólio, perfazendo um total de 97% de market share em posse das requerentes. *Por essa razão, não é possível concluir pela existência de rivalidade no curso de Ciências Contábeis em Vila Velha.*

c) **Pedagogia**

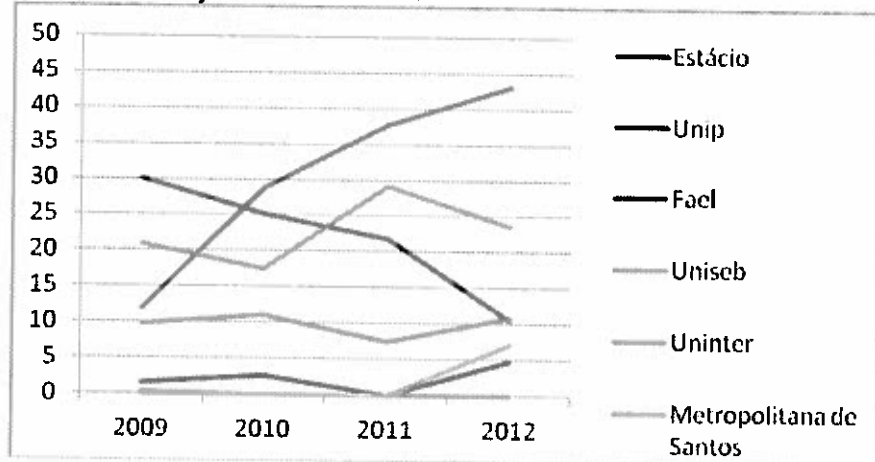
164. Segue abaixo a estrutura do mercado de Pedagogia em Vila Velha:

Tabela 21: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Vila Velha

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	12	29	38	43
Unip	2	3	0	5
Fael	30	25	22	11
Uniseb	10	11	8	11
Uninter	21	18	29	24
Metropolitana de Santos	0	0	0	7

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 10: evolução de market share



165. A concentração neste mercado soma 54% após a operação. Entretanto, no mercado de Pedagogia há a presença de um concorrente relevante, a Uninter, com 24% de market share. Embora tenha apresentado queda em sua participação no último ano, aparentemente não se trata de uma trajetória contínua, já que o mesmo ocorreu em anos anteriores e a Uninter conseguiu se recuperar, denotando assim, capacidade de rivalizar com as demais IES. Ressalte-se novamente que a Uninter possui preço médio similar ao das requerentes, o que a torna uma substituta mais próxima. Além disso, há outros concorrentes, que embora possuam pouca escala local, possuem shares próximos a 10%.

166. Assim, é possível afastar o risco de exercício de poder de mercado no curso de Pedagogia em Vila Velha.

d) Conclusão

167. Diante das informações analisadas acima, conclui-se que na cidade de Vila Velha a operação é capaz de aumentar a possibilidade de exercício de poder de mercado nos seguintes mercados: (i) Administração; e (ii) Ciências Contábeis.

V.5.5 Goiânia

168. Em Goiânia foi necessário prosseguir com a análise para os seguintes mercados: Administração; Ciências Contábeis; e Letras.

169. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 837 e 412 alunos no município. Além das requerentes, atuam na cidade em ao menos um dos cursos em análise as seguintes IES: Castelo Branco; Kroton; Unip; Dom Bosco; Ulbra; Unisul; Universo; FEAD; AIEC; Uninter; e UCB. Dessas:

- Não atendem ao critério de escala mínima nacional: a Dom Bosco; a Universo; a FEAD; e a AIEC⁷⁹;

⁷⁹ Como visto, a escala mínima em nível nacional foi definida em 10.000 alunos.

- Não atendem ao critério de escala mínima local: a Ulbra; a Unisul; e a Uninter;
- Não atende ao critério mínimo de qualidade: a Castelo Branco ($IGC < 3$).

a) Administração

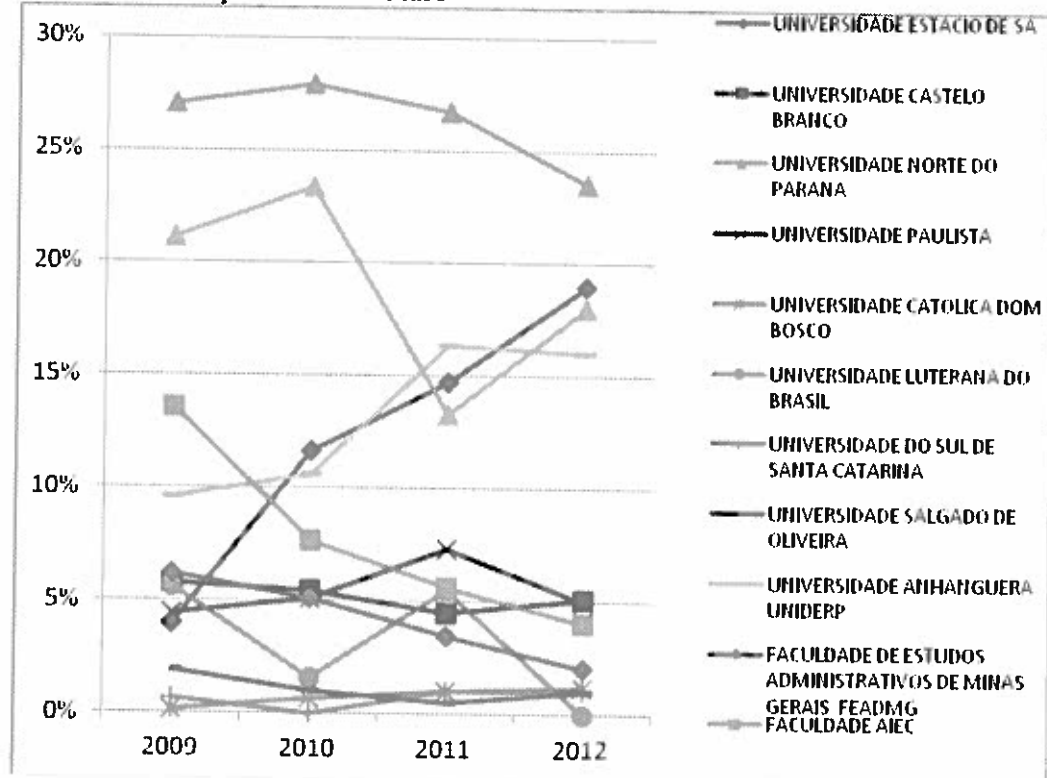
170. Segue abaixo a estrutura do mercado de Administração em Goiânia:

Tabela 22: Estrutura do Mercado de Administração em Goiânia

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	4%	12%	15%	19%
Castelo Branco	6%	5%	4%	5%
Kroton	27%	28%	27%	24%
Unip	4%	5%	7%	5%
Dom Bosco	0%	1%	1%	1%
Ulbra	6%	2%	5%	0%
Unisul	1%	0%	1%	1%
Universo	2%	1%	1%	1%
Anhanguera	10%	11%	16%	16%
FEAD - MG	6%	5%	3%	2%
AIEC	14%	8%	6%	4%
Uniseb	21%	23%	13%	18%

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 11: evolução de market share



171. A concentração neste mercado é de 37%. Contudo, nota-se a presença de dois concorrentes muito relevantes: a Kroton e a Anhanguera, com participações de 24% e 16% respectivamente⁸⁰, ambas praticando preço médio similar ao das partes. Ademais, trata-se de um mercado pulverizado em com intensa troca de participações entre os concorrentes.

172. Considerando esses fatos, *conclui-se que o mercado de Administração em Goiânia apresenta nível de rivalidade suficiente para inibir eventual tentativa de exercício de poder de mercado.*

b) Ciências Contábeis

173. Segue abaixo a estrutura do mercado de Ciências Contábeis em Goiânia:

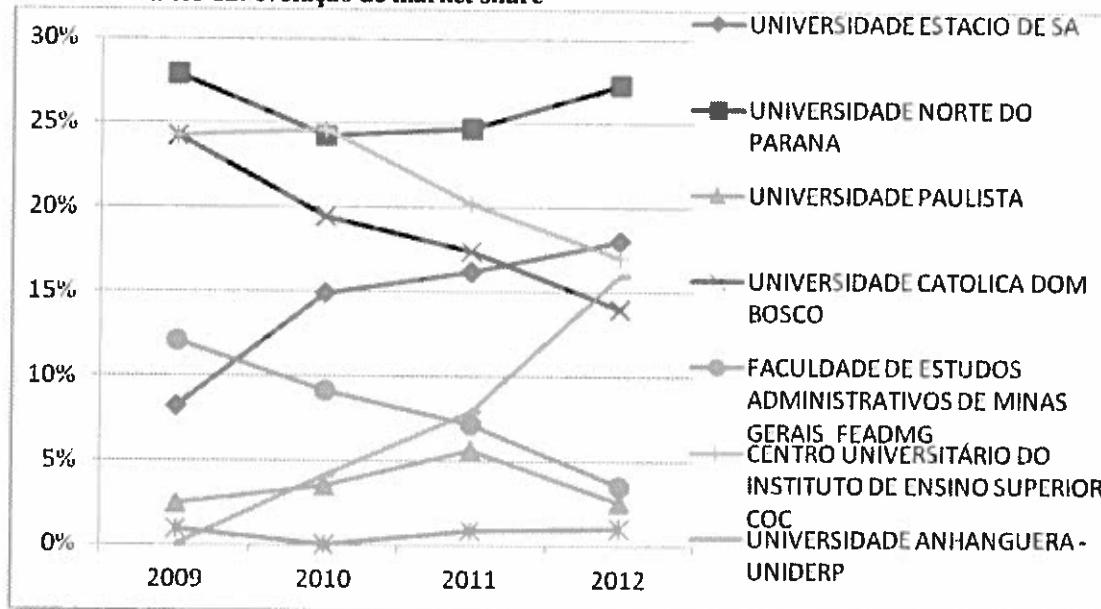
⁸⁰ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Nesse caso, se consumada a operação a IES resultante terá uma participação ainda maior, de 40%, reforçando a conclusão pela inexistência de problemas nesse mercado.

Tabela 23: Estrutura do Mercado de Ciências Contábeis em Goiânia

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	8%	15%	16%	18%
Kroton	28%	24%	25%	27%
Unip	2%	4%	6%	3%
Dom Bosco	24%	19%	17%	14%
Unisul	1%	0%	1%	1%
FEAD - MG	12%	9%	7%	4%
Uniseb	24%	25%	20%	17%
Anhanguera	0%	4%	8%	16%

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 12: evolução de market share



174. A concentração resultante neste mercado é de 35%. Mais uma vez, nota-se a presença de dois concorrentes muito relevantes: a Kroton e a Anhanguera, com participações de 27% e 16% respectivamente⁸¹.

175. Assim, é possível afastar o risco de exercício de poder de mercado em razão da presença das concorrentes mencionadas.

c) Letras

176. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Goiânia:

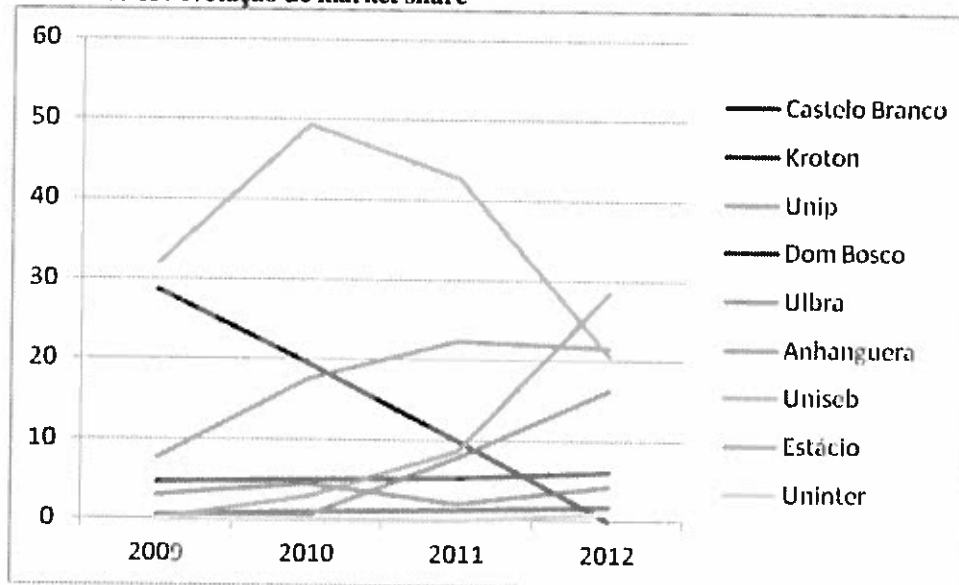
⁸¹ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Nesse caso, se consumada a operação a IES resultante terá uma participação ainda maior, de 43%, reforçando a conclusão pela inexistência de problemas nesse mercado.

Tabela 24: Estrutura do Mercado de Letras em Goiânia

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Castelo Branco	0	1	1	2
Kroton	29	20	10	0
Unip	8	18	22	22
Dom Bosco	5	5	5	6
Ulbra	3	4	2	4
Anhanguera	0	0	8	16
Uniseb	32	49	43	21
Estácio	0	3	9	28
Uninter	0	0	0	1

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 13: evolução de market share



177. A concentração neste mercado é de 49%. Contudo, a Unip e a Anhanguera possuem presenças relevantes no mercado, com 22% e 16% respectivamente. Ainda, nota-se que ambas as concorrentes vêm em trajetória crescente de ganho de market share, enquanto a Uniseb segue em sentido contrário. Ressalte-se também que ambas as concorrentes praticam preço médio similar ao das partes, sendo, portanto, substitutas mais próximas.

178. Por essas razões, *conclui-se que o nível de rivalidade no mercado de Letras em Goiânia é suficiente para que seja afastado o risco de exercício de poder de mercado.*

d) Conclusão

179. Pelas razões acima expostas, *conclui-se que em Goiânia todos os mercados analisados apresentaram nível suficiente de rivalidade para que fosse afastado o risco de exercício de poder de mercado.*

P

V.5.6 *Belo Horizonte/MG*

180. Em Belo Horizonte foi necessário prosseguir a análise nos seguintes mercados: Ciências Contábeis; Letras; e Gestão de TI.

181. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 4.344 e 595 alunos no município. Além das requerentes, atuam na cidade ofertando ao menos um desses cursos as seguintes IES: Ceucar; Uniube; Castelo Branco; Kroton; Anhanguera; Unip; PUC – MG; Unisa; Dom Bosco; Unisul; Metropolitana de Santos; FEAD; Ceumar; Uninter; Newton Paiva; e Ulbra. Dessas:

- A Dom Bosco não possui escala mínima nacional;
- A Unip e a Unisa não atendem ao critério de escala mínima local;
- A Castelo Branco não atende ao critério de qualidade ($IGV < 3$);
- A PUC – MG, a FEAD e a Newton Paiva, embora não atendam ao critério de escala mínima nacional, **não serão desprezadas por serem instituições locais, sediadas em Belo Horizonte**⁸².

a) Ciências Contábeis

182. Segue abaixo a estrutura do mercado de Ciências Contábeis em Belo Horizonte:

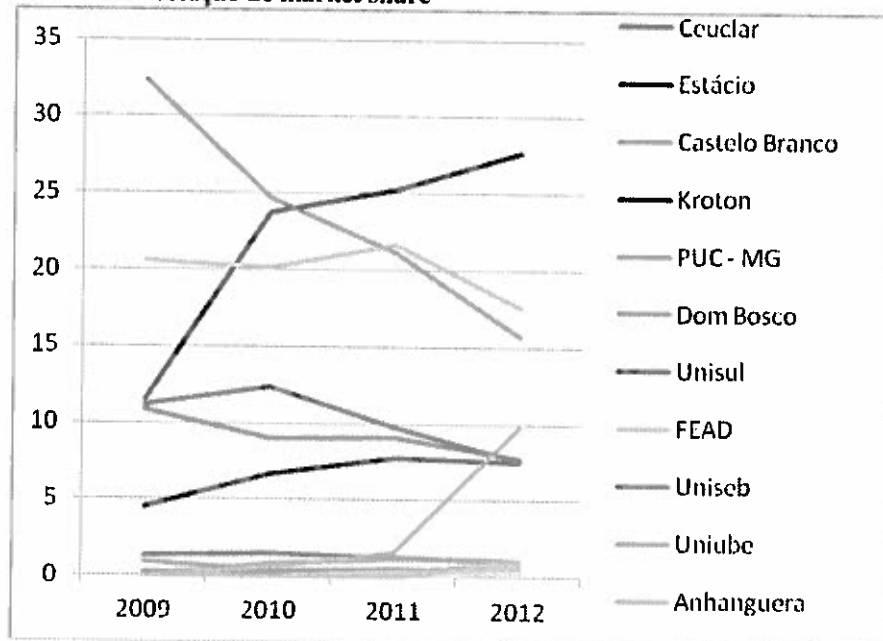
Tabela 25: Estrutura do Mercado de Ciências Contábeis em Belo Horizonte

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceucar	0	0	0	0
Estácio	11	24	25	28
Castelo Branco	1	0	0	1
Kroton	4	7	8	7
PUC - MG	32	25	21	16
Dom Bosco	11	9	9	8
Unisul	1	1	1	1
FEAD	21	20	22	18
Uniseb	11	12	10	8
Uniube	0	1	1	1
Anhanguera	0	1	2	10
Metropolitana de Santos	0	0	0	1
Uninter	0	0	0	1

Fonte: Censos INEP.

⁸² Como visto, instituições locais, ainda que de pequeno porte, são capazes de transferir sua reputação do mercado presencial para o mercado EAD naqueles municípios em que possuem sede, além de usufruírem da estrutura física dos cursos presenciais para ofertar os cursos à distância. Ver nota de rodapé nº 56.

Gráfico 14: evolução de market share



183. A concentração resultante neste mercado é de 36%. Primeiramente, chama atenção a pulverização do mercado, com um grande número de IES concorrentes. Ademais, nota-se a presença de 3 concorrentes relevantes: a FEAD e a PUC – MG, instituições locais, com 18% e 16% de participação, respectivamente; e a Anhanguera, com 10% de participação de mercado, essa última uma IES de porte nacional e com preço médio similar ao das partes⁸³. Embora as duas primeiras tenham percebido uma pequena queda de participação entre 2011 e 2012, isso também ocorreu com a Uniseb; ao contrário, além da Anhanguera, a Estácio também percebeu algum crescimento de *share* entre 2011 e 2012. Ou seja, há movimentos de queda e ganho de participação tanto por parte das requerentes quanto de seus concorrentes, denotando rivalidade entre todas essas IES.

184. Por essas razões, é possível concluir que o mercado de Ciências Contábeis em Belo Horizonte apresenta nível de rivalidade suficiente para que seja afastado o risco de exercício de poder de mercado.

b) Letras

185. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Belo Horizonte:

⁸³ Como já apresentado, está sob análise do Tribunal Administrativo do CADE a fusão entre as empresas Kroton e Anhanguera que, se aprovada, elevará a participação da IES resultante nesse mercado. Nesse caso, se consumada a operação a IES resultante terá uma participação ainda maior, de 17%, não alterando a conclusão final a respeito desse mercado.

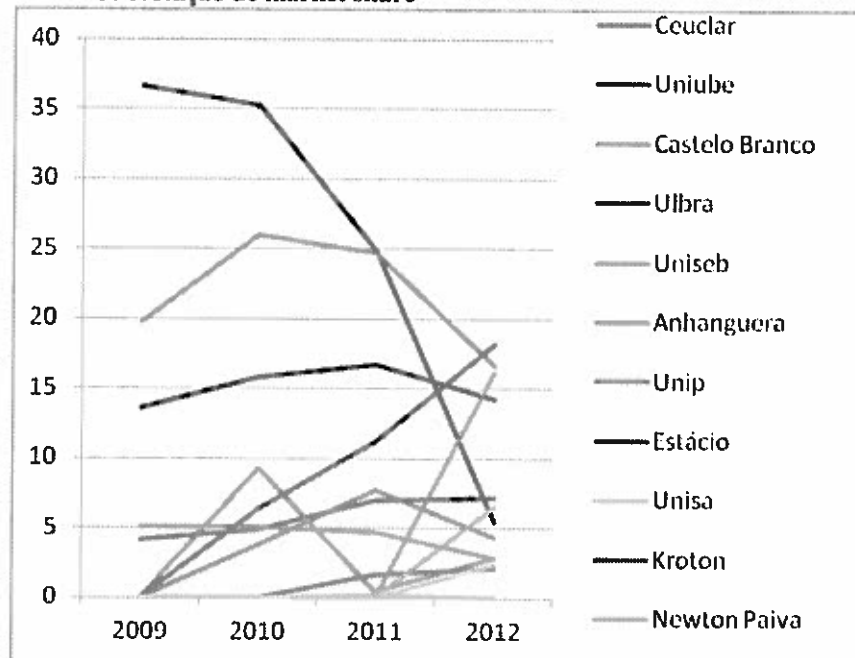
P

Tabela 26: Estrutura do Mercado de Letras em Belo Horizonte

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceucelar	4	5	7	7
Uniuibe	14	16	17	14
Castelo Branco	5	5	5	3
Ulbra	37	35	25	5
Uniseb	20	26	25	17
Anhanguera	0	9	0	3
Unip	0	4	8	4
Estácio	0	6	11	18
Unisa	0	0	0	0
Kroton	0	0	2	2
Newton Paiva	0	0	0	16
Metropolitana de Santos	0	0	0	6
Uninter	0	0	0	2

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 15: evolução de market share



186. A concentração resultante neste mercado é de 35%. Assim como no anterior, nota-se grande pulverização nas participações mercado, dado o elevado número de concorrentes. Particularmente relevantes são as participações das concorrentes Newton Paiva e Uniuibe, com 16% e 14% respectivamente, embora a Uniuibe não atue em faixa de preço similar ao das partes. Contudo, é importante notar o elevado número de entradas ocorridas em 2012, 4 no total; dentre elas merecem destaque a Newton Paiva, que aferiu significativa participação de mercado em seu primeiro ano - o que reforça a importância de *players* locais para a

competição no mercado de graduação EAD - e a Anhanguera, que a despeito da pequena participação conquistada, é um *player* relevante.

187. Por essas razões, *conclui-se pela existência de rivalidade no curso de Letras na cidade de Belo Horizonte.*

c) Gestão de TI

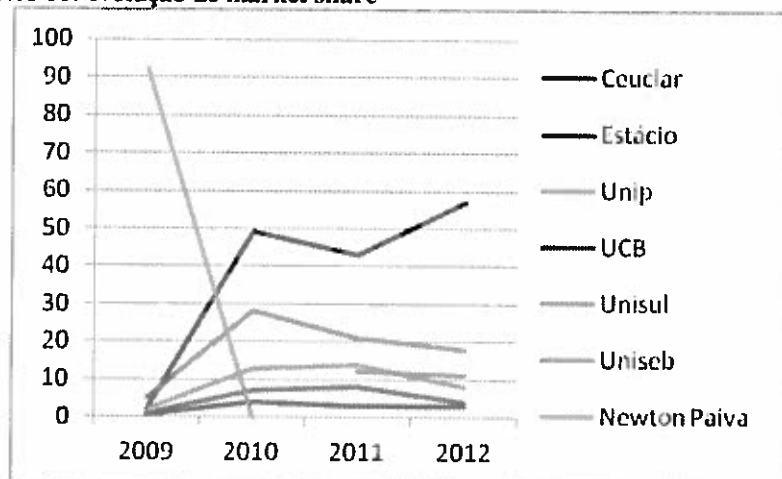
188. Segue abaixo a estrutura do mercado de Gestão de TI em Belo Horizonte:

Tabela 27: Estrutura do Mercado de Gestão de TI em Belo Horizonte

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Ceucar	1	7	8	4
Estácio	2	49	43	57
Unip	2	13	14	8
UCB	0,5	4	3	3
Unisul	5	28	21	18
Uniseb	0		12	11
Newton Paiva	92	0		

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 16: evolução de market share



189. A concentração neste mercado é de 68%. Há apenas um concorrente com participação superior a 10%, a Unisul (18%), instituição cujo preço médio das mensalidades é superior àquele cobrado pelas requerentes, reduzindo sua capacidade de contestação. Além disso, a Estácio tem apresentado um crescimento constante e vigoroso, ao contrário de seus concorrentes, que têm perdido participação de mercado. Entre 2011 e 2012 o crescimento da Estácio afetou mais significativamente seus concorrentes, enquanto a Uniseb permaneceu relativamente estável. Isso denota incapacidade dos rivais em competir com as requerentes, especialmente com a Estácio.

190. Assim, é possível concluir que o mercado de Gestão de TI não apresenta rivalidade efetiva, motivo pelo qual se conclui que a operação é capaz de aumentar a possibilidade de exercício de poder de mercado.

d) Conclusão

191. De acordo com as informações listadas acima, *conclui-se que apenas o mercado de Gestão de TI, em Belo Horizonte, apresenta nível de rivalidade insuficiente para que seja afastado o risco de exercício de poder de mercado.*

V.5.7 Juiz de Fora/MG

192. Em Juiz de Fora foi necessário o prosseguimento da análise para os seguintes mercados: Administração e Letras.

193. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 984 e 37 alunos no município. Além das requerentes, atuam na cidade as seguintes IES: Uniube; Castelo Branco; PUC – MG; Unisul; Universo; Uninter; Anhanguera; e Unip. Dessas:

- A Uniube; a PUC – MG; a Unisul; a Anhanguera e a Unip não possuem escala mínima no local;
- A Castelo Branco não atende ao critério de qualidade ($IGC < 3$);
- A Universo não será descartada, pois, possui *campus* na cidade de Juiz de Fora, embora não atenda ao critério de escala mínima nacional.

a) Administração

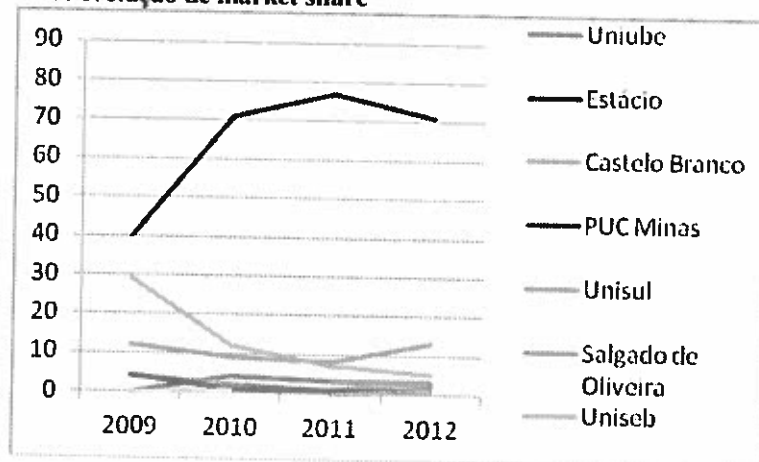
194. Segue abaixo a estrutura do mercado de Administração em Juiz de Fora:

Tabela 28: Estrutura do Mercado de Administração em Juiz de Fora

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uniube	0	4	3	2
Estácio	40	71	77	71
Castelo Branco	4	2	1	3
PUC Minas	4	1	1	1
Unisul	11		3	3
Universo	12	9	8	13
Uniseb	29	12	7	5
Uninter	0		0	1
Anhanguera	0	0,5		

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 17: evolução de market share



195. A concentração nesse mercado é de 76%. Há a presença de apenas um concorrente com participação superior a 10%, a Universo (13%). Embora tenha obtido algum crescimento entre 2011 e 2012, retirando alunos principalmente da Estácio, trata-se de um percentual pouco representativo se comparado à participação de mercado da líder (a própria Estácio). Ademais, dentre as três concorrentes de porte nacional com alguma participação de mercado, a Uniube e Unisul atuam em faixa de preço superior à das requerentes, enquanto a Uninter possui *share* de apenas 1%.

196. Assim, embora a Uniseb possua participação de mercado pequena, de apenas 5%, ela é a concorrente de porte nacional mais bem posicionada para concorrer com a Estácio (já que a Uninter possui apenas 1%). Com a operação haverá, portanto, um reforço da posição dominante da Estácio nesse mercado.

197. Assim, não é possível afastar o risco de exercício de poder de mercado em decorrência da operação no curso de Administração em Juiz de Fora.

b) Letras

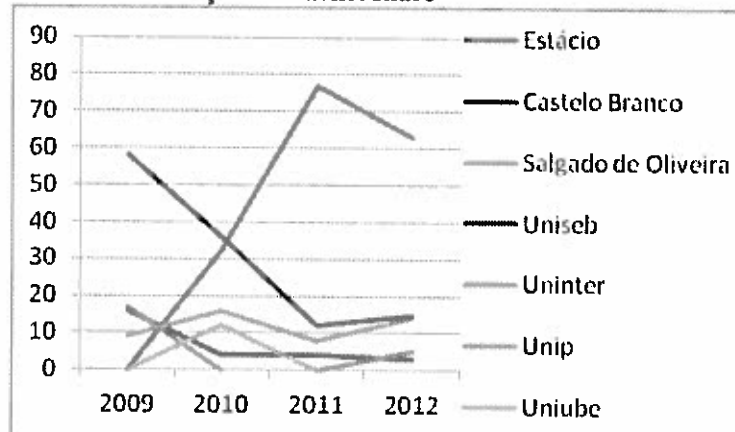
198. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Juiz de Fora:

Tabela 29: Estrutura do Mercado de Administração em Juiz de Fora

Letras	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	0	32	77	63
Castelo Branco	16	4	4	3
Universo	9	16	8	14
Uniseb	58	36	12	15
Uninter			0	5
Unip	17	0	0	0
Uniube	0	12	0	0

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 18: evolução de market share



199. A concentração neste mercado chega a 78%. Há apenas uma concorrente com participação acima de 10%, a Universo (14%). Assim como no mercado de Administração, a Universo conseguiu obter algum crescimento entre 2011 e 2012, retirando alguns alunos sobretudo da Estácio, que no entanto permanece líder incontestado do mercado. A Uniseb e a Uninter (recém entrante) também retiraram participação de mercado da Estácio. Contudo, o market share ainda detido pela Estácio é bastante alto e, com o acréscimo da participação da Uniseb haverá um reforço dessa posição dominante, o que levanta sérias dúvidas a respeito da capacidade de contestação de suas rivais. Vale dizer que a Estácio é a IES que possui a maior escala local, com 984 alunos, contra somente 79 alunos da Universo.

200. Assim, não é possível concluir que haja rivalidade efetiva nesse mercado, pois a operação aumenta a capacidade de exercício de poder de mercado por parte das requerentes.

c) Conclusão

201. Diante das informações apresentadas, conclui-se que, em Juiz de Fora/MG, a operação aumenta a probabilidade de exercício de poder de mercado nos seguintes cursos: (i) Administração; e (ii) Letras.

V.5.8 Duque de Caxias/RJ

202. Foi necessário prosseguir com a análise nos seguintes mercados em Duque de Caxias: Administração; Letras; e Pedagogia.

203. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 772 e 71 alunos no município. Dentre as demais IES que atuam na cidade, nenhuma atende ao critério de escala local e/ou Qualidade:

- A Uniube, a Kroton, a Anhanguera, a Uninter e a Fael possuem, cada uma, menos de 250 alunos no município;
- A Castelo Branco, como já dito, não atende ao critério de qualidade ($IGC < 3$)

204. Segue abaixo a análise mercado a mercado.

a) Administração

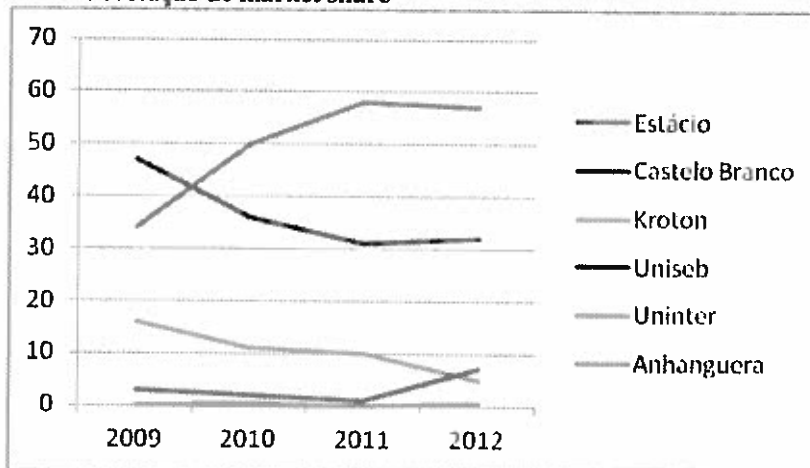
205. Segue abaixo a estrutura do mercado de Administração em Duque de Caxias:

Tabela 30: Estrutura do Mercado de Administração em Duque de Caxias

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	34	50	58	57
Castelo Branco	47	36	31	32
Kroton	16	11	10	5
Uniseb	3	2	1	7
Uninter	0	0	0	0,5
Anhanguera	0	0,5	0	0

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 19: evolução de market share



206. A concentração resultante neste mercado é de 64%. Nota-se que a Castelo Branco possui grande participação de mercado, com 32% de market share. Contudo, como já discutido, trata-se de IES que enfrenta problemas em termos de qualidade, segundo avaliação realizada pelo órgão regulador do mercado, o MEC. Assim, existe a possibilidade real de imposição de sanções que podem inclusive limitar ou impedi-la de receber novas inscrições, reduzindo sua capacidade de rivalizar efetivamente no mercado. Ademais, em caso de exercício de poder de mercado por parte das requerentes, os alunos que eventualmente migrassem para a Castelo Branco sofreriam uma perda de qualidade, o que não pode ser desprezado, já que assim como um aumento de preços, a perda de qualidade é uma forma de redução do bem estar do consumidor. Considerá-la como uma rival efetiva seria desconsiderar o potencial prejuízo aos consumidores em decorrência da queda de qualidade na prestação do serviço. Desconsiderada a Castelo Branco, as Requerentes tornam-se as duas empresas incontestes nesse mercado.

207. Por essas razões, *conclui-se pela inexistência de rivalidade efetiva no mercado de Administração em Duque de Caxias.*

b) Letras

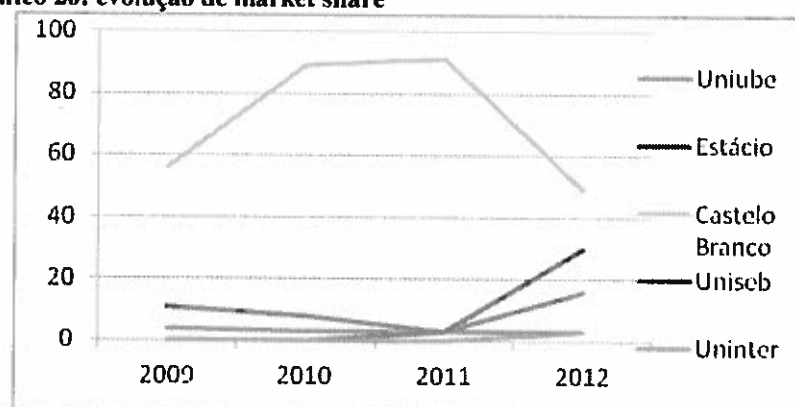
208. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Duque de Caxias:

Tabela 31: Estrutura do Mercado de Letras em Duque de Caxias

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uniube	4	3	3	3
Estácio	0	0	3	30
Castelo Branco	56	89	91	49
Uniseb	11	8	3	16
Uninter	0	0	0	3

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 20: evolução de market share



209. A concentração neste mercado é de 46%. Mais uma vez, nota-se a presença marcante da Castelo Branco, com 49% de market share. Contudo, como já dito anteriormente, essa IES não pode ser considerada uma rival efetiva, dado o problema relacionado com a avaliação conferida pelo MEC. Ademais, nota-se que com a entrada da Estácio em 2011 e, sobretudo, em 2012, a Castelo Branco sofreu forte queda em sua participação. Desconsiderada esta instituição as Requerentes tornam-se incontestes nesse mercado, já que as rivais remanescentes possuem participações de mercado inexpressivas.

210. Por essas razões, *conclui-se pela ausência de rivalidade efetiva também no curso de Letras em Duque de Caxias.*

c) Pedagogia

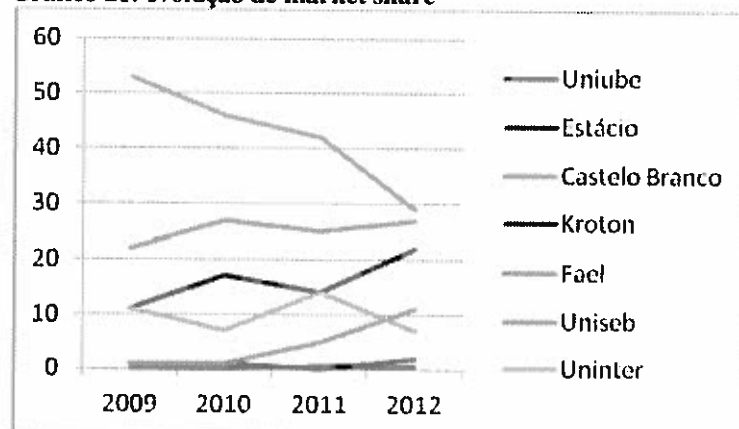
211. Segue abaixo a estrutura do mercado de Pedagogia em Duque de Caxias:

Tabela 32: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Duque de Caxias

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uniube	0	0	0,5	0,5
Estácio	11	17	14	22
Castelo Branco	53	46	42	29
Kroton	1	1	0	2
Fael	22	27	25	27
Uniseb	1	1	5	11
Uninter	11	7	14	7

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 21: evolução de market share



212. A concentração neste mercado é de apenas 33%. Contudo, há dois problemas graves em relação aos concorrentes presentes. Primeiramente, tem-se novamente a presença da Castelo Branco, que, por questões de qualidade, deve ser desconsiderada como uma rival efetiva. Nota-se também a presença relevante da Fael, com 27% de market share. Contudo, a Fael atua no município somente no curso de Pedagogia, possuindo 93 alunos em seu polo. Trata-se de uma escala reduzida para que um polo se sustente no médio e no longo prazo, segundo informado pela maioria das IES consultadas por esta Superintendência-Geral⁸⁴. Por essa razão, a despeito de sua participação de mercado não desprezível, a Fael não será considerada uma rival efetiva nesse mercado.

213. Desconsideradas, ou mesmo relativizadas, essas duas concorrentes, Estácio e Uniseb, que tem tido trajetória ascendente nesse mercado, configuram-se as únicas instituições efetivas, sendo potencialmente prejudicial aos alunos a sua união.

214. Assim, não é possível afirmar que a presente operação não aumenta a probabilidade de exercício de poder de mercado na oferta do curso de Pedagogia em Duque de Caxias.

⁸⁴ Ver notas de rodapé nº 54 e 55.

P

d) Conclusão

215. Diante das informações prestadas acima, conclui-se que a operação *é capaz de aumentar a probabilidade de exercício de poder de mercado nos cursos de: (i) Administração; (ii) Letras; e (iii) Pedagogia.*

V.5.9 Natal/RN

216. Foi necessário prosseguir com a análise nos seguintes mercados na cidade de Natal: Letras e Gestão de TI.

217. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 502 e 92 alunos no município. Além das requerentes, atuam na cidade as seguintes IES: Castelo Branco; Unip; Ulbra; Anhanguera; e Unisul. Dessas:

- Ulbra e Unisul possuem menos de 250 alunos em Natal;
- A Castelo Branco não atende ao critério de qualidade ($IGC < 3$);
- Excepcionalmente, a Unip não será descartada como uma rival efetiva por duas razões: (i) dado que a escala das requerentes também não é tão elevada, uma rival de menor porte local pode vir a ser uma concorrente efetiva; e (ii) como se verá adiante, há indícios de que a Unip possa ser capaz de efetivamente contestar as requerentes.

a) Letras

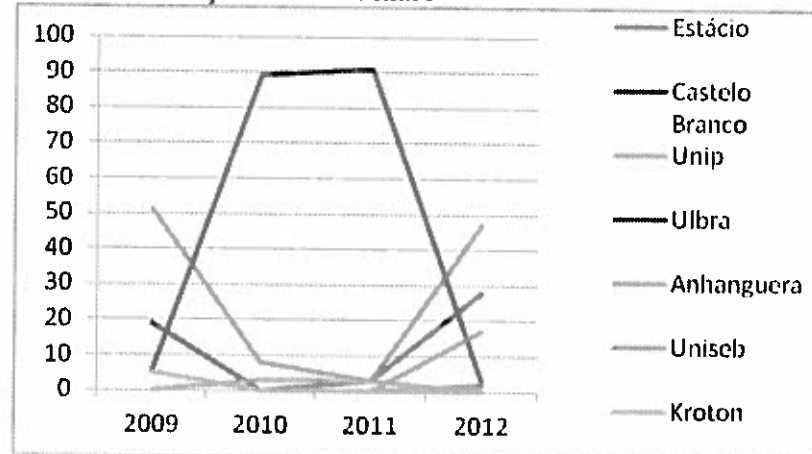
218. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Natal:

Tabela 33: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Duque de Caxias

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio		0	3	28
Castelo Branco	5	89	91	3
Unip	19	0	0	17
Ulbra	19	0	0	2
Anhanguera			0	2
Uniseb	51	8	3	47

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 22: evolução de market share



219. A concentração neste mercado é elevada: de 75%. Nota-se que houve, entre 2010 e 2012, uma grande troca de participações de mercado entre a Castelo Branco e a Uniseb. Contudo, atualmente a Castelo Branco possui apenas 3%, além de não ter nível de qualidade mínimo. A Unip, que saiu do mercado entre 2010 e 2011 voltou a ofertar o curso em 2012, tendo obtido participação de mercado de 17% já nesse primeiro ano.

220. Nota-se também que as requerentes, até 2011, possuíam pequenas participações de mercado, de 3% cada. Houve, na verdade, uma súbita queda da Castelo Branco, cuja demanda foi desviada e dividida entre Estácio, Uniseb e Unip. Contudo, nota-se que ambas as requerentes foram mais bem sucedidas do que sua principal rival, a Unip, a despeito dessa praticar preço médio similar e ter obtido participação não desprezível. Contudo, sua capacidade de atração de novos alunos parece ser inferior ao das requerentes, o que pode ser reforçado com a presente operação. Sua participação permanece inferior a 20%, e não há outros concorrentes relevantes das Requerentes.

221. Por essas razões, *não é possível afastar o risco de exercício de poder de mercado no curso de Letras em Natal.*

b) Gestão de TI

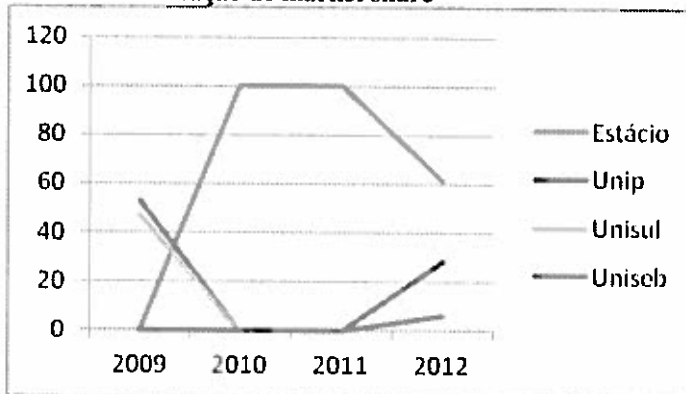
222. Segue abaixo a estrutura do mercado de Gestão de TI em Natal:

Tabela 34: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Duque de Caxias

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	0	100	100	61
Unip	53	0	0	28
Unisul	47	0	0	6
Uniseb	0	0	0	6

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 23: evolução de market share



223. A concentração neste mercado é de 68%. Mais uma vez, nota-se a presença relevante da Unip, com 28%, obtidos após voltar a oferta o curso em 2012. Ao contrário do que verificado no curso de Letras, no curso de Gestão de TI a Unip parece efetivamente rivalizar com as requerentes, especialmente por ter sido capaz de já em seu primeiro ano obter 28% de *share* antes detido pela Estácio, que sofreu clara queda, enquanto a Unisul e a Uniseb obtiveram apenas 6% cada. Além disso, vale dizer que a Unip pratica preço médio similar ao das partes. Essas informações denotam que a Unip é, nesse mercado, a principal rival da Estácio.

224. Assim, é possível afastar o risco de exercício de poder de mercado no curso de Gestão de TI em Natal.

c) Conclusão

225. Diante das informações supracitadas, conclui-se que, em Natal, a operação aumenta a probabilidade de exercício de poder de mercado apenas no curso de **Letras**.

V.5.10 Ourinhos/SP

226. Foi preciso prosseguir com a análise nos seguintes mercados na cidade de Ourinhos: Administração, Ciências Contábeis, Letras, Pedagogia, Serviço Social, Gestão Comercial e Gestão de RH.

227. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 671 e 315 alunos no município. Além das requerentes, atuam na cidade as seguintes IES: Unip, Metropolitana de Santos, Uniube, Ulbra, e Uninter. Dessas:

- Unip, Uniube, Ulbra, e Uninter possuem menos de 250 alunos na cidade.

228. Assim, apenas a Metropolitana de Santos poderá ser considerada como uma rival efetiva das requerentes. Ademais, em quatro dos sete cursos mencionados a operação provoca a formação de um monopólio em Ourinhos, quais sejam:

Tabela 35: Concentrações em Ourinhos

Curso	Estácio	Uniseb	Concentração
Administração	43,70	56,30	100,00
Ciências Contábeis	44,20	55,80	100,00
Serviço social	42,40	57,60	100,00
Gestão de RH	89,40	10,60	100,00

Fonte: Censos INEP.

229. Assim, não é possível se falar em rivalidade nesses mercados, em razão da total ausência de concorrentes ofertando esses cursos. A análise a seguir se aterá aos demais cursos em que outras IES além das requerentes também ofertam.

a) Letras

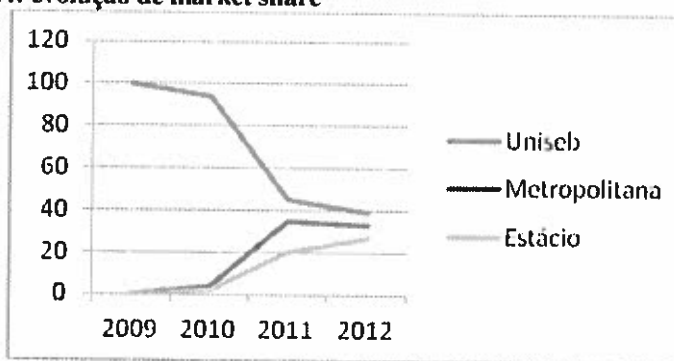
230. Segue abaixo a estrutura do mercado de Letras em Ourinhos:

Tabela 36: Estrutura do Mercado de Letras em Ourinhos

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uniseb	100	94	45	39
Metropolitana	0	4	35	33
Estácio	0	2	20	27

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 24: evolução de market share



231. A concentração resultante é de 66%. Há a presença de um rival relevante, a Metropolitana de Santos, cuja participação chega a 33%. Ademais, nota-se que a entrada tanto da Estácio quanto da Metropolitana de Santos a partir de 2010 afetou a Uniseb, então monopolista no mercado. A situação atual é de bastante similaridade entre as três IES, com algumas trocas de participação de mercado, denotando rivalidade entre elas.

232. Assim, conclui-se que o mercado de Letras em Ourinhos apresenta nível de rivalidade suficiente para que seja afastado o risco de exercício de poder de mercado.

b) Pedagogia

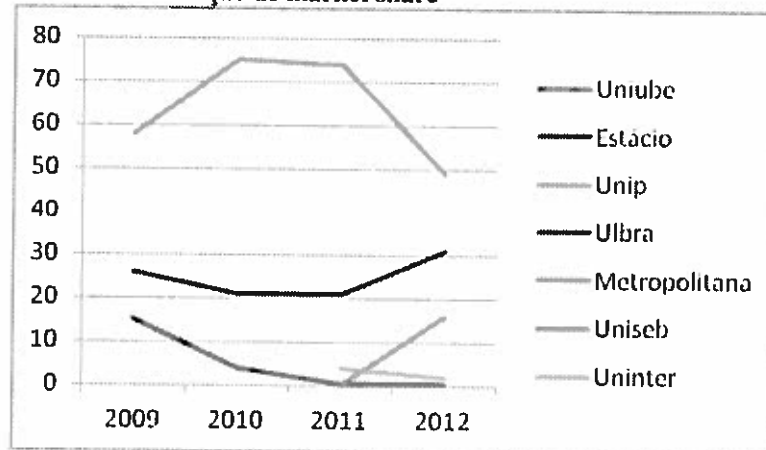
233. Segue abaixo a estrutura do mercado de Pedagogia em Ourinhos:

Tabela 37: Estrutura do Mercado de Pedagogia em Ourinhos

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Uniupe	0		0,5	0,5
Estácio	26	21	21	31
Unip	0		0	0,5
Ulbra	15	4	0,5	0,5
Metropolitana	0		0	16
Uniseb	58	75	74	49
Uninter	1		4	2

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 25: evolução de market share



234. A concentração resultante é de 80%. Há apenas um concorrente com participação superior a 10%, a Metropolitana de Santos (16%). Apesar de ter obtido uma participação de mercado não desprezível em seu primeiro ano de oferta do curso, trata-se de participação ainda pequena se comparada com a participação de mercado conjunta das requerentes, que aparentemente são as duas principais opções dos estudantes nesse mercado. Não há outros concorrentes relevantes.

235. Assim, não é possível concluir pela existência de rivalidade no curso de Pedagogia em Ourinhos.

c) Gestão Comercial

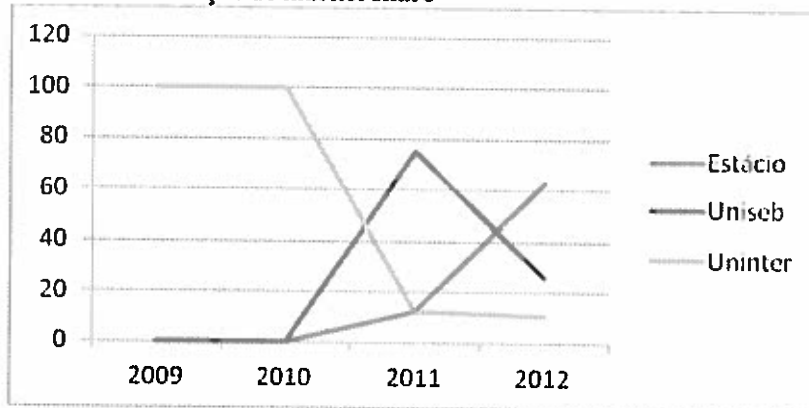
236. Segue abaixo a estrutura do mercado de Gestão Comercial em Ourinhos:

Tabela 38: Estrutura do Mercado de Gestão Comercial em Ourinhos

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	0	0	12,5	63
Uniseb	0	0	75	26
Uninter	100	100	12,5	11

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 26: evolução de market share



237. A concentração neste mercado é de 89%. Assim, não há qualquer concorrente com participação superior a 20%, ou dois cuja participação seja de no mínimo 10%. Apenas a Uninter atinge o patamar de 11%, mas, além de possuir escala local insuficiente, apresentou forte queda nos últimos anos.

238. Por essas razões, *conclui-se pela ausência de rivalidade efetiva no mercado de Gestão Comercial em Ourinhos.*

d) Conclusão

239. Considerando as informações prestadas, *conclui-se que a operação aumenta a probabilidade de exercício de poder de mercado nos seguintes cursos no município de Ourinhos: (i) Administração; (ii) Ciências Contábeis; (iii) Pedagogia; (iv) Serviço Social; (v) Gestão Comercial; e (vi) Gestão de RH.*

V.5.11 Aracaju/SE

240. Em Aracaju foi necessário prosseguir com a análise de apenas um mercado: Ciências Contábeis.

241. Estácio e Uniseb possuem, respectivamente, 602 e 96 alunos no município. Além das requerentes, ofertam o curso na cidade a Castelo Branco, Anhanguera, Unisul, FEAD e a Uninter. Dessas:

- A FEAD não possui escala mínima nacional;
- A Unisul e a Uninter não possuem escala mínima no local;
- A Castelo Branco não atende ao critério de qualidade ($IGC < 3$).

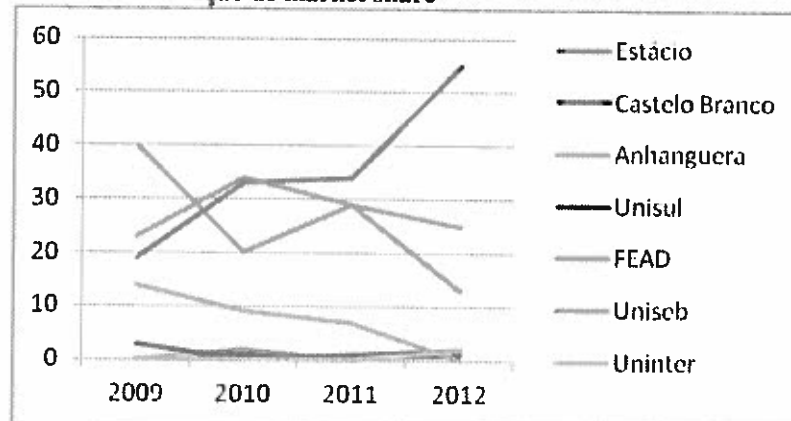
242. Segue abaixo a estrutura do mercado de Ciências Contábeis:

Tabela 39: Estrutura do Mercado de Gestão Comercial em Ourinhos

IES	2009(%)	2010(%)	2011(%)	2012(%)
Estácio	19	33	34	55
Castelo Branco	0	1	0,5	1
Anhanguera	0	2	0	2
Unisul	3	0	1	2
FEAD	40	20	29	13
Uniseb	23	34	29	25
Uninter	0	0	0	2

Fonte: Censos INEP.

Gráfico 27: evolução de market share



243. A concentração resultante é de 80%. Há apenas um concorrente com participação superior a 10%, a FEAD (13%), mas que foi desconsiderada por não atender ao critério de escala. Ademais, essa IES vem perdendo participação de mercado desde 2009, em sentido oposto ao da Estácio. As demais concorrentes presentes são pouco significativas.

244. Assim, *conclui-se pela ausência de rivalidade efetiva no mercado de Ciências Contábeis em Aracaju.*

V.5.12 Conclusão – Graduação EAD Municipal

245. Considerando o conjunto das análises realizadas em cada um dos mercados e municípios listados nos itens anteriores, foi possível concluir que a presente operação aumenta a probabilidade de exercício de poder de mercado em 20 mercados localizados em 9 municípios, pois o nível de rivalidade encontrado foi insuficiente para se afastar esse risco. Segue abaixo a relação desses mercados:

Tabela 40: Mercados com Ausência de Rivalidade Efetiva

Município	Curso/Mercado	Estácio (%)	Uniseb (%)	Total
Salvador/BA	Gestão de TI	69,5	14,3	83,80
Vitória/ES	Administração	44,6	16	60,60
	Ciências Contábeis	39,9	28	67,90

	Letras	43	41,3	84,30
Vila Velha/ES	Administração	79,7	17,2	96,90
	Ciências Contábeis	68,9	27,7	96,60
Belo Horizonte/MG	Gestão de TI	69,6	13,1	82,70
Juiz de Fora/MG	Administração	73,3	5,3	78,60
	Letras	60,3	19,1	79,40
Duque de Caxias/RJ	Administração	56,60	6,60	63,20
	Letras	29,70	16,20	45,90
	Pedagogia	22,40	10,60	33,00
Natal/RN	Letras	22,20	52,80	75,00
Ourinhos/SP	Administração	43,70	56,30	100,00
	Ciências Contábeis	44,20	55,80	100,00
	Pedagogia	29,20	47,10	76,30
	Serviço social	42,40	57,60	100,00
	Gestão Comercial	63,20	26,30	89,50
	Gestão de RH	89,40	10,60	100,00
Aracaju/SE	Ciências Contábeis	55,90	25,40	81,30

246. Diante desse cenário, torna-se necessário examinar a existência de eventuais eficiências e efeitos positivos decorrentes da presente operação e, também, avaliar a adoção de eventuais medidas por parte da autoridade concorrencial que sanem os problemas detectados, a fim de que a operação seja aprovada.

247. Antes dessa análise, porém, serão apresentados alguns dados que dão conta da representatividade dos mercados e alunos potencialmente afetados pelo ato de concentração, já que essas informações podem ser relevantes para o estudo dos eventuais remédios.

VI. ANÁLISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS MERCADOS POTENCIALMENTE AFETADOS

248. Depreende-se da análise efetuada até aqui que a operação em tela provoca potencialidade de efeitos anticompetitivos em alguns mercados no setor de graduação à distância, em nível municipal.

249. A adoção de eventuais remédios, sejam de cunho comportamental ou estrutural, deve ser capaz de mitigar os efeitos deletérios da operação para os consumidores, mas também deve atentar para os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já que os problemas detectados na presente operação são pontuais e restritos a algumas localidades. Assim, foi empreendida uma análise que objetivou avaliar a representatividade dos mercados em que se detectou ausência de rivalidade vis-à-vis o universo de alunos potencialmente afetados pela operação (e antes da consideração de eficiências, que será realizada posteriormente).



250. Primeiramente, considerando o conjunto de alunos matriculados nos 20 mercados relacionados acima, verificou-se que o total de alunos da Estácio e da Uniseb matriculados nesses cursos é de 1916 e 815 alunos, respectivamente:

Tabela 41: Proporção de Alunos em Mercados Potencialmente Afetados

Nº alunos/IES	Estácio	Uniseb
A) Total de alunos nos 20 "mercados"	1.916	815
B) Total de alunos nos 9 "municípios"	13.253	2.531
C) Total de alunos matriculados na requerente, no Brasil, considerando todos os cursos de EAD ofertados	49.011	32.301
Representatividade (A/C)	3,90%	2,5%
Representatividade (B/C)	27%	7,8%

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE

251. Nota-se que a proporção de alunos afetados diretamente pela operação representa uma parcela baixa, inferior a 4%, do total de alunos de EAD de cada uma das requerentes. Significa dizer que a operação em comento não gera efeitos anticompetitivos para mais de 96% dos alunos de EAD de cada Requerente.

252. Ao considerar os *municípios* afetados (ou seja, total de alunos das requerentes nos municípios afetados, independentemente de estarem matriculados ou não em cursos afetados), nota-se no caso da Estácio que uma parcela importante dos alunos estão matriculados nos 9 municípios em que foram identificados possíveis problemas competitivos. Já em relação à Uniseb esse número permanece em patamar razoavelmente baixo.

253. No caso da Estácio, observa-se que os cursos com ausência de rivalidade são pouco representativos do total de alunos que a instituição possui em cada município. Isso ocorre devido ao grande número de alunos em cada um dos polos que a Estácio possui – ela é instituição com maior número de alunos por polos, com cerca de 1600 alunos matriculados, em média, em cada um deles. Com isso, se considerarmos o polo como um todo, o número de alunos no polo é grande em relação ao total de alunos da instituição (no caso, 27% dos alunos). Contudo, como são poucos os alunos afetados em cada polo, a proporção desses alunos em relação ao total de alunos da instituição é reduzida.

254. Corroborar esse argumento a análise realizada com o objetivo de verificar a representatividade dos cursos com ausência de rivalidade em relação ao total de alunos das partes em cada município. Segue abaixo uma tabela contendo esses dados:

Tabela 42: Proporção de Alunos em Mercados Potencialmente Afetados em Relação ao Município

	Município						Número de cursos afetados no município
	Percentual de alunos em mercados afetados em relação ao total de alunos no município e número absoluto de alunos nesses mercados						
Município	Estácio		Uniseb		Total		
Salvador	3,5%	73	4,0%	15	3,6%	88	1
Belo Horizonte	3,8%	165	5,2%	31	4,0%	196	1
Natal	3,2%	16	29,3%	38	7,2%	54	1
Aracaju	11,0%	66	31,0%	30	13,7%	96	1
Vitória	26,3%	508	31,1%	250	27,7%	758	3
Vila Velha	24,7%	338	63,0%	92	28,4%	430	2
Juiz de Fora	24,0%	236	64,9%	27	25,5%	263	2
Duque de Caxias	34,6%	267	88,7%	63	39,1%	330	3
Ourinhos	39,3%	249	99,7%	286	58,5%	535	6

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE

255. Nota-se que o percentual de alunos diretamente afetados pela operação matriculados em cursos com ausência de rivalidade, em relação ao total de alunos matriculados no município é menor na Estácio em comparação com a Uniseb, refletindo o que foi dito anteriormente: de que os polos da Estácio possuem um número maior de alunos, reduzindo a representatividade dos cursos problemáticos em relação ao total. Não obstante, é importante observar que, à exceção de Salvador e Belo Horizonte, onde o percentual de alunos afetados de quaisquer das Requerentes é bastante baixo, nos demais municípios o percentual de alunos, especialmente da Uniseb, em cursos afetados pós-operação, é mais elevado, indo de aproximadamente 1/3 até quase 100%.

256. Ainda assim, considerando o impacto no total de alunos das requerentes, nota-se que na cidade de Ourinhos o percentual de alunos afetados em relação ao total de alunos matriculados em ambas as partes supera a metade, chegando a quase 60%. Em Duque de Caxias, o percentual de alunos afetados chega próximo a 40%. Em três municípios – Juiz de Fora, Vila Velha e Vitória –, aproximadamente 1/4 dos alunos matriculados junto às Requerentes estão em cursos problemáticos. Em Aracaju o percentual é próximo a 14%. Finalmente, em Natal o percentual de alunos das Requerentes potencialmente afetados é significativamente menor, na faixa de 7%, e em Salvador e Belo Horizonte é pequeno, não chegando a 5%.

257. Essas informações devem ser levadas em conta ao se adotar uma restrição, adequando o eventual remédio aos problemas detectados, mas também avaliando o custo-benefício da medida considerando o seu impacto em alunos não prejudicados pela presente operação.

VII. DAS EFICIÊNCIAS E DO POTENCIAL EFEITO PRÓ-COMPETITIVO DA OPERAÇÃO

VII.1 Das eficiências

258. O objetivo da etapa de eficiências é comparar os ganhos decorrentes do processo de unificação das operações das empresas envolvidas com os prejuízos à concorrência indicados nas etapas de análise pretéritas. Dessa forma, para que uma operação com essas características possa ser aprovada, é necessário que os benefícios decorrentes dos ganhos de eficiência sejam superiores aos prejuízos estimados com a redução da concorrência, resultando em um efeito líquido não-negativo para o bem estar da sociedade. O Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal elenca quais as eficiências que devem ser consideradas. Essas eficiências são sintetizadas no trecho abaixo:

são consideradas eficiências econômicas das concentrações os incrementos do bem-estar econômico gerados pelo ato e que não podem ser gerados de outra forma (eficiências específicas da concentração). Não serão consideradas eficiências específicas da concentração aquelas que podem ser alcançadas, em um período inferior a 2 (dois) anos, por meio de alternativas factíveis, que envolvem menores riscos para a concorrência⁸⁵.

259. De acordo com o Guia, as eficiências apresentadas: (i) devem ser específicas da operação, não sendo passíveis de aquisição de outra forma com menor impacto à concorrência; (ii) devem ser alcançadas em um período inferior a 2 anos; (iii) não podem ser especulativas⁸⁶ ou compostas de mero ganho pecuniário⁸⁷; e (iv) devem ser repassados aos consumidores em determinado grau⁸⁸.

260. As requerentes apresentaram as eficiências decorrentes da operação buscando enfatizar os ganhos líquidos nos municípios com maior concentração de mercado e o caráter pró-competitivo do ato de concentração. Para a estimativa do ganho líquido, buscou-se estimar as perdas e ganhos em termos financeiros em mercados com elevada concentração de mercado e no qual a rivalidade remanescente provavelmente não seria suficiente para se afastar os problemas anticompetitivos⁸⁹. Além disso, procurou-se destacar que a operação, em

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE). **Guia para análise econômica de atos de concentração horizontal**. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, 1º de agosto de 2001. Disponível em: < http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documento/guias_2001 >.

⁸⁶ “As eficiências alegadas não serão consideradas quando forem estabelecidas vagamente, quando forem especulativas ou quando não puderem ser verificadas por meios razoáveis”. (Ibid.).

⁸⁷ “Não serão considerados eficiências os ganhos pecuniários decorrentes de aumento de parcela de mercado ou de qualquer ato que represente apenas uma transferência de receitas entre agentes econômicos” (Ibid.).

⁸⁸ O art. 88, § 6, inciso II da Lei 12.529/2011, estabeleceu que devem ser repassados aos consumidores “parte relevante” dos benefícios decorrentes da operação. A Lei 8.884/1994, no art. 54, dizia que “os benefícios decorrentes [da operação] sejam distribuídos equitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro”. Essa diferença na redação das duas Leis não modifica a análise realizada a seguir.

⁸⁹ Em reunião realizada com a Superintendência Geral, foi sinalizado para as partes quais seriam os mercados em determinados municípios nos quais seria mais provável a conclusão pela existência de problemas concorrenciais

seu conjunto, é favorável para o ambiente competitivo no EAD nacional, pois proporcionaria à Estácio maior capacidade de rivalizar com os demais agentes, o que seria benéfico para os consumidores. Esses dois conjuntos de argumentos (ganhos líquidos e efeitos pró-competitivos) são analisados a seguir.

261. Para quantificar o ganho líquido da operação é necessário mensurar as perdas decorrentes dos efeitos anticompetitivos e compará-las com as eficiências estimadas. A possibilidade de quantificação das perdas e das eficiências não é algo trivial, mas a utilização de *proxies* pode ajudar a calcular um valor que reflita, de forma aproximada, os ganhos ou prejuízos passíveis de mensuração. Contudo, é necessário, antes disso, que as eficiências sejam, de fato, alcançáveis, caso contrário mesmo o uso de *proxies* não será suficiente para chegar a alguma conclusão.

262. As requerentes buscaram quantificar as perdas em termos financeiros para os alunos com base em uma estimativa de elevação dos preços das mensalidades para os alunos entrantes nos próximos 5 anos na ordem de 5%⁹⁰. Para o número de entrantes, empregou-se a taxa de crescimento dos alunos da Estácio e considerou-se, de forma conservadora, que não haveria redução na taxa de crescimento decorrente do aumento.

263. Para o cálculo das eficiências, as requerentes estimaram a redução de uma série de custos. Essa redução de custos, de forma geral, seria decorrente: (i) da unificação das metodologias de ensino, no caso, da adoção da metodologia de ensino da Estácio pela Uniseb; e (ii) da adoção do modelo de negócio da Estácio para os polos, que seria mais eficiente ao possuir funcionários próprios e pagar por desempenho. Além disso, o fato do ticket médio da Estácio ser inferior ao da Uniseb seria uma evidência de que os ganhos poderiam ser repassados aos alunos.

264. Dois problemas iniciais podem ser levantados que impedem o uso das eficiências citadas para a análise do caso. Primeiro, a mudança da metodologia de ensino e do modelo de negócio pela Uniseb poderia ser adotada independente da operação. Outras instituições já empregam o modelo *online* em maior escala e possuem diferentes formas de remuneração dos polos. A Uniseb poderia alcançar essas eficiências por esforço próprio ou adquirindo no mercado, não sendo imprescindível a presente operação para a sua obtenção. Assim, não é possível concluir que essas eficiências sejam específicas da operação.

265. O segundo problema deriva no tempo de obtenção das eficiências. Segundo as próprias empresas, “No caso do Ato de Concentração Estácio-Uniseb em particular é ainda claro que o horizonte de análise deve ser mais longo desde logo porque a integração pedagógica e curricular dos cursos das duas instituições de ensino dura pelo menos quatro anos” (p. 21 do parecer). Assim, parte das eficiências seriam obtidas em prazo superior 4 anos, maior que os 2 anos estabelecidos pelo Guia e pela jurisprudência.

derivados da operação. Com isso, as empresas, no estudo de eficiências, buscaram ressaltar os ganhos de eficiências nesses municípios.

⁹⁰ Um primeiro problema é a consideração de aumentos de apenas 5% em mercados cuja concentração é superior a 70%, por exemplo. Como a adequada estimação das perdas não será necessária para a análise subsequente, não será aprofundado a metodologia empregada para o cálculo dessas perdas.

266. Assim, não é possível se concluir que as eficiências apresentadas e quantificadas sejam eficiências antitruste, específicas da operação e repassáveis aos consumidores em tempo razoável, fato que limita a sua comparação com as perdas estimadas. Isso não significa que a operação não apresente eficiências, mas que a sua quantificação e comparação nos municípios afetados, conforme apresentado, não é adequada no presente caso.

267. O segundo argumento – o caráter pró-competitivo da operação – é avaliado a seguir.

VII.2 Possíveis efeitos pró-competitivos para o mercado

268. De acordo com as requerentes, a operação é pró-competitiva, pois permitirá à Estácio rivalizar de forma efetiva com os demais agentes em mercados nos quais a empresa ainda não atua. Além disso, o aumento de escala permitirá a aproximação dos ganhos de escalas já obtidos por agentes de maior porte, como Anhanguera e Kroton.

269. De fato, fazendo menção novamente ao parecer desta SG no caso Kroton-Anhanguera e ao que já foi mencionado no corpo desta Nota, o mercado de graduação EAD é propenso a ganhos de escala, fruto das características do próprio mercado. Assim, a capacidade de um agente econômico rivalizar de maneira efetiva com seus concorrentes depende em grande parte da escala de sua operação. Outro fator também determinante, e que afeta diretamente a capacidade de crescimento de uma instituição nesse mercado, é a sua capilaridade, ou seja, a quantidade de polos presenciais e a amplitude de abrangência de sua rede de polos. Quanto maior o número de polos detidos por uma IES, maior é o seu potencial de crescimento.

270. A Estácio e a Uniseb possuem, cada uma, 5% e 3,3% respectivamente do mercado nacional de graduação EAD, contra 27% da Kroton, líder de mercado, e 13% da Anhanguera, vice-líder desse mercado. Trata-se de uma diferença significativa e que pode afetar a capacidade dessas IES em competir com as líderes do mercado.

271. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma diferença fundamental entre a recente operação (ainda sob análise) envolvendo Anhanguera e Kroton e a presente operação, envolvendo Estácio e Uniseb. A primeira não apenas gerou, no entendimento do parecer desta SG recentemente exarado, concentrações elevadas em diversos mercados municipais, como também implicou concentração significativa nos mercados nacionais de EAD, conferindo a Anhanguera e Kroton, que já possuem elevada escala, *market shares* e escalas ainda mais significativas, e bastante à frente dos demais concorrentes. A união entre Estácio e Uniseb, por outro lado, gera concentrações relevantes apenas em nível local, e em um número mais limitado de municípios. Ao mesmo tempo, a operação não gera concentração significativa em nível nacional e, de fato, confere uma escala mais relevante a esses agentes, embora ainda claramente inferior a Anhanguera e Kroton, mesmo isoladamente.

272. Apenas para efeito de comparação, seguem alguns dados comparando as operações entre Estácio e Uniseb, de um lado, e entre Kroton e Anhanguera, de outro:

Tabela 43: Número total de alunos envolvidos em ambas as operações – Graduação EAD Nacional

IES	Estácio	Uniseb	Kroton	Anhanguera
Número total de Alunos	49.011	32.301	263.056	125.322
Soma	81.312		388.378	

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE

273. Nota-se que a IES resultante da fusão proposta entre a Estácio e a Uniseb é quase 5 vezes menor do que aquela resultante da fusão entre Kroton e Anhanguera. Como decorrência disso, observou-se uma grande diferença nos níveis de concentrações entre ambas as operações:

Tabela 44: 5 maiores concentrações em nível nacional em decorrência de cada operação

Estácio + Uniseb		Kroton + Anhanguera	
Curso	Concentração	Curso	Concentração
Gestão de TI	23,2%	Serviço Social	76,2%
Ciências Contábeis	15,6%	Ciências Contábeis	56,4%
Marketing	15,5%	Gestão Hospitalar	87,2%
Letras	15,1%	Gestão de RH	50,7%
Administração	13,1%	Administração	48,2%

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE

274. Percebe-se que a operação entre a Estácio e a Uniseb não provocou nenhuma concentração superior a 30% na dimensão nacional. Ainda, é interessante notar a amplitude dos problemas detectados em nível local, significativamente reduzidos se comparados à operação entre Kroton e Anhanguera:

Tabela 45: Abrangência dos problemas locais

Operação/Impacto	Estácio + Uniseb	Kroton + Anhanguera
Mercados	20	171
Alunos nesses mercados	2.731	50.960
Municípios	9	55
Alunos nesses municípios	15.784	107.472

Fonte: Censo Inep 2012. Elaboração: CADE

275. Essas informações demonstram que, muito embora sejam operações ocorridas no mesmo mercado, a magnitude das preocupações é muito distinta.

276. Outro ponto também bastante relevante, sobretudo em relação à Estácio, se refere à sua capilaridade. A Estácio está presente atualmente em apenas 30 municípios. Para efeito de comparação, a Unopar (Kroton) e a Anhanguera estão presentes em 378 e 201 municípios, respectivamente. Trata-se de uma disparidade enorme, agravada pelo fato de que a abertura de novos polos, como já apresentado, é um processo demorado, dependente da adequação das instituições solicitantes ao aval regulatório do MEC. Assim, mesmo aplicando um valor absoluto em publicidade focada no ensino à distância semelhante àquele aplicado pelas líderes de mercado, a absorção de novas oportunidades de vendas por parte da Estácio é substancialmente inferior ao percebido pela Kroton e pela Anhanguera:

Tabela 46: Investimento em Marketing, Capilaridade e Crescimento da Base de Alunos

IES	Marketing	Capilaridade (municípios)	Oportunidade de Vendas absorvidas (2011-2012)	% das Oportunidades de Vendas absorvidas
Kroton (Uniassevi e Unopar)	R\$ 16,6 milhões	418	47.459	28
Anhanguera	R\$ 19,1 milhões	201	54.743	33
Estácio	R\$ 19 milhões	30	12.946	7,6

Fonte: requerentes e concorrentes. Elaboração: CADE

277. É bastante plausível presumir que o crescimento da Estácio esteja sendo limitado, entre outros fatores possíveis, pela sua pequena rede de polos presenciais e pela sua menor escala, impedindo-a de competir em diversos outros mercados com as líderes do setor, além de limitar também a concorrência em nível nacional e a obtenção de ganhos de escala.

278. Diante desse cenário, a união das atividades da Estácio e da Uniseb, salvo os problemas pontualmente detectados em determinados mercados municipais (que devem ser endereçados), pode ter aspectos pró-competitivos, ao conferir maior escala à instituição resultante e, sobretudo, maior capilaridade para a atuação da Estácio:

Tabela 47: Capilaridade Pós-operação

IES	Capilaridade (Municípios atendidos)	Nº de alunos
Kroton (Uniassevi e Unopar)	418	263.056
Anhanguera	201	125.322
Estácio + Uniseb	165	81.312

Fonte: requerentes e concorrentes. Elaboração: CADE

279. Nota-se que, mesmo após a operação, a instituição resultante da união entre as requerentes ainda será bastante inferior às líderes do mercado, tanto em termos de alunos matriculados quanto em termos de capilaridade. Isso é verdade mesmo considerando Kroton e

Anhanguera como agentes independentes⁹¹. Contudo, a nova instituição formada pela transação ora em análise deteria maior capacidade de contestação do mercado, o que pode resultar em benefícios para os consumidores.

280. Dito isso, a conclusão a que se chega é que a solução ideal para o presente ato de concentração, de um ponto de vista concorrencial, seria, na medida do possível, permitir a união das duas Requerentes, aplicando remédios destinados a sanar, pontual e especificamente, os problemas concorrenciais identificados nos poucos mercados (cursos) municipais negativamente afetados pela operação.

VIII. RECOMENDAÇÕES

281. A adoção de remédios em operações de fusões e aquisições tem por objetivo analisar se é possível a adoção de uma restrição menos gravosa do que a sua reprovação total, como maneira de possibilitar a aprovação do ato sem que dele decorram prejuízos à concorrência.

282. Conforme já afirmado por esta Superintendência⁹², eventuais remédios também devem atender ao princípio da proporcionalidade, ou seja, a solução deve ser tal que seja adequada no sentido de sanar o problema competitivo gerado, e que gere o mínimo custo possível, desde que sane os problemas verificados (subprincípios da adequação e da necessidade). Superada a questão da adequação e proporcionalidade dos remédios a serem adotados, há que se atentar também para que tipo de remédio é o mais indicado para endereçar de maneira efetiva os problemas competitivos identificados, podendo ser de ordem comportamental ou estrutural.

283. O primeiro ponto a ser observado na elaboração de um remédio para a presente operação, no entender desta Superintendência, se refere à amplitude de uma eventual restrição. Como visto ao longo deste Parecer Técnico, os problemas identificados em decorrência das sobreposições entre Estácio e Uniseb são pontuais, limitados a poucos municípios brasileiros, e não são verificados em nível nacional⁹³ (pelo contrário, em nível nacional a operação é potencialmente pró-competitiva). Assim, recomenda-se que eventual remédio a ser adotado restrinja-se, na medida do possível, a esses municípios.

284. Conforme apontou a conclusão concorrencial desta Nota Técnica, os municípios em que se constatou ao menos um curso potencialmente afetado pela operação são: Salvador/BA (1), Belo Horizonte/MG (1), Natal/RN (1), Aracaju/SE (1), Vitória/ES (3), Vila Velha/ES (2), Juiz de Fora/MG (2), Duque de Caxias/RJ (3) e Ourinhos/MG (6).

⁹¹ Desconsiderando a operação de fusão entre a Kroton e a Anhanguera, impugnada pela SG perante o Tribunal Administrativo do CADE e ainda em fase de análise. Se fosse considerado o cenário de união entre ambas, a Estácio e a Uniseb, em conjunto, estariam ainda mais distantes da IES resultante da união entre as líderes de mercado, seja qual for a variável de análise (capilaridade, alunos, investimentos em marketing, etc).

⁹² Por exemplo: Parecer Técnico nº 273/SG, referente ao AC nº 08700.004150/2012-59, de interesse da Rede D'Or e Medgrupo S.A.

⁹³ Ao contrário do que ocorre, como visto, com relação à operação entre Anhanguera e Kroton, que gera concentrações elevadas também em nível nacional e, em nível local, em um número mais elevado de municípios.

285. Contudo, conforme exposto na seção VI do presente parecer (Tabela 42), é certo que, em alguns desses municípios, o número de cursos e de alunos (absoluto e percentual) potencialmente afetados pela operação é baixo. É o caso, claramente, de Salvador/BA e Belo Horizonte – um curso afetado, representando menos de 5% do total de alunos das Requerentes no município –, e, em certa medida, de Natal/RN e Aracajú/SE – um curso afetado, representando 7,2% e 13,7%, respectivamente, do total de alunos das Requerentes no município.

286. A depender do remédio a ser adotado, é razoável ponderar o custo-benefício da medida nessas localidades, considerando o eventual custo do próprio remédio *vis à vis* a profundidade e a representatividade dos potenciais efeitos anticompetitivos nessas localidades, tomando-se como parâmetro os interesses dos consumidores.

IX. CONCLUSÃO

287. Pelo exposto, nos termos dos arts. 13, XII, e 57, II, da Lei nº 12.529/11, recomenda-se a impugnação da presente operação perante o Tribunal, para que este avalie, segundo seu juízo, eventuais remédios, impostos ou via acordo com as partes, que solucionem os problemas concorrenciais identificados.

288. Este parecer está sendo emitido com 105 dias contados da notificação ou resposta à emenda do ato de concentração.

Estas as conclusões. Encaminhe-se ao Sr. Superintendente-Geral.
Brasília, 26 de fevereiro de 2014.

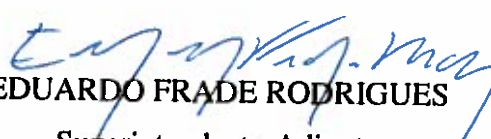


LUIZ GUILHERME ROS
Assistente Técnico



KENYS MENEZES MACHADO
Coordenador-Geral de Análise Antitruste 2

De acordo.



EDUARDO FRAIDE RODRIGUES
Superintendente-Adjunto

SUPERINTENDÊNCIA-GERAL

DESPACHO nº 226, de 26 de fevereiro de 2014.

Ato de Concentração nº 08700.009198/2013-34. Requerentes: Estácio Participações S.A. Requerente B: TCA Investimento em Participações Ltda Advogados: Marcio de Carvalho Silveira Bueno, Luís Cláudio Nagalli G. Camargo, Mauro Grinberg, Patrícia Avigni e outros. Acolho o Parecer Técnico nº 063/2014-Superintendência-Geral, de 26 de fevereiro de 2014 e, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/99, integro as suas razões à presente decisão, inclusive como sua motivação. Nos termos dos arts. 13, XII, e art. 57, II, da Lei nº 12529/11, ofereço impugnação da presente operação ao Tribunal. Ao Setor Processual. Publique-se



CARLOS EMMANUEL JOPERT RAGAZZO
Superintendente geral