



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

LINHA DE PESQUISA: POPULAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

DANIEL ARAGÃO PARENTE VALENTIM

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ESTUDO
COMPARADO COM OS SISTEMAS DO CHILE, DO MÉXICO E DOS ESTADOS
UNIDOS DA AMÉRICA

BRASÍLIA – DF
Julho, 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
LINHA DE PESQUISA: POPULAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

DANIEL ARAGÃO PARENTE VALENTIM

Dissertação elaborada como requisito para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

BRASÍLIA – DF
Julho, 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

LINHA DE PESQUISA: POPULAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ESTUDO
COMPARADO COM OS SISTEMAS DO CHILE, DO MÉXICO E DOS ESTADOS
UNIDOS DA AMÉRICA

Daniel Aragão Parente Valentim

Aprovado pela banca examinadora em 27 de julho de 2023

Prof. Dr Joaquim José Soares Neto
Orientador
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares – UnB

Profa. Dra. Fernanda de Souza Monteiro
Membro Examinador Interno
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares – UnB

Prof. Dr Aristides Cimadon
Membro Examinador Externo

Profa Dra. Doriana Daroit
Membro Examinador Interno (Suplente)
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares – UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus. Ele é o responsável por ter me dado uma família maravilhosa. Minha mãe e o meu pai não permitiram que eu esmorecesse. Obrigado, Sra. Marcia. Obrigado, Sr. Raceldon. Além deles, agradeço a meu irmão e a minha irmã pelo apoio. Obrigado, Raceldon. Obrigado, Priscila.

Deus me abençoou com a chance de constituir uma família ao lado de uma pessoa maravilhosa. Fernanda, minha esposa, muito obrigado por tudo. Sem seu apoio e compreensão esta jornada não seria possível. Desculpe-me pela ausência e pela sobrecarga neste período de intensa responsabilidade. A ela sou eternamente grato por ter concebido as maiores alegrias da vida: meus filhos. Daniela, Sofia e Bernardo, vocês são a razão da minha existência. Obrigado por darem sentido à minha vida.

Devo também aos desígnios divinos a honrosa oportunidade de ter conhecido o Professor Joaquim Neto, meu orientador e, acima de tudo, grande mestre e verdadeiro amigo. Professor, obrigado por ter confiado em mim desde o início. Peço perdão pelas falhas que cometi. Os erros no percurso aconteceram, mas o intuito foi sempre acertar. O senhor e sua obra representam muito para a educação brasileira. De coração, muito obrigado!

Agradeço à Profa. Fernanda Monteiro e ao Professor Aristides Cimadon a honra de comporem esta banca. Ser sabatinado por vocês é um grande privilégio e uma honra singular.

Aproveito a oportunidade para agradecer aos amigos e às amigas do Conselho Nacional de Educação (CNE). Vocês são especiais para mim. Muito obrigado.

RESUMO

A premissa do sistema regulatório da educação superior brasileira é atender aos interesses estratégicos do país. Nesta perspectiva, entender a regulação passa pela abordagem do sistema avaliativo, pois seu produto é o elemento central no processo decisório do poder público. Ao corroborarmos que o objetivo de uma política pública é enfrentar um problema público e dar-lhe solução efetiva, faz-se pertinente trazer experiências inerentes à educação superior de outros países. A pesquisa aqui esboçada tem por premissa comparar a legislação regulatória brasileira com as respectivas normas do Chile, do México e dos Estados Unidos da América. Esta escolha não é aleatória. A exemplo do Brasil, os sistemas de educação superior mexicano, norte-americano e chileno se caracterizam pela coexistência de instituições públicas e privadas. De todo modo, cada sistema tem suas peculiaridades, sobretudo em razão das circunstâncias políticas, culturais e econômicas envolvidas no processo histórico de suas sociedades. Identificar as nuances de cada um desses sistemas regulatórios e evidenciar as similitudes e diferenças com o sistema brasileiro foi o objetivo perseguido ao longo deste trabalho. Ao fim, foi possível extrair algumas constatações. A primeira é poder afirmar que as políticas de regulação de educação superior disseminadas mundialmente têm sido influenciadas por padrões comuns, difundidas a partir de organismos internacionais que se prestam à função de arautos da globalização. Ademais, é notório que a preocupação com a melhoria da qualidade é um pilar presente em todos os sistemas regulatórios estudados. De todo modo, é possível também concluir que as políticas regulatórias têm servido como instrumento de gestão pública na elaboração de soluções que permitam a inclusão social através da educação superior, sobretudo quando aplicadas na construção de regras de funcionamento do setor privado, presente em todos os sistemas pesquisados.

Palavras-chave: educação superior; regulação; avaliação; qualidade; globalização; inclusão; equidade.

ABSTRACT

The premise of the Brazilian higher education regulatory system is to serve the country's strategic interests. From this perspective, understanding regulation involves approaching the evaluation system, as its product is the central element in the decision-making process of the public power. When we corroborate that the objective of a public policy is to face a public problem and provide an effective solution, it is pertinent to bring experiences inherent to higher education in other countries. The research outlined here is based on the premise of comparing the Brazilian regulatory legislation with the respective norms in Chile, Mexico and the United States of America. This choice is not random. Like Brazil, the Mexican, North American and Chilean higher education systems are characterized by the coexistence of public and private institutions. In any case, each system has its peculiarities, mainly due to the political, cultural and economic circumstances involved in the historical process of their societies. Identifying the nuances of each of these regulatory systems and highlighting the similarities and differences with the Brazilian system was the objective pursued throughout this work. At the end, it was possible to extract some findings. The first is to be able to state that the higher education regulatory policies disseminated worldwide have been influenced by common standards, disseminated from international organizations that lend themselves to the role of harbingers of globalization. Furthermore, it is clear that the concern with improving quality is a pillar present in all regulatory systems studied. In any case, it is also possible to conclude that regulatory policies have served as a public management instrument in the elaboration of solutions that allow social inclusion through higher education, especially when applied in the construction of rules for the functioning of the private sector, present in all researched systems.

Keywords: higher education; regulation; assessment; quality; globalization; inclusion; equity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
- AGU – Advocacia Geral da União
- Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CES – Câmara de Educação Superior
- CFAT – Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CIEES – Comitês Interinstitucionais para a Avaliação da Educação Superior
- CNA – Conselho Nacional de Acreditação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNED – Conselho Nacional de Educação
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- COEPES – Comissões Estaduais para o Planejamento da Educação Superior
- CONACES – Conselho Nacional para a Coordenação da Educação Superior
- CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
- COPAES – Conselho para a Acreditação da Educação Superior
- CP – Conselho Pleno
- CRUCH – Conselho de Reitores das Universidades Chilenas
- EAD – Educação a Distância
- Inep – Instituto Nacional de Estudos e Estatísticas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases
- LGE – Lei Geral da Educação
- LGES – Lei Geral de Educação Superior
- MEC – Ministério da Educação
- MINEDUC – Ministério da Educação
- PNE – Plano Nacional de Educação
- SEED – Secretaria de Educação a Distância
- SEP – Secretaria de Educação Pública
- SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
- SESu – Secretaria de Educação Superior
- SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

- SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
- SITEAL – Sistema de informação de Tendências Educacionais na América Latina
- STF – Supremo Tribunal Federal
- SUS – Sistema Único de Saúde
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	JUSTIFICATIVA	13
3	O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	18
3.1	Princípios constitucionais da educação superior brasileira	18
3.2	As diretrizes da regulação da educação superior na LDB.....	23
3.3	Regulação do sistema federal de ensino pós LDB.....	30
4	A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	67
4.1	Educação superior sistematizada a partir do federalismo puro	67
4.2	Regulação do sistema de educação superior dos Estados Unidos da América: função típica dos estados federados e atuação subsidiária do governo federal	75
5	O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MÉXICO	81
5.1	Princípios constitucionais da educação superior mexicana.....	81
5.2	Marco legal da educação superior mexicana	85
5.3	A regulação da educação superior mexicana	90
6	O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE	97
6.1	A educação superior chilena no contexto da Constituição	97
6.2	Marco legal da educação superior chilena	103
6.3	A regulação da educação superior chilena	112
7	CONCLUSÃO.....	116
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

1 INTRODUÇÃO

A sociedade ocidental do pós-guerra emerge de um contexto cultural, político e econômico específico. Antes fundamentada em um ambiente produtivo fabril-industrial, a tecitura social passa a ser caracterizada pela diferenciação do trabalho e pelo surgimento de um processo de produção e de prestação de serviços marcados pela subdivisão dos trabalhadores em vários níveis, pautado pela complexidade da qualificação técnica (DAHRENDORF, 1982).

Nas palavras de Ferreira (1995), esta abrupta alteração de paradigma exigiu do estado mudanças institucionais profundas, sobretudo no modo de agir estatal. Impulsionados pela perspectiva de acolhimento e de realização de necessidades públicas, as instâncias de governo instauraram uma era de promoção de políticas públicas voltadas à oferta de serviços de natureza social e à redistribuição de recursos.

Tese similar é disseminada por Maria Paula Dallari Bucci (1997, p. 90). Afirma a autora que ao fim da Segunda Guerra Mundial difundiram-se globalmente as políticas sociais, deflagrando no seio dos estados nacionais uma alteração qualitativa na noção das funções administrativas do Estado. Esta nova configuração burocrática denominada de Estado Social passa a contemplar demandas sociais outrora ignoradas através de um mecanismo denominado de políticas públicas. Deste modo, deve-se entender a política pública como uma vertente ampliada e sobreposta ao conceito de serviço público, pois estenderia ao aparelho estatal as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados e, o mais importante, compreenderia ainda o fortalecimento da função de governar, ou seja, o exercício do “poder coativo do Estado a serviço da coesão social” (BUCCI, 1997, p. 91).

Consoante aponta-nos Souza (2006), as políticas públicas, enquanto área dedicada à análise das ações de governo, são um fenômeno acadêmico e uma prática de gestão governamental que surge nos Estados Unidos da América. A priori, seu escopo enquanto objeto científico era delinear as decisões estratégicas de estado no contexto da Guerra Fria. De todo modo, as complexidades derivadas deste novo modelo socioeconômico transbordam os objetivos de contenção do inimigo externo para a intenção de alavancar a condução da máquina pública à implementação de políticas sociais.

A despeito da importância que as políticas públicas enquanto ciência representaram para a concretização de uma série de direitos fundamentais ao longo dos anos, sua vinculação instrumental ao aparato estatal tem se tornado cada vez mais indispensável. De acordo com Souza (2006), a introdução de parâmetros restritivos de gastos nas políticas sociais e econômicas no final do século XX, padrão veementemente observado nos países em desenvolvimento, fizeram com que a execução de ações estatais fosse determinada pelo custo-benefício de seus resultados.

No caso do Brasil, o contexto é ainda mais atribulado, sobretudo em virtude das circunstâncias políticas. O advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, inaugura textualmente a garantia fundamental de uma série de direitos sociais à população brasileira. Em contrapartida, é justamente a partir dos anos 1980 do século XX que se aflora de modo latente a precariedade orçamentária do país (SOUZA, 2006). Com efeito, é neste momento que os dogmas do neoliberalismo se instalam no Brasil, assim como em grande parte da América Latina, trazendo como corolário a fixação de um paradigma calcado na execução de políticas orçamentariamente escassas (SOUZA, 2006).

Por conseguinte, é nesta conjuntura turbulenta que as políticas educacionais passam a ser formuladas e executadas. A despeito de integrar expressamente um seleto rol de direitos sociais tutelado pelo Estado, as políticas públicas de educação, por imposição constitucional, devem satisfazer objetivos difusos e complexos sob intensa restrição orçamentária. No caso da educação superior, o gestor público deve ser capaz de articular ações que possam, qualitativamente, suprir o mercado de trabalho, fomentar a produção científica e cultural e, desta forma, alavancar o desenvolvimento nacional.

Não obstante, a educação superior projetada pelo arcabouço legal brasileiro deve contemplar, ainda, padrões qualitativos acadêmicos internacionalmente fixados. Conforme discorre Dale (2004), em que pese a ingerência de aspectos políticos e culturais arraigados localmente na modelagem de ações públicas na área de educação, a globalização, acompanhada de variáveis coligadas à própria essência da economia capitalista, reflete-se indutivamente na própria concepção dos sistemas de ensino em nível mundial.

Ainda de acordo com Dale (2004), a estruturação de sistemas educacionais nacionais é elemento basilar na perspectiva de expansão de um modelo padronizado

de educação, articulado e ajustado para a missão de sedimentar a aplicação de dispositivos político-econômicos necessários para o funcionamento orgânico da economia global. Neste bojo, a educação tem se constituído como uma das armas utilizadas pelos entes nacionais na arena de competição pela hegemonia econômica e cultural, já que a formação de recursos humanos é um atributo eminentemente tutelado pelo estado (DALE, 2004). Enfim, o entendimento dos aspectos inerentes ao sistema educacional de um país é fundamental para localizarmos sua real colocação no mundo.

Com efeito, as características subjacentes a este fenômeno exigem que a abordagem das políticas educacionais tenha como premissas justamente a contemplação de um grupo de conceitos, valores e perspectivas supranacionais. Neste bojo, a análise das ações governamentais deve vislumbrar as peculiaridades e demandas locais sem, contudo, perder de vista a inserção do país no cenário internacional. Destarte, as políticas educacionais trazem consigo implicações estratégicas para qualquer país que não queira ficar alijado do sistema econômico global.

Isto posto, é inconteste que a educação superior se tornou ponto de atenção central para o interesse público. Ademais, é cediço que a Educação Superior é elemento fulcral para o desenvolvimento cultural, social e econômico de um estado-nação contemporâneo. Além disso, no caso brasileiro, consoante o acima exposto, trata-se de direito social previsto constitucionalmente (CAGGIANO, 2009). Não por outro motivo, é matéria gerida pelo poder público, conduzida por intermédio de políticas públicas de variadas nuances.

Dentre essas, temos a política pública de cunho regulatório, ferramenta que permite ao Estado normatizar, organizar e ajustar o ambiente da educação superior brasileira, sobretudo no que se refere ao funcionamento das instituições, dos cursos e da qualidade de oferta de ensino. Desta forma, é indispensável realçar a importância da avaliação, já que a legislação pátria atribui à esfera avaliativa a prerrogativa de produzir o referencial básico para a decisão regulatória (PEIXOTO, 2015, p. 32). Em suma, no Brasil não há como entender a estrutura normativa da regulação da educação superior sem que se aborde a avaliação.

Nesta esteira, emerge a relevância da análise comparada da legislação regulatória e avaliativa da educação superior brasileira com a de outras nações. O recorte proposto busca trazer exemplos de países com perfil social, econômico e

cultural análogos aos do Brasil, como casos do México e do Chile. Além disso, a pesquisa propõe abordar o sistema regulatório alinhavado nos Estados Unidos da América, país onde estão localizadas 4 (quatro) das 5 (cinco) melhores universidades do mundo.¹

Isto posto, é salutar que possamos apontar as similitudes e diferenças existentes entre os sistemas regulatórios destes países com o Brasil. Tal tarefa permitirá tirar conclusões sobre a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas empreendidas nestes países e compreender em que medida o marco regulatório influi nos resultados qualitativos da educação superior.

¹<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2021/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats_>. Acesso em: 25 jan. 2021.

2 JUSTIFICATIVA

É consenso global, ao menos desde a segunda metade do século XX, afirmar que a educação superior é elemento basilar para que qualquer nação vislumbre o desenvolvimento socioeconômico. Conforme afirma Gomes (2016), a disseminação da especialização em nível superior é uma determinante considerável no projeto de qualquer sociedade contemporânea. Partindo de tal pressuposto, as ações voltadas à educação superior são geridas pelo poder público em âmbito mundial, por intermédio de políticas públicas de matizes complexas e variadas.

Dentre essas, temos a política pública de cunho regulatório. Em suma, é a regulação que estabelece as regras do jogo, cria referências para o funcionamento das instituições e dos cursos, bem como sugere padrões da qualidade para a oferta de ensino.

Ato contínuo, é através da instrumentalização de sua função regulatória que os estados nacionais interveem e corrigem possíveis falhas de execução e de rumo em suas ações. De fato, as prerrogativas do estado regulador permitem ajustar ou mesmo modificar condutas de agentes que integram o sistema de educação superior.

A despeito da política pública voltada à regulação da educação superior ser aplicada em nível mundial, principalmente diante de sua ligação estreita com a globalização (DALE, 2004), a articulação de qualquer sistema regulatório envolve peculiaridades inerentes a cada realidade social. Ao buscar as raízes históricas da educação superior brasileira, Nunes (2012) afirma que o ensino universitário implementado no Brasil tem enfoque na profissionalização. Ainda de acordo com Nunes (2012), o terceiro grau existente no Brasil é sobejamente voltado ao atendimento das demandas oriundas do mercado de trabalho e estão concentradas em áreas relacionadas aos ofícios regulamentados pelo Estado.

Outra característica marcante no percurso histórico da educação superior brasileira é a perene participação do setor privado. Conforme assevera Campos (2021, p.15), a despeito das instituições privadas estarem presentes na educação brasileira desde a colônia, e de constarem previstas oficialmente ainda na primeira Carta Constitucional republicana, em 1891, o marco legal responsável pela consolidação hegemônica do sistema privado no ensino superior brasileiro é a

denominada Reforma Universitária, realizada em 1968 (BRASIL, Lei nº 5.540, de 28 de novembro 1968).

Na esteira do que afirma Calderón (2000), as diretrizes intrínsecas a esta lei revelam a opção política do estado brasileiro em utilizar as universidades públicas como propagadoras de um modelo de formação de elite. De outra banda, a absorção da crescente demanda por educação superior, fruto do progressivo aumento da classe média naquele momento, foi delegada ao setor privado, responsável, desde então, pelo processo de massificação da educação superior (CAMPOS, 2021, p. 18). Deste modo, é emblemático sublinhar, consoante demonstra-nos Campos (2021, p. 19), que já a partir de 1970 o setor privado é o responsável por 60% (sessenta por cento) do quantitativo total das vagas ocupadas no sistema de educação superior.

Apesar de trazer a mudança do regime político e o ressurgimento da democracia, o advento da Constituição Federal de 1988 não altera a estrutura do sistema da educação superior. Ao tratar da mudança de paradigma normativo, Carneiro (2015) vai afirmar que é inquestionável o fato de que o texto constitucional e a legislação correlata que emerge deste novo contexto abarcam substancialmente a noção democrática da educação superior. Em consonância com esta linha de raciocínio, Assis manifesta que a Constituição Federal de 1988 tem o mérito de classificar a educação como um direito público subjetivo. Ademais, disserta o autor que a inserção da educação como direito social e obrigação do Estado deve ser entendida como consequência natural, porém tardia, dos efeitos do período pós-guerra, onde se aflorou universalmente a necessidade da participação estatal no provimento de demandas sociais (ASSIS, 2009, p. 194).

A despeito de comungarmos desta tese, os valores ressoantes do texto constitucional não abandonam o modelo de educação superior anteriormente vigente. Com efeito, o art. 209 da Constituição Federal (BRASIL, Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988)² deixa claro a opção do constituinte originário pela continuidade de um sistema de educação superior composto por instituições de educação superior públicas e, majoritariamente, por instituições privadas.

Nesta esteira, a execução de uma adequada política regulatória para o setor se faz não somente necessária, mas essencial para que os objetivos estratégicos do país

² Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

sejam atendidos. Afinal, o legado transmitido pela teoria de Lowi (*apud in SECCHI, 2020, p. 31-32*) demonstra que é por intermédio das políticas de cunho regulatório que o estado baliza padrões de comportamento em um ambiente pluralista, marcado pelo dinamismo, atributo inerente ao mercado, mas que precisa ser amoldado às vicissitudes que encampam o interesse público. Por conseguinte, a mútua convivência de estabelecimentos mantidos pelo ente público e pela iniciativa privada exigem a ostensiva participação estatal na fixação de um modelo regulatório suficientemente apto para lidar com os desafios de se compatibilizar esta simbiose.

De acordo com esta abordagem, João dos Reis Silva Junior e Valdemar Sguissardi (2005) destacam que o modelo regulatório do sistema de educação superior brasileiro deve estar alinhado com o projeto de desenvolvimento nacional. Nesta perspectiva, as diretrizes do marco regulatório precisam impor às instituições privadas um padrão de qualidade coerente com as exigências irradiadas pelo texto constitucional.

Não obstante, é preciso ressaltar que a função regulatória no espectro do ensino superior brasileiro deve ser exercida de modo a cumprir outra missão constitucional: promover a constante melhoria da qualidade.³ Em face de sua característica polissêmica, a literatura especializada vai afirmar que conceituar qualidade na educação superior é uma tarefa difusa e que transcendente ao prisma semântico. Conforme enfatiza Batista (2016), definir qualidade enquanto atributo da educação superior envolve identificar as implicações teóricas e políticas conexas ao termo em determinado momento histórico.

Assim, é importante salientar que o conceito de qualidade inserido no texto constitucional não é um termo isolado, utilizado aleatoriamente. Na linha do que assevera Campos (2016), atrelar qualidade à educação realça a importância de se construir um sistema educacional capaz de atender às expectativas de uma nação que anseia pelo desenvolvimento econômico e pelo bem-estar social.

Ademais, é preciso entender que o sentido de qualidade, enquanto princípio constitucional, é resultado do ambiente político, social e econômico ao qual o intérprete constitucional está inserido. Mormente destaca Batista (2016), mesmo diante da ausência explícita de definição do conceito de qualidade aplicável ao atual

³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
VII - garantia de padrão de qualidade.

sistema de educação superior brasileiro, é possível extrair implicitamente dos documentos oficiais uma concepção pluralista do termo. Ainda de acordo com a autora, emergem do arcabouço legal evidências que deixam transparecer a intenção do poder público em fomentar a produção científica e tecnológica como vetores essenciais para uma educação superior de qualidade no Brasil. Assim, a qualidade subjacente à educação superior se configura como modo de alavancagem da competitividade do país no cenário mundial e constitui-se, ainda, em um axioma vinculado à própria acepção de democracia, servindo como parâmetro de inclusão social através da construção de um adequado padrão a ser seguido na formação de capital humano para o mercado de trabalho interno (BATISTA, 2016).

Na mesma linha, Campos (2016) sublinha que o aspecto qualitativo é intrínseco ao próprio sistema de educação superior brasileiro. Alerta-nos a aludida autora que o marco legal da educação brasileira atribui ao poder público não somente a função de fixar metas quantitativas relativas à criação e ao preenchimento de vagas no ensino superior. Com efeito, o legislador delegou ao gestor público a prerrogativa de estabelecer padrões qualitativos para a educação superior. Assim, a definição de critérios de qualidade passa obrigatoriamente pela formulação de indicadores por parte dos órgãos avaliativos e regulatórios imbuídos da prerrogativa de mensurar o nível de qualidade almejado pelo Estado (CAMPOS, 2016).

Isso fica nítido nos documentos oficiais. De acordo com o vigente Plano Nacional de Educação (BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), as estratégias de indução do crescimento da taxa bruta e líquida de matrículas na educação superior brasileira com garantia de padrão de qualidade passam pela coordenação de ações regulatórias voltadas à coexistência de instituições de educação superior públicas e privadas. Por seu turno, o legislador evidencia que o papel do Estado enquanto agente regulador deve mobilizar seus instrumentos de ação para articular o sistema federal de ensino superior aos interesses nacionais e, deste modo, às perspectivas de desenvolvimento socioeconômico. Concomitantemente, para que o sistema regulatório possa cumprir as premissas qualitativas exigidas pela Constituição Federal é imperativo que os agentes regulatórios tenham em mãos insumos confiáveis.

Neste compasso, a regulação da educação superior no Brasil está umbilicalmente vinculada ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004). De fato, são os resultados

aferidos no bojo dos ciclos avaliativos do SINAES que servirão de referencial básico para a formulação de políticas públicas regulatórias. Em síntese, a despeito do SINAES se constituir como uma política pública autônoma, elaborada para atingir objetivos específicos, é por intermédio de seus resultados que a regulação traça sua linha de ação.

Assim, ao corroborarmos que o foco de uma política pública é enfrentar um problema público e dar-lhe soluções efetivas, faz-se pertinente trazer experiências inerentes à regulação da educação superior de outros países. O cerne da pesquisa aqui esboçada é justamente comparar a legislação regulatória brasileira com as respectivas normas do Chile, do México e dos Estados Unidos da América. Por conseguinte, os objetivos da pesquisa estão relacionados à análise comparada do arcabouço normativo do sistema de regulação e de avaliação da educação superior brasileira com as normas e diretrizes dos respectivos sistemas dos países supracitados.

Esta escolha não é aleatória. A exemplo do Brasil, os sistemas de educação superior mexicano e chileno se caracterizam pela coexistência de instituições públicas e privadas. Em contraponto, os Estados Unidos da América possuem um sistema fundamentado na força de instituições privadas, porém abastecidas com fartos recursos públicos. Assim, identificar as nuances de cada um desses sistemas e evidenciar as similitudes e diferenças com sistema brasileiro é o que se almeja ao fim da pesquisa.

Desta forma, o desenvolvimento da pesquisa em tela partirá da análise do arcabouço normativo regulatório da educação superior brasileira e da sua comparação com as respectivas normas e diretrizes dos sistemas do Chile, do México e dos Estados Unidos da América. Diante do exposto, propomos a realização de uma análise de política pública, partindo primeiramente da compilação e do estudo analítico da legislação regulatória brasileira. Doravante, far-se-á a comparação de todo este conjunto normativo com os parâmetros, marco legal e diretrizes dos sistemas regulatórios de educação superior dos países acima listados.

Ao fim, almejamos obter produto final que, eventualmente, possibilite propor ajustes e adequações ao sistema de regulação da educação brasileiro, sobretudo a partir de exemplos coletados ao longo da pesquisa.

3 O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O escopo deste capítulo é discorrer a respeito do sistema de regulação da educação superior nacional. Assim, de início, buscar-se-á abordar os principais aspectos constitucionais da política educacional executada no Brasil. Isto feito, serão analisados exaustivamente os elementos relacionados à legislação educacional, com ênfase na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), principal norma regente da educação brasileira.

Por fim, almeja-se trazer um detalhado estudo sobre as normas regulatórias e suas implicações na estrutura da educacional. Por oportuno, serão especificadas temáticas atuais que têm provocado profundas transformações e os desafios para os gestores responsáveis pela política regulatória do ensino superior brasileiro.

3.1 Princípios constitucionais da educação superior brasileira

Assim como em outras áreas sociais, o estado da arte da educação brasileira no período de transição do moribundo regime militar para a democracia era lastimável (SAMPAIO, 2011, p. 30). A rigor, tanto a educação de base quanto a educação superior apresentavam um cenário de extrema precariedade, retroalimentado por insuficiências históricas do estado brasileiro e insuflado pelas nefastas consequências da crise econômica que assolavam o país e o mundo desde a segunda metade da década de 1970.

Neste contexto de extrema vulnerabilidade social e de economia frágil, o advento do novo texto constitucional demandou não somente a mudança de valores políticos. Apesar da democracia representar a força motriz do estado de direito que emerge dos escombros da ditadura, era inevitável uma mudança de paradigma institucional. Afinal, a retração do crédito internacional impôs não somente ao Brasil, mas à totalidade da América Latina, um modelo de formulação de políticas públicas no qual a restrição orçamentária e o custo-benefício passam a ser elementos essenciais no processo de escolha racional de ação do estado (SOUZA, 2006, p. 20).

De todo modo, Farah (2018, p. 65) demonstra pragmaticamente que a implementação deste neoinstitucionalismo trouxe bons frutos. Com efeito, é no final dos anos 80 que as questões sociais transbordam os limites teóricos e passam a

compor a pauta da agenda política. Assim, temáticas englobadas pelas políticas educacionais se colocam como problemas públicos concretos a serem debatidos no processo constituinte, sobretudo em virtude da natureza estratégica da matéria para o desenvolvimento nacional.

Em face dos alarmantes índices de analfabetismo, evasão escolar e restrição de oferta, produtos de uma atávica omissão estatal, combinados com a manifestação social, resultado da introdução da participação popular como ator no processo decisório, o constituinte originário opta por priorizar, literalmente, a implementação de políticas públicas que visem a universalização da educação básica. Trata-se, obviamente, de uma escolha racional do agente político (FARAH, 2018, p. 65). Basta, neste sentido, uma breve leitura do dispositivo contido originalmente no artigo 208 da Constituição Federal para se constatar que os fatores de influência pesaram a favor da educação básica.⁴

Por certo, a inépcia estatal na resolução de problemas estruturais na educação de base se prolongava demasiadamente. Ademais, os positivos impactos sociais e econômicos resultantes de uma maciça política de investimentos de recursos estatais no ensino fundamental e médio se faziam necessários em um país que almejava desobstruir as vias da inclusão social e pavimentar os caminhos da equidade. Nesta conjuntura, do ponto de vista teórico neoinstitucional, prevalentes à época (FARAH, 2018, p, 66-70), as nuances sociológicas e históricas justificavam a alternativa do constituinte em exigir do aparelho de Estado a formulação de políticas públicas voltadas ao provimento de serviços públicos de educação básica.

⁴ Assim dispunha o texto original do Artigo 208 da Constituição Federal de 1988:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Em contrapartida, as diretrizes estruturantes delineadas para a educação superior brasileira se caracterizam pela permanência do *status quo* herdado do antigo marco normativo. Ao dispor expressamente que o ensino é livre à iniciativa privada, mediante prévia autorização e observância das respectivas normas impostas pelo poder público, o art. 209⁵ da Constituição Federal consolida a participação de instituições particulares de ensino superior no esforço nacional para o atingimento das metas estabelecidas na lei fundamental. Em consonância, o Art. 207⁶ positivou a autonomia universitária, princípio que servirá como fundamento de validade tanto para atender às particularidades das instituições públicas de ensino superior quanto para delegar às instituições universitárias privadas prerrogativas de gestão com menor grau de controle por parte dos órgãos reguladores. Em verdade, opta-se por legitimar e aperfeiçoar os fundamentos do modelo dual esquadrihado pela legislação antecedente, caracterizado pela coexistência de universidades públicas, marcadamente voltadas ao cumprimento de missões atreladas à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e instituições privadas, vinculadas à lógica de complementariedade ao sistema, de modo a atender demandas de formação de recursos humanos aptas a suprir as necessidades do mercado de trabalho (SAMPAIO, 2011, p. 29-30; DA HORA-DE ARAÚJO-GONÇALVES, 2016, p. 51-69).

Pautado por estas bases, o texto constitucional estabeleceu premissas para que este formato pudesse contemplar os interesses estratégicos e, ato contínuo, assimilar os preceitos democráticos advindos do novo arranjo institucional. Um dos objetivos fundamentais traçados pelo Art. 3º da Carta Magna⁷ versa exatamente sobre a intenção de se colocar o desenvolvimento nacional como uma das prioridades do novo regime. Não obstante, um dos deveres do Estado para com a educação, delineados no Art. 208⁸, é justamente garantir o acesso da população aos níveis mais

⁵ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

⁶ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

(...)

⁸ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

elevados do ensino. Por sua vez, no intuito de exigir dos atores envolvidos com as políticas educacionais a definição de diretrizes, a fixação de metas e a formulação de estratégias para o cumprimento destes mandamentos, o constituinte tratou de encomendar dos poderes constituídos a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE)⁹, documento pensado para servir, a nível nacional, como bússola a todos os sistemas de ensino.

Todavia, a decisão pela consolidação de um sistema de educação superior composto por instituições de ensino mantidas pelo erário público e por entidades privadas, ambas com objetivos estratégicos definidos, não limitou as exigências do legislador constituinte. No Art. 206¹⁰, que dispõe a respeito dos princípios sob os quais o ensino nacional deve ser ministrado, contempla-se a garantia do padrão de qualidade como fator central na oferta dos serviços educacionais.

Ora, em uma perspectiva jurídica, políticas públicas são instrumentos de efetivação de direitos fundamentais. Deste modo, a fixação de um critério qualitativo como norma constitucional a guiar o setor educacional não se restringe ao cumprimento de uma função secundária.

Voltando-se novamente ao Art. 209 da Constituição Federal, depreende-se que as condições de entrada e de permanência de entidades privadas no sistema federal de ensino estão vinculadas ao atingimento de requisitos qualitativos definidos e aferidos continuamente pelo poder público. Desta maneira, fica latente a intenção do constituinte em impor aos integrantes do sistema de educação superior a assunção de compromissos com a qualidade do ensino ofertado. De fato, esta atitude representa um avanço institucional, pois significa que a lei maior do país assume ostensivamente a educação superior de qualidade como fator preponderante para o interesse público

(...)

⁹ O texto original do Art. 214 da Constituição Federal de 1988 exige expressamente a elaboração do Plano Nacional de Educação - PNE, nestes termos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

¹⁰ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

(...)

e, não obstante, passa a entendê-la como assunto permanente da agenda governamental.

Ao se considerar a indiferença com que o tema educação era até então tratado pela classe política, sua ascensão à classe de prioridade estatal emana um importante simbolismo. Afinal, seja sob o aspecto da definição e do controle do investimento estatal ou mesmo da relevância social almejada das instituições privadas no desempenho de suas funções acadêmicas, atrelar qualidade à educação realça a importância de formular um sistema educacional capaz de atender às expectativas de uma nação que anseia pelo desenvolvimento econômico e pelo bem-estar social (CAMPOS, 2016, p. 99).

Por seu turno, é preciso entender que o sentido de qualidade no contexto educacional é resultado do ambiente político, social e econômico ao qual o intérprete constitucional está inserido. Assim, a qualidade subjacente à educação superior era pensada, naquele momento, como meio de alavancagem da competitividade do país no cenário mundial e se constituía, ainda, como axioma vinculado à própria aceção de democracia, servindo como instrumento de inclusão social (BATISTA, 2016, p 114).

Não obstante, é perceptível que o legislador constitucional vislumbrava a educação como mecanismo de desenvolvimento socioeconômico e de adequação aos ditames do sistema capitalista. Com efeito, os impactos provocados pela globalização, mesmo no tocante às políticas educacionais, já eram sentidos no cotidiano dos estados nacionais ao redor do planeta (DALE, 2004, p. 424).

Nesta conjuntura, as variáveis intrínsecas a este fenômeno serviram como subsídio daquilo que veio a se materializar como o resultado final da temática educação na Constituição Federal de 1988 (NUNES, 2011).¹¹ Destarte, à luz do que dispõe o texto constitucional, um ensino superior de qualidade comprovadamente atestado pelo poder público, seria determinante para os anseios do país, seja a nível de atingimento de objetivos imediatos, sobretudo no que tange à expansão da educação superior às camadas sociais alijadas a este nível de ensino, ou mesmo ao alcance de alvos de longo prazo, principalmente aqueles relacionados aos aspectos econômicos, tecnológicos e de política externa.

Em suma, estavam fincados os pilares da educação superior da Nova República. Mantida a espinha dorsal de um sistema de educação superior integrado

¹¹ O autor detalha pormenorizadamente o desenrolar dos trabalhos do grupo designado para tratar da pauta educacional na Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988.

por instituições públicas e privadas, a novidade trazida no esteio da norma fundamental foi a alçada da qualidade como imperativo categórico a regê-lo. Dali em diante caberia ao poder público delinear um arcabouço infraconstitucional que pudesse harmônica e efetivamente regular instituições de educação superior com objetivos díspares, porém guiados para o atendimento de um projeto educacional norteado por um PNE.

Outrossim, o ponto inicial deste momento é a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996). É neste marco legal que concentraremos esforços a partir de agora.

3.2 As diretrizes da regulação da educação superior na LDB

Em que pese ter sido ancorada nos ditames constitucionais, o núcleo essencial da LDB foi influenciado por circunstâncias distintas daquelas envolvidas no processo constituinte. Sancionada em 20 de dezembro de 1996, ou seja, 8 anos após a promulgação da Carta Constitucional, a Lei nº 9.394/1996 foi elaborada em um contexto de ascensão de grupo político convicto em premissas encampadas pela agenda neoliberal (GOMES, 2016 *apud* CUNHA, SOUSA e SILVA (org.), 2016). Assim, o período de formatação da LDB é marcado por incisiva penetração de paradigmas educacionais disseminados por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e a UNESCO (SGUISSARDI, 2008, p. 1000-1001).

A perspectiva acima tem lastro na literatura internacional. Conforme apontamos Dale (2004, p. 426), neste lapso temporal é perceptível o alargamento do poder de ingerência das instâncias supranacionais no processo de formulação de políticas públicas educacionais em escala planetária. Condensadas em um sistema que o autor denomina de “Agenda Global Estruturada para a Educação” (DALE, 2004, p. 426), tais entidades passam a defender junto aos dirigentes dos estados nacionais a introdução de um modelo educacional uniforme, compatível com os fundamentos econômicos, políticos e culturais do capitalismo, transmitidos através do fenômeno designado como globalização (DALE, 2004, p. 436).

De todo modo, é preciso ressaltar que o advento da LDB ilustra momento de suma importância para a educação brasileira contemporânea. É por seu intermédio

que são estabelecidas as diretrizes e bases da educação nacional em consonância com os valores da nova estrutura constitucional instaurada em 1988. Há, de fato, a preocupação do legislador em institucionalizar a educação como política de estado, com ênfase na democratização do acesso e na inclusão social.

A rigor, é em seu âmago que estão contemplados os aspectos organizacionais da educação nacional, a delimitação de competências federativas, a especificação das etapas educacionais e a definição das modalidades de ensino. Outrossim, a LDB replica a exigência do planejamento educacional da nação, com a expressa estipulação de prazo para que a União elaborasse e enviasse ao Congresso Nacional a primeira versão do PNE¹². Ademais, a LDB traduz conceitualmente o arcabouço legal relativo aos profissionais da educação, além de abordar questões pertinentes às fontes de custeio e à respectiva destinação dos recursos orçamentários resguardados à educação.

Em consonância com aquilo que já havia sido parametrizado pelo constituinte originário, a LDB reitera a preocupação com a educação básica.¹³ Nesta lógica, a norma atribui aos estados e aos municípios a incumbência precípua de buscar a universalização da oferta dos serviços educacionais relacionados à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio.¹⁴

¹² Art. 87. *É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.*

(...)

¹³ Tanto o texto original da LDB quanto o atualmente vigente exaltam a prevalência do esforço estatal na busca pela universalização da educação básica:

Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo. (texto original)

(...)

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (texto vigente)

Em suma, a evolução legislativa tão somente reforça a preocupação do legislador com a garantia de acesso e permanência do aluno nas etapas que compõem a educação básica.

¹⁴ Art. 10. *Os Estados incumbir-se-ão de:*

(...)

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

No tocante ao ensino superior, convém ressaltar questão de suma importância para o escopo do presente trabalho. Consoante o disposto no Art. 16 da Lei nº 9.394/1996¹⁵, recai sobre a União, mormente sua histórica atuação na educação superior (BRASIL, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001), por meio do sistema federal de ensino, a prerrogativa de regular as instituições de educação superior mantidas por entes privados. Doravante, no Art. 45¹⁶ o legislador faz questão de reforçar que a educação superior é ofertada por instituições públicas ou privadas e, ainda, abre-se a possibilidade de existência de diferentes categorias acadêmicas, focadas na abrangência de interesses ou mesmo em função de especialidades temáticas.

Diante dos pressupostos expressos na LDB, depreende-se que o caminho escolhido pelo legislador para a condução das políticas de educação superior estava em sintonia com os preceitos difundidos pelas instâncias internacionais (SGUISSARDI, 2008, p. 1000-1001). Nesta esteira, é preciso reconhecer que um sistema de educação superior composto majoritariamente por instituições privadas demandava do poder público a formulação e o aperfeiçoamento de instrumentos regulamentares que possibilitassem compatibilizar o interesse público com os objetivos colimados na Constituição Federal, sobretudo naquilo que se esperava do setor privado enquanto ferramenta de expansão do acesso ao ensino superior e de fonte de suprimento de recursos humanos para o mercado de trabalho.

Não se deve olvidar, ainda, que a LDB, em aderência com a Constituição Federal, não desvinculou a prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada da tutela estatal. Por certo, o fato de o ensino superior ser ofertado por entidades privadas não lhe retira a natureza de bem público. Ao contrário, a norma em questão reforça a submissão da atuação de entidades privadas na educação superior às

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁵ Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; (grifo nosso)

III - os órgãos federais de educação. (texto original)

(...)

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada; (grifo nosso)

III - os órgãos federais de educação. (texto vigente)

¹⁶ Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

regras impostas pelo Estado. Afinal, a educação deve ser entendida como bem jurídico de direito público e direito social derivado da própria dignidade da pessoa humana, intrinsecamente conectado com a evolução dos direitos humanos (CAGGIANO, 2009, p. 22). Ao menos esta é a interpretação possível diante dos elementos históricos e normativos que envolvem o tema e que estão fartamente disseminados na literatura (SILVA JUNIOR e SGUISSARDI, 2005; CAGGIANO, 2009; NUNES, 2012; CARNEIRO, 2015).

Isto posto, é como base nesta premissa que a LDB impinge sólida conexão entre a oferta de serviços educacionais e o princípio basilar do padrão de qualidade, condão definidor das políticas públicas de educação superior.¹⁷ Por conseguinte, a imperatividade emanada do texto legal mobilizou ações do poder público no intuito de elaborar um arcabouço regulamentar e, paralelamente, exigiu-lhe esforços para a criação de um aparato funcional-institucional voltados à regulação, à supervisão e à avaliação de um sistema federal de ensino regido pela primazia da qualidade do ensino.

Se não há dúvidas quanto à importância que a educação superior despertou no legislador originário ao elaborar a LDB, também é incontroverso que a matéria exige enorme e contínuo esforço da União para executá-la. Consoante o exposto acima, a essência do sistema federal de ensino superior está encarnada na qualidade da oferta. Por seu turno, zelar pelo princípio qualitativo e produzir políticas públicas adequadas para um setor extremamente complexo exige do gestor muito equilíbrio, proporcionalidade e razoabilidade, sobretudo em função de estarem envolvidos fatores reais de poder representados por atores com interesses contraditórios.

Nestes termos, vasculhando a LDB, é possível inferir que o legislador tinha convicção da árdua tarefa que estava a delegar ao poder público. Era previsível que a condução de segmento com nuances distintas trouxesse a disponibilidade de um conjunto de opções normativas que permitisse certo grau de discricionariedade ao gestor no processo de tomada de decisões. Com efeito, são os enunciados dispostos

¹⁷ Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;

nos Arts. 53¹⁸ e 54¹⁹ da LDB que vão viabilizar ao órgão central de formulação de políticas públicas de educação superior, ou seja, ao Ministério da Educação (MEC), a regulação do setor privado em uma perspectiva menos intervencionista e, do mesmo modo, que criarão as condições objetivas necessárias para um modelo de gestão compatível com o estatuto jurídico de direito público das Instituições Federais de Ensino Superior.

¹⁸ O texto original do artigo 53 da LDB assim dispunha:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único.

Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

¹⁹ O texto original do artigo 54 da LDB assim dispunha:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Ora, tais dispositivos tratam justamente da regulamentação do princípio da autonomia universitária, extraído do Art. 207 da Constituição Federal, conforme acima exposto. Este tema é de fundamental importância para assimilarmos a atual configuração do sistema federal de ensino, sobretudo em razão das consequências regulatórias práticas que emanam deste instituto. A rigor, se os atributos da autonomia universitária são inatos à própria ideia de universidade pública, conquanto sua criação esteja sempre, na forma da lei, subordinada à escolha política do Estado, a hipótese de extensão das prerrogativas de autonomia às instituições particulares, trazida pelo Art. 53 da LDB, com sua inerente mitigação de processos burocráticos para a criação de cursos, será fator preponderante para a dinamização do setor privado.

De acordo com Sampaio (2011, p. 30), a ampliação das oportunidades de mercado advindas da concessão de autonomia universitária às entidades privadas de ensino superior foi um dos elementos determinantes para o setor. Consoante assevera a autora, a possibilidade de escapar das amarras regulatórias concentradas nos órgãos estatais ensejou em aumento substancial das universidades privadas no período em análise.

A vantagem desta categoria acadêmica em relação às demais se traduz na maleabilidade com que as instituições de educação superior passam a contar para a abertura de cursos, circunstância fundamental para a prospecção de tendências de perfil profissional. De fato, em um sistema caracterizado pela contemplação de demandas oriundas do mercado de trabalho, a prerrogativa de criar e extinguir cursos por atos próprios, expedir e registrar diplomas sem a necessidade de submetê-los ao crivo de uma universidade pública, além das alternativas de flexibilização curricular às vicissitudes e especificidades de cada carreira, torna-se uma vantagem competitiva de inestimável valia.

Outro aspecto destacado por Sampaio (2011, p. 31) como central no processo de consolidação do setor privado na educação superior brasileira está ligado à flexibilização da legislação para que as mantenedoras de direito privado pudessem assumir quaisquer das formas admitidas em lei. Se outrora as normas vigentes somente admitiam mantenedoras privadas sem fins lucrativos, o Decreto nº 2.306/1997²⁰ (BRASIL, 1997), ao regulamentar vários dispositivos da LDB, derruba o

²⁰ Art. 1º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer

último empecilho para que a oferta de serviços de ensino superior se amolde aos critérios de mercado. Dispensada a vedação de distribuição de lucros e dividendos entre sócios e acionistas das mantenedoras, estão criadas as condições favoráveis para o investimento maciço do capital privado no sistema de educação superior brasileiro. Assim, Sampaio é incisiva ao afirmar que “o Decreto nº 2.306/2007 constitui um marco no sistema de ensino superior no País, um divisor de águas para a sua atual configuração” (SAMPAIO, 2011, p. 31 - 32).

Com efeito, depreende-se que as diretrizes para a educação superior que brotam da LDB incumbem os gestores educacionais da tarefa de formular política pública regulatória que envolve, além do poder normatizador, os atributos do poder de polícia administrativa que sejam capazes de regular e fiscalizar instituições de educação superior públicas e privadas, apesar da evidente heterogeneidade entre as espécies. Ademais, em função do quesito qualitativo, é também missão desta política pública criar mecanismos que garantam a efetiva qualidade de ensino, em consonância com os objetivos estabelecidos pela Constituição e materializados no PNE.

Diante do exposto, é conveniente afirmar que as diretrizes lançadas pela LDB representam a internalização de aspectos que convergem com a tendência mundial no espectro regulatório da educação superior. Com efeito, percebe-se uma dinâmica, por via legiferante, de minimizar a figura do estado como ofertante direto no ensino superior e, em contrapartida, fortalecer seu poder de controle sobre a qualidade dos serviços, atributo típico do estado gerencial que estava a ser esquadrihado no Brasil deste período.

Destarte, não se pode desprezar que a LDB foi esculpida em um contexto político e econômico no qual valores emanados de entidades supranacionais impactaram sobejamente a concepção curricular, o modelo de financiamento e, no tocante ao escopo deste trabalho, o arquétipo regulatório da educação superior. Cumpre-nos ressaltar, ainda, que este movimento não foi aleatório. É ajustado ao que Dale (2004, p. 440 – 441) capta como sendo reflexo da inserção dos ditames da globalização enquanto instrumento de expansão capitalista.

Enfim, é com esse diagnóstico normativo da educação superior pós Constituição Federal de 1988 que passaremos à análise da legislação regulatória

das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

propriamente dita. Conforme propõe-se a pesquisa em tela, a ênfase também estará na regulamentação das prerrogativas e competências dos órgãos reguladores do sistema federal de ensino, instância onde se concentra as instituições de educação superior mantidas por entidades de direito privado.

3.3 Regulação do sistema federal de ensino pós LDB

As políticas públicas regulatórias do sistema federal de ensino surgem com o condão de delimitar as regras de entrada e de permanência para as instituições de ensino superior que o compõem. Missões não menos importantes contempladas pela legislação regulatória foram a designação das respectivas competências e atribuições dos órgãos reguladores encarregados de geri-lo.

A despeito da constatação de que as finalidades e as funcionalidades acima expostas derivavam de uma mesma fonte normativa, os gestores responsáveis pela formulação das políticas públicas que regem o sistema federal de ensino se preocuparam, desde a gênese, com uma dupla prospecção: de um lado, procuraram soerguer estratégias próprias para a administração de uma rede de universidades federais, mantidas pelo orçamento público e de outra banda, pavimentaram vias legais de gestão mais adequadas às especificidades das instituições privadas de ensino superior.

De início, a administração deparou-se com intercorrências regulatórias que consumiram esforços dos gestores para eliminá-las. Na esteira da abrupta extinção do Conselho Federal de Educação (CFE) e da supletiva criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), ambas ocorridas no final do exercício de 1995²¹, o Ministério da Educação (MEC) precisava resolver imediatamente o percalço decorrente de uma debilidade de ordem prática, porém de natureza hodierna.

Consoante o abordado acima, a incisiva carga valorativa reservada ao aspecto qualitativo pela nova ordem constitucional exigia do poder público ostensiva atuação na seara avaliativa. Assim, além de versar sobre a criação do CNE e de prever suas atribuições, o Poder Executivo aproveitou o ensejo e introduz na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), mais especificamente em seu art. 9º, §2º, alínea

²¹ Por intermédio da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, extingue-se o Conselho Federal de Educação – CFE e cria-se o Conselho Nacional de Educação – CNE. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acessado em 2/4/2023.

“e”²², dispositivo que induz o Ministério da Educação à elaboração de critérios voltados à condução do fluxo avaliativo do sistema federal de ensino.

Para preencher esta lacuna, sobreveio o Decreto Federal nº 2.026, publicado em 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996). Nele foram estabelecidos os procedimentos para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Ato contínuo, delegou-se expressamente à Secretaria de Educação Superior (SESu), órgão diretamente vinculado à estrutura do Ministério da Educação, a competência para conduzir os trabalhos relativos a esta política avaliativa.

Por conseguinte, em que pese o Decreto nº 2.026/1996 tratar precipuamente da avaliação, seu desiderato é de extrema relevância para a política regulatória, já que o trabalho desta esfera passa a depender organicamente dos insumos colhidos na fase de avaliação, mormente o disposto na Lei nº 9.131/1995. Em suma, na lógica do parâmetro qualitativo educacional, os subsídios avaliativos passam a se constituir no elemento fundamental para a tomada de decisão regulatória a cargo do CNE e, não obstante, do Ministro de Estado da Educação, autoridade competente para credenciar as instituições de educação superior ao sistema federal de ensino, em razão da restrição da autonomia do CNE, imposta pelo Art. 2º da aludida Lei nº 9.131/1995²³.

Outrossim, a publicação do Decreto nº 2.026/1996 resolve, ao menos em uma perspectiva normativa de curto prazo, o gargalo finalístico e funcional surgido com o novo modelo institucional. De fato, o aludido regulamento trouxe requisitos palpáveis para que o gestor público formulasse uma embrionária política pública de avaliação da educação superior, capaz de amparar o sistema regulatório. Concomitantemente, a designação da SESu como unidade funcional competente para coordenar as ações avaliativas permitiu ao Ministério da Educação racionalizar sua atuação enquanto órgão central de gerenciamento do sistema federal de educação superior.

²² Art.9ºAs Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

(...)

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

(...)

e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;

(...)

²³ Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

(...)

Doravante, já sob a vigência da LDB, que havia sido sancionada em 20 de dezembro de 1996, o Poder Executivo edita o Decreto Federal nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997 (BRASIL, 1997). Este regramento, ao dispor sobre a estrutura regimental do Ministério da Educação, confirma a SESu como unidade gestora interna do Ministério da Educação responsável pelas atividades de avaliação da educação superior.²⁴ É importante salientar, todavia, que o Decreto nº 2.147/1997, aborda outros aspectos pertinentes para a matéria regulatória. Além da questão avaliativa, a norma acopla à SESu atribuições correccionais, sobretudo atinentes à formulação de políticas e estratégias para organização e supervisão do ensino superior.²⁵ Do mesmo modo, consolida-se na SESu a missão de verdadeira mantenedora das Instituições Federais de Ensino Superior. Ademais, passa a ser competência da SESu a proposição de medidas indutivas de melhoria de qualidade e de reforma ao sistema.²⁶ Não menos

²⁴ O Art. 16 do Decreto nº 2.147/1997 insere, dentre as ações do Departamento de Política do Ensino Superior, unidade pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Educação Superior – SESu, a competência gestacional da avaliação da educação superior, *in verbis*:

(...)

Art. 16. Ao Departamento de Política do Ensino Superior compete:

(...)

II - promover a avaliação acadêmica e institucional das entidades de ensino superior públicas e privadas;

(...)

²⁵ O Art. 18 do Decreto nº 2.147/1997 insere, dentre as ações do Departamento de Organização do Ensino Superior, também unidade pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Educação Superior – SESu, a competência gestacional para propor medidas correccionais ao sistema federal de ensino, *in verbis*:

(...)

Art. 18. Ao Departamento de Organização do Ensino Superior compete:

I - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para organização e supervisão do ensino superior;

(...)

²⁶ Dentre as competências típicas designadas à SESu estava a de articular ações de reforma ao sistema federal de ensino superior, *in verbis*:

(...)

Art. 15. À Secretaria de Educação Superior compete:

I - planejar, orientar coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;

II - promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade;

III - promover o intercâmbio com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais sobre a matéria de sua competência;

IV - apoiar técnica e financeiramente as instituições de ensino superior;

V - articular-se com outros órgãos e instituições governamentais e não governamentais, visando a melhoria da educação;

VI - atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

VII - subsidiar a elaboração de programas e projetos voltados a reforma do sistema federal de ensino;

VIII - zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior.

Não obstante, o Art. 17 do Decreto nº 2.147/1997 insere, dentre as ações do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior, também unidade pertencente à estrutura organizacional da

importante é o protagonismo deste órgão na formulação da política nacional de educação superior, conquanto deixa evidente sua prerrogativa de subsidiar o PNE.²⁷ Por fim, merece destaque, mormente a conexão com a matéria em análise, a intrínseca relação da SESu com o CNE, configurada na participação efetiva do Secretário de Educação Superior na composição do Colegiado, na figura de membro nato.²⁸

Exatamente um mês após a publicação do Decreto nº 2.147/1997, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), até então figurando como apêndice do Ministério da Educação, ou seja, pertencente à administração direta, por intermédio da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997 (BRASIL, 1997), é transformado em Autarquia Federal. A alçada do Inep à categoria de entidade da administração indireta tem o nítido condão de dar-lhe autonomia

Secretaria de Educação Superior – SESu, a competência gestacional para propor medidas de indução de qualidade do sistema federal de ensino e a formulação de ações típicas de mantenedora das Instituições Federais de Educação Superior, *in verbis*:

(...)

Art. 17. Ao Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior compete;

I - coordenar e supervisionar a execução de programas de apoio à melhoria da qualidade do ensino superior das instituições públicas e privadas;

II - apoiar as instituições federais de ensino superior através de recursos orçamentários para a execução de suas atividades;

III - avaliar o desempenho gerencial das instituições federais de ensino superior;

IV - acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos relativos à infra-estrutura física das instituições federais de ensino superior, resultantes de acordos e contratos nacionais e internacionais;

V - coordenar e acompanhar a execução das atividades de apoio técnico e financeiro aos hospitais vinculados às instituições de ensino superior, visando o aprimoramento nas áreas de recursos humanos, desenvolvimento gerencial e infra-estrutura física e tecnológica.

(...)

²⁷ (...)

Art. 16. Ao Departamento de Política do Ensino Superior compete:

I - subsidiar a formulação do Plano Nacional de Educação, no âmbito da educação superior;

(...)

²⁸ Sobre a composição do Conselho Nacional de Educação – CNE, a redação da Lei nº 9.131/1995 cita expressamente que o(a) Secretário(a) de Educação Superior é membro nato da Câmara de Educação Superior:

(...)

Art. 8ºA Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República. (grifo nosso).

Em sentido complementar, o Art. 18 do Decreto nº 2.147/1997 reforça o vínculo consultivo e operacional entre o órgão colegiado e a SESu:

(...)

Art. 18. Ao Departamento de Organização do Ensino Superior compete:

(...)

II - examinar e emitir parecer sobre assuntos relacionados ao ensino superior, em especial aqueles encaminhados pelo Conselho Nacional de Educação;

(...)

administrativa, funcional e orçamentária para formular e executar políticas públicas especializadas. Dentre estas, idealizou-se a condução de ações focadas na avaliação da educação superior.²⁹

Do cotejo das normas até aqui elencadas, depreende-se que o Ministério da Educação, órgão central de formulação das políticas educacionais do sistema federal de ensino, inicia um processo de desmembramento e de complementariedade das ações de avaliação e de regulação/supervisão do sistema de educação superior. Com efeito, a criação de uma autarquia voltada tão somente para as atribuições avaliativas e a concentração de prerrogativas regulatórias em um órgão diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Educação deixa evidências concretas de que a regulação do sistema de educação superior seguiria um caminho de constante especificação, principalmente no tocante à desvinculação regulatória entre as entidades educacionais mantidas pelo poder público daquelas oriundas do setor privado.

A assertiva acima manifestada pode ser corroborada em fatos. Em 9 de julho de 2001, o Poder Executivo publicou o Decreto Federal nº 3.860 (BRASIL, 2001). Introduzido no arcabouço legislativo educacional em substituição ao Decreto nº 2.026/1996, seu escopo não se restringiu à seara avaliativa. Ao contrário, trata-se de uma norma de caráter inovador, em razão de seu conteúdo eminentemente detalhista quanto aos aspectos regulatórios endereçados ao sistema federal de educação superior.

Em verdade, o Decreto nº 3.860/2001 pode ser considerado o primeiro ato normativo que aglutina as características de uma política pública regulatória do

²⁹ Assim dispõe o Art. 1º da Lei nº 9.448/1997:

(...)

Art. 1º Fica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, transformado em Autarquia Federal vinculada àquele Ministério, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tendo como finalidades:

I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;

II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;

(...)

V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;

VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;

(...)

IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral.

sistema federal de ensino estruturada sob as premissas da Constituição Federal de 1988, pois abarca, em sua completude, questões atinentes à atuação direta e indireta do estado na educação superior, às regras de entrada e permanência no sistema e, ainda, ao componente avaliativo como variável determinante para a atuação sancionatória. Não obstante, fica latente no Decreto nº 3.860/2001 a escolha racional do gestor público pelo aprofundamento de segregação de funções, haja vista uma clarividente opção de distribuição orgânica de prerrogativas e sujeições específicas entre as unidades regulatórias que compõem o sistema federal de ensino.

Neste bojo, o Decreto nº 3.860/2001 contempla premissas substantivas para o sistema federal de ensino superior. De início, consolida a classificação das instituições de educação superior em públicas e privadas. No caso das instituições privadas, é replicada a possibilidade de as mantenedoras assumirem quaisquer das formas admitidas pelo direito brasileiro, inaugurada pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, e reiterada pela Lei nº 9.131/1995, com redação da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999 (BRASIL, 1999)³⁰. Assim, sedimenta-se no sistema de educação superior privado a legalidade da finalidade lucrativa na oferta de serviços de educação superior.

Em contrapartida, o documento prevê uma série de critérios e requisitos a serem observados pelas entidades mantenedoras de instituições de ensino superior constituídas sem a finalidade lucrativa³¹, já que nestes casos, eventualmente,

³⁰ A Lei nº 9.870/1999 inseriu o Art. 7º-A na Lei nº 9.131/1995, assim disposto:

Art. 7º-A. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

31 Art. 5º As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior sem finalidade lucrativa publicarão, para cada ano civil, suas demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes e com parecer do respectivo conselho fiscal, sendo ainda obrigadas a:

I - manter, em livros revestidos de formalidades que assegurem a respectiva exatidão, escrituração completa e regular de todos os dados fiscais na forma da legislação pertinente, bem assim de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial; e

II - conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contados da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial.

§ 1º As entidades de que trata o caput deverão, ainda, quando determinado pelo Ministério da Educação:

I - submeter-se a auditoria; e

II - comprovar:

a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de ensino superior mantida; e

b) a não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes.

estariam envolvidos benefícios fiscais. Outrossim, impõe medida de controle e monitoramento sobre a sustentabilidade financeira das entidades mantenedoras constituídas com finalidade lucrativa³².

No tocante à criação de universidades, o Decreto nº 3.860/2001 estabelece procedimentos distintos para os entes privados e públicos. Conquanto o surgimento de universidades privadas restringe-se àquelas instituições de educação superior já credenciadas, ou seja, que já possuíam um histórico de pertencimento ao sistema federal de ensino sob outra forma de organização acadêmica, geralmente faculdades ou faculdades integradas, o Art. 21 do aludido documento aduz expressamente que a inserção de novas Instituições Federais de Ensino Superior no sistema federal de ensino está condicionada a lei específica.³³ A presença deste dispositivo no corpo textual do Decreto supracitado é evidência substantiva a sustentar o argumento defendido ao longo deste trabalho, já que enfatiza uma perspectiva dicotômica no delineamento de procedimentos para a entrada de instituições de educação superior públicas e privadas no sistema federal de ensino.

Outro aspecto relevante do Decreto nº 3.860/2001 é a abordagem reservada à questão da autonomia universitária. Conforme o exposto acima, a prerrogativa de abertura e fechamento de cursos superiores sem a necessidade de autorização prévia por parte do Estado é o elemento dinâmico da política regulatória para os entes privados. Se no Decreto nº 2.306/1997 já havia sido inserida a figura do centro universitário como categoria acadêmica, juntamente com as universidades, as faculdades, as faculdades integradas e os institutos superiores ou escolas superiores, o Decreto nº 3.860/2001 consolida-o como importante vetor de expansão das instituições privadas de ensino superior³⁴.

§ 2º *Em caso de encerramento de suas atividades, as instituições de que trata o caput deverão destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente.*

³² Art. 6º *As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes.*

³³ Art. 21. *As universidades, na forma disposta neste Decreto, somente serão criadas por novo credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, e que apresentem bom desempenho nas avaliações realizadas pelo INEP, ou, no caso de instituições federais, por lei específica.*

³⁴ Art. 11. *Os centros universitários são instituições de ensino superior pluri-curriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.*

Outrossim, cabe esclarecer que a fixação do centro universitário como categoria acadêmica não é uma criação regulatória. Na verdade, trata-se de concretização de mandamento legal, contido expressamente no PNE 2001 – 2010 (BRASIL, LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001). No referido plano, a perspectiva de expansão dos centros universitários tem o mote de fomentar a oferta de educação superior por instituições não-universitárias que apresente bons índices qualitativos nas avaliações promovidas pelo Inep e, ainda, induzir a desburocratização cartorial do sistema regulatório pela via da extensão das prerrogativas de autonomia. Por elucidativo, convém transcrever trecho extraído do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), *in verbis*:

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país.

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.

Em síntese, a vantagem do centro universitário para as entidades privadas é a permissão legal para a criação e a extinção de cursos superiores sem a necessidade de consentimento prévio do órgão regulador, a exemplo do que ocorre com as universidades, sem que se exija do mantenedor o investimento em pesquisa e na manutenção de corpo docente com titulação de mestres e doutores no percentual

§ 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

§ 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o § 1º, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei no 9.394, de 1996.

§ 3º A autonomia de que trata o § 2º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e reconhecimento.

§ 4º É vedada aos centros universitários a criação de cursos fora de sua sede indicada nos atos legais de credenciamento.

§ 5º Os centros universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação.

(...)

mínimo de um terço e com dedicação exclusiva³⁵. Nesta esteira, a transformação de uma faculdade em centro universitário oportuniza ao mantenedor o desfrute de uma excelente situação de mercado.

Com efeito, criar cursos por ato próprio, não ser compelida a fomentar a pesquisa e não precisar investir em corpo docente de elevada titulação, obviamente mais oneroso, permite às mantenedoras privadas a redução de custos operacionais e a potencialização dos lucros aferidos com a oferta do serviço educacional (NUNES, 2012, p. 36). O vantajoso custo-benefício de um centro universitário para o setor privado é refletido nas estatísticas oficiais.

O Censo da Educação Superior de 2005 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – Inep, 2005) aponta que àquela época existiam 86 (oitenta e seis) universidades e 111 (cento e onze) centros universitários mantidos por entes particulares. Em contrapartida, o Censo da Educação Superior de 2021 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – Inep, 2021) apresenta o quantitativo de 91 (noventa e uma) universidades e de 338 (trezentos e trinta e oito) centros universitários vinculados a mantenedoras privadas. Infere-se, desta série histórica, a estagnação no número de universidades e o crescimento exponencial dos centros universitários, apurado em mais de 200% (duzentos por cento) em um período de 16 (dezesesseis) anos.

De outra banda, é pertinente sublinhar que o Decreto nº 3.860/2001 demarca limites importantes. Nesta linha, ao exigir que cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito sejam precedidos de manifestação do respectivo conselho de classe, bem como de expressa autorização do Ministério da Educação, o poder público relativiza a autonomia universitária. De fato, a forma contundente com que a Administração tutela o procedimento regulatório de cursos destas espécies demonstra

35 O Art. 52 da Lei nº 9.394/1996 – LDB estabelece os requisitos para que uma Instituição de Educação Superior seja classificada academicamente como Universidade da seguinte maneira:

(...)

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

(...)

uma postura de maior vigilância e cautela estatal, sobretudo em razão dos reflexos subjacentes a políticas públicas de alto impacto social, como é o caso das áreas de saúde e de administração da justiça³⁶.

Na seara funcional, o legado principal do Decreto nº 3.860/2001 foi ter compilado o arcabouço de competências avaliativas, regulatórias e supervisionais do sistema federal de ensino. Antes positivados em documentos apartados, as tarefas intrínsecas à gestão da política pública da educação superior passam a compor um mesmo regimento harmônico.

Sobre a avaliação, o Art. 16 delega ao Ministério da Educação, enquanto órgão central, a missão de coordenar a avaliação de cursos, programas e instituições de educação superior. De todo modo, em consonância com as competências legalmente atribuídas ao Inep, a organização, tal como a execução propriamente dita da avaliação institucional e dos cursos superiores, passam ao crivo direto daquela autarquia. Doravante, frisa-se a competência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como a entidade responsável pela avaliação de programas de mestrado e doutorado³⁷.

³⁶ Art. 28. A criação e o reconhecimento de cursos jurídicos em instituições de ensino superior, inclusive em universidades e centros universitários, deverão ser submetidos à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil deverá manifestar-se no prazo máximo de cento e vinte dias, contados da data do recebimento do processo, remetido pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

§ 2º A criação dos cursos de que trata o caput dependerá de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, homologada pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 29. Os atos de autorização prévia de funcionamento de cursos de medicina, psicologia, odontologia e direito ofertados por universidade, em sua sede, não se estendem a cursos oferecidos fora de sua sede.

³⁷ Art. 16. Para fins de cumprimento dos arts. 9º e 46 da Lei nº 9.394, de 1996, o Ministério da Educação coordenará a avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior.

§ 1º Para assegurar processo nacional de avaliação de cursos e instituições de ensino superior, o Ministério da Educação manterá cooperação com os sistemas estaduais de educação.

§ 2º Para assegurar o disposto no § 3º do art. 80 da Lei no 9.394, de 1996, o Ministério da Educação coordenará a cooperação e integração prevista com os sistemas de ensino estaduais.

Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:

I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;
II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
b) plano de desenvolvimento institucional;
c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;

Neste particular, a função preenchida pela Capes busca proporcionar aos gestores do sistema regulatório acesso aos dados avaliativos concernentes ao quantitativo e à qualidade da pesquisa produzida pelas instituições de educação superior. Lembre-se, por oportuno, que as universidades brasileiras possuem no fomento da pesquisa um dos pilares de sua existência, previsão contida ostensivamente no texto constitucional e replicada na LDB. Nesta medida, a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* é condição indispensável para que uma universidade possa obter ou manter tal *status* no sistema federal de ensino. Desta feita, as informações levantadas pela Capes em sua atuação típica é insumo para a tomada de decisão regulatória, principalmente em momentos que demandam a análise objetiva de solicitações de instituições de educação superior privadas que almejam se transformar ou mesmo se manter como universidades.

No espectro regulatório, destaca-se a perspectiva de sincronia entre as atividades legalmente atribuídas ao CNE e aquelas sob a custódia da SESu. Ademais, há a previsão de execução conjunta de algumas ações entre as sobreditas instâncias. Neste bojo, pode-se ressaltar o alinhamento de critérios e procedimentos condizentes aos atos autorizativos, diretrizes gerais para os regimentos internos das instituições

e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;

f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;

g) programas e ações de integração social;

h) produção científica, tecnológica e cultural;

i) condições de trabalho e qualificação docente;

j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas; e

l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação; e

III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I - organização didático-pedagógica;

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III - adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2º As avaliações realizadas pelo INEP subsidiarão os processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Art. 18. A avaliação de programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento, será realizada pela CAPES, de acordo com critérios e metodologias próprios.

de educação superior e, ainda, a importância dos resultados qualitativos apurados na fase de avaliação para a formulação global do padrão decisório³⁸.

No âmbito do Decreto nº 3.860/2001 também são contemplados preceitos inerentes à supervisão. Do texto extrai-se a compreensão de que o poder de polícia administrativa no âmbito da educação superior é acionado em casos de constatada deficiência qualitativa ou de irregularidade na aplicação da legislação educacional. No primeiro caso, a atuação supervisora tem como fato gerador os subsídios coletados na fase de avaliação. Assim, apontada a deficiência em determinado curso, a ação sancionatória estatal impõe à respectiva instituição de educação superior a execução de medidas saneadoras que visem estancá-la, sob pena de reprimendas que iam da suspensão do reconhecimento à desativação do curso. Na segunda hipótese, a deflagração do procedimento sancionador é de natureza persecutória, com a finalidade de impor sanção administrativa em eventual ilícito cometido por instituição de educação superior em face dos ditames da legislação educacional. As penalidades previstas variavam de acordo com a gravidade da irregularidade imputada à instituição de educação superior. Assim, contemplavam a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários, a intervenção

³⁸ Art. 34. O Ministério da Educação, após a aprovação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, estabelecerá os critérios e procedimentos para:

I - o credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior referidas no inciso III do art. 7º;

II - a autorização prévia de funcionamento de cursos superiores em instituições não universitárias;

III - o reconhecimento de cursos superiores, ressalvados os que dependem de deliberação individual da Câmara referida no caput; e

IV - a elaboração de regimentos por parte de instituições de ensino superior não universitária.

§ 1º Os critérios e procedimentos referidos no caput deverão levar em consideração, obrigatoriamente, os resultados da avaliação do Exame Nacional de Cursos e das demais avaliações realizadas pelo INEP.

§ 2º Compete ao Departamento de Políticas do Ensino Superior, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, considerando os resultados das avaliações realizadas pelo INEP:

I - a preparação dos atos necessários à execução dos procedimentos estabelecidos na forma do caput;

II - a instrução dos processos de deliberação obrigatória pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação; e

III - a expedição de notificação ao interessado na hipótese de indeferimento do pleito.

§ 3º Recebida a notificação de que trata o inciso III do § 2º, o interessado poderá apresentar recurso ao Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, observado o prazo de trinta dias contados da expedição da notificação.

§ 4º Na apreciação do recurso de que trata o parágrafo anterior, o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação poderá solicitar a manifestação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação sobre a matéria.

§ 5º No caso de decisão final desfavorável nos processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de autorização prévia de funcionamento de cursos superiores, inclusive os fora de sede em universidades, os interessados só poderão apresentar nova solicitação relativa ao mesmo curso ou instituição após decorrido o prazo de dois anos, a contar da publicação do ato.

na instituição de ensino superior e, em circunstâncias de elevado grau de violação legal, a norma possibilitava o descredenciamento de instituições de ensino superior do sistema federal de ensino³⁹.

Não obstante, a norma precaveu-se em estipular garantias aos discentes afetados pelos efeitos concretos decorrentes da desativação de cursos superiores ou do descredenciamento institucional. Neste cenário, o Decreto nº 3.860/2001 assegurava aos alunos, a depender das circunstâncias, a convalidação de estudos até o final do período em que estivessem matriculados para efeito de transferência ou, ainda, o registro do diploma no caso daqueles que tenham concluído o curso⁴⁰.

Por fim, consta no texto do Decreto nº 3.860/2001 a competência do Ministério da Educação, por intermédio da SESu, na figura de unidade executiva, e do CNE, enquanto órgão consultivo, para a fixação de parâmetros procedimentais para situações de suspensão de reconhecimento e de desativação de cursos superiores, suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários, intervenção e descredenciamento de instituições de educação superior⁴¹.

³⁹ Art. 35. Identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior, nos termos do art. 46 da Lei 9.394, de 1996, ou o descumprimento do disposto no termo de compromisso mencionado no art. 25 deste Decreto, o Poder Executivo determinará, em ato próprio, conforme o caso:

I - a suspensão do reconhecimento de cursos superiores;

II - a desativação de cursos superiores;

III - a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários;

IV - a intervenção na instituição de ensino superior; e

V - o descredenciamento de instituições de ensino superior.

§ 1º O baixo desempenho em mais de uma avaliação no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP poderá caracterizar as deficiências de que trata o caput.

§ 2º O ato de intervenção referido no caput especificará sua amplitude, prazo e condições de execução, e será acompanhado de designação de dirigente pro tempore.

40 Art. 37. No caso de desativação de cursos superiores e de descredenciamento de instituições, caberá à entidade mantenedora resguardar os direitos dos alunos, dos docentes e do pessoal técnico administrativo.

Parágrafo único. São assegurados aos alunos de cursos desativados ou com o reconhecimento suspenso:

I - a convalidação de estudos até o final do período em que estiverem matriculados para efeito de transferência; e

II - o registro do diploma no caso daqueles que tenham concluído o curso ou estejam matriculados no último período letivo, desde que comprovado o aproveitamento escolar.

41 Art. 36. O Ministério da Educação, ouvida a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, estabelecerá os procedimentos para:

I - suspensão do reconhecimento de cursos superiores;

II - a desativação de cursos superiores;

III - a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários, observado o disposto no caput do art. 35;

IV - a intervenção em instituição de ensino superior; e

V - o descredenciamento de instituições de ensino superior.

Apesar das bases materiais do Decreto nº 3.860/2001 terem permanecido incólumes até o ano de 2006, durante este interstício foram observados ajustes de ordem institucional na gestão do sistema federal de ensino. Seguindo a tendência de adequar a estrutura organizacional a modelos e tarefas próprias de regulação de instituições privadas e públicas, mesmo que vinculados a um único arcabouço legal, normas pontuais foram elaboradas com o objetivo de trazer maior racionalidade e especialização na distribuição de competências.

Nesta conjuntura, o Decreto nº 4.637, de 21 de março de 2003 (BRASIL, 2003), ao promover reformulação regimental do Ministério da Educação, criou o Departamento de Supervisão do Ensino Superior⁴². Subordinada à SESu, a unidade em questão recebeu a incumbência de criar instrumentos e protocolos relacionados à averiguação das condições estruturais e pedagógicas para o credenciamento de instituições de ensino superior não universitárias e para a autorização de cursos superiores solicitados por instituições não alcançadas pela autonomia universitária.

A despeito da norma não dispor textualmente, na prática tais atribuições estavam adstritas à regulação do setor privado. Tal como exposto acima, as Instituições Federais de Ensino Superior nasciam, por imposição da respectiva lei criadora, com a conformação acadêmica de universidade e, neste sentido, eram detentoras originárias da prerrogativa da autonomia universitária. Por conseguinte, não estavam submetidas às amarras regulatórias desta natureza.

Não obstante, o Decreto nº 4.637/2003 direciona ao Departamento de Supervisão do Ensino Superior a execução de ações inerentes à seara sancionatória. Assim, estavam submetidas à sua jurisdição as atividades de organização,

⁴² Art. 17 Ao Departamento de Supervisão do Ensino Superior compete:

- I - promover a implementação das políticas educacionais pertinentes ao ensino superior;*
- II - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para a organização e a supervisão do ensino superior;*
- III - desenvolver diretrizes e instrumentos para procedimentos de verificação das condições existentes para credenciar instituições de ensino superior não universitárias e para autorizar cursos de graduação em instituições de ensino superior novas, em articulação com os comitês assessores designados pela Secretaria de Educação Superior;*
- IV - organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão no âmbito do ensino superior;*
- V - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional em vigor;*
- VI - gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos;*
- VII - subsidiar o Conselho Nacional de Educação sobre credenciamento, reconhecimento de instituições de ensino superior universitárias, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores; e*
- VIII - apoiar a execução de programas de ensino e extensão, visando a adequação das instituições de ensino superior à realidade local e regional e a sua integração com a sociedade*

acompanhamento e coordenação das comissões de supervisão, designadas para apurar condutas e atos de instituições de educação superior que porventura violassem a legislação educacional. Em suma, depreende-se que o intuito do poder público ao exarar o referido Decreto foi reforçar institucionalmente o paradigma regulatório estabelecido pelo Decreto nº 3.860/2001. Afinal, a criação do Departamento de Supervisão do Ensino Superior representou a condensação de atividades ajustadas às nuances da política regulatória do ensino superior privado em um único espaço decisório. Ademais, proporcionou, ao menos em uma perspectiva regimental, a oportunidade de a SESu aglutinar ações típicas das Instituições Federais de Educação Superior em áreas compatíveis com as características específicas da gestão de um ente público.

Doravante, o Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003 (BRASIL, 2003) trouxe alguns ajustes nas competências do Departamento de Supervisão do Ensino Superior. Todavia, as alterações não ensejaram maiores consequências regulatórias. Ao contrário, o regulamento sobreveio para aprimorar as competências do setor, sobretudo na perspectiva de melhor adequar as atribuições da SESu e do CNE. Desta feita, a redação aduzida no Art. 18 foi aperfeiçoada, deixando mais clara a prerrogativa do Departamento de Supervisão do Ensino Superior para definir diretrizes e instrumentos para credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como a forma interacional entre aquela unidade e o CNE na proposição de normas e processos⁴³. De resto, realizados tais reparos de alcance

⁴³ Art. 18. Ao Departamento de Supervisão do Ensino Superior compete:

- I - promover a implementação de políticas educacionais pertinentes ao ensino superior;*
- II - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para a organização e a supervisão do ensino superior;*
- III - definir diretrizes e instrumentos para credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores;*
- IV - organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão do ensino superior;*
- V - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;*
- VI - gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos relacionados a avaliação e supervisão;*
- VI - interagir com o Conselho Nacional de Educação com vistas ao aprimoramento da legislação e normas do ensino superior, dos processos avaliativos, subsidiando, inclusive, aquele Conselho nas suas avaliações com vistas ao credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos; e*
- VIII - formular, implementar e apoiar programas, em conjunto com as instituições de ensino superior, visando à melhoria das instituições como um todo e, em particular, dos cursos de graduação, bem como atividades de extensão voltadas à adequação das instituições a realidade local e regional.*

formal e semântico, os aspectos materiais postulados no Decreto nº 3.860/2001 foram preservados.

O Decreto nº 4.791/2003 foi superado pelo Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004 (BRASIL, 2004) e, com ele, foi entronizada importante disposição para o sistema federal de ensino. Se até então a gestão regulatória estava concentrada na SESu e no CNE, o novo regulamento delega à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) a competência para credenciar e recredenciar os centros de educação tecnológica privados, bem como autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de seus cursos superiores de tecnologia. Nesta esteira, passa-se também ao crivo da SETEC as ações intrínsecas à supervisão e à avaliação sobre a matéria⁴⁴.

A inserção da SETEC como agente regulador decorre de fatores perceptíveis na legislação. O PNE 2001 - 2010 (BRASIL, LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001) sinalizou que a solução para o atendimento à demanda reprimida no acesso educação superior, derivada da expansão demográfica, da ampliação do ensino médio e das complexidades inerentes ao mercado de trabalho, passaria pela estratégia de implementar política pública indutiva à formação técnica e profissional em nível superior. Neste sentido, dispõe literalmente a Lei nº 10.172/2001, *litteris*:

Entretanto, como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê -se uma explosão na demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível freqüentavam cursos noturnos; na rede estadual esta porcentagem sobe para 62%.

(...)

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.

Doravante, em 18 de dezembro de 2002, por intermédio da Resolução CNE/CP

⁴⁴ Art. 14. À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete:

(...)

XIII - credenciar e recredenciar os centros de educação tecnológica privados, bem como autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de seus cursos superiores de tecnologia;

(...)

XVII - estabelecer diretrizes para as ações de expansão, supervisão e avaliação da educação profissional e tecnológica em consonância com o Plano Nacional de Educação.

(...)

nº 3, o Conselho Pleno (CP) do CNE (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002) institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. Em face das especificidades introduzidas nesta norma, inclusive com a previsão expressa de prazo para a avaliação das políticas públicas de implementação dos cursos superiores de tecnologia⁴⁵, o Ministério da Educação decide pragmaticamente conferir ao alvedrio da SETEC a execução da política regulatória subjacente ao setor.

Com efeito, a operacionalização das diretrizes colacionadas na Resolução CNE/CP nº 3/2002 e, nesta perspectiva, o atendimento aos parâmetros aduzidos pelo PNE 2001 – 2010, demandavam *expertise*. Enfim, sendo a SETEC a unidade do Ministério da Educação com experiência empírica na área, a decisão mais segura e racional passava por sua participação na gestão da política pública regulatória, já que a abertura de cursos superiores de tecnologia mexia veementemente com a estrutura do sistema de educação superior privado. Deste modo, a regulamentação de cursos voltados à formação do cidadão com as competências emergentes do mundo do trabalho (DE JESUS, GRIBOSKI, BOTELHO, DUARTE, 2016) exigia que a política pública de afirmação dos cursos tecnológicos fosse conduzida por instância governamental com a aptidão temática e funcional específica. Neste contexto, era a SETEC, e não a SESu, a unidade do Ministério da Educação que apresentava as melhores condições para coordenar a expansão ordenada dos cursos superiores de tecnologia no sistema federal de ensino.

Pouco antes da publicação do Decreto nº 5.159/2004, advém ao mundo jurídico norma que altera sobremaneira o contexto regulatório da educação superior brasileira. A Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), inaugura a era do SINAES. Por conseguinte, consolida a avaliação da educação superior como política pública de estado (SOUZA & FERNANDES, 2016).

A importância do SINAES para o sistema regulatório é incontestável. Trata-se da lei que estipula categoricamente os resultados avaliativos das instituições de educação superior e os respectivos cursos e alunos como referencial básico dos processos de regulação e de supervisão⁴⁶. Ademais, é o ato normativo que consolida

⁴⁵ Art. 15. O CNE, no prazo de até dois anos, contados da data de vigência desta Resolução, promoverá a avaliação das políticas públicas de implantação dos cursos superiores de tecnologia.

⁴⁶ Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

o Inep como ente estatal designado para gerir a política pública de avaliação da educação superior, esvaziando a SESu de quaisquer resquícios funcionais neste sentido⁴⁷. Não obstante, cria-se, por seu intermédio, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado responsável pela coordenação e supervisão do SINAES⁴⁸.

Conforme discorre Batista (2016, p. 113 - 114), as características históricas da educação superior brasileira, genealogicamente influenciada pela presença massiva das entidades privadas, impeliu o Estado a estruturar um sistema de avaliação que permitisse municiar os atores envolvidos nas políticas educacionais, dentre as quais a regulatória. Não obstante, foi demonstrado acima que a Constituição Federal de 1988 postulou a qualidade como princípio basilar da educação nacional, tornando evidente a necessidade de instrumentos típicos de uma política pública avaliativa para definir e mensurar o padrão de qualidade da educação superior.

Desta feita, o SINAES é concebido com o objetivo de prover diagnósticos ao gestor educacional, permitindo-o entender a realidade social e qualitativa que permeia a educação superior nacional. Neste bojo, é por meio dos eixos, das dimensões e dos indicadores avaliativos que são erigidas as diretrizes, os objetivos e as metas do PNE,

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (Grifo nosso)

47 Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

48 Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

as possíveis soluções para os problemas que afetam a educação superior e a base concreta para a política regulatória.

Acertadamente, Furtado (2017, p. 199) vai imputar à criação do SINAES o fato gerador de uma profunda reestruturação dos órgãos do Ministério da Educação responsáveis não somente pela avaliação, mas também pela regulação e pela supervisão da educação superior. Nesta senda, a consumação do SINAES redundou também em uma incisiva reformulação na legislação regulatória.

Prova disso é a edição do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 (BRASIL, 2006). Ao revogar o Decreto nº 3.860/2001, a sobredita norma torna-se o principal ato regulamentar a versar sobre a regulação da educação superior. Todavia, sua abrangência temática também se fez sentir na supervisão e na avaliação⁴⁹. Engloba, ainda, contundentes alterações na estrutura de competências e atribuições no sistema federal de ensino. Em complemento, elenca fases e etapas intrínsecas ao fluxo processual.

No tocante à função regulatória, escopo deste trabalho, pode-se afirmar que o Decreto nº 5.773/2006 mira o setor privado. Até este ponto, nenhuma novidade, pois os regulamentos anteriores seguiram rota análoga. Conforme sublinhado acima, o modelo brasileiro de expansão da educação superior é atavicamente dependente das instituições mantidas por pessoas jurídicas de direito privado, vocacionadas para a formação profissionalizante (BATISTA, 2016, p. 114, NUNES, 2012, p. 38). Sendo assim, a confecção de legislação voltada à regulamentação dos estabelecimentos de direito privado é uma consequência lógica e compreensível.

Por seu turno, depreende-se da análise atenta do Decreto nº 5.773/2006 a intenção de se ampliar o intervencionismo e o controle regulatório do poder público a partir dos atos autorizativos. Nesta esteira, observa-se a preocupação da norma em especificar condutas que configuram irregularidades administrativas, sobretudo em situações que emergem evidências de atuação indevida de instituições de educação superior. Ademais, impõe-se expressamente ao agente público a obrigação de interpretação estrita e literal dos atos autorizativos⁵⁰.

⁴⁹ O preâmbulo do Decreto nº 5.773/2006 aduz: *Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.*

⁵⁰ Os artigos 10 e 11 do Decreto nº 5.773/2006 indicam as linhas gerais da atuação regulatória. Tais dispositivos enfatizam a importância dos atos autorizativos na condução da política regulatória: (...)

A rigor, o sistema federal de ensino superior tem no Decreto nº 5.773/2006 um paradigma cartorial sistematizado que compreende órgãos e fluxos processuais delineados para a gestão das espécies de atos regulatórios. Neste bojo, a política regulatória se torna um instrumento do Estado que busca, pela via burocrática, controlar a estrondosa expansão do ensino superior ocorrida no início do século XXI, ancorada em ações públicas de financiamento, tais como o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni) (FURTADO, 2017, p – 200).

Com efeito, a política de ampliação de acesso ao nível superior atendia a preceitos constitucionais e às metas estabelecidas pelo PNE. Contudo, a opção dos gestores públicos em seguir o caminho do alargamento das vagas de ensino superior

Art. 10 O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

§1º São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

§2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de educação superior.

§3º A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

§4º Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.

§5º Havendo divergência entre o ato autorizativo e qualquer documento de instrução do processo, prevalecerá o ato autorizativo.

§6º Os prazos contam-se da publicação do ato autorizativo.

§7º Os atos autorizativos são válidos até sessenta dias após a comunicação do resultado da avaliação pelo INEP, observado o disposto no art. 70.

§8º O protocolo do pedido de reconhecimento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.

§9º Todos os processos administrativos previstos neste Decreto observarão o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 11. O funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configura irregularidade administrativa, nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal.

§1º Na ausência de qualquer dos atos autorizativos exigidos nos termos deste Decreto, fica vedada a admissão de novos estudantes pela instituição, aplicando-se as medidas punitivas e reparatórias cabíveis.

§2º A instituição que oferecer curso antes da devida autorização, quando exigível, terá sobrestados os processos de autorização e credenciamento em curso, pelo prazo previsto no parágrafo único do art. 68.

§3º O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.

§4º Na hipótese do § 3º, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias, sem efeito suspensivo.

pela via privada teve como efeito colateral a gestação de um paradoxo estrutural. Enquanto a demanda por abertura de instituições e de cursos superiores aumentou exponencialmente, o aparato regulatório permaneceu estático. Furtado (2017, p. 200 – 201) demonstra-nos em números o colapso estrutural ao qual o sistema regulatório foi submetido neste período:

Do final de 2007, até meados de 2011, a resposta aos pedidos de atos autorizativos de cada uma das secretarias, principalmente da SESu, com número bem maior de demandas, ocorreu de forma bastante heterogênea. O volume de processos, em conjunto com a complexidade de seus fluxos e com o número de órgãos e entidades envolvidas, gerou um enorme represamento de análises pendentes. A título de exemplo, foram protocolados, somente em 2007, mil e dezoito processos de credenciamento de instituições de educação superior. Desse montante, passado o primeiro trimestre de 2011, apenas quatro processos haviam sido concluídos com análise detalhada e fluxo processual completo e oitocentos e oito arquivados, após análise simplificada e interrupção do fluxo processual.

A assertiva acima nos apresenta o ensejo propício para abordar aspecto relevante. Conforme o exposto acima, o Decreto nº 5.159/2004 havia reservado à SETEC a competência regulatória do setor privado de ensino superior quanto aos cursos superiores de tecnologia. De toda sorte, o advento do Decreto nº 5.773/2006 não somente reforça a atuação da SETEC nesta área, mas vai além. Vendo-se encurralada com a abrupta escalada de processos regulatórios protocolados pelo setor privado, a solução regulamentar/funcional encontrada pela Administração para mitigar este ambiente institucional bastante hostil foi diluir ainda mais as atribuições regulatórias entre os órgãos já existentes no organograma do Ministério da Educação.

Neste contexto, insere-se como órgão regulatório da educação superior a Secretaria de Educação a Distância (SEED)⁵¹. Em suma, a inclusão daquela unidade

⁵¹ As competências da Secretaria de Educação a Distância – SEED estão dispostas no Decreto nº 5.773/2006, da seguinte forma:

Art.5º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias, exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

(...)

§4º À Secretaria de Educação a Distância compete especialmente:

I - exarar parecer sobre os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, no que se refere às tecnologias e processos próprios da educação a distância;

II - exarar parecer sobre os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de educação a distância, no que se refere às tecnologias e processos próprios da educação a distância;

III - propor ao CNE, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância;

se justificava em razão de o Decreto nº 5.773/2006 ter englobado os atos autorizativos inerentes à Educação a Distância (EAD) dentre aqueles tutelados pela política regulatória. Na prática, observa-se que os impactos regulatórios da política de expansão da educação superior refletem na difusão de competências temáticas, tornando o processo de tomada de decisão mais técnico e especializado, porém, com relevante aumento do nível de complexidade, já que passa a envolver outro ator na estrutura de comando do sistema. Sobre o assunto, Furtado (2017, p. 200) aduz:

Em função da grande repercussão social e econômica, o sistema regulatório federal deparou-se com a necessidade de fornecimento de respostas céleres às demandas de atos autorizativos, especialmente no contexto de expansão dos programas de financiamento, que redefiniu metas e estratégias governamentais. Não ocorreu, no entanto, de forma complementar, a devida estruturação do órgão responsável pela regulação, que, ao tempo do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, na verdade configurava-se em três secretarias do Ministério da Educação: a Secretaria de Educação Superior – SESu; a Secretaria de Educação Tecnológica – Setec; e a Secretaria de Educação a Distância – Seed.

Se a Lei do SINAES representa um marco histórico para a avaliação do ensino superior, o Decreto nº 5.773/2006 é o símbolo do atual sistema regulatório. A despeito das alterações promovidas *a posteriori*, o modelo de gestão encampado no bojo do Decreto nº 5.773/2006, caracterizado pela especialização funcional no exercício das prerrogativas regulatórias e da primazia dos atos autorizativos como núcleo essencial do sistema, permanecem vigentes. Com efeito, a longevidade do Decreto nº 5.773/2006 corrobora sua importância e seu legado. Ao longo de 11 (onze) anos, o sistema federal de ensino foi regido por seus postulados. Não obstante, as alterações promovidas em seu texto, ou mesmo aquelas regras elaboradas em normativo próprio, tiveram o condão de ajustar seu formato em razão de conjunturas específicas, sem, no entanto, desestabilizar suas bases axiológicas.

O Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), é exemplo típico de norma que emanou com o objetivo de recrudescer os valores subjacentes ao Decreto nº 5.773/2006. Foi por intermédio dele que o Ministério da Educação realizou profunda reestruturação organizacional em seus órgãos e em suas entidades

IV - estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância; e

V - exercer, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação.

vinculadas. Neste bojo, foi criada a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). Esta unidade surge com o claro objetivo de concentrar em um só órgão as ações inerentes à regulação e à supervisão da educação superior⁵².

Não obstante, o desentranhamento das atividades regulatórias precípua do setor privado deixa para a SESu a responsabilidade de gerir de modo específico as universidades públicas e para a SETEC a atribuição de coordenar e regular tão somente a rede federal de ensino profissional e tecnológico. Nesta senda, observa-se a concretização daquilo que estava implicitamente configurado no Decreto nº 5.773/2006, ou seja, o distanciamento quase completo da aplicação prática das regras regulatórias às instituições educacionais mantidas pelo erário público. Ora, conforme o exposto anteriormente, a *práxis* do sistema federal de ensino, sobretudo após a promulgação da LDB, é marcada, mesmo que tacitamente, pelo estabelecimento de vias próprias de regulação para o setor privado, em detrimento do setor educacional público, submetido a regime jurídico próprio e vinculado a objetivos específicos.

Assim, se outrora a gestão regulatória especializada passava por atribuições e prerrogativas centrífugas, espalhadas entre as diversas secretarias do Ministério da Educação, tais como a SESu, posteriormente a SETEC e, por derradeiro, a SEED, o poder público muda sua estratégia. Destarte, com o surgimento da SERES é possível depreender que os *policy makers* do Ministério da Educação passam a considerar que a melhor alternativa possível de a política pública regulatória dar respostas céleres ao assombroso quantitativo de atos autorizativos demandados pelo setor privado seria por meio de ações coordenadas em um movimento centrípeto de decisão (FURTADO, 2017, p. 201).

⁵² A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES é criada pelo Decreto nº 7.480/2011, com as seguintes competências:

(...)

Art. 27. À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior compete:

I - zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior, profissional e tecnológica;

II - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;

III - promover a supervisão relativa ao credenciamento e reconhecimento das instituições que integram o Sistema Federal de Educação Superior, bem como a autorização e o reconhecimento de seus cursos superiores de graduação;

IV - credenciar e reconhecimento das instituições de educação tecnológica privadas, bem como autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de seus cursos superiores de tecnologia;

V - estabelecer diretrizes para as ações de supervisão, avaliação e regulação da educação profissional e tecnológica em consonância com o PNE; e

VI - estabelecer diretrizes e instrumentos com vistas à supervisão e regulação da educação a distância.

Em contrapartida, é preciso reconhecer que o rearranjo na cadeia de poder decisório não altera a substância da política pública. A despeito da implementação de um novo método de governança, calcado em modelo funcional aproximado ao de uma agência reguladora⁵³, o cerne das preocupações continua a ser a gestão dos atos autorizativos. Evidência concreta neste sentido pode ser extraída do atual PNE (BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

A meta 12 do PNE 2014 – 2024 trata da expansão da taxa de matrículas na educação superior, nos seguintes termos:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Por sua vez, como ferramenta estratégica projetada para o atingimento da meta em comento, vê-se que à regulação é designada missão atrelada à melhoria dos fluxos processuais, tal qual aquela vislumbrada pelo Decreto nº 5.773/2006:

12.19) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino.

Em síntese, depreende-se que a fórmula inaugurada pelo Decreto nº 5.773/2006 fixou os objetivos da política regulatória na execução de ações que pudessem aperfeiçoar aspectos internos da máquina pública, com a finalidade de tornar mais dinâmico o processo burocrático de análise dos atos autorizativos. Outrossim, é preciso reiterar que a implantação deste projeto cartorial centralizado fica materialmente consolidado com a criação da SERES. Com efeito, a atomização das atribuições regulatórias em um órgão específico reflete o movimento da administração no sentido de direcionar, a médio e longo prazo, os rumos da política

⁵³ A intenção do Poder Executivo, sobretudo por parte do Ministério da Educação, em criar uma agência reguladora, especializada na regulação da educação superior privada, pode ser aferida na obra de Furtado:

FURTADO, R. A.. *Regulação da Educação Superior: A Atuação Estatal e a Medida de Atendimento ao Interesse Público*. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 3, n. 1, p. 199-220, maio de 2017.

pública regulatória em um sentido que seja possível catalisar as instâncias decisórias, tornando excepcional e subsidiária a participação de outros atores governamentais na gestão dos atos autorizativos.

A sucessão do Decreto nº 5.773/2006 pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017) não significou modificações nas premissas instituídas pelo modelo regulatório anterior. Todavia, o novo regulamento é marcado pela ênfase na utilização dos resultados avaliativos como fator agregado ao fluxo regulatório. Nesta linha, o Decreto nº 9.235/2017 é composto de elementos que conectam a qualidade do ensino a espécies de bônus regulatórios. De maneira geral, a pretensão da norma é recompensar aquelas instituições de educação superior com conceitos qualitativos elevados, apurados durante o ciclo avaliativo do SINAES, com a desburocratização processual de atos autorizativos.

Vários são os institutos estabelecidos no Decreto nº 9.235/2017 que trabalham com a perspectiva de proporcionar privilégios regulatórios ao desempenho qualitativo. Um deles é o credenciamento prévio, espécie prevista no Art. 24 do referido Decreto. Por seu intermédio, permite-se a operacionalização de instituição de educação superior em momento anterior à etapa de avaliação *in loco* institucional àquelas mantenedoras que possuam outras instituições recredenciadas com conceito máximo de qualidade, bem como não tenha incorrido em penalidades derivadas de irregularidades apuradas em processo administrativo de supervisão⁵⁴.

Em termos pragmáticos, a hipótese contemplada pela figura do credenciamento prévio redundaria em considerável antecipação de prazos para a efetiva atividade acadêmica. Em regra geral, o credenciamento de uma instituição de educação superior perpassa cinco etapas procedimentais, nas quais atuam quatro órgãos distintos⁵⁵. Em contrapartida, no caso de atendimento aos requisitos do

⁵⁴ Art. 24. O Ministério da Educação poderá estabelecer, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, processo de credenciamento prévio para instituições vinculadas cujas mantenedoras possuam todas as suas mantidas já recredenciadas com CI, obtido nos últimos cinco anos, maior ou igual a quatro e que não tenham sido penalizadas em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos dois anos, contado da data de publicação do ato que penalizou a IES, conforme documentos e critérios adicionais a serem estabelecidos em regulamento.

(...)

⁵⁵ Art. 19. A mantenedora protocolará pedido de credenciamento junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, observado o calendário definido pelo Ministério da Educação.

§ 1º O processo de credenciamento será instruído com análise documental, avaliação externa *in loco* realizada pelo Inep, parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação e parecer do CNE, a ser homologado pelo Ministro de Estado da Educação.

(...)

credenciamento prévio, a mantenedora terá a prerrogativa de ofertar seus cursos ainda na fase de análise documental, estágio inicial do processo de credenciamento, realizado pela SERES. Desta feita, preenchidos os critérios do Art. 24 do Decreto nº 9.235/2017, abre-se a possibilidade para que a mantenedora postule à SERES a expedição imediata do ato autorizativo que permita o funcionamento da instituição de educação superior.

Outro incentivo regulatório derivado da excelência qualitativa está disposto no Art. 27. Trata-se da concessão de autonomia para registro de diplomas à faculdade avaliada com conceito institucional máximo em dois ciclos avaliativos seguidos e que, concomitantemente, ofereça a menos um curso de pós-graduação *stricto sensu* e, ainda, não possua histórico de punições decorrentes de processo administrativo de supervisão⁵⁶.

Até então, por imposição do Art. 48, §1º da LDB⁵⁷, somente as universidades poderiam proceder com o registro dos diplomas expedidos pelas faculdades. Por conseguinte, a possibilidade aberta pelo Art. 27 do Decreto nº 9.235/2017 gera a oportunidade para que as faculdades catalisem seus processos burocráticos e, ato contínuo, promovam contenção de gastos, pois evita-se o traslado de documentos e a dependência em relação aos serviços registrais das universidades.

As diferenças entre o Decreto nº 9.235/2017 e o Decreto nº 5.773/2006 também são sentidas na tentativa de reduzir o volume de atos autorizativos que demandam a atuação tautológica dos órgãos regulatórios. O credenciamento de instituições de educação superior para a oferta de cursos na modalidade a distância é um caso típico.

⁵⁶ Art. 27. As faculdades com CI máximo nas duas últimas avaliações, que ofertem pelo menos um curso de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido pelo Ministério da Educação e que não tenham sido penalizadas em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos dois anos, contados da data de publicação do ato que a penalizou, poderão receber a atribuição de registrar seus próprios diplomas de graduação, nos termos de seu ato de credenciamento, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. As faculdades citadas no caput perderão a atribuição de registrar seus próprios diplomas de graduação nas seguintes hipóteses:

I - obtenção de conceito inferior em avaliação institucional subsequente;

*II - perda do reconhecimento do curso de pós-graduação *stricto sensu* pelo Ministério da Educação; ou*

III - ocorrência de penalização em processo administrativo de supervisão.

⁵⁷ Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

(...)

Antes do Decreto nº 9.235/2017, somente as instituições de educação superior credenciadas para a oferta de cursos superiores presenciais estavam habilitadas a requerer o credenciamento para a modalidade a distância. A chegada do novo regulamento altera este cenário. Assim, abre-se a possibilidade de que o credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância seja requerido de forma autônoma ou mesmo conjunta ao credenciamento presencial⁵⁸.

O Decreto nº 9.235/2017 ampliou as categorias de atos autorizativos abrangidos pela autonomia universitária. Enquanto regido pelo Decreto nº 5.773/2006, o credenciamento de *campus* fora de sede se restringia às universidades. Contudo, a abertura de cursos dependia de autorização prévia do poder público. Na prática, isso significava que os *campi* localizados em municípios distintos à cidade sede da universidade funcionavam tal qual uma faculdade, pois qualquer novo curso deveria passar obrigatoriamente pelo crivo da SERES.

Por sua vez, o novel diploma regulatório inova ao prever, em seu Art. 31⁵⁹, a possibilidade de abertura de *campus* fora de sede aos centros universitários. No tocante às universidades, as alterações são igualmente benéficas ao setor privado. De acordo com o Art. 32⁶⁰, na hipótese de contar com corpo docente formado por professores mestres ou doutores, contratados em regime de tempo integral, o *campus* baseado fora do município sede da universidade passa a gozar das prerrogativas de autonomia para criar cursos por ato próprio. Em suma, permite-se que o *campus* fora de sede opere como unidade avançada da universidade, sem a necessidade de autorização prévia do órgão regulador para a oferta de cursos superiores que sejam do interesse institucional.

Os elementos de análise até aqui assimilados denotam que as diferenças inseridas no Decreto nº 9.235/2017 não se traduzem em uma mudança estrutural no paradigma regulatório do sistema federal de ensino superior. Com efeito, a primazia do sistema mantém seu foco no controle estatal dos atos autorizativos, mormente a

⁵⁸Art. 18. O início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

(...)

§ 2º É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade presencial, ou na modalidade a distância, ou em ambas as modalidades.

⁵⁹ Art. 31. Os centros universitários e as universidades poderão solicitar credenciamento de *campus* fora de sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que o Município esteja localizado no mesmo Estado da sede da IES.

⁶⁰ Art. 32. O *campus* fora de sede integrará o conjunto da instituição.

§ 1º Os *campi* fora de sede das universidades gozarão de atribuições de autonomia desde que observado o disposto nos incisos I e II do caput do art. 17 no *campus* fora de sede.

tentativa de se induzir a melhoria da qualidade de ensino através de uma política calcada na retribuição regulatória, revestida na agilização de processos administrativos e na ampliação da autonomia universitária.

No entanto, é preciso salientar que o Decreto nº 9.235/2017 compõe-se também por temáticas que refletiam fatores e variáveis compatíveis com o momento de sua elaboração. Nesta medida, encontra-se regulamentada a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, pauta inexistente no Decreto nº 5.773/2006.

Até então regidos exclusivamente pela Resolução nº 1, de 8 de junho de 2007 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2007), com alterações promovidas pela Resolução nº 7, de 8 de setembro de 2011 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011), ambas formuladas pela Câmara de Educação Superior (CES), colegiado pertencente ao CNE, os cursos de pós-graduação *lato sensu*, também conhecidos como cursos de especialização, somente podiam ser ofertados por instituições de educação superior devidamente credenciadas, com o funcionamento regular de pelo menos um curso de graduação. Todavia, a edição do Decreto nº 9.235/2017 implica pertinente alteração. Com efeito, o regulamento prevê, em seu Art. 29⁶¹, que entidades com oferta exclusiva de cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, devidamente reconhecidos pelo Ministério da Educação, passam a ter a autorização do poder público para ofertar cursos de especialização. Em suma, o Decreto nº 9.235/2017 torna possível que entidades altamente qualificadas em determinado segmento de pesquisa possam viabilizar à sociedade cursos de pós-graduação *lato sensu* sem a necessidade de se tornarem instituições de educação superior.

No mesmo sentido, deve-se destacar a abordagem explícita que o Decreto nº 9.235/2017 reserva aos cursos de Medicina. Ao instituir o Programa Mais Médicos, a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013), impõe rito específico para a autorização de cursos de Medicina por instituições de educação superior mantidas por

⁶¹ Art. 29. As IES credenciadas para oferta de cursos de graduação podem oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade em que são credenciadas, nos termos da legislação específica.

§ 1º As instituições que ofertam exclusivamente cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos pelo Ministério da Educação podem oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* nas modalidades presencial e a distância, nos termos da legislação específica.

§ 2º A oferta de pós-graduação *lato sensu* está condicionada ao funcionamento regular de, pelo menos, um curso de graduação ou de pós-graduação *stricto sensu*, nos termos da Seção XII deste Capítulo.

§ 3º Os cursos de pós-graduação *lato sensu*, nos termos deste Decreto, independem de autorização do Ministério da Educação para funcionamento e a instituição deverá informar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação os cursos criados por atos próprios, no prazo de sessenta dias, contado da data do ato de criação do curso..

entidades privadas. Consoante aduz o Art. 3^{o62} da sobredita Lei, a autorização para a oferta de curso de Medicina pelo setor privado fica restrita a chamamento público, no qual devem ser avaliados critérios que extrapolam a questão educacional, passando obrigatoriamente pela inserção de quesitos relacionados às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS) e, não obstante, fatores que envolvam a assunção de compromissos pelos municípios interessados em hospedar o curso. Neste contexto, o Decreto nº 9.235/2017 preleciona em seu Art. 23⁶³ a observância de procedimento regulatório próprio para a autorização de cursos desta natureza, afastando a aplicação das regras gerais nele previstas.

Em uma perspectiva funcional, o supracitado Decreto representa mais uma etapa do contínuo empoderamento regulatório da SERES. Em que pese o regulamento elencar as competências de diversos órgãos, tais como o CNE, o Inep e a CONAES, percebe-se a manutenção da tendência de acúmulo de poder decisório naquela unidade.

62 Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre:

I - pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde;

II - procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;

III - critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;

IV - critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e

V - periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.

§ 1º Na pré-seleção dos Municípios de que trata o inciso I do caput deste artigo, deverão ser consideradas, no âmbito da região de saúde:

I - a relevância e a necessidade social da oferta de curso de Medicina; e

II - a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para a oferta do curso de Medicina, incluindo, no mínimo, os seguintes serviços, ações e programas:

a) atenção básica;

b) urgência e emergência;

c) atenção psicossocial;

d) atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e

e) vigilância em saúde.

§ 2º Por meio do termo de adesão de que trata o inciso II do caput deste artigo, o gestor local do SUS compromete-se a oferecer à instituição de educação superior vencedora do chamamento público, mediante contrapartida a ser disciplinada por ato do Ministro de Estado da Educação, a estrutura de serviços, ações e programas de saúde necessários para a implantação e para o funcionamento do curso de graduação em Medicina.

(...)

63 Art. 23. O Ministério da Educação poderá estabelecer procedimentos específicos para o credenciamento de IES privadas e autorização para a oferta de curso de Medicina, nos termos da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

Obviamente, a citação ao Inep e à CONAES servem tão somente ao propósito de reiterar as competências avaliativas exclusivas daquelas entidades, reservadas expressamente pela Lei do SINAES. Por seu turno, no espectro regulatório as ações estariam, em tese, sob a jurisdição da SERES e do CNE, sendo a participação do Ministro de Estado da Educação determinante para a eficácia de qualquer decisão tomada no âmbito do Colegiado.

Neste bojo, o que se pode extrair do Decreto nº 9.235/2017 é a legitimação das bases de funcionamento da SERES como uma agência reguladora de fato, reservando-se ao CNE um papel recursal subsidiário, muitas vezes ignorado, e de formulador de Diretrizes Curriculares Nacionais. Ora, as evidências dos últimos anos têm mostrado que mesmo no tocante às competências originárias do CNE, sobretudo aquelas atinentes ao credenciamento de instituições de educação superior, quando confrontadas com a decisão da SERES, têm sido relegadas em desfavor da opinião do órgão regulador central.

Exemplo fidedigno que corrobora a ascensão da SERES como epicentro regulatório da educação superior é a própria formatação da política de autorização de cursos de Medicina. Conforme o acima disposto, a Lei nº 12.871/2013 estabeleceu regras especiais para a abertura destes cursos por parte de instituições privadas. Assim, concomitantemente à promulgação da Lei nº 12.871/2013, foi publicado pelo Ministro de Estado da Educação o Edital nº 3, de 22 de outubro de 2013⁶⁴ (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013), pelo qual tornou-se pública a realização de chamamento público para pré-seleção de municípios para autorização de funcionamento de cursos de Medicina e, nesta mesma oportunidade, delegou-se à SERES a competência para a execução dos atos inerentes ao certame.

Não obstante, em recente reformulação da estrutura organizacional do Ministério da Educação, o Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023 (BRASIL, 2023), consagrou em seu Art. 28⁶⁵ a competência exclusiva da SERES para gerir a

⁶⁴ Edital nº 3, de 22 de outubro de 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14474-edital-mec3-pre-sel&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192> Acesso em 20 fev. 2023.

⁶⁵ Art. 28. À *Diretoria de Regulação da Educação Superior compete:*

(...)

VI - planejar e coordenar processos de chamamento público para o credenciamento e o credenciamento de instituições de educação superior privadas e para a autorização de funcionamento de cursos de graduação em áreas estratégicas;

VII - pré-selecionar os Municípios que receberão autorização para funcionamento de cursos de graduação em medicina, ouvidos o Ministério da Saúde e os Municípios nos quais serão criados cursos em áreas estratégicas;

política pública de implementação de cursos de Medicina. Neste diapasão, é incontestável a supremacia desta unidade na operacionalização da política pública regulatória, protagonismo este que, tudo indica, tende a ser mantido.

Em uma perspectiva cronológica, está descrito acima o arcabouço da política pública de regulação da educação superior brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Sem ignorar as vicissitudes históricas, foram abordadas de forma pormenorizada as nuances que contribuíram para a formatação do atual estado da arte desta política. É cediço que em um sistema composto majoritariamente por instituições privadas, a função regulatória é essencial para a imposição de regras, limites e sanções, sobretudo para que se faça possível atingir as metas e os objetivos estratégicos almejados pelo Estado em um contexto de busca pelo desenvolvimento econômico e social.

De todo modo, existem alguns desafios regulatórios contemporâneos que transcendem os aspectos analisados até o presente momento. As implicações oriundas da recente expansão da EAD, bem como a controversa regulação dos cursos superiores de Medicina, são temas que geram amplos debates entre os atores envolvidos na política pública de educação superior.

O Censo da Educação Superior de 2021 indica que o quantitativo de matrículas ativas na educação superior privada é composto majoritariamente por alunos que optaram pela modalidade a distância⁶⁶. Apesar do crescimento constante deste formato de ensino, os indicadores constatarem que os nefastos efeitos da pandemia da COVID-19 catalisaram o processo de migração da matriz presencial para o estudo mediado por tecnologia⁶⁷.

VIII - estabelecer critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;

IX - estabelecer critérios para o edital de seleção de propostas relativas à autorização de funcionamento de curso de medicina; e

X - dispor sobre a periodicidade e a metodologia dos procedimentos avaliativos para o acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público de que trata o inciso VI.

⁶⁶ De acordo com o Censo da Educação Superior de 2021, divulgado pelo INEP, em 2021 o número de matrículas na modalidade a distância representava 51% do quantitativo total das vagas ocupadas na rede privada de educação superior. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf> Acesso em 20 fev. 2023.

⁶⁷ Os dados do Censo da Educação Superior de 2021 apontam que a curva de crescimento de matrículas na modalidade a distância é acentuada a partir dos anos de 2020 e 2021, anos de ápice dos efeitos da pandemia da COVID-19. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf> Acesso em 20 fev. 2023.

Por outro lado, é preciso salientar que foram as alterações normativas promovidas em 2017 que deram o sustentáculo regulatório para a disseminação da EAD no âmbito do ensino superior. De fato, foi a partir da edição do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017) e, posteriormente, reforçada com a publicação do sobredito Decreto nº 9.235/2017, que se constituiu o permissivo legal para que as instituições de educação superior pudessem solicitar o credenciamento exclusivo para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância⁶⁸.

Doravante, na esteira da flexibilização normativa ocorrida em 2017, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019), pela qual viabilizou-se às instituições de educação superior pertencentes ao sistema federal de ensino, à exceção dos cursos superiores de Medicina, a oferta de até 40% (quarenta por cento) da carga horária total dos cursos presenciais na modalidade a distância⁶⁹. Por conseguinte, depreende-se que a legislação regulatória, enquanto expressão valorativa da realidade social, tem servido como instrumento de indução das tecnologias no processo de ensino e aprendizagem da educação superior, sobretudo no setor privado. Ademais, as variáveis deixam transparecer que as mudanças advindas pela proliferação do ensino a distância vieram para ficar e, desta forma, ver-se-á na educação superior brasileira, bem como na educação superior mundial, um ambiente cada vez mais digital, síncrono e *online*.

⁶⁸ O Art. 11 do Decreto nº 9.035/2017 inaugura a possibilidade de credenciamento exclusivo na modalidade a distância, ao dispor:

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

(...)

§ 2º É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.

(...)

No caso do Decreto nº 9.235/2017, vimos que dispositivo semelhante foi introduzido no mesmo sentido:

Art. 18. O início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

(...)

§ 2º É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade presencial, ou na modalidade a distância, ou em ambas as modalidades.

⁶⁹ Assim dispõe a Portaria nº 2.117/2019:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior --IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino, com observância da legislação educacional em vigor.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos cursos de Medicina.

Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.

(...)

Contudo, este momento de transição de um paradigma educacional analógico para um ambiente digital traz desafios que tem preenchido a agenda dos atores envolvidos na política regulatória da educação superior. O principal problema neste sentido é a elaboração de um modelo que encontre um ponto de equilíbrio capaz de definir e compatibilizar as atividades de ensino e aprendizagem ao formato adequado. Em síntese, o grande desafio regulatório emergente, ao menos no tocante à normatização, tem sido encontrar alternativas para regulamentar o processo de hibridização da educação superior.

A despeito da existência de um arcabouço normativo particularmente erigido para contemplar as especificidades da educação mediada por tecnologias digitais e, ato contínuo, fundamentado no imperativo categórico da qualidade, as ferramentas regulatórias vigentes não têm sido suficientemente efetivas para responder ao dinamismo envolvido no tema. Com efeito, a legislação vigente não apresenta parâmetros suficientemente claros que possam especificar quais atividades curriculares são viáveis à modalidade a distância e quais práticas acadêmicas necessitam obrigatoriamente da presença física concomitante de docente e discente em um mesmo ambiente.

Imbuído da necessidade de preencher este vácuo normativo, escancarado pela pandemia da COVID-19, o CNE exarou o Parecer CNE/CP nº 14, de 5 de julho de 2022 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2022), documento por intermédio do qual aquele Colegiado submete proposição de Diretrizes Nacionais Gerais para o desenvolvimento do processo híbrido de ensino e aprendizagem na Educação Superior. Em linhas gerais, a proposta emanada do CNE visa orientar o sistema federal de ensino quanto à adoção e a correta utilização do processo híbrido de ensino e aprendizagem. Ademais, o documento apresenta-se como um guia para as instituições de educação superior que pretendem institucionalizar as metodologias híbridas de aprendizagem, sobretudo a partir da incorporação deste modelo no Projeto Pedagógico Institucional e nos respectivos Projetos Pedagógicos dos Cursos⁷⁰.

⁷⁰ O caput do Art. 8º do Projeto de Resolução incorporado ao Parecer CNE/CP nº 14/2022 assim dispõe: *Art. 8º A adoção do processo híbrido de ensino e aprendizagem em IES implica em incorporá-lo ao Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e aos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), incrementando as políticas institucionais curriculares, cabendo-lhes estabelecer metodologias e pedagogias de aprendizagem capazes de desenvolver competências previstas no currículo dos cursos.*

(...)

Disponível

em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=238781-pcp014-22&category_slug=julho-2022-pdf&Itemid=30192. Acesso em 20 fev. 2023.

Apesar da louvável iniciativa do CNE, as disposições contidas no Parecer CNE/CP nº 14/2022 não são aplicáveis ao sistema federal de ensino, haja vista que até o presente momento o documento não foi homologado pelo Ministro de Estado de Educação, ato indispensável para sua eficácia. De todo modo, a proposta elaborada pelo CNE é um sinal evidente de que cedo ou tarde os órgãos regulatórios vão precisar se debruçar sobre a matéria, sob pena de deixar aos auspícios dos entes regulados a tarefa de regulamentá-la.

Questão igualmente sensível e que tem atormentado o cotidiano dos órgãos que fazem a gestão da política de regulação da educação superior, envolve a autorização de cursos superiores de Medicina. Consoante o discorrido acima, o rito processual de autorização destes cursos sofreu drástica mudança a partir da implementação do Programa Mais Médicos, instituído pela Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013 (BRASIL, 2013), posteriormente convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013).

Dentre outras medidas inerentes às políticas de saúde pública, o Programa Mais Médicos interveio ostensivamente na política de regulação da educação superior brasileira. O procedimento regulatório de autorização de cursos superiores de Medicina era, até a edição da Lei nº 12.871/2013, regido por normas e fluxo análogos aos dos demais cursos superiores. Guardada a excepcionalidade de participação opinativa do Conselho Nacional de Saúde (CNS) no decorrer do processo, imposição disposta no Art. 28, § 2º do revogado Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2006), juntamente com os cursos superiores de Enfermagem, Odontologia e Psicologia⁷¹, e critérios qualitativos e estruturais mais elevados, não havia diferença substancial no rito processual e no padrão decisório do órgão regulador.

Ademais, o pleito para a abertura de um curso de Medicina era demandado diretamente pela instituição de educação superior, que era responsável pela escolha do município de instalação do curso e pela delimitação das vagas a serem ofertadas. Neste compasso, cabia ao Ministério da Educação analisar a viabilidade estrutural e

⁷¹ A manifestação opinativa do Conselho Nacional de Saúde no tocante aos cursos de Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem continua existindo no novo marco regulatório, conforme disposto no art. 41 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017:

Art. 41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

(...)

pedagógica ao número de vagas do projeto apresentado, sem poder de interferência nas variáveis de local de oferta e de adequação da proposta de projeto político-pedagógico à rede de saúde pública local. Isto posto, questões inerentes à necessidade social ficavam restritas à viabilidade econômica do curso no viés apresentado pela instituição privada, não se inserindo no padrão de análise do órgão regulador demais quesitos de relevância estratégica do ponto de vista governamental.

Por conseguinte, as exigências mais apuradas eram consequência natural de um curso pertencente a uma área sensível e que demanda maior qualificação do corpo docente, de infraestrutura compatível e de articulação do processo formativo com a prática médica. Todavia, os critérios demandados de uma instituição de educação superior para protocolar junto ao MEC a autorização de um curso de Medicina não eram muito diferentes dos demais cursos. Ademais, forçavam das instituições maiores gastos financeiros e estruturais para a disponibilização de um aparato acadêmico compatível com um curso desta natureza. Assim, a abertura de cursos de Medicina estava correlacionada à comprovação por parte da instituição demandante do atendimento aos requisitos mínimos de qualidade estipulados pelo Ministério da Educação.

Ocorre que o panorama acima descrito gerou, na percepção do Ministério da Educação, efeitos nocivos. Da forma como era gestada a política regulatória, consolidou-se a tendência de concentração de oferta de vagas e, conseqüentemente, de programas de residência médica e mesmo de fixação de médicos em uma quantidade reduzida de cidades, sobretudo nas capitais e nas regiões sul e sudeste do país⁷².

Com o advento do Programa Mais Médicos, a autorização de cursos de Medicina fica subordinado a chamamento público prévio, devendo ser incluído no instrumento convocatório, dentre outros critérios, uma espécie de caderno de encargos aos municípios interessados em receber um curso de Medicina, passando necessariamente por uma maior vinculação às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS)⁷³. Destarte, estimula-se a concorrência prévia entre as

⁷² Ver Informação nº 212/2016/CGLNRS/DPR/SERES/SERES-MEC, inserida nos autos do processo do Tribunal de Contas da União (TC 000.113/2016-6, apensado ao TC 022.106/2015-4).

⁷³ *Sobre as exigências para a autorização de cursos de Medicina, a Lei nº 12.871/2013 dispõe o que segue:*

Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre:

mantenedoras, com o intuito de levar aos municípios selecionados a instituição de educação superior que apresente a melhor proposta qualitativa, tanto do ponto de vista estrutural quanto educacional.

Sob a vigência deste novo marco regulatório, a SERES procedeu com o lançamento de 4 (quatro) editais voltados à abertura de cursos de Medicina: 2 (dois) voltados à escolha de municípios e os outros 2 (dois) destinados à seleção das mantenedoras interessadas na instalação do curso naqueles municípios previamente estabelecidos⁷⁴. Todavia, a despeito deste novo paradigma regulatório instaurado pelo Programa Mais Médicos ter sido declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁷⁵, a realidade apresenta-nos um cenário distinto àquele positivado na Lei nº 12.871/2013.

De fato, constata-se que várias mantenedoras, amparadas em decisões liminares concedidas pelo Poder Judiciário em âmbito nacional, têm conseguido a autorização para a abertura de cursos de Medicina ao arrepio do procedimento legalmente alinhavado pelo Art. 3º da Lei nº 12.871/2013. De acordo com os dados fornecidos pela Advocacia Geral da União (AGU), entre os anos de 2014 e 2021 foram abertos 92 (noventa e dois) cursos de Medicina por entidades privadas, totalizando 182.896 (cento e oitenta e duas mil oitocentas e noventa e seis) vagas neste segmento⁷⁶. Por seu turno, ao conferirmos os Editais de chamamento público

I - pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde;

II - procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;

III - critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;

IV - critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e

V - periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.

(...)

⁷⁴ Editais SERES nº 6/2014, 1/2017, 2/2017 e 1/2018. Todos estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/programas-e-acoas>. Acesso em 20 fev. 2023.

⁷⁵ As ADIs 5035 e 5037/2013 foram pautadas na sessão plenária do STF do dia 30/11/2017. O relator da matéria, Min. Marco Aurélio Mello foi favorável à inconstitucionalidade da Lei nº 12.871/2013. Todavia, o Min. Alexandre de Moraes abriu divergência e ao final prevaleceu seu entendimento. Assim, o Programa Mais Médicos Para o Brasil foi declarado constitucional. A decisão sucinta do STF pode ser conferida em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4453567>>. Acesso em 20 fev. 2023.

⁷⁶ Os referidos dados fornecidos pela Advocacia Gral da União – AGU estão contidos na Petição 43666/2023, nos autos da ADC/81. Disponível em:< <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6422703>>. Acesso em 22 mai. 2023.

elaborados pela SERES, extrai-se que apenas 30 (trinta) cursos tiveram autorização efetivada por intermédio do rito pactuado na Lei nº 12.871/2013⁷⁷. Nesta esteira, revela-se uma situação fática de extrema insegurança jurídica, sobretudo porque está-se diante de 62 (sessenta e dois) cursos funcionando mediante a emissão de ato administrativo precário, sustentados por liminares que, eventualmente cassadas, colocarão sob grave risco o corpo discente a eles vinculados.

A rigor, dessume-se que o hodierno contexto dos cursos de Medicina representa o principal foco de preocupações e de riscos inerentes à política pública regulatória da educação superior brasileira. Todavia, apesar da gravidade da situação, as circunstâncias indicam que não haverá solução efetiva a curto prazo. O desfecho, seja qual for, está na dependência do Poder Judiciário, que decidirá, ao final da deliberação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 81, se o Art. 3º da Lei nº 12.871/2013 é ou não constitucional.

Isto posto, pode-se afirmar que qualquer movimento técnico a sugerir uma saída regulatória no atual estágio não será definitivo, pois estará suscetível a alterações, em face de eventuais efeitos jurídicos conflitantes. Em suma, resta-nos aguardar os acontecimentos e os impactos que surgirão na política regulatória a partir de uma futura decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

⁷⁷ Ver Editais SERES nº 1/2017 e 1/2018. Disponíveis em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/programas-e-acoas>. Acesso em 22 mai. 2023.

4 A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O objeto de análise deste capítulo é a política regulatória da educação superior dos Estados Unidos da América. Desta feita, os estudos serão focados nas perspectivas constitucionais, sobretudo na incisiva herança do federalismo na concepção desta etapa da educação americana.

Não obstante, haverá especial atenção com as relações estabelecidas entre os interesses estratégicos do poder central, revelado através de uma contundente política de investimento público em pesquisa, com a rede universitária de alta qualidade fixada naquela país. Do mesmo modo, focar-se-á no delineamento das características proeminentes de um sistema de educação superior massificado a partir de instituições públicas não gratuitas, porém altamente dependente de subsídios públicos. Por último, serão enfatizadas as características do ambiente regulatório do ensino superior norte-americano, com especial atenção na descentralização das ações e na subsidiariedade da participação estatal no processo de gestão.

4.1 Educação superior sistematizada a partir do federalismo puro

Filha de seu tempo, a Constituição dos Estados Unidos da América, concebida no ano de 1787, não menciona uma única vez a palavra educação. De todo modo, isso não impediu que 200 (duzentos) anos depois aquele país começasse a construir um sistema educacional que reflete os valores e as diretrizes do federalismo, fórmula de organização político-administrativa estatal entranhada naquele documento do final do século XVIII (LEPORE, 2018, p.136-187).

A despeito do surgimento das universidades em solo norte-americano remontar ao período colonial, a literatura aponta que o sistema de educação superior dos Estados Unidos da América tem suas origens no final do século XIX (MORAES, 2015, p. 219), inspirado no modelo acadêmico alemão, formatado a partir do conceito de universidades voltadas à pesquisa. Não obstante, a herança germânica pôde ser reforçada em virtude de duas ondas migratórias de catedráticos daquela nacionalidade, a primeira a partir dos anos 30 do século XX, após a ascensão do

nazismo, e a segunda, ao fim da 2ª Guerra Mundial (MORAES, SILVA e CASTRO, 2017, p. 8).

Neste compasso, identifica-se três momentos de expansão do ensino superior nos Estados Unidos da América. A primeira fase deste processo coincide com a entrada do país na 1ª Guerra Mundial. A principal marca deste período é a utilização dos *colleges*⁷⁸ pelo governo federal como locais de recrutamento e treinamento militar de alunos para uma eventual atuação no campo de batalha. Com efeito, o governo central norte-americano passa a custear as instituições de educação superior para que estas cedam seus *campi* e formem seus alunos e potenciais soldados em temáticas inerentes às operações bélicas.

Todavia, o final do conflito não altera o cenário de ampliação do acesso ao ensino superior. Amparado em Levine, Moraes (*apud in* MORAES, 2015, p. 683) ressalta que o crescimento na taxa de matrículas durante a década de 1920 evidencia a primeira experiência de massificação do ensino superior nos Estados Unidos da América. Neste momento, observa-se a disseminação de um formato de educação superior voltado ao ensino e ao mercado de trabalho, sobretudo nas áreas ligadas à engenharia, à petroquímica, ao comércio e às profissões liberais (MORAES, 2015, p.734).

De todo modo, até aquele instante, as instituições de educação superior norte-americanas não se caracterizam pelo estabelecimento de padrões fixos de organização acadêmica. Ao contrário, a organização da educação superior norte-americana se apresenta de modo descentralizado e difuso, coerente com as premissas de um federalismo em estado bruto. Este contexto começa a ser alterado com ações de setores da sociedade civil organizada voltadas à racionalização de um embrionário sistema de educação superior, pautado em aspectos relacionados aos objetivos e às missões acadêmicas.

Conforme discorre Moraes (2015, p. 687 – 688), coube ao voluntarismo da *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (CFAT)* e da *Rockefeller Foundation*, o financiamento de estudos junto às grandes universidades de pesquisa com o propósito de mapear missões e vocações institucionais. O escopo deste trabalho significava a possibilidade de definir perfis institucionais e, ato contínuo, fixar critérios acadêmicos para a regulação de um sistema de ensino superior hierarquizado

⁷⁸ Denominação dada às universidades criadas pelos estados federados.

a partir de objetivos estratégicos perseguidos pelos mercados de trabalho regionais. Dessarte, é nesta época que se firmam as bases de uma sólida estrutura de educação superior, configurada na expectativa de produção de pesquisa de alta qualidade, direcionada à sustentação do crescimento econômico com lastro na indústria.

Outrossim, vê-se claramente que esta primeira jornada expansionista não tem a participação regulatória de um poder estatal central. Ao contrário, ela surge a partir de necessidades locais e das demandas industriais emergentes a partir da década de 1920. Deste modo, o resultado deste processo histórico é a estruturação de um sistema de educação superior regulado pelos estados federados, calcado em uma tipologia institucional hierarquizada em razão de sua missão, subdividida em três camadas: universidades de pesquisa; universidades e *colleges* voltados ao ensino, com destaque para as instituições estaduais; e os *junior colleges*, instituições direcionadas à oferta de cursos de curta duração, intrinsecamente vinculados às demandas do mercado de trabalho (MORAES, 2015, P. 734 – 739). Não obstante, cumpre-nos ressaltar que o formato disseminado a partir deste paradigma não confere distinções acerca da personalidade jurídica da instituição de educação superior. Assim, sejam públicas ou particulares, a regulação estava subordinada aos estados, sem qualquer ingerência federal desta natureza.

Por seu turno, é desta modelagem que germinam as condições necessárias para a hegemonia econômica norte-americana após a 2ª Guerra Mundial, sustentada em razão de um parque industrial dominante, abastecido pelas pesquisas de alta qualidade produzidas por suas universidades de ponta. Sem embargos, é preciso ressaltar que já neste momento as principais universidades dos Estados Unidos da América eram compostas por docentes renomados de toda a Europa, sobretudo alemães, seduzidos pelas vultuosas quantias disponibilizadas para o desenvolvimento de pesquisas e pela vontade de escapar das tribulações socioeconômicas que conspiravam o continente europeu no interstício entreguerras.

A segunda onda de massificação do acesso à educação superior norte-americana vem na esteira da 2ª Guerra Mundial e do início da Guerra Fria. Por sua vez, as condições objetivas que permitiram a implementação de uma política pública de dimensões colossais, com a inserção de metade da população do país nascida a partir de 1950 em uma instituição de educação superior (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 283), começaram a ser delineadas ainda na década de 1920. Consoante discorre Moraes (2015. p. 680),

O período 1920-1945 é marcado por um extraordinário aumento das matrículas de ensino médio. O já clássico estudo de Boyer (1985) sobre a *high school* destaca esse fenômeno. O ensino médio saltava de meio milhão de matrículas, em torno de 1900, para quase sete milhões em 1940.

Doravante, somava-se a este extraordinário contingente o robusto efetivo de soldados que voltavam dos campos de batalha europeus e asiáticos. Reinseri-los ao mercado de trabalho era um problema público que passava necessariamente pela capacitação e, neste sentido, implicava ações na educação superior. Deduz-se, assim, que havia acentuada demanda reprimida, principalmente diante do soerguimento de uma realidade socioeconômica que passa a ser modulada pelo acúmulo de conhecimento e pela prestação de serviços complexos, suscetível à progressiva inclusão de soluções tecnológicas no processo produtivo.

Além deste colossal quantitativo de pessoas ávidas por aprofundar os estudos em nível superior, a decisiva participação dos Estados Unidos da América na 2ª Guerra Mundial concentrou poderes no governo federal em uma escala jamais vista na história daquela país. Com efeito, os impactos do esforço de guerra norte-americano e a centralização da figura da União na tomada de decisões estratégicas também se fez sentir no sistema de educação superior.

Entretanto, a introdução de um ator de tamanha relevância nos destinos das políticas públicas de educação superior norte-americana não significou o estrangulamento do modelo construído pela CFAT, pela *Rockefeller Foundation* e consolidado pelos estados federados. Ao contrário, a inserção da educação superior na agenda política do poder central deu-se de forma a mobilizar organismos federais para a coordenação de ações intrínsecas àquele sistema. Em suma, a participação do ente federal na educação superior teve o condão de recrudescer o padrão universitário baseado no tripé universidades de pesquisa, composto majoritariamente por instituições privadas de excelência, instituições de ensino, focadas na massificação do ensino superior através de universidades criadas pelos estados e uma rede crescente de *Community Colleges*, instituições que substituíram as outrora denominadas *junior colleges*, porém arquitetadas para cumprir objetivo análogo, ou seja, ofertar cursos de curta duração, articulados às exigências do mercado de trabalho (MORAES, 2015, p. 834, e NUNES, 2012, p. 77).

Não obstante, a inclusão do governo federal nas políticas de educação superior trouxe consigo enorme injeção de aportes financeiros. Foram os recursos orçamentários investidos pela União que fomentaram os departamentos de pesquisa das universidades de excelência, sobretudo em temáticas relacionadas à defesa e, em menor proporção, à saúde.

Ademais, foi o erário federal que sustentou, via financiamento estudantil, a política de massificação do ensino superior, beneficiando diretamente os alunos vinculados às instituições públicas estaduais e aquelas mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, já que a educação superior norte-americana não aplica o ensino gratuito. Em síntese, seja em entidades públicas ou privadas, o discente deve custear, mesmo que parcialmente, seus estudos.

Destarte, saciar os interesses estratégicos de uma máquina pública federal, inauditamente ampliada após a 2ª Guerra Mundial, exigiu da União a formulação de políticas públicas voltadas à educação superior. Assim, a educação superior assume a posição de política de estado, com o governo federal afiançando compromissos claros na direção de principal agente financiador de pesquisas em áreas estratégicas e, ainda, de indutor de um projeto de massificação do ensino superior. Na esteira das astutas palavras de Frederick Rudolph, Moraes (RUDOLPH, apud in MORAES, 2015, p. 920) discorre:

A questão não era mais “se” deveria, mas “como” deveria ter esse papel central. Os números da ação federal foram cada vez mais evidentes. Rudolph lembra que, nos anos imediatamente seguintes a 1957, um quarto do custo da construção de *campi* foi pago por fundos federais. Nos anos 1960, uns 20% dos custos de operação eram garantidos pelo governo federal, mesmo nas escolas privadas: Harvard tinha 25% de seus gastos nessa condição. O governo federal patrocinava 70% da pesquisa acadêmica e milhões de dólares escorriam para a ajuda a estudantes (empréstimos e, sobretudo, bolsas, nessa fase).

Diante do exposto, depreende-se que a inserção da educação superior enquanto temática de interesse do governo federal norte-americano fazia parte de um plano estratégico de longo alcance. Com efeito, o modelo de educação superior elaborado a partir do ano de 1945 adequou as estruturas do sistema vigente às circunstâncias daquele momento histórico.

Deste modo, as instituições de educação superior norte-americanas de elite, através de seus criativos departamentos de pesquisa, passam a servir como instrumentos de consolidação do projeto de hegemonia de poder global, formulando

soluções com propósitos militares encomendados pelos órgãos de defesa. Ato contínuo, a capilarizada rede de universidades públicas estaduais funcionaria como vetor de disseminação de políticas sociais, visando atender a uma demanda excedente que necessitava de capacitação para suprir os anseios de um mercado de trabalho afetado por constantes alterações no modo de produção.

O ápice deste paradigma perdurou 25 (vinte e cinco) anos. De 1945 a 1970, as engrenagens deste sistema funcionaram perfeitamente, lubrificadas por vultuosos recursos públicos direcionados pelo governo federal, gerados a partir do fabuloso crescimento da economia mundial no pós-guerra. Todavia, as sucessivas crises econômicas ocorridas durante a segunda metade da década de 1970 e toda a década de 1980 combaliram o erário público e arrastaram este modelo para o exaurimento.

Ora, a despeito de não existir na educação superior norte-americana a espécie da gratuidade de ensino, vimos que seu custeio por parte dos alunos era altamente dependente dos subsídios federais. Neste bojo, a retração das linhas de financiamento capitaneadas pelo orçamento público demandou uma readequação do sistema, haja vista a necessidade de se captar uma nova matriz de recursos para a pesquisa e para o ensino.

Neste sentido, a solução encontrada pelas grandes instituições de educação superior vocacionadas para a pesquisa será o estabelecimento de um modelo de negócio calcado na busca por parcerias com as grandes corporações privadas. Assim, a aproximação das universidades que compõem a elite do sistema de educação superior com o mercado altera o escopo da pesquisa produzida por estas instituições. Se antes o foco estava concentrado na produção científica voltada à indústria bélica, o centro das atenções passa a ser a pesquisa direcionada ao mercado de consumo, denominada por Moraes (2015, p. 2406) como pesquisa comercial encomendada.

Em contrapartida, as instituições de educação superior eminentemente voltadas ao ensino, sobretudo as universidades estaduais e as *Community Colleges*, entidade responsável pela absorção de 80% (oitenta por cento) a 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes oriundos do *High School* (MORAES, 2015, p. 3867), passam a ter como principal fonte de custeio os contratos de crédito estudantil provenientes de empréstimos contraídos diretamente entre alunos e o setor financeiro, principalmente por intermédio de bancos privados. Por conseguinte, esta nova versão do sistema de educação superior não tem o Estado como o único agente de

financiamento, apesar da importância dos gastos públicos para a pesquisa acadêmica, em regra ligadas à área da saúde.

A rigor, a questão orçamentária não era a única razão para as mudanças que especificam a terceira fase da educação superior norte-americana. À porta do século XXI, o sistema universitário dos Estados Unidos da América depara-se com circunstâncias sociais e culturais que contribuem sobejamente para as adaptações a uma nova era. Ademais, as vicissitudes e complexidades de um mundo em processo acelerado de globalização e de domínio do sistema financeiro também atingem o perfil das instituições de educação superior do sistema norte-americano.

Lembremos que o processo de massificação da educação superior iniciado em 1945 decorreu de uma demanda reprimida proveniente da universalização do ensino médio e do retorno de expressivo quantitativo de soldados que serviram ao país nos campos de batalha da Europa e da Ásia. Em contrapartida, o público-alvo a ser alcançado pelo ensino superior a partir de 1980 tem um novo perfil. As políticas de ações afirmativas e a revolução feminista dos anos 1960 e 1970 despertaram manifestações de movimentos sociais que se fizeram sentir nas matrículas universitárias (LEPORE, 2020, p. 708-786).

Com efeito, as vagas nas instituições de educação superior norte-americanas, sobretudo aquelas voltadas ao ensino, passam a ser ocupadas por mulheres, minorias étnicas e muitas vezes por pessoas de idade mais avançada (MORAES, 2015, p. 2534 – 2535). Em face desta brusca mudança de cenário, o sistema reagiu. Em que pese a história demonstrar que a massificação da educação superior nos Estados Unidos da América se deu através das universidades públicas e, em menor escala, pelas instituições privadas sem fins lucrativos, a terceira etapa de expansão do ensino superior é caracterizada pelo crescimento das instituições com fins lucrativos.

A despeito de representar percentual consideravelmente menor em relação às tradicionais instituições públicas, Moraes apresenta dados que demonstram um constante aumento das matrículas nestas organizações acadêmicas a partir do ano 2000 (MORAES, 2015, p. 2571 – 2572; MORAES, 2017, p. 50 - 58). O modelo de negócio de instituições de educação superior com fins lucrativos está estruturado de forma a atender uma demanda sedenta por cursos de curta duração, mais acessíveis economicamente e com formato de ensino-aprendizagem mais suscinto e padronizado, ofertados geralmente com a mediação de tecnologias (MORAES, 2015, p. 2571 – 2572).

Nesta conjuntura, o sistema de educação superior norte-americano encontra-se em processo de transição para um novo paradigma, com a contundente participação de instituições privadas com fins lucrativos na briga pela captação de alunos, ofertando cursos específicos, com a comodidade de adequação de horários, característica típica da modalidade a distância, e preços mais baixos do que aqueles ofertados pelas instituições públicas. Não obstante, este contexto tem gerado ajustes no sistema, principalmente nas instituições dedicadas ao ensino. Há, obviamente, a percepção de que os objetivos acadêmicos destas instituições precisam estar perfilados com os anseios da sociedade.

As mudanças no sistema já se fazem sentir em sua própria composição atual. De acordo com Nunes (2012, p. 77), em uma perspectiva relacionada aos objetivos e às missões acadêmicas, contemporaneamente poder-se-ia dividir as instituições de educação superior norte-americanas em 4 (quatro) grupos: *Four-year Colleges*, *Community Colleges*, *Two-year Colleges* e *Universities*. Em classificação mais recente, Moraes (2017, p.13) estratifica as instituições de educação superior norte-americanas também em 4 (quatro) grupos, porém, em uma subdivisão distinta: universidades de pesquisa, universidades doutorais, *Four-year colleges/universidades estaduais* e *community colleges*.

Dentre estas, as *community colleges* são as receptoras de grande parte dos discentes, já que a entrada não pressupõe qualquer tipo de seleção⁷⁹. Sua missão é justamente atender aos alunos recém-saídos do *High School* e que não atingem aos critérios acadêmicos ou mesmo de renda para ingresso nas universidades do topo hierárquico do sistema. De todo modo, destacamos acima que o mesmo público atendido pelas *community colleges* tem sido perseguido pelas instituições privadas com fins lucrativos e, neste compasso, aspectos como a qualidade do ensino têm merecido maior atenção das autoridades educacionais norte-americanas.

Compreendida a evolução da educação superior nos Estados Unidos da América e delimitadas as circunstâncias e as especificidades de seu atual momento, passaremos à abordagem dos aspectos regulatórios que influem em sua gestão. Dar-se-á atenção à forma como órgãos federais coordenam ações que possibilitam a

⁷⁹ Moraes informa que 44% dos alunos do ensino superior norte-americano estão matriculados em alguma *Community college*. Lembremos que este modelo de organização acadêmica oferta cursos de curta duração, de 2 anos, focados em temas do mercado de trabalho ou mesmo no reforço de eventual precariedade do ensino ofertado no Ensino Médio (MORAES, 2017, p. 14 – 15).

convergência de políticas públicas inatas a um paradigma descentralizado e orquestrado pelos estados em um sistema de educação superior em âmbito nacional.

Ver-se-á, ainda, que a preocupação central das políticas públicas regulatórias federais está norteadada para a mensuração da qualidade da oferta do ensino, requisito basilar de um sistema ao qual estão vinculadas 7 (sete) das 10 (dez) melhores universidades do mundo⁸⁰, e que representa, historicamente, a sustentação de um projeto estratégico de desenvolvimento econômico e de hegemonia mundial. Considerando que a regulação é uma espécie de política pública que simboliza o poder do Estado para dirigir condutas e estipular regras de funcionamento em determinada área de interesse, entender os instrumentos utilizados para a regulação deste sistema se faz necessário, sobretudo diante dos desafios impostos pelo atual estágio da educação superior nos Estados Unidos da América, devidamente descrito acima.

4.2 Regulação do sistema de educação superior dos Estados Unidos da América: função típica dos estados federados e atuação subsidiária do governo federal

Conforme discorreu-se anteriormente, o sistema universitário norte-americano deve ser compreendido em sintonia com o federalismo puro, forma de organização político-administrativa do estado-nação pela qual atribui-se aos entes federados a competência para legislar e regulamentar temas de interesse social, dentre eles a educação superior⁸¹. Assim, diversamente daquilo do que se observa no Brasil, submetido a um modelo de federalismo hierarquizado, a função regulatória do sistema de educação superior dos Estados Unidos da América não é exercida predominantemente pelo governo federal.

Neste bojo, no sistema norte-americano a regulação é difusa, exercida efetivamente pelos sistemas estaduais de educação. Por conseguinte, depreende-se,

⁸⁰ Informações extraídas do periódico *Time Higher Education*, referência mundial acerca de educação superior e que disponibiliza ranking das melhores universidades do mundo. Disponível em: <<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2023/world-ranking>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

⁸¹ Neste sentido, ver o sítio eletrônico do Departamento de Educação dos Estados Unidos da América. Disponível em: <<https://educationusa.state.gov/foreign-institutions-and-governments/understanding-us-higher-education>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

que o sistema de educação superior dos Estados Unidos da América é eminentemente descentralizado, colimado a partir de uma simbiose de 50 (cinquenta) micro-sistemas, regidos por normas e regras estipuladas pelos estados membros, que levam em consideração as especificidades locais e regionais, bem como requisitos qualitativos e de relevância social esculpidos por organismos não governamentais.

A postura absenteísta do poder central norte-americano acerca da regulação do ensino superior pode ser corroborada nos documentos oficiais do Departamento de Educação dos Estados Unidos da América, *in verbis*:

The United States has no centralized authority exercising national control over postsecondary educational institutions. The states assume varying degrees of control over education, but, in general, institutions of higher education are permitted to operate with considerable independence and autonomy. As a consequence, U.S. educational institutions can vary widely in their missions and the quality of their programs.

In order to ensure a basic level of quality, the practice of voluntary accreditation arose in the United States as a means of conducting nongovernmental, peer evaluation of educational institutions and programs. The entities that conduct accreditation are associations of higher education institutions and academic specialists. These associations define procedures for assessing the quality of institutions and programs and formally recognize those institutions meeting their standards while withholding or withdrawing recognition from those that do not. Institutions that have been accredited generally have an advantage over non-accredited institutions with regard to student recruitment, receipt of federal and state funds and their general public image. All recognized accrediting associations are members of the Council on Higher Education Accreditation (CHEA), and a list of those entities recognized by the U.S. Secretary of Education is published annually.⁸²

Outra marca do sistema regulatório norte-americano é a ampla autonomia concedida às instituições de educação superior. Tais prerrogativas são quase absolutas, alcançando aspectos acadêmicos, titulação e composição curricular, fatores estes fortemente influenciados pelas exigências do mercado de trabalho e pelos referenciais modelados por entidades de acreditação vinculadas a organizações da sociedade civil.

Sobre o tema, é pertinente trazer à colação a abordagem do próprio Departamento de Educação dos Estados Unidos:

There are more than 600 public and 1,700 private, four-year colleges and universities in the United States.ⁱ The academic titles awarded by these

82 Trecho extraído da publicação Education in the United States: A Brief Overview, produzido pelo U.S. Department of Education. Disponível em: <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-officials.html>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

*institutions include undergraduate degrees such as the bachelor's degree and graduate degrees such as the master's degree and the doctorate. U.S. degree titles are not governed by national laws; therefore, colleges and universities exercise wide discretion in the nomenclature they use for degrees and program requirements for graduation. Accrediting associations, described below, may exert some influence on degree titles, as do the labor market and the professional academic community.*⁸³

As circunstâncias sobreditas evidenciam que a regulação da educação superior praticada nos Estados Unidos da América não persegue objetivos cartoriais. Questões desta natureza são reservadas à esfera interna das próprias instituições de educação superior. Por conseguinte, além de formuladas e executadas de forma compartilhada entre o poder público e atores da sociedade civil, as políticas públicas de regulação da educação superior empreendidas no território norte-americano visam, prioritariamente, identificar as características das instituições de educação superior e classificá-las de acordo com sua missão.

Neste contexto, o credenciamento de uma instituição de educação superior ao sistema norte-americano está atrelado à garantia de um padrão mínimo de qualidade, partindo de referenciais previamente estabelecidos por agências privadas de acreditação reconhecidas pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos. Em suma, não existe um único padrão de qualidade, estipulado de forma uníssona por um órgão central ou mesmo regional. A qualidade é determinada pela missão institucional, seus programas acadêmicos e daquilo que se espera dela enquanto organização.

De todo modo, instituições de educação superior que almejem receber fomento proveniente do governo federal devem estar credenciadas por agências reconhecidas pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos da América, órgão este vinculado à União. Não obstante, ressalte-se que o credenciamento pode ser efetivado para a instituição como um todo ou somente para programas específicos⁸⁴.

Neste sentido, convém transcrevermos abaixo as palavras do próprio Departamento de Educação, *litteris*:

Postsecondary accreditation at the non-degree and degree levels is the responsibility of voluntary non-governmental accrediting agencies. These agencies develop and enforce standards for institutions and programs. The

⁸³ Idem. Disponível em: <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-officials.html>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

⁸⁴ O Departamento de Educação dos Estados Unidos da América disponibiliza em seu sítio eletrônico a relação das agências de acreditação reconhecidas pelo governo federal, inclusive com a designação das agências reconhecidas para credenciamento institucional e para credenciamento de programas acadêmicos. Disponível em: <<https://ope.ed.gov/dapip/#/home>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

federal government has no power to accredit institutions, but can recognize certain accrediting agencies for the narrow purposes of supporting student assistance programs and institutional eligibility for assistance.

Recognized accrediting agencies take two forms.

1. *Federally recognized accrediting agencies are those agencies approved by the U.S. Department of Education to accredit institutions, and some programs, that provide access to federal assistance funding and thus meet federal legal criteria governing who may apply for, and receive, federal assistance.*

2. *Other accrediting agencies that are recognized by professional and state licensing authorities, but which do not provide access to federal assistance under current law and are thus not federally recognized, are recognized by the Council for Higher Education Accreditation (CHEA).*

Relatively few state government agencies perform accreditation functions at the postsecondary level, and many states have requirements that institutions and programs be accredited by recognized accrediting agencies in order for graduates to obtain state recognition.

*There are two broad types of accreditation: institutional and programmatic.*⁸⁵

Em verdade, o que se constata é uma ausência quase que absoluta de regulamentação federal na seara da educação superior norte-americana⁸⁶. Por conseguinte, as ações regulatórias do poder central são subsidiárias. Sem embargos, a participação do governo federal em assuntos desta natureza está concentrada em atividades de coordenação dos diferentes sistemas estaduais de educação superior, de modo a torná-los congruentes e harmônicos em esfera nacional, sobretudo naquilo que é mais importante e estratégico para o Estado, ou seja, a qualidade do ensino, aqui entendida em sentido *lato sensu*, englobando a pesquisa e a capacidade de possibilitar ao cidadão o acesso ao ensino superior. Outrossim, o Departamento de Educação é o órgão responsável por supervisionar as agências de acreditação reconhecidas pelo governo federal, exigindo-lhes a aplicação integral dos referenciais de qualidade estipulados pela agência.

A rigor, é a qualidade do ensino ofertado que vai ditar a viabilidade de repasse de recursos públicos federais às instituições de educação superior. Nesta esteira, o governo federal conduz sua política pública regulatória em um sentido de

⁸⁵ Sobre o tema, ver o sítio eletrônico do Departamento de Educação dos Estados Unidos da América: Disponível em: <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-accreditation.html>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

⁸⁶ O sítio eletrônico do Departamento de Educação dos Estados Unidos da América apresenta sintético texto em que ressalta este papel regulatório subsidiário do governo federal acerca do sistema de educação superior. Disponível em: <<https://educationusa.state.gov/foreign-institutions-and-governments/understanding-us-higher-education>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

monitoramento da qualidade do ensino ofertado pelos sistemas estaduais, vinculando os resultados qualitativos ao acesso às linhas de financiamento compostas por recursos de seu orçamento.

Com efeito, à luz do formato historicamente moldado para o sistema de educação superior norte-americano, a briga pela captação de recursos federais é uma constante para todas as instituições de educação superior, seja ela pública ou privada. Independentemente de quem seja sua mantenedora, estados, entidades privadas sem fins lucrativos ou entidades privadas que visam o lucro, certo é que as instituições de educação superior competem por fatias do orçamento federal.

Desta forma, a despeito de o governo federal norte-americano gastar vultosas quantias em educação superior, ele não é mantenedor direto de nenhuma universidade. Assim, em uma perspectiva regulatória, qualquer ato expedido pelo governo federal norte-americano não se dispõe a regulamentar um setor específico, mas tão somente a estabelecer eventuais diretrizes e regras que servirão a todo o sistema, a depender dos objetivos e missões de cada instituição em relação aos interesses perseguidos pelo governo federal.

Em síntese, a função regulatória exercida pelo governo central na educação superior norte-americana está concentrada no Departamento de Educação, órgão ao qual compete reconhecer e supervisionar a rede de agências de acreditação. Estas, por sua vez, são entidades privadas que recebem a delegação do Estado para fixar padrões de qualidade e aplicá-los como referencial para o credenciamento de instituições de educação superior. Nesta conjuntura, o Departamento de Educação possui atribuições intrínsecas à coordenação e supervisão de políticas públicas, e não de um órgão cartorial, preocupado em regulamentar determinados setores da educação superior.

Sem embargos, é um perfil regulatório totalmente distinto daquele exercido pelo Ministério da Educação do Brasil. De todo modo, este modelo de regulação aplicado no sistema norte-americano tem raízes profundas na forma como as instituições daquela nação foram criadas.

Conforme o exposto acima, a herança do federalismo é muito presente no processo de gestão do estado norte-americano e na própria relação entre as instituições e o cidadão. Por conseguinte, soa natural que as políticas públicas sejam concebidas em um processo descentralizado, partindo, em regra, de demandas locais e regionais, posteriormente coordenadas pelo ente central, por meio de ações

concretas que buscam convergir este aparente sistema difuso de educação superior aos interesses estratégicos da nação, sejam estes em âmbito interno e, sobretudo, em escala mundial.

5 O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MÉXICO

O capítulo em tela concentra-se na assimilação das circunstâncias concernentes ao ensino superior mexicano. A exemplo dos capítulos anteriores, o ponto de partida será a identificação dos princípios constitucionais que formatam, histórica e contemporaneamente, a educação superior.

Finda esta tarefa, passa-se ao aprofundamento analítico da legislação em si, com destaque para as normas vigentes. Neste sentido, serão destacadas as implicações normativas no sistema regulatório, com a descrição dos órgãos e das respectivas ações encabeçadas pela política pública.

Doravante, serão exploradas as conexões e a vinculação da regulação com o sistema de avaliação da educação superior, haja vista a importância reservada à atividade estatal na busca contínua da melhoria da qualidade do ensino.

5.1 Princípios constitucionais da educação superior mexicana

A Constituição mexicana, promulgada em 5 de fevereiro de 1917 (MÉXICO, 1917), representa uma profunda mudança de paradigma no ocidente. Trata-se do primeiro texto constitucional a contemplar os direitos sociais, até então ausentes da agenda política dos países europeus e americanos.

Neste ensejo, o direito à educação tem lugar de destaque na ordem constitucional mexicana. A rigor, está alocado no capítulo inaugural da Carta Magna, reservado aos direitos humanos e às garantias fundamentais do cidadão mexicano⁸⁷.

Entretanto, faz-se necessário sublinhar que o texto vigente não corresponde àquele originalmente aprovado pelo parlamento mexicano. Obviamente, o

⁸⁷ A educação é o tema abordado no Art. 3º da Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, que traz o seguinte comando:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

(...)

A íntegra da Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos pode ser consultada no sítio eletrônico oficial do governo mexicano. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2023.

contemporâneo Art. 3º da Constituição mexicana reflete valores típicos do século XXI, colimado em meio a circunstâncias socioeconômicas carregadas de complexidades distintas daquelas do início do século XX⁸⁸.

Sem embargos, o processo de mutação da Carta Magna mexicana apresenta várias alterações, acréscimos e supressões no teor do aludido dispositivo. De todo modo, do cotejo analítico dos preceitos constitucionais atinentes ao tema, pode-se afirmar que este conjunto de adequações está inserido em um ambiente de constante ajustamento das dinâmicas intrínsecas de um estado social, consubstanciado na capacidade institucional de ampliar políticas públicas que se traduzam na concretização de direitos fundamentais, dentre os quais encontra-se a educação.

Por conseguinte, é com fundamento nesta perspectiva evolutiva das demandas sociais que a Carta Fundamental mexicana vai abordar a educação superior. Nesta esteira, partindo do núcleo essencial do Art. 3º é possível extrair uma série de princípios que vão reger o sistema de educação superior daquela nação.

De início, deve-se frisar que se aplica à educação superior mexicana o conceito de gratuidade do ensino ofertado pelas instituições públicas. Ademais, é uma educação superior que almeja ser de acesso universal e inclusivo, nuances que denotam aderência aos princípios democrático e equitativo⁸⁹. Com efeito, ver-se-á mais à frente que a legislação mexicana prevê limitações a tais postulados. Porém, em face dos parâmetros estabelecidos no texto constitucional, a interpretação adequada vai no sentido de se admitir que o sistema de educação superior mexicano é concebido de modo a perseguir tais diretrizes.

Asseverou-se acima que a educação superior, enquanto serviço público garantido constitucionalmente, é eminentemente ofertado pelo Estado mexicano. Todavia, no seio da própria Lei Fundamental abre-se a oportunidade para a inserção

88 Em consulta ao texto atualizado da Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos é possível afirmar que o Art. 3º foi alterado em 1993, 2002, 2012, 2016 e, por fim, em 2019. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.> Acesso em 31 mai. 2023.

89 Em 2019 foram inseridos os seguinte parágrafo no Art. 3º da Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos:

(...)

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

(...)

Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.> Acesso em 31 mai. 2023.

de entidades privadas em seu sistema de educação superior⁹⁰. Diante da possibilidade tangível de participação da iniciativa privada no ensino superior mexicano, infere-se que haja similaridade ao que existe no Brasil, uma espécie de princípio da livre iniciativa atrelado à educação superior.

O princípio da autonomia universitária também é um mandamento expresso na Constituição mexicana. Em consonância com o que dispõe o Art. 3º, as universidades mexicanas possuem garantias administrativas, orçamentárias e de cátedra. Ainda de acordo com a premissa constitucional, as prerrogativas de autonomia conferidas à universidade permitem-na autogerir seu patrimônio, determinar seus planos e programas e até mesmo estipular regras próprias acerca das relações de trabalho envolvendo seu corpo técnico e docente⁹¹.

Em 2019 o texto constitucional sofreu alteração substancial acerca do ensino superior. Em 15 de maio daquele ano o parlamento mexicano reformou o parágrafo X, do Art. 3º, dispositivo que versa especificamente sobre esta etapa do ensino⁹². As

⁹⁰ No Art. 3º da Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos encontra-se esculpido o seguinte parágrafo:

(...)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(...)

Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>> Acesso em 31 mai. 2023.

⁹¹ No Art. 3º da Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos encontra-se esculpido o seguinte parágrafo:

(...)

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(...)

Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>> Acesso em 31 mai. 2023.

⁹² (...)

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley

modificações efetuadas no corpo da norma reforçam a obrigatoriedade da oferta do ensino superior pelo Estado e, ato contínuo, imputam ao governo federal e aos estados a responsabilidade pela formulação de políticas públicas que visem ampliar o acesso, a inclusão e a permanência da população no ensino superior. Neste compasso, depreende-se que a Constituição atribui uma configuração federativa à estrutura do sistema de educação superior mexicano.

Ainda sobre o tema, outros tópicos elencados no texto constitucional mexicano merecem destaque. A questão da melhoria na qualidade do ensino é de tal modo relevante que consta da própria Carta Magna a exigência de que o poder público mantenha um órgão estatal exclusivo para avaliar o nível de qualidade da educação no país⁹³.

Não obstante, a Constituição prevê a competência do Congresso da União para legislar sobre a educação em âmbito nacional. Neste sentido, cabe ao governo federal estabelecer as diretrizes gerais da educação, delimitar as competências, prerrogativas e funções educacionais entre os entes federados. Ademais, é também da União a tarefa de coordenar e monitorar as políticas públicas educacionais dos sistemas de ensino, inclusive com a finalidade de apurar eventuais responsabilidades de autoridades públicas em razão de descumprimento de obrigações inerentes à legislação educacional do país⁹⁴.

señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

(...)

Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>> Acesso em 31 mai. 2023.

⁹³(...)

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del organismo para la mejora continua de la educación, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Definirá también los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades educativas federal y locales para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

El organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

(...)

Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>> Acesso em 31 mai. 2023.

⁹⁴(...)

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan;

(...)

Com esboço no exposto acima, vê-se que a ordem constitucional mexicana abarca incisivamente a educação como objeto de interesse público. A exemplo do que ocorre no Brasil, a escolha política da sociedade mexicana vai no sentido de estabelecer, no cerne da Lei Fundamental, os princípios norteadores da educação nacional.

Neste sentido, o sistema de educação superior do México deve ser regulado em consonância com as diretrizes fundamentais da Constituição. Tais postulados foram devidamente contextualizados e abordados nesta oportunidade. Doravante, para o êxito da presente pesquisa, far-se-á necessário o deslinde da legislação correlata à matéria, sobretudo naquilo que se refere à regulamentação e à estrutura funcional do sistema de educação superior mexicano.

5.2 Marco legal da educação superior mexicana

Em nível infraconstitucional, o vigente sistema de educação superior mexicano tem como referencial estruturante duas normas essenciais. A primeira delas é a Lei Geral da Educação (LGE), cujo surgimento deriva do Art. 3º da Constituição, que delegou ao parlamento federal a competência para legislar sobre questões pertinentes à unificação e à coordenação da educação em todo o território da república.

A hodierna LGE foi promulgada em 30 de setembro de 2019 (MÉXICO, 2019)⁹⁵, sucedendo sua antiga versão de 1993 que, por sua vez, veio a ocupar o lugar da Lei Federal de Educação⁹⁶. O foco da LGE está na repartição das atribuições educacionais dos entes federados, na definição das instâncias decisórias atinentes à educação, nas formas de financiamento e na regulamentação do Sistema Educativo Nacional⁹⁷.

⁹⁵ Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lges.htm>>. Acesso em 31 mai. 2023.

⁹⁶ A cronologia da legislação em comento pode ser aferida em documento produzido pela SITEAL – Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, unidade vinculada à UNESCO. Disponível em: <<https://www.siteal.iiiep.unesco.org.>>. Acesso em 31 mai. 2023.

⁹⁷ Assim dispõe o Art. 1º da LGE:

(...)

Su objeto es regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

(...)

Acerca do ensino superior, a LGE se propõe a formular suas diretrizes e a delinear suas categorias. Ademais, formaliza a existência do sistema nacional de educação superior, ao qual se convencionou ser o *locus* em que se abrigam os subsistemas universitários dos demais entes federados e a arena de articulação das ações inerentes às subáreas da educação superior.

Não obstante, a LGE designa a Secretaria de Educação Pública (SEP) como órgão central do sistema nacional de educação superior. Ato contínuo, a norma reitera a equidade e a autonomia universitária como princípios orgânicos do sistema⁹⁸.

Em consonância com os objetivos do presente trabalho, cumpre-nos ressaltar, ainda, que a LGE aglutina extenso e pormenorizado compilado de regras voltadas para o setor privado. Neste bojo, a LGE regulamenta condutas a serem seguidas pelas instituições particulares, esmiuça procedimentos de supervisão, define infrações e específica sanções a serem aplicadas em razão de descumprimento da legislação educacional⁹⁹.

⁹⁸ As referências específicas à educação superior estão colacionadas entre os artigos. 47 e 51 da LGE. Os pontos aqui destacados estão dispostos da seguinte maneira:

(...)

Artículo 47. La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Artículo 48. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual la garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas.

Para tal efecto, las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

(...)

Artículo 49. Las autoridades educativas respetarán el régimen jurídico de las universidades a las que la ley les otorga autonomía, en los términos establecidos en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica, entre otros, reconocer su facultad para ejercer la libertad de cátedra e investigación, crear su propio marco normativo, la libertad para elegir sus autoridades, gobernarse a sí mismas, y administrar su patrimonio y recursos.

La Secretaría propondrá directrices generales para la educación superior y acordará los mecanismos de coordinación pertinentes con las instituciones públicas de educación superior, incluyendo a aquellas que la ley les otorga autonomía, conforme a lo previsto en esta Ley y lo establecido en la Ley General de Educación Superior.

Artículo 50. *Se impulsará el establecimiento de un sistema nacional de educación superior que coordine los subsistemas universitario, tecnológico y de educación normal y formación docente, que permita garantizar el desarrollo de una oferta educativa con capacidad de atender las necesidades nacionales y regionales, además de las prioridades específicas de formación de profesionistas para el desarrollo del país.*

(...)

⁹⁹ A seção da LGE direcionada ao setor privado de educação é extenso, indo do artigo 146 ao artigo 181. Aplica-se não somente aos estabelecimentos privados de educação superior, mas a todos os

A segunda lei norteadora da educação superior mexicana é a Lei Geral de Educação Superior (LGES), promulgada recentemente, em 20 de abril de 2021 (MÉXICO, 2021), oportunidade em que também foi revogada a Lei para a Coordenação da Educação Superior, vigente desde 29 de dezembro de 1978¹⁰⁰. Diferentemente da LGE, de natureza jurídica geral e com alcance integral a todos os níveis de ensino, a LGES é uma lei especial, com aplicabilidade específica ao sistema de educação superior.

Com efeito, a LGES é de vital importância para o sistema de educação superior mexicano. Trata-se, evidentemente, da norma fulcral da educação superior daquele país, inclusive naquilo que tange aos aspectos regulatórios do sistema, alvo central desta pesquisa. Por conseguinte, a abordagem doravante realizada concentrar-se-á na captação das nuances intrínsecas à regulação propriamente dita, abarcando subsidiariamente elementos distintos, porém indispensáveis para o deslinde do tema¹⁰¹.

Consoante o sublinhado acima, a educação mexicana é estruturada em um Sistema Educativo Nacional. Isto posto, dispõe a LGES que dentre as partes deste macroorganismo encontra-se o Sistema Nacional de Educação Superior, integrado, ainda, pelos Sistemas Locais de Educação Superior, subordinados aos entes federados da República, e pelas instituições privadas de educação superior autorizadas pelo Estado¹⁰².

níveis de ensino, em âmbito nacional. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lges.htm>>. Acesso em 31 mai. 2023.

¹⁰⁰ Sobre o histórico normativo, ver o trabalho produzido por SITEAL – Sistema de Información de Tendencias Educativas en America Latina, unidade vinculada à UNESCO. Disponível em: <<https://www.siteal.iiep.unesco.org>>. Acesso em 31 mai. 2023.

¹⁰¹ Dentre os objetivos da LGES, destaca-se a questão regulatória, conforme dispõe literalmente a norma em comento:

(...)

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación superior. Es de observancia general para toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Su aplicación corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y a los municipios, así como a las autoridades de las instituciones de educación superior, en los términos y ámbitos de competencia que la ley establece.

Esta Ley tiene por objeto:

(...)

VII. Regular la participación de los sectores público, social y privado en la educación superior.

(...)

¹⁰² A referência aos componentes do Sistema Nacional e aos Sistemas Locais de Educação Superior estão contemplados no Art. 20 da LGES:

(...)

Todavía, o arcabouço do Sistema Nacional de Educação Superior não se esgota neste paradigma que espelha a forma federativa de organização do Estado. De acordo com a LGES, dentro deste modelo há desdobramentos temáticos, denominados de subsistemas universitário, tecnológico e de escolas normais e formação docente¹⁰³.

Esta tipologia se impõe como padrão a ser utilizado de forma geral por todos os integrantes do Sistema Nacional de Educação Superior, independentemente da existência de eventual legislação específica do ente federado. Em suma, a LGES define em âmbito nacional as diretrizes da educação superior, delimitando as áreas estratégicas para as quais deverão ser formuladas políticas públicas específicas.

A despeito de buscarem objetivos próprios, os subsistemas universitário e tecnológico são basicamente compostos pelas mesmas instituições de educação superior. Assim, uma mesma universidade pode pertencer a ambos os subsistemas. No caso do subsistema das escolas normais e formação docente, a LGES determina uma composição mais restrita. De acordo com a aludida norma, podem integrá-lo as escolas normais públicas e privadas, as universidades pedagógicas, as escolas normais rurais e os centros de atualização do magistério. Por elucidativo, faz-se pertinente realçar que a LGES admite a participação do setor privado nos três subsistemas¹⁰⁴.

Artículo 20. La educación superior forma parte del Sistema Educativo Nacional para el cumplimiento de los principios, fines y criterios previstos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sistema Nacional de Educación Superior es el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior.

(...)

¹⁰³ A designação dos subsistemas de educação superior consta do Art. 28 da LGES:

(...)

Artículo 28. El Sistema Nacional de Educación Superior se integra por los subsistemas universitario, tecnológico y de escuelas normales y formación docente, en sus diferentes modalidades, a fin de garantizar una oferta educativa con capacidad de atender las necesidades nacionales, regionales, estatales y locales, además de las prioridades específicas de formación de profesionistas, investigadoras e investigadores para el desarrollo sostenible del país.

Las acciones que se realicen para el cumplimiento de los objetivos de los subsistemas a los que se refiere este Capítulo contribuirán al fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional y al logro de los principios, fines y criterios de la educación establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, estarán orientadas al desarrollo humano integral del estudiante conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

¹⁰⁴ As instituições pertencentes aos subsistemas universitário, tecnológico e de escolas normais e formação docente estão elencadas nos Arts. 29, 30 e 31 da LGES.

A LGES classifica as instituições de educação superior basicamente em três categorias de organização acadêmica. Lastreada no princípio constitucional da autonomia universitária, a LGES comporta na estrutura do Sistema Nacional de Educação Superior as universidades públicas criadas pela federação e as universidades públicas criadas pelos estados ou majoritariamente mantidas por recursos estaduais. Ainda sobre o tema, a LGES prevê a figura das instituições particulares de educação superior, sendo imprescindível a autorização do poder público para seu funcionamento¹⁰⁵.

Em complemento, extrai-se da LGES os órgãos de comando do Sistema Nacional de Educação Superior. Na esfera federal, o órgão central é a SEP, a quem compete, por intermédio da Subsecretaria de Ensino Superior, formular, executar e articular políticas públicas de alcance nacional, bem como gerir a rede de universidades federais¹⁰⁶. Outra ação de extrema relevância da SEP é a coordenação da rede de agências de acreditação, entidades que detêm a chancela do poder público para autorizar o funcionamento de instituições privadas de ensino superior¹⁰⁷.

Em âmbito estadual e municipal, determina a LGES que o poder executivo é a autoridade educativa dos respectivos sistemas. Desta feita, é prerrogativa do chefe do executivo estadual e municipal criar os órgãos competentes pela gestão das políticas públicas de educação superior nos entes federados¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

IX. Instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal, a las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas que cuenten con la facultad de autogobierno o de gobernarse a sí mismas, derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una constitución de una entidad federativa o de una ley en sentido formal y material;

X. Instituciones públicas de educación superior, a las instituciones del Estado que imparten el servicio de educación superior en forma directa o desconcentrada, los organismos descentralizados no autónomos, las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas por ley, así como otras instituciones financiadas mayoritariamente por el Estado;

XI. Instituciones particulares de educación superior, aquellas a cargo de personas que imparten el servicio de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgado en términos de esta Ley;

(...)

¹⁰⁶ Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

II. Autoridad educativa federal o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

(...)

¹⁰⁷ As ações da Secretaria de Educação Pública – SEP podem ser consultadas em seu sítio eletrônico. Disponível em: < <https://www.gob.mx/sep>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

¹⁰⁸ Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

Quanto às finalidades, a LGES deixa expressamente consignado que toda e qualquer política de educação superior deve convergir para o atendimento dos parâmetros finalísticos da inclusão e da equidade, previstos na Constituição. Ademais, alerta para o fato de que a educação superior mexicana é eminentemente um dever do Estado, ofertada preferencialmente em instituições públicas e de forma gratuita.

Entretanto, a norma em comento não ignora que o ensino superior de qualidade também se reveste em um primado constitucional. Advertiu-se outrora que a Constituição mexicana impôs textualmente ao poder público a criação de um sistema próprio de avaliação e de acreditação voltado à elaboração de estratégias regulatórias que possam subsidiar a melhoria contínua da educação superior¹⁰⁹.

Nesta esteira, em capítulo dedicado exclusivamente à matéria, a LGES trata das nuances que perpassam as informações dedicadas ao ensino superior e a utilização dos dados coletados como subsídios para a formulação de políticas públicas de indução à melhoria da qualidade. Por se tratar do principal objeto de interesse no itinerário da pesquisa, passar-se-á à análise esmiuçada do tema, com a identificação dos tópicos mais relevantes para o deslinde da política de regulação do sistema de educação superior mexicano.

5.3 A regulação da educação superior mexicana

O arrazoado dissertado acima corrobora que a educação superior mexicana é extremamente complexa. À luz do arcabouço normativo em comento, depreende-se que o ensino superior é um direito social garantido pela Carta Constitucional, ofertado precipuamente pelo Estado, por intermédio de instituições públicas. Não obstante, viu-se que a iniciativa privada é um ator do sistema, mormente a autorização concedida pelo poder público.

III. *Autoridad educativa de las entidades federativas, al ejecutivo de cada una de las entidades federativas, así como a las instancias que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa;*

IV. *Autoridad educativa municipal, al Ayuntamiento de cada Municipio;*

¹⁰⁹ A exigência de um sistema de acreditação e de avaliação da educação superior está inserido no capítulo que dispõe sobre a melhoria contínua, a avaliação e a informação da educação superior, que vai do Art. 56 ao Art. 61 da LGES. O próximo tópico abordará os aludidos dispositivos de forma pormenorizada.

Do cotejo legal extrai-se, ainda, que o acesso à educação superior deve ser universal, equânime e inclusivo. Ademais, há de ser um ensino de qualidade, exigência esculpida, amiúde, tanto pelo constituinte quanto pelo legislador mexicano.

Neste contexto, a qualidade é vislumbrada como vetor substancial das políticas de educação superior. Em síntese, os padrões de qualidade fixados pelo poder público são determinantes para o funcionamento do sistema. São eles que definem estratégias e ajustes nas ações estatais, inclusive naquilo que se remete à regulação do setor.

Sem embargos, a relevância do princípio qualitativo para a conformidade da política regulatória da educação superior mexicana fica escancarada na LGES. Ao modelo regulatório designado Sistema de Avaliação e Acreditação da Educação Superior, imputa-se a responsabilidade de servir como instrumento estatal direcionado à melhoria contínua da qualidade do ensino superior¹¹⁰.

Em contrapartida, as ações de avaliação e de acreditação do ensino superior mexicano não surgem agora. Conforme destaca Carvalho (2020, p. 8), as políticas públicas afetas à área remontam à década de 1990. Por outro lado, o histórico organizacional do sistema de educação superior mexicano aponta a inexistência de uma entidade oficial reguladora ou acreditadora (CARVALHO, 2020, p. 9). Tradicionalmente, as funções típicas de acreditação têm sido exercidas pelo Conselho para a Acreditação da Educação Superior (COPAES), associação civil sem fins lucrativos, vinculada à SEP, a qual se confere a missão de reconhecer e supervisionar os organismos acreditadores de educação superior (CARVALHO, 2020, p. 9).

Criada em 2000, o COPAES decorre da necessidade de se coordenar o movimento de surgimento em massa de organizações acreditadoras que invadem o sistema de educação superior naquele período (DIAS SOBRINHO, 2006 *apud* CARVALHO, 2017, p. 9)¹¹¹. Ao longo de sua existência, o COPAES tem fixado diretrizes regulatórias aplicáveis ao processo de acreditação, visando precipuamente garantir a transparência e a higidez dos procedimentos utilizados pelos organismos

¹¹⁰ **Artículo 58.** El sistema de evaluación y acreditación de la educación superior tendrá por objeto diseñar, proponer y articular, estrategias y acciones en materia de evaluación y acreditación del Sistema Nacional de Educación Superior para contribuir a su mejora continua.

(...)

¹¹¹ O sítio eletrônico do COPAES informa que atualmente existem 31 organismos acreditadores reconhecidos para realizar o processo de acreditação de programas acadêmicos e de instituições de educação superior. Disponível em: <<https://www.copaes.org/organismos.html>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

acreditadores, que devem ser calcados na primazia da melhoria contínua da qualidade dos programas acadêmicos.

Em Nota Técnica produzida pela SEP, em 24 de agosto de 2016¹¹², é possível compreender sucintamente as etapas intrínsecas ao processo de acreditação exigidas pela COPAES junto aos organismos acreditadores:

(...) El proceso de acreditación de un programa académico del tipo superior se lleva a cabo en 5 etapas principales:

- 1. Solicitud de acreditación del programa y aceptación de la misma.*
- 2. Autoevaluación del programa por parte de la institución de educación superior.*
- 3. Evaluación del programa por parte de la Organismo Acreditador (OA) con la visita de verificación de los pares evaluadores.*
- 4. Dictamen de acreditación por parte de la OA.*
- 5. Mejora continua basada en las recomendaciones de la OA y los compromisos de la institución educativa.*

Ato contínuo, no mesmo documento¹¹³ estão listadas as categorias institucionais analisadas em um processo de acreditação executado por um organismo de acreditação reconhecido pelo COPAES:

Para emitir un dictamen de acreditación, los Copaes analizan 10 categorías que integran un conjunto de criterios, indicadores y estándares:

- 1. Personal académico*
- 2. Estudiantes*
- 3. Plan de estudios*
- 4. Evaluación del aprendizaje*
- 5. Formación integral*
- 6. Servicios de apoyo para el aprendizaje*
- 7. Vinculación – extensión*
- 8. Investigación*
- 9. Infraestructura y equipamiento*
- 10. Gestión administrativa y financiamiento*

Dentro de dichas categorías se evalúan 49 criterios, mismos que deberán ser desagregados en indicadores que estarán sustentados con evidencias.

De todo modo, deve-se considerar que o sistema de acreditação vem passando por um processo de transição institucional, com a adequação de uma estrutura funcional soerguida a partir de parâmetros do final do século XX para um novo referencial normativo. Ademais, é preciso salientar que a implementação deste novo modelo de governança regulatória deve considerar as circunstâncias atuais e ser

¹¹² Disponível em: <[https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/03%20NOTA TECNICA CRITERIOS CALIDAD ES S267 2017.pdf](https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/03%20NOTA%20TECNICA%20CRITERIOS%20CALIDAD%20ES%20S267%202017.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2023.

¹¹³ Idem.

capaz de compatibilizar interesses heterogêneos, suscetíveis a influências conceituais advindas de organismos internacionais, geralmente comandados por grupos hegemônicos do poder econômico globalizado, com os fatores socioeconômicos de ordem interna (DALE, 2017, p. 862; CARVALHO, 2020, p. 3).

Neste bojo, desde o advento da LGES, em 2021, a COPAES tem se notabilizado pela proposição de ações inerentes à política nacional de acreditação da educação superior mexicana. Com efeito, as sugestões do COPAES visam remodelar o sistema de acreditação às perspectivas do novo marco regulatório, sobretudo no tocante à interlocução com a avaliação, visando alcançar a melhoria contínua da qualidade e a excelência do ensino superior do país¹¹⁴.

Certamente, não se trata de tarefa simples, pois se está a falar de uma cultura organizacional bastante atribulada. Conforme discorre Carvalho (2020, p. 9),

O sistema de acreditação mexicano demonstra certa complexidade, devido à sua estrutura e variedade de organismos acreditadores. Seu desafio está em equilibrar a liberalidade dada às IES e aos organismos acreditadores ao longo do tempo, mantendo o atendimento à diversidade de tipos de instituições e organizações acadêmicas. A fragmentação em módulos do processo de acreditação, assim como, a existência de mecanismos não oficiais de acreditação institucional, distintos para IES públicas e privadas, podem propiciar à sociedade a sensação de um simulacro de qualidade.

De todo modo, as perspectivas para a acreditação no contexto dos parâmetros abarcados pela LGES vão no caminho de um sincretismo harmônico e complementar à avaliação. Sem embargos, a cultura do sistema de educação superior mexicano tem na acreditação um procedimento auxiliar para a mensuração qualitativa de programas acadêmicos e institucionais.

Conforme anteriormente observado, a acreditação sequer é uma atividade direta do Estado. É uma ação executada por organismos independentes, que, por sua vez, recebem autorização do COPAES, associação civil conveniada à SEP, para atuarem. Não obstante, a acreditação visa atingir objetivos de reconhecimento qualitativo com maior repercussão no exterior, já que os critérios adotados pelos organismos de acreditação geralmente replicam padrões consagrados por agências internacionais.

¹¹⁴ Neste sentido, ver a Política Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior. Disponível em: www.copaes.org/documentos/SEAES%20-%20PNEAES%20Aprobada%206ta%20CONACES%2021202.pdf. Acesso em 31 mai. 2023.

Visando exemplificar a função da acreditação no sistema de educação superior mexicano, em desdobramento aos postulados elencados no novo marco regulatório esculpido na LGES, recorreremos novamente ao texto da Política Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior¹¹⁵, documento formulado pelo Conselho Nacional para a Coordenação da Educação Superior (CONACES), *in verbis*:

La acreditación es un reconocimiento que otorgan agencias y organismos especializados y reconocidos por la autoridad educativa, a una IES o a un programa que cumple con determinados criterios o estándares, establecidos con referentes nacionales o internacionales. Se realiza con apoyo de pares académicos. Tiene diversos beneficios ya que si se enfoca a resultados, puede apoyar la evaluación de los perfiles mínimos declarados en los programas educativos. También puede facilitar la movilidad internacional y coadyuvar a la empleabilidad de los egresados en los ámbitos nacional e internacional. La acreditación se considera un mecanismo que puede resultar particularmente necesario en las profesiones consideradas de riesgo social.

Por fim, cumpre-nos abordar a questão da composição institucional. De acordo com o Art. 58 da LGES¹¹⁶, o Sistema de Avaliação e Acreditação da Educação Superior é integrado por vários órgãos e entidades civis. Por parte do Estado, são atores da política pública de avaliação e acreditação das autoridades educativas federais, estaduais e municipais, representantes dos subsistemas de educação superior e órgãos colegiados como o CONACES¹¹⁷ e as Comissões Estaduais para o Planejamento da Educação Superior (COEPES)¹¹⁸. Do lado da sociedade civil temos,

¹¹⁵ Disponível em: <www.copaes.org/documentos/SEAES%20-%20PNEAES%20Aprobada%206ta%20CONACES%20221202.pdf>. Acesso em 31 mai. 2023.

¹¹⁶ *Artículo 58...*

En dicho sistema participarán, conforme a la normatividad que se expida al respecto, las autoridades educativas de la Federación y las entidades federativas, representantes de las autoridades institucionales de los subsistemas de educación superior del país, así como representantes de las organizaciones e instancias que llevan a cabo procesos de evaluación y acreditación de programas e instituciones de educación superior.

(...)

¹¹⁷ A LGES dispõe sobre o CONACES:

(...)

Artículo 52. El Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior será un órgano colegiado de interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar el desarrollo de la educación superior. Sus actividades atenderán a los principios de corresponsabilidad, participación propositiva y pleno respeto al federalismo, a la autonomía universitaria y a la diversidad educativa e institucional.

(...)

¹¹⁸ A LGES dispõe sobre as COEPES:

(...)

Artículo 54. Cada entidad federativa contará con una Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior o instancia equivalente para la coordinación local de las estrategias, programas y proyectos, así como para la planeación del desarrollo de la educación superior.

além do COPAES, com atribuições inerentes à acreditação, outros organismos paraestatais que executam processos inerentes à avaliação, tais como os Comitês Interinstitucionais para a Avaliação da Educação Superior (CIEES)¹¹⁹.

Acerca do tema, é interessante enfatizar a forma como a LGES vislumbra a participação das instituições públicas de educação superior no sistema de avaliação e acreditação. Em face do disposto no Art. 58¹²⁰, infere-se que as diretrizes da política pública de avaliação e de acreditação aplicam-se de forma subsidiária e nos limites da autonomia universitária. Em suma, as universidades públicas com atribuições de autonomia fundamentadas na Constituição e regidas por estatuto próprio não se submetem integralmente a eventuais regras do sistema de avaliação e de acreditação que sejam conflitantes com as normas específicas do ente universitário.

A rigor, dissecou-se acima o *modus operandi* do ensino superior mexicano. Nesta esteira, há a convicção de que o México tem passado por um momento de transformações profundas em suas políticas públicas educacionais. O advento de um remodelado arcabouço normativo educacional afeta diretamente o sistema regulatório da educação superior daquele país, baseado em um modelo de acreditação que funciona como um apêndice da política de avaliação.

Não obstante, a previsão de se criar um Sistema Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior compeliu as autoridades educacionais mexicanas à formulação de uma nova Política Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior. Tendo como objetivo basilar a qualidade, as diretrizes fundamentais desta nova política projetam que até o ano de 2030 as ações de acreditação possam fomentar este processo de melhoria contínua das instituições de educação superior públicas e privadas que compõem o Sistema Nacional de Educação Superior¹²¹. A

¹¹⁹ A estrutura, os objetivos e a missão dos CIEES podem ser consultadas no sítio eletrônico da Secretaria de Educação Pública – SEP. Disponível em: <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/03%20NOTA_TECNICA_CRITERIOS_CALIDAD_ES_S267_2017.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2023.

¹²⁰ *Artículo 58...*

En el sistema de evaluación y acreditación las instituciones públicas de educación superior con autonomía constitucional y legal tendrán una participación compatible con el contenido de los principios de la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes orgánicas y demás normas aplicables.

(...)

¹²¹ Neste sentido, assim dispõe a Política Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior:

(...)

En el 2030 el SEAES ha contribuido significativamente a impulsar procesos de mejora continua integral en las instituciones de educación superior (IES) públicas y particulares que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, mediante el diseño y aplicación de procesos e instrumentos de autoevaluación, coevaluación y evaluación externa basados en criterios marcados por la LGES, todo

implementação desta política está em curso. Todavia, há de ser possível mensurar os resultados em breve e, ato contínuo, avaliar se a política pública logrou êxito em sua missão.

lo cual se enriquece periódicamente con buenas prácticas nacionales e internacionales debidamente contextualizadas atendiendo con ello la interculturalidad, la heterogeneidad y cerrando las brechas entre los subsistemas y las regiones del país.

(...)

Disponível em: www.copaes.org/documentos/SEAES%20-%20PNEAES%20Aprobada%206ta%20CONACES%20221202.pdf. Acesso em 31 mai. 2023.

6 O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE

Este capítulo busca apresentar o sistema de regulação da educação superior vigente no Chile. Para cumprir esta missão, seguiremos a rota traçada nos tópicos antecedentes. Neste compasso, a primeira etapa será dedicada à busca dos elementos constitucionais que fundamentam a educação superior chilena.

Posteriormente, as atenções estarão voltadas à análise apurada do arcabouço infraconstitucional da educação superior almejando apreender os fatores basilares que regem o sistema de ensino superior do Chile.

Conclui-se o capítulo com o deslinde das nuances regulatórias, com a demarcação das instâncias de decisão da política e as normas correlatas. Para realçar as profundas mudanças valorativas e de objetivos por que passa o ensino superior chileno, serão abordadas as perspectivas regulatórias e avaliativas que influem no atual modelo de gestão estatal do setor.

6.1 A educação superior chilena no contexto da Constituição

A Constituição Política da República do Chile, de 24 de outubro de 1980, em capítulo dedicado aos direitos e deveres constitucionais, versa sobre a educação em seu Art. 19. De forma ampla, o texto constitucional destaca que a obrigação estatal na seara educacional compreende a pré-escola, o ensino básico e o ensino médio¹²².

Em contrapartida, não há menção expressa a respeito do ensino superior. Implicitamente, vê-se que o tema é abordado de forma oblíqua quando se constata a presença de dispositivo que atribui ao Estado a tarefa de fomentar o desenvolvimento

¹²² Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

10º.- El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores.

El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

(...)

de todos os níveis educacionais e de estimular a investigação científica e tecnológica¹²³.

Logo a seguir, observa-se que o constituinte introduziu postulado em que admite a oferta de serviços educacionais por intermédio da iniciativa privada. Ademais, percebe-se que a ordem constitucional delega à esfera legislativa a competência para instituir regulamento geral para a educação e, ato contínuo, estabelecer requisitos para o reconhecimento, por parte do poder público, dos estabelecimentos de ensino, em todos os níveis¹²⁴. Ver-se-á, doravante, que os aludidos preceitos são providenciais para o tipo de ensino superior empreendido naquele país.

O absenteísmo estatal no ensino superior chileno é explicado na literatura de modo articulado à escolha política pela implantação de um modelo econômico de forte tendência neoliberal, feita a partir da ascensão de Augusto Pinochet. A rigor, o advento do regime militar ao poder político representa o compromisso ostensivo e unilateral do Estado com o mercado. Isto posto, à exceção dos assuntos relativos à defesa, a participação efetiva do poder público nas demais áreas seria retraída, submetendo-as aos parâmetros da política econômica de contenção de gastos públicos (Díaz, 2005, p.53).

Por conseguinte, é no esteio das diretrizes da Constituição de 1980, concebida sob as bases conceituais e teóricas do estado mínimo, que o Estado chileno promove uma drástica reformulação no sistema de ensino superior até então vigente no país. De acordo com Siqueira (2009, p. 17),

(...) até 1980, o sistema de ensino superior chileno era constituído por oito universidades: duas públicas e seis privadas; tanto as instituições públicas como as privadas; tanto as instituições públicas como as privadas recebiam grande suporte financeiro governamental.

¹²³ *Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación em todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.*

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;

¹²⁴ (...)

11º.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

(...)

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;

(...)

De todo modo, após uma série de medidas do Poder Executivo, tomadas durante o ano de 1981 (SIQUEIRA, 2009, P. 17 – 18), uma profunda reforma universitária foi sacramentada em âmbito nacional. De acordo com Díaz (2005, p. 54), o resultado foi o seguinte:

(...) das oito universidades financiadas pelo Estado formaram-se 25 centros universitários. Desde então, a partir dessas oito, foram criadas novas universidades, incorporando-se, além disso, outras de origem nitidamente privada. Isso gerou, em pouco mais de dez anos (1981-1994), um sistema universitário estruturado sobre a base de setenta instituições, que, depois de falências, fusões e surgimento de novas corporações, se estabilizou em torno de 65 instituições.

No tocante à estrutura organizacional, o sistema de ensino superior chileno passou a ser compreendido por universidades, institutos profissionais e centros de treinamento técnicos. Nesta sistemática, foi reservada às universidades, públicas e privadas, a oferta de cursos superiores de caráter bacharelesco¹²⁵. Por sua vez, a pós-graduação *stricto sensu* somente poderia ser ofertada pelas poucas universidades públicas remanescentes¹²⁶. Em complemento, aos institutos profissionais caberia a formação técnica mais elaborada e aos centros de formação técnica competiria a capacitação de técnicos de nível inferior (Díaz, 2005, p.54 – 55).

Esta engrenagem reverberou incisivamente no custeio do sistema. Siqueira (2009, p. 21) destaca que ao fim do regime militar chileno, em 1990, o erário público era responsável tão somente pelo financiamento direto de 27% (vinte e sete por cento) do ensino superior do país, ao passo que antes da reforma universitária o valor dispendido pelo Estado comportava a integralidade dos gastos. Isto posto, o sistema de educação superior do Chile ao final do século XX é constituído eminentemente por instituições privadas. Ato contínuo, a principal matriz de financiamento estava nas mensalidades, ou seja, derivava da renda do estudante e de sua família, geralmente sem qualquer subsídio por parte do governo.

De acordo com Díaz (2005, p. 62), o dano colateral imediato da reforma universitária para a sociedade chilena foi a arquitetura de um sistema pautado pela

¹²⁵ De acordo com Siqueira (2009, p. 17), os 12 (doze) cursos superiores ofertados pelas universidades naquele período eram: direito, arquitetura, bioquímica, odontologia, agronomia, engenharia, comércio (economia e administração), engenharia florestal, medicina, medicina veterinária, psicologia, e farmácia.

¹²⁶ Com base nos textos de Díaz (2005) e de Siqueira (2009), as Universidades aptas a ofertar cursos de Mestrado e Doutorado eram a Universidad do Chile, Universidad Católica do Chile, Universidad de Santiago do Chile e Universidad de Concepción.

iniquidade. Com efeito, o reduzido número de universidades públicas e a escassez de recursos estatais para sustentar uma política pública de financiamento que viabilizasse o acesso da demanda às instituições privadas inviabilizou o ensino superior à maioria da população, que passa a ter como única opção prática a capacitação profissionalizante.

Do ponto de vista regulatório e avaliativo, o principal efeito da reforma universitária deu-se no aspecto qualitativo. Ora, a educação superior tem como força motriz a produção de pesquisas que sirvam de insumo para o desenvolvimento socioeconômico. Assim, ao enxugar demasiadamente os investimentos em ensino superior, compromete-se a formação de recursos humanos que sirvam de suporte a qualquer projeto estratégico de desenvolvimento. Em face do que se extrai da literatura, este fenômeno é típico do que ocorreu, e ainda está em curso, mesmo que em menor grau, no sistema chileno (Díaz, p. 60 – 61).

As contradições acima decantadas não passaram despercebidas dos atores que assumiram postos de decisão no aparelho de estado após o processo de redemocratização do país. Neste ponto, assevera Siqueira (2009, p. 22 - 23):

O governo de 1990 declarou que o ensino superior seria uma prioridade, e introduziu algumas medidas para atenuar parte dos problemas de equidade e de qualidade gerados pela grande aderência à lógica do mercado: introdução de mudanças no programa de empréstimo estudantil visando aliviar, para pais e alunos, as dívidas já existentes; redução dos encargos nos novos empréstimos, e adoção de programas de bolsas de estudos, ampliando o apoio aos alunos. Assim, ao término de 1991 foi aprovada uma lei redefinindo o esquema original de empréstimos reembolsáveis, que até esta data representava a única forma de apoio aos estudantes. Já em 1993 a porcentagem desses empréstimos foi reduzida a 39% dos recursos disponíveis para auxílio aos alunos, enquanto o programa de bolsas de estudos recebeu 35%, um novo projeto visando reintegrar alunos evadidos obteve 3% desses recursos e um outro projeto para o desenvolvimento institucional (FDI - Fondo de proyectos de desarrollo institucional) recebeu 25% (Lehman, mencionado por FANELLI, 1997, p.37).

É cediço que, em regra, não há resultado instantâneo em políticas públicas educacionais. Com efeito, mudanças estruturais, ou mesmo conjunturais em ações desta natureza demandam atos complexos por parte dos agentes envolvidos, sobretudo por envolver expressiva movimentação de recursos humanos e orçamentários do Estado, ou mesmo de atores vinculados a entidades da sociedade civil.

Com base na bibliografia e na documentação consultada, esta tese pode ser corroborada no caso chileno. Apesar do processo de redemocratização do país não ter se notabilizado pela alteração do paradigma constitucional instituído em 1980, os sucessivos governos chilenos têm usado a legislação educacional em uma perspectiva de que a médio e longo prazo haja uma remodelação do ensino superior daquela nação.

De todo modo, há evidências plausíveis que nos permite afirmar que o sistema de educação superior do Chile não se modificou de modo acentuado nos primeiros anos subsequentes à restauração do regime democrático. De acordo com Siqueira (2009, p. 23 – 24), a década de 1990 não apresentou alterações significativas na hegemonia do setor privado sobre o sistema:

Em 1998, a quantidade de instituições de ensino superior era menor que o número existente no período do auge da reforma. Em vez dos 261 estabelecimentos de ensino superior existente em 1983, este número diminuiu para 252 em 1998. A maior redução foi no número de centros de treinamento técnico (administrados pelo setor privado) que caiu de 196 estabelecimentos em 1983 para 120 em 1998. O número de universidades subsidiadas pelo Estado permaneceu estável em 25, consistindo nas universidades tradicionais e nas instituições que emergiram das mesmas em função dos decretos com força-de-lei. Porém, houve um aumento significativo no número de universidades privadas, de 3 em 1983 para 41 em 1998, como também no número de institutos profissionais privados, de 25 em 1983. Em 1998, a quantidade de instituições de ensino superior era menor que o número existente no período do auge da reforma. Em vez dos 261 estabelecimentos de ensino superior existente em 1983, este número diminuiu para 252 em 1998. A maior redução foi no número de centros de treinamento técnico (administrados pelo setor privado) que caiu de 196 estabelecimentos em 1983 para 120 em 98. número de universidades subsidiadas pelo Estado permaneceu estável em 25, consistindo nas universidades tradicionais e nas instituições que emergiram das mesmas em função dos decretos com força-de-lei. Porém, houve um aumento significativo no número de universidades privadas, de 3 em 1983 para 41 em 1998, como também no número de institutos profissionais privados, de 25 em 1983 para 66 em 1998. Os institutos profissionais públicos foram absorvidos pelas universidades regionais (filiais das universidades tradicionais); assim, esse tipo de instituto profissional deixou de existir na esfera pública (MINEDUC, 2001a).

Em contrapartida, fundamentado em dados apresentados por Díaz em 2005, é possível aferir que no início do século XXI havia indícios de melhoria nas condições de acesso das classes mais vulneráveis economicamente ao ensino superior. Consoante o exposto pelo autor, a criação de uma política pública de crédito universitário possibilitou incluir pessoas de menor poder aquisitivo no sistema de

educação superior, apesar de estarmos a falar de uma fatia de recursos orçamentários insuficiente para atender à totalidade da demanda reprimida (Díaz, 2005, p. 57):

(...) No caso dos alunos provenientes de famílias com baixos níveis de renda, gerou-se um sistema de crédito universitário ou crédito fiscal (hoje, fundo solidário) que contribui de maneira significativa no sistema educacional, embora, muito provavelmente, seja insuficiente, dada a demanda cada vez maior desse crédito, fruto da grande expansão da matrícula no sistema universitário, que se duplicou em menos de cinco anos e que certamente se duplicará antes do final da década – estima-se em torno de um milhão o total de estudantes para 2010.

Apesar de um lento e gradual processo de retomada do acesso da população ao ensino superior, as circunstâncias políticas e econômicas têm levado a sociedade chilena do século XXI a pressionar o poder público a incluir na agenda governamental propostas de políticas que torne efetivo o reconhecimento da educação superior como bem público. Com efeito, Moreno e Muñoz (2020, p. 65 – 87), identificam que este movimento de retorno da ingerência estatal sobre os rumos da educação superior no Chile está no bojo de um arcabouço legal que surge na expectativa de satisfazer os anseios populares pela equidade e pela qualidade do ensino.

Acerca desta guinada estatista no processo de governança do sistema de educação superior, sustentam os referidos autores (Moreno e Muñoz, 2020, p. 70) que:

(...) el Estado adquiriría un nuevo protagonismo ahora en su función de "Estado regulador" orientado a constreñir o promover ciertas conductas. Esta nueva función reguladora del Estado derivó de la necesidad de corregir las fallas en los mercados implicando la intervención directa e intencional de Estado sobre las actividades de actores privados através de la instrucción de reglas y esquemas vinculantes, de monitoreo y sanciones.

Nesta linha cronológica, o ano de 2006 representa um momento significativo para o atual estágio da educação superior chilena. Ver-se-á, doravante, que a permanência da estrutura normativa-constitucional não impediu que os poderes constituídos iniciassem uma nova ordem legal para a educação superior daquela nação. Sem mais delongas, passemos imediatamente à análise dos aspectos intrínsecos a este conjunto de normas.

6.2 Marco legal da educação superior chilena

A regulamentação do contemporâneo ensino superior chileno está consolidada em três leis (Moreno e Muñoz, 2020, p. 67). A primeira delas é a Lei de Reforma do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (CHILE, Lei nº 20.129, de 17 de novembro de 2006). O regramento aborda precipuamente o estabelecimento propriamente dito do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior, com a indicação dos órgãos que o integram, sendo eles: o Ministério da Educação, por intermédio da Subsecretaria de Educação Superior, o Conselho Nacional de Educação, a Comissão Nacional de Acreditação, a Superintendência de Educação Superior e as Instituições de Educação Superior¹²⁷.

Ainda na parte inicial da norma, regem-se as ações executadas pelos aludidos órgãos. Neste particular, destaca-se a menção expressa à formulação de políticas que visam pavimentar o acesso equitativo à educação superior e a melhoria de qualidade na oferta. Conforme visto anteriormente, tais objetivos estavam no centro das preocupações dos atores envolvidos na definição da agenda política inerente à educação superior. Outro campo de ação relevante, neste caso designado especificamente para a atuação do Conselho Nacional de Educação, é o licenciamento de novas instituições de educação superior¹²⁸.

Sublinhe-se, ainda, a previsão de uma instância de coordenação no âmbito do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior. Assim, o trabalho dos órgãos de execução estará vinculado à supervisão de um comitê gestor, ao qual

¹²⁷ Artículo 1.- Establécese el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (em adelante también "el Sistema") que estará integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior. Asimismo, en el ámbito de su quehacer, son también parte de este Sistema las instituciones de educación superior.

¹²⁸ A los organismos públicos mencionados en el inciso anterior, les corresponderá:

a) El desarrollo de políticas que promuevan la calidad, pertinencia, articulación, inclusión y equidad em el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior.

b) La identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del Sistema, y la información pública.

c) El licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior, que corresponde al Consejo Nacional de Educación, en conformidad a lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

d) La acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas de conformidad a lo establecido en el título II del capítulo II, y la acreditación de carreras o programas de pregrado y postgrado de conformidad a lo dispuesto en el título III y IV del capítulo II.

e) La fiscalización del cumplimiento, por parte de las instituciones de educación superior, de las normas aplicables a dicho sector, en especial a la consecución de los fines que les son propios; así como del cumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos y académicos.

terão assento, enquanto autoridades públicas, o Subsecretário de Educação Superior, na figura de Presidente do comitê, além do Presidente da Comissão Nacional de Acreditação, o Superintendente de Educação Superior e o Presidente do Conselho Nacional de Educação¹²⁹.

O segundo capítulo da Lei nº 20.129/2006 é dedicado às funções de acreditação. De acordo com os postulados colacionados na norma, a sistemática de acreditação acolhida pelo sistema chileno não foge à regra daquilo que se observa em outros países. A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América e no México, tanto instituições quanto programas acadêmicos são submetidos a processos desta espécie. Ato contínuo, é relevante frisar a importância que o regulamento reserva ao trabalho da Comissão Nacional de Acreditação. Com efeito, preleciona a lei que a entidade dispõe de ampla autonomia funcional para a execução de suas atribuições. Ademais, seu formato institucional enfatiza o caráter técnico de sua missão, haja vista o perfil acadêmico dos membros que o compõem¹³⁰.

¹²⁹ Artículo 3.- El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior será coordinado por un comité integrado por:

- a) El Subsecretario de Educación Superior, quien lo presidirá.
- b) El Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.
- c) El Superintendente de Educación Superior.
- d) El Presidente del Consejo Nacional de Educación.

Corresponderá a la Subsecretaría de Educación Superior brindar soporte técnico para el funcionamiento del Comité de Coordinación. Los miembros del Comité deberán designar a un secretario, quien llevará las actas y desempeñará las demás funciones que se le asignen.

¹³⁰ CAPITULO II

De las funciones de acreditación institucional y de acreditación de carreras y programas

TITULO I

De la Comisión Nacional de Acreditación

Párrafo 1º

De la Comisión

Artículo 6º.- Créase la Comisión Nacional de Acreditación, en adelante la Comisión, organismo autónomo que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función será evaluar, acreditar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen.

La Comisión Nacional de Acreditación, en el desempeño de sus funciones, gozará de autonomía y se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

Artículo 7.- La Comisión Nacional de Acreditación estará integrada de la siguiente forma:

- a) Cuatro académicos universitarios de reconocido docencia de pregrado o formación de postgrado. De éstos, al menos dos deberán estar o haber estado vinculados a alguna universidad cuyo domicilio esté localizado en una región distinta de la Región Metropolitana.
- b) Cuatro docentes o profesionales de reconocido prestigio y amplia trayectoria en formación técnico profesional o en gestión institucional en centros de formación técnica o institutos profesionales. De ellos, al menos dos deberán estar o haber estado vinculados a alguna institución de educación superior cuyo domicilio este localizado en una región distinta de la Región Metropolitana.
- c) Un docente o profesional de reconocido prestigio y amplia trayectoria en el área de la innovación, seleccionado por la Corporación de Fomento de la Producción, a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública de conformidad al procedimiento establecido en el párrafo 3º del título VI de la ley Nº 19.882.

Doravante, no Capítulo III da Lei nº 20.129/2006 discorre-se a respeito do Sistema Nacional de Informação da Educação Superior. Formalmente designado para gerir o sobredito Sistema, delega-se à Subsecretaria de Educação Superior, órgão pertencente à estrutura organizacional do Ministério da Educação chileno, a tarefa de coletar e compilar os dados inerentes à educação superior do país, sobretudo aqueles que se referem aos índices qualitativos das Instituições de Educação Superior. Adiante, dispõe a lei de referência que os insumos aglutinados pelo Sistema Nacional de Informação da Educação Superior serão a base de evidências para a formulação de políticas públicas de educação superior, bem como servirão ao propósito de controle social e de supervisão ¹³¹. Por seu turno, impõe-se às instituições de educação superior a obrigatoriedade de disponibilização dos dados relativos aos alunos, docentes, recursos, infraestrutura e demais informações acadêmicas requeridas pela Subsecretaria de Educação Superior, à qual competirá validar e processar as informações fornecidas¹³².

Após um interstício de 12 (doze) anos de vigência da Lei nº 20.129/2006, eis que advém a segunda norma basilar do Sistema de Educação Superior chileno. Trata-se da Lei nº 21.091, de 29 de maio de 2018 (CHILE, Lei nº 21.091, de 29 de maio de 2018), espécie de lei orgânica da educação superior. Composta por seis títulos, seu

d) Un académico universitario de reconocido prestigio y amplia trayectoria en investigación científica o tecnológica seleccionado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, o su sucesor, a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública de conformidad al procedimiento establecido en el párrafo 3° del título VI de la ley N° 19.882.

e) Dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas, debiendo uno de ellos pertenecer a una institución cuyo domicilio este localizado en una región distinta de la Región Metropolitana. Los representantes de los estudiantes deberán tener aprobada al menos la mitad del plan de estudios de la carrera en la que estén inscritos y encontrarse dentro del 10% de los estudiantes de mejor rendimiento de su generación, y durarán dos años en sus cargos. Los representantes de los estudiantes serán elegidos de acuerdo al procedimiento que establezca el reglamento y deberán ser representativos de cada subsistema, resguardando la participación de las Federaciones de Estudiantes, en su caso.

¹³¹ CAPITULO III

Del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior

Artículo 49.- Corresponderá al Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que contenga los antecedentes necesarios para la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior, para la gestión institucional y para la información pública de manera de lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior.

¹³² *Artículo 50.- Para estos efectos, las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar a la Subsecretaría de Educación Superior el conjunto básico de información que ésta determine, la que considerará, a lo menos, datos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del proceso académico, así como la relativa a la naturaleza jurídica de la institución y a la individualización de sus socios y directivos. Asimismo, deberán informar la apertura de nuevas sedes, carreras y programas.*

desiderato é justamente regulamentar a educação superior holisticamente, de modo a realinhar as diretrizes e bases que vigoravam ainda em consonância com as premissas do final do século XX.

A mudança de rumo na governança do ensino superior chileno fica evidente com a edição desta lei. Logo no primeiro artigo da Lei nº 21.091/2018 encontra-se fixado que a educação superior é um direito social que deve estar ao alcance de todos, de acordo com a capacidade e o mérito de cada pessoa¹³³.

Consoante o exposto anteriormente, o Estado chileno estruturado originalmente sob a égide da Constituição de 1980 não contemplava a educação superior como um dever público. Por conseguinte, a edição da Lei nº 21.091/2018 deve ser entendida como a consolidação de um novo modelo de gestão do sistema de educação superior daquele país. Sem embargos, o surgimento da norma em comento sinaliza que o Estado abandona sua postura subsidiária e assume o protagonismo na condução das políticas públicas desta área, fazendo-se presente na formulação e na execução de ações que promovam o acesso equitativo, estimulem a qualidade da oferta e, naquilo que se faz decisivo para este trabalho, produzam regras suficientemente capazes de regular a estrutura de um sistema composto por instituições públicas e privadas de educação superior.

No bojo do recrudescimento da tutela estatal sobre o sistema de educação superior, a Lei nº 21.091/2018 também prima pelo estabelecimento de um padrão axiológico compatível com este cenário. Assim, tem-se a estipulação ostensiva de princípios normativos que vão nortear as políticas públicas voltadas ao setor. Isto posto, encontra-se disposto no texto da Lei nº 21.091/2018 que a autonomia

¹³³ *Párrafo 1º Disposiciones Generales*

Artículo 1.- La educación superior es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

La educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.

Asimismo, la educación superior busca la formación integral y ética de las personas, orientada al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, que les incentive a participar y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo a sus diversos talentos, intereses y capacidades.

universitária, a qualidade e a inclusão, dentre outros, são valores a serem observados pelo poder público em sua atuação enquanto ente regulador¹³⁴.

A despeito das incisivas mudanças afetas à governança, a Lei nº 21.091/2018 não patrocina mudanças estruturais nos eixos formativos do sistema de ensino superior chileno. A rigor, mantem-se o desenho conceitual da reforma universitária de 1981, com a formatação de universidades dedicadas à pesquisa, institutos profissionais voltados à formação profissional de maior complexidade tecnológica e de centros de formação técnica, com a missão de formar seus alunos em cursos de ciclo curricular mais enxuto¹³⁵.

Em seguida, há menção a um relevante ente público que compõe formalmente o Sistema de Educação Superior chileno. Em adição aos órgãos citados na Lei nº 20.129/2006, o Art. 5º¹³⁶ da Lei nº 21.091/2018 cita a existência do Conselho de

¹³⁴ A Lei nº 21.091/2018 elenca uma série de princípios que devem pautar o Sistema de Educação Superior. Além daqueles citados no corpo do presente texto, escolhidos em razão de sua vinculação com o tema do trabalho, o Art. 1º da Lei nº 21.091/2018 faz referência aos seguintes princípios: cooperação e colaboração, diversidade de projetos educativos institucionais, liberdade de cátedra, participação democrática, pertinência temática e da contribuição para o desenvolvimento nacional, regional e local, respeito aos direitos humanos, transparência, trajetórias formativas e articulação, acesso ao conhecimento e compromisso cívico.

¹³⁵ *Artículo 3.- Las universidades son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Éstas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio. La formación de graduados y profesionales se caracteriza por una orientación hacia la búsqueda de la verdad y hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento fundamental de las disciplinas.*

Los institutos profesionales son instituciones de educación superior cuya misión es la formación de profesionales capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales del país, como también crear, preservar y transmitir conocimiento. Cumplen su misión a través de la realización de la docencia, innovación y vinculación con el medio, con un alto grado de pertinencia al territorio donde se emplazan. Asimismo, les corresponde articularse especialmente con la formación técnica de nivel superior y vincularse con el mundo del trabajo para contribuir al desarrollo de la cultura y a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y de sus regiones. Dicha formación se caracteriza por la obtención de los conocimientos y competencias requeridas para participar y desarrollarse en el mundo del trabajo con autonomía, en el ejercicio de una profesión o actividad y con capacidad de innovar.

Los centros de formación técnica son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las tecnologías y las técnicas, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar técnicos, capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores sociales y productivos del país. Asimismo, les corresponderá contribuir al desarrollo de la cultura y satisfacción de los intereses y necesidades del país y de sus regiones en el ámbito de la tecnología y la técnica. Éstos cumplirán con su misión a través de la realización de docencia, innovación y vinculación con el medio, con pertinencia al territorio donde se emplazan, si corresponde. Esta formación es de ciclo corto.

¹³⁶ *Artículo 5.- El Consejo de Rectores es una persona jurídica de derecho público en conformidad con la ley N° 15.561, al que le corresponde asesorar y formular propuestas al Ministerio de Educación en las políticas públicas em materia de educación superior, conforme a su estatuto orgánico. Asimismo, tiene como función coordinar a las instituciones que lo integran, promoviendo la colaboración entre éstas.*

Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH), instância colegiada de assessoramento do Ministério da Educação, à qual compete propor políticas atinentes à matéria de educação superior. Com efeito, no Art. 6^o¹³⁷ da Lei nº 21.091/2018 estão elencados os requisitos para que universidades chilenas sejam integrantes do CRUCH, atualmente constituído por 30 (trinta) instituições universitárias¹³⁸.

Em consonância com o escopo da presente pesquisa, cumpre-nos salientar que a Lei nº 21.091/2018 traz um capítulo exclusivamente direcionado à regulamentação da Superintendência de Educação Superior. Em síntese, compete à Superintendência de Educação Superior o exercício do poder de polícia em matéria de educação superior, constituindo-se na autoridade estatal encarregada de zelar pelo cumprimento da legislação educacional. Ato contínuo, cabe à referida agência instaurar procedimento sancionador e, eventualmente, impor sanções às instituições de educação superior reconhecidas pelo Sistema de Educação Superior, inclusive em questões afetas à aplicação de recursos orçamentários¹³⁹.

Por fim, elemento digno de destaque na Lei nº 21.091/2018 é o regramento do financiamento institucional para a gratuidade. Em que pese a matéria não estar

¹³⁷ Artículo 6.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1985, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del estatuto orgánico del Consejo de Rectores, las universidades reconocidas por el Estado podrán solicitar la incorporación de sus Rectores a dicho Consejo, siempre que la institución respectiva cumpla con los siguientes requisitos al momento de la solicitud:

- a) Ser una universidad autónoma por un plazo superior a diez años.
- b) Contar al menos con acreditación institucional avanzada cuya vigencia mínima sea por un plazo de cinco años, incluida la dimensión de acreditación referida en el artículo 17, inciso cuarto, de la ley N° 20.129.
- c) Cumplir con los requisitos de las letras b) y d) del artículo 83, exigidos para adscribir al financiamiento institucional para la gratuidad regulado en el título V de esta ley; y acogerse al sistema de acceso común que utilicen las instituciones que formen parte del Consejo.
- d) Haber exigido en los últimos tres años un puntaje promedio mínimo de postulación, en los instrumentos de acceso, igual o superior al que exigen las instituciones que pertenecen al Consejo.
- e) Impartir programas de magíster y doctorado acreditados.
- f) Demostrar trabajo académico en red con universidades nacionales o extranjeras en docencia e investigación.
- g) Contar con una forma de gobierno que contemple la participación de estudiantes y académicos.
- h) Contar con una carrera académica que regule, en términos objetivos, la admisión, evaluación y permanencia en la universidad.

Las instituciones que den cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior tendrán derecho a solicitar la incorporación de sus Rectores al Consejo, acompañando los antecedentes que permitan verificar el cumplimiento de cada literal. La incorporación se realizará mediante decreto supremo del Ministerio de Educación, previo informe favorable del Consejo de Rectores en el que se pronuncie sobre el cumplimiento de los requisitos que establece el presente artículo.

¹³⁸ Informações extraídas do sítio eletrônico do Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Disponível em: < <https://www.consejodirectores.cl>>. Acesso em 3 jun. 2023.

¹³⁹ O Capítulo III da Lei nº 21.091/2018 é totalmente vinculado à Superintendência de Educação Superior. Trata-se de um extenso compilado de artigos (18 a 80), que vão das questões de organização interna do órgão até o rito processual sancionatório.

diretamente vinculada ao objeto pesquisado, a Lei nº 21.091/2018 impõe condições qualitativas para que recursos públicos possam ser destinados a universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica. Por conseguinte, a participação do sistema regulatório, sobretudo no tocante à acreditação, é determinante para a tomada de decisão quanto aos repasses financeiros às instituições que compõem o Sistema de Educação Superior do Chile¹⁴⁰.

O cerco legislativo que rege a educação superior no Chile se fecha com a Lei nº 21.094, de 5 de junho de 2018 (CHILE, 2018). Norma concebida com o intento de servir como regulamento comum às universidades estatais vinculadas ao poder central, em seu texto são encontrados fragmentos que replicam conceitos, princípios e regras outrora encampados pelas Leis nº 21.091/2018 e nº 20.129/2006.

De toda sorte, por ser considerada uma lei específica, com prevalência no âmbito das universidades públicas quando confrontadas com lei geral, não é redundante discorrer acerca de alguns preceitos e postulados que implicam maior atenção para o deslinde do trabalho. Nesta medida, extrai-se do disposto na Lei nº 21.094/2018 que universidades estatais são Instituições de Ensino Superior criadas por lei, mantidas pelo erário estatal, empoderadas com prerrogativas de autonomia

¹⁴⁰ Acerca do Financiamento Institucional para a Gratuidade, ver o Capítulo V da Lei nº 21.091/2018. Nele estão delineadas as regras para o acesso das Instituições de Educação Superior aos recursos provenientes do orçamento público. Dentre outras exigências de natureza jurídica, há a necessidade de que as Instituições interessadas em receber subsídio estatal demonstrem resultados qualitativos satisfatórios, chancelados pelo órgão oficial de acreditação. Em face dos objetivos perseguidos no trabalho, transcreveremos abaixo os seguintes dispositivos:

(...)

Artículo 82.- Las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, que cumplan con los requisitos señalados en esta ley, podrán acceder al financiamiento institucional para la gratuidad de conformidad a las condiciones que establece este título.

Artículo 83.- Para optar a este financiamiento, las instituciones de educación superior señaladas en el artículo anterior deberán:

a) Contar con acreditación institucional avanzada o de excelencia, de acuerdo a lo dispuesto en la ley Nº 20.129. (grifo nosso)

b) Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o cuya personalidad derive de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley.

c) Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior regulado en la presente ley. Un reglamento dictado por el Ministerio de Educación y firmado por el Ministro de Hacienda, establecerá criterios de selectividad para las universidades que reciban este financiamiento, basados en desempeños mínimos que deberán tener los estudiantes matriculados en primer año en dichas instituciones en los instrumentos del Sistema de Acceso.

d) Aplicar políticas, previamente informadas a la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud respectiva, que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que al menos el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.

...

acadêmica, administrativa e financeira, imbuídas do objetivo de cumprir funções de interesse público, em consonância com as necessidades do meio e do território em que está sediada, tais como a docência, a investigação, a criação artística, a inovação e a extensão. Não obstante, o legislador impõe à universidade estatal a atribuição de contribuir para o fortalecimento da democracia, a busca pelo desenvolvimento sustentável e o progresso social¹⁴¹.

Doravante, são elencados no Art. 5^o¹⁴² da Lei nº 21.094/2018 os princípios aplicados às universidades estatais. Nesta esteira, destaca-se a laicidade, haja vista que é um preceito não mencionado na Lei nº 21.091/2018 – Lei do Ensino Superior. Depreende-se, assim, que o ambiente acadêmico laico é típico das instituições públicas, mas não necessariamente obrigatório nos estabelecimentos privados.

Certamente, não está a se deparar com um mero acaso. Ora, sabe-se que o Sistema de Educação Superior do Chile é composto por várias instituições de educação superior mantidas por entidades religiosas, principalmente vinculadas à Igreja Católica Apostólica Romana¹⁴³. Nesta medida, é conveniente fazer esta distinção, delimitando a aplicabilidade do princípio do laicismo às universidades públicas, regidas diretamente pela Lei nº 21.094/2018. A rigor, os demais princípios expressos no núcleo do Art. 5^o da Lei nº 21.094/2018 já estavam em vigor por força da Lei nº 21.091/2018.

No Título II da Lei nº 21.094/2018, intrínseco às normas comuns que devem ser observadas nos estatutos e no processo de governança das universidades

¹⁴¹ Artículo 1.- Definición y naturaleza jurídica. Las universidades del Estado son instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura. Estas instituciones universitarias son organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que forman parte de la Administración del Estado y se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Tendrán su domicilio en la región que señalen sus estatutos.

¹⁴² Artículo 5.- Principios. Los principios que guían el quehacer de las universidades del Estado y que fundamentan el cumplimiento de su misión y de sus funciones son el pluralismo, la aicidad, esto es, el respeto de toda expresión religiosa, la libertad de pensamiento y de expresión; la libertad de cátedra, de investigación y de estudio; la participación, la no discriminación, la equidad de género, el respeto, la tolerancia, la valoración y el fomento del mérito, la inclusión, la equidad, la solidaridad, la cooperación, la pertinencia, la transparencia y el acceso al conocimiento.

Los principios antes señalados deben ser respetados, fomentados y garantizados por las universidades del Estado en el ejercicio de sus funciones, y son vinculantes para todos los integrantes y órganos de sus comunidades, sin excepción

¹⁴³ 6 das 30 Universidades vinculadas ao Conselho de Reitores das Universidades do Chile – CRUCH são mantidas por entidades vinculadas à Igreja Católica Apostólica Romana. Disponível em: < <https://www.consejodirectores.cl/el-consejo/rectores-del-cruch/>>. Acesso em: 4 jun. 2023.

públicas, é pertinente frisar a exigência de que a gestão universitária seja exercida por reitores e por órgãos colegiados, tais como o Conselho Superior e o Conselho Universitário. Ademais, há a previsão de que o controle interno dos atos de gestão praticados pelas instâncias sobreditas fique a cargo de uma Controladoria Universitária¹⁴⁴.

Matéria correlata ao presente trabalho, a acreditação, assim como nos demais normativos analisados, é tema desenvolvido no âmago da Lei nº 21.094/2018. Com efeito, a primazia da qualidade é um imperativo categórico que rege os programas e cursos ofertados pelas universidades mantidas pelo poder público. Outrossim, toda e qualquer universidade estatal deve se submeter aos processos de acreditação, visando assegurar a melhoria contínua da qualidade do ensino¹⁴⁵.

Indubitavelmente, compilou-se acima um extenso arrazoado. A necessidade de exaurimento da legislação para o deslinde do trabalho proposto exigiu-nos esforço concentrado para identificar e dissecar os pontos de contato intrínsecos ao tema. Nesta perspectiva, do cotejo normativo realizado apurou-se que o Sistema de Educação Superior vigente atualmente no Chile passa por um processo de franca estatização regulatória.

Tal assertiva tem esteio em duas evidências. A primeira é a constatação de que o restabelecimento da democracia no Chile ensejou profundas mudanças na perspectiva do ensino superior daquele país. A abertura política permitiu à sociedade reivindicar a expansão equitativa do Sistema. A segunda evidência é consequência direta deste processo de ampliação do acesso, pois obriga o Estado a promover a reestruturação de seus instrumentos de governança, visando garantir a qualidade da oferta.

¹⁴⁴ Artículo 12.- Órganos superiores. El gobierno de las universidades del Estado será ejercido a través de los siguientes órganos superiores: Consejo Superior, Rector y Consejo Universitario. A su vez, la responsabilidad del control y de la fiscalización interna estará a cargo de la Contraloría Universitaria.

¹⁴⁵ Artículo 31.- De la calidad institucional. Las universidades del Estado deben orientar su quehacer institucional de conformidad a los criterios y estándares de calidad del sistema de educación superior, en función de las características específicas de cada institución, la misión reconocida en sus estatutos y los objetivos estratégicos declarados en sus respectivos Planes de Desarrollo Institucional.

Artículo 32.- Del aseguramiento de la calidad y procesos de acreditación. Las universidades del Estado deberán determinar un órgano o unidad responsable y mecanismos que permitan coordinar e implementar los procesos de gestión, evaluación y aseguramiento de la calidad, así como los procesos de acreditación de la institución y de sus respectivas carreras y programas académicos.

Los estatutos de cada universidad determinarán la forma en que se implementará lo señalado en el inciso anterior. Asimismo, mediante reglamentos dictados por las respectivas instituciones se regulará la organización interna para el ejercicio de esta función.

Neste contexto, a regulação torna-se uma ferramenta fundamental, já que o processo de tomada de decisão inerente às políticas públicas de educação superior implica necessariamente a atuação das agências oficiais de acreditação e de licenciamento. Passemos, assim, ao próximo tópico do trabalho, cujo objetivo é abordar as nuances intrínsecas às políticas regulatórias.

6.3 A regulação da educação superior chilena

Com fulcro na Lei nº 20.129/2006, a função regulatória exercida sobre a educação superior chilena está inserida no bojo das ações do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior. Neste cenário, impõe-se duas atribuições ao aparato regulatório: executar as ações de licenciamento de novas instituições privadas de educação superior e coordenar o processo de acreditação das instituições de educação superior com prerrogativas de autonomia.

Por força da lei, o Conselho Nacional de Educação (CNED) é o órgão responsável pela gestão da política de licenciamento de instituições de educação superior com fins lucrativos. O processo de licenciamento conduzido pelo CNED está regulamentado pelo Decreto com Força de Lei nº 2, de 16 de dezembro de 2009, exarado pelo Ministério da Educação (MINEDUC)¹⁴⁶.

Com esope neste normativo, o licenciamento consiste na análise de requisitos que permitem aferir a viabilidade do projeto institucional apresentado pela entidade privada que pretende adentrar no sistema. Outrossim, a aptidão técnica do projeto está condicionada ao atendimento de critérios qualitativos que abarcam o corpo docente, a política pedagógica, a metodologia de ensino e a sustentabilidade financeira (MINEDUC, 2009)¹⁴⁷.

Há várias semelhanças entre o processo de licenciamento chileno e o processo de credenciamento previsto na legislação brasileira. Tal qual ocorre no Brasil, o licenciamento é um procedimento prévio e obrigatório às entidades privadas, porém não aplicável às universidades públicas, sempre criadas mediante lei. Não obstante, o fluxo do processo de licenciamento é de natureza permanente, similar aos ciclos

¹⁴⁶ Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974&idParte=8940716>>. Acesso em: 6 jun. 2023.

¹⁴⁷ A síntese do processo de licenciamento pode ser consultada diretamente no sítio eletrônico do CNED. Disponível em: <<https://www.cned.cl/licenciamiento>>. Acesso em: 6 jun. 20223.

regulatórios do sistema brasileiro. Assim, trabalha-se com a perspectiva de avaliação periódica, objetivando o monitoramento constante dos indicadores de qualidade. Ademais, a exemplo do que se pratica no Brasil, os insumos produzidos pelo processo regular de avaliação servem como subsídio para a tomada de decisão regulatória e, ato contínuo, municiam as ações de supervisão. Neste particular, ao CNED se concede a prerrogativa de suspender o ingresso de estudantes naquelas instituições em que o processo avaliativo detecte vulnerabilidades qualitativas¹⁴⁸.

Porém, há contrastes marcantes em alguns pontos. Os critérios de avaliação inerentes ao processo de licenciamento chileno são definidos pelo próprio CNED¹⁴⁹. Em contrapartida, no Brasil esta decisão compete ao Inep, órgão central do SINAES, e não aos órgãos do sistema de regulação. Outra diferença fundamental entre os institutos envolve a autonomia universitária. De acordo com a legislação chilena, findo o prazo de licenciamento de uma instituição de educação superior, com duração entre 6 (seis) e 9 (nove) anos, o CNED procede com nova análise institucional, denominada *verificación*. Concluído este processo, o êxito institucional leva à certificação, com a concessão automática dos atributos de autonomia universitária. Em caso de insucesso na implantação do projeto institucional, o resultado é a cassação do ato de licenciamento da instituição¹⁵⁰. Já no Brasil, vimos que a concessão da autonomia não é de natureza vinculada. Depende do atendimento de critérios específicos e deve ser solicitado pela própria instituição de educação superior. Em suma, no Chile a autonomia universitária é um efeito natural da finalização do processo de licenciamento, diferentemente daquilo que se observa no sistema regulatório brasileiro.

Por definição, a acreditação se caracteriza por ser um processo que visa garantir a qualidade institucional, de programas acadêmicos e de cursos superiores (CARVALHO, 2020, p. 3). Isto posto, a premissa da acreditação é ser aplicada às instituições, aos programas e aos cursos em funcionamento, fazendo-se efetiva na medida em que consegue captar a situação concreta da instituição e do curso avaliado. Em face desta lógica de aferição da realidade acadêmica, a acreditação é um modelo regulatório de abrangência internacional, difundido em vários países, tais

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Idem.

como nos Estados Unidos da América e no México, mormente abordou-se no presente trabalho.

No Chile, a acreditação está regulamentada na Lei nº 20.129/2006. A exemplo do que se afirmou a respeito do instituto do licenciamento, a implantação de políticas de acreditação naquele país deve ser entendida em um contexto de expansão do acesso equitativo e de busca pela melhoria da qualidade da oferta.

Subordinado ao Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior, o Conselho Nacional de Acreditação (CNA) é a entidade pública responsável pela coordenação das ações de acreditação, em todas as modalidades. Até o ano de 2018, o modelo gerencial de acreditação vigente no Chile permitia o compartilhamento de funções com agências privadas. Contudo, a Lei nº 21.091/2018 promoveu contundentes alterações na Lei nº 20.129/2006. Dentre estas, destaca-se a competência exclusiva do CNA como agência de acreditação do Sistema de Educação Superior. Por conseguinte, o atual paradigma de acreditação vigente no Chile é eminentemente uma atribuição estatal (SITEAL, 2021). A rigor, esta medida converge com a tendência de empoderamento do poder público sobre a governança das políticas de educação superior, processo em marcha desde a redemocratização do país.

Em face das imposições contidas na Lei n 20.129/2006, a acreditação institucional é um procedimento obrigatório às universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica que gozam de autonomia universitária, sejam elas públicas ou privadas. Não obstante, a Lei nº 21.094/2018 reforça a submissão das universidades públicas ao processo de acreditação, determinante, inclusive, para a definição dos repasses orçamentários. No caso dos cursos, à exceção dos cursos de Medicina, de Odontologia e de Formação de Professores, o processo de acreditação é voluntário (CARVALHO, 2020, p. 12).

Os parâmetros de acreditação são definidos pelo CNA. De acordo com Carvalho (2020, p. 12), o referencial utilizado contemporaneamente no processo de acreditação foi elaborado em 2014. De todo modo, a Lei nº 21.091/2018 modificou as exigências qualitativas, fazendo com que o CNA reformulasse por completo os critérios e os padrões a serem aplicados a partir de outubro de 2023¹⁵¹.

¹⁵¹ Os critérios de acreditação estabelecidos a partir da Lei nº 21.091/2018 podem ser consultados no sítio eletrônico do CNA. Disponível em: <https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx>. Acesso em: 6 jun. 2023.

O procedimento de acreditação institucional é constituído de três etapas. Inicia-se com a solicitação formal de incorporação da instituição de educação superior ao CNA. Ato contínuo, a instituição de educação superior encaminha sua autoavaliação. Doravante, o CNA designa comissão de especialistas para a realização de avaliação externa. De posse dos documentos produzidos nas fases anteriores, o CNA, por meio de Resolução, acolhe ou rejeita o pedido de certificação. No caso de eventual decisão desfavorável, a Lei nº 20.129/2006 permite à instituição de educação superior a interposição de recurso junto ao próprio CNA. Mantida a decisão denegatória, permite-se à instituição de educação superior recorrer, em última instância, ao CNED. Por fim, cabe ressaltar que aos cursos e programas acadêmicos recaem procedimentos específicos, porém aplicados em formato similar¹⁵².

Após extensa dissertação atinente ao modelo regulatório chileno, pode-se concluir que as recentes alterações legislativas observadas na matéria educacional ensejaram ajustes expressivos na atuação do poder público frente a seu sistema de educação superior. Neste compasso, depreende-se que o caminho regulatório escolhido pelo Chile é conceitualmente programado para diferenciar a regulação imposta aos estabelecimentos privados e públicos de ensino superior.

Esta distinção se reflete na segregação de funções, na formatação gerencial dos atores envolvidos e nos institutos regulatórios utilizados. Não obstante, é interessante notar que esta dicotomia regulatória visa um objetivo comum: garantir e melhorar a qualidade do ensino. Todavia, as evidências apresentadas, extraídas tanto da literatura quanto dos documentos oficiais, permite-nos concluir que a qualidade almejada pelo poder público deve ser interpretada em franca sintonia com um sistema de educação superior em processo de expansão, utilizado como ferramenta de inclusão social e de democratização do acesso ao ambiente acadêmico.

¹⁵² O rito procedimental de acreditação pode ser consultado no sítio eletrônico do CNA. Disponível em: <https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx>. Acesso em: 6 jun. 2023.

7 CONCLUSÃO

Clark (1983, *apud* MORENO e MUÑOZ, 2020, p. 68), ainda no final do século XX, sustentava que a gestão sistêmica da educação superior envolve a combinação e a articulação de três instâncias: a burocracia estatal, a elite acadêmica e o mercado. Em estudo mais recente, Robertson e Dale (2017, p. 862) afirmam que a governança da política educacional de um estado nacional em tempos de globalização está fundamentada na coordenação de ações de financiamento, prestação, propriedade e regulação.

Resguardadas as diferenças de tempo e espaço entre uma e outra tese, ambas convergem na premissa conceitual de que os eixos estruturantes propostos nos respectivos marcos teóricos funcionam de modo autônomo e não hierarquizado. Por conseguinte, a competência para a realização das ações inatas a cada um dos espectros de governança educacional pode estar sob a tutela de agentes distintos, sejam eles estatais ou privados.

Propôs-se, assim, uma pesquisa bibliográfica e documental cujo principal objetivo era comparar a legislação da política pública de regulação da educação superior brasileira, chilena, mexicana e norte-americana. Afinal, a lei e os atos normativos são os instrumentos que o Estado utiliza para estabelecer regras de conduta em determinado ambiente social. Visou-se, ao fim, identificar as principais diretrizes, objetivos e a correlação com o projeto de desenvolvimento de cada um desses países.

A primeira política regulatória analisada foi a brasileira. O ponto inicial foi trazer o contexto constitucional em que se dá as bases da política educacional executada no Brasil. Deste modo, viu-se que o princípio norteador da educação superior brasileira é a qualidade. Não obstante, ficou evidente que a origem da autonomia universitária é fulcral para o funcionamento orgânico das Instituições de Educação Superior. Com efeito, a concessão de autonomia aos entes privados é o elemento que traz maior dinamismo ao sistema, sobretudo por possibilitar às mantenedoras maior capacidade de adaptação às exigências conjunturais do mercado de trabalho.

Exauridos os aspectos constitucionais, partiu-se à análise pormenorizada dos aspectos envolvidos à educação superior na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Como desdobramento dos imperativos constitucionais, as nuances

mais relevantes para o escopo do trabalho deram-se em relação à identificação dos elementos de legitimação da política regulatória, principalmente no tocante aos artigos 46, 53 e 54, dispositivos que servem de fundamento legal para a formatação do sistema regulatório atual.

Por derradeiro, empreendeu-se uma profunda e exaustiva análise sobre a legislação regulatória e os respectivos órgãos que conduzem esta política. Viu-se, então, que as normas regulatórias visam essencialmente o setor privado. De fato, o Estado brasileiro tem criado alternativas burocráticas que submetem as universidades públicas a uma gestão paralela, com implicações diferenciadas daquelas observadas no setor privado. Não obstante, foram apresentadas evidências de que a gestão da política regulatória do sistema federal de ensino tende a ser concentrada em um órgão central. Desde 2011, com a criação da SERES, tem ocorrido o paulatino esvaziamento das funções regulatórias de outras unidades e, em contrapartida, o empoderamento daquela instância, consolidando um processo que culmina em uma atuação prática de agência reguladora.

Sublinhou-se, ainda, os impactos que a expansão do ensino mediado por tecnologias da informação e comunicação e o modelo regulatório próprio dos cursos de Medicina têm surtido sobre o sistema. Em suma, o Censo da Educação Superior de 2021 aponta que a EaD é a modalidade pela qual se oferta o maior número de cursos superiores no país. A despeito dos efeitos catalisadores decorrentes da pandemia da COVID-19, insistimos na tese de que o marco regulatório erigido no ano de 2017 já induzia ao crescimento do modelo EaD no ensino superior, sobretudo no setor privado. No tocante à Medicina, sublinhou-se que a Lei nº 12.871/2013 implantou um novo modelo regulatório à esta área, com a definição do Chamamento Público como única alternativa de autorização destes cursos. Assim, o Estado passa a ser o único agente legitimado para determinar os locais em que poderão ser ofertadas novas vagas de Medicina. De todo modo, apresentamos dados que denotam uma maciça abertura de cursos de Medicina por via judicial, com o total descompasso daquilo que encontra previsto na legislação correlata.

Doravante, promoveu-se a análise da política regulatória da educação superior dos Estados Unidos da América. Dentre os quatro sistemas estudados, depreende-se que o norte-americano é aquele em que menos se percebe a participação direta do poder central na execução de ações regulatórias. Naquele país, em face de suas circunstâncias históricas, marcadas pela descentralização político-administrativa, a

atuação do governo federal se resume à coordenação das políticas de educação superior executadas pelos estados federados, na perspectiva de que haja certa harmonia em âmbito nacional, e na fiscalização das agências privadas de acreditação.

Em síntese, o ponto central da regulação do ensino superior norte-americano está na identificação da qualidade, elemento determinante para a alocação dos recursos federais para o fomento da pesquisa e para o subsídio estudantil. Em que pese não existir o ensino superior gratuito, grande parte do custeio das universidades públicas estaduais e das instituições privadas têm no erário federal o seu maior provedor, já que a União é a responsável pela aplicação de elevadas quantias no desenvolvimento de pesquisas estratégicas e na cobertura de políticas afirmativas relacionadas ao financiamento estudantil.

A abordagem seguinte teve como foco a regulação praticada no âmbito do ensino superior mexicano. Desta feita, apurou-se que o México possui um sistema de educação superior construído a partir do pressuposto de que o acesso aos níveis mais elevados de ensino é um direito social garantido constitucionalmente. Não obstante, o Estado mexicano deve garantir a oferta do ensino superior à sua população, seja de forma direta ou mesmo por intermédio de entes privados.

Neste contexto, no México percebe-se a importância das universidades públicas. A exemplo do Brasil, as universidades mantidas pelo poder central são entidades de grande relevância estratégica para o país, sobretudo na área de desenvolvimento científico. Outrossim, observa-se que a autonomia universitária usufruída pelas entidades públicas mexicanas é quase absoluta. Em síntese, funcionam com ampla margem discricionária administrativa, orçamentária e acadêmica, reguladas de forma específica por um sistema estatal de garantia de qualidade. Em contrapartida, para as instituições privadas de ensino superior, exige-se reconhecimento específico do Estado, mormente a aplicação de um sistema híbrido de acreditação, realizado por agências privadas, porém aprovadas e supervisionadas por um órgão estatal designado especificamente para essa missão regulatória.

Sublinhe-se, amiúde, que a legislação de regência do sistema de educação superior mexicano tem passado por substantivas alterações. Da análise deste novo arcabouço normativo, emergente a partir do ano de 2019, foi possível detectar uma incisiva retomada da ingerência estatal sobre as políticas de educação superior, dentre as quais aquelas relacionadas à avaliação, inseridas em uma perspectiva de se estabelecer a melhoria da qualidade do ensino superior como um objetivo

permanente de Estado. Isto posto, é neste cenário que se deve compreender a política regulatória do ensino superior mexicano, conquanto sua missão de preencher, por imposição legal, espaço complementar às ações de avaliação.

A proposta deste trabalho encerrou-se com o cotejo da legislação educacional e da bibliografia respectiva ao sistema regulatório do ensino superior chileno. Viu-se, assim, que o modelo de educação superior elucubrado no Chile a partir da Constituição de 1981 é eminentemente de viés liberal. Com efeito, o texto constitucional priorizou ostensivamente os gastos públicos na educação básica, deixando o ensino superior como atividade secundária do Estado.

Neste compasso, as diretrizes regulatórias do ensino superior chileno eram precipuamente fixadas pelas regras de mercado, tornando o acesso às universidades excessivamente restritas às elites econômicas. Mesmo nas instituições mantidas pelo erário público havia obstáculos para egressos de classe média e baixa, em face da significativa redução da oferta de vagas, resultado direto da contenção de gastos públicos nesta etapa educacional.

De todo modo, os dados levantados durante a pesquisa revelam que a partir de 1990 a educação superior passa ao centro da agenda política do governo chileno. A volumosa demanda reprimida, oriunda de um ensino médio universalizado, forçosamente pressionou os agentes políticos à reformulação das políticas públicas de educação superior. Assim, a ampliação do acesso, balizada na inclusão democrática e na oferta de qualidade, assumem o protagonismo conceitual na formulação de ações públicas do setor. No caso da regulação, destaca-se, a exemplo do México, o soerguimento de um marco legal e estrutural que evidencia a retomada da vanguarda estatal nos destinos da educação superior.

Corroborar-se esta assertiva com a demonstração factual de um conjunto de normas que emergem, a partir do ano de 2006, justamente com o escopo de fomentar a qualidade do ensino em uma prospecção de expansão da oferta. Surge, nesta conjuntura, o Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior, com a implementação de diversos órgãos estatais concebidos na expectativa de mensurar a qualidade do ensino superior chileno, bem como propor ações específicas para a matéria. Dentre estas instâncias, deve-se mencionar o CNA, agência estatal responsável pela acreditação de instituições privadas de educação superior.

Perfazer o caminho da pesquisa que se encerra traz alguns significados. O primeiro é poder afirmar que as políticas de regulação de educação superior

disseminadas mundialmente têm sido influenciadas por padrões comuns. Há, de fato, a percepção de que organismos internacionais têm conseguido combinar as expectativas de uma economia globalizada às especificidades regionais na elaboração de políticas educacionais. No caso da educação superior, é notório que a preocupação com a melhoria da qualidade é um pilar presente em todos os sistemas regulatórios estudados. De todo modo, é possível também concluir que as políticas regulatórias têm servido como instrumento de gestão pública na elaboração de soluções que permitam a inclusão social através da educação superior, sobretudo quando aplicadas na construção de regras de funcionamento do setor privado, presente em todos os sistemas pesquisados.

Por fim, na expectativa de atender ao objetivo central de uma pesquisa executada sob as concepções do método comparado, expõe-se abaixo, de modo sistematizado, as principais categorias de análise levantadas no presente estudo. Almeja-se, assim, apresentar os dados mais relevantes dos sistemas regulatórios pesquisados de forma sucinta, ordenada e parametrizada, tornando-os mais acessíveis e inteligíveis à compreensão do leitor.

QUADRO COMPARATIVO	
SISTEMA REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	
Natureza Jurídica das IES	O sistema federal de ensino é misto, composto por Instituições de Educação Superior mantidas pelo poder público, vinculadas ao Ministério da Educação, e por Instituições de Educação Superior mantidas por pessoas jurídicas de capital privado, com ou sem finalidade lucrativa.
Competência para criar a legislação regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • União.
Principais normas de regência regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 • Lei nº 9.131/1995 (CNE) • Lei nº 9.394/1996 (LDB) • Lei nº 10.861/2003 (SINAES) • Lei nº 12.871/2013 (Lei do Programa Mais Médicos) • Lei nº 13.005/2014 (PNE) • Decreto Federal nº 9.057/2017 • Decreto Federal nº 9.235/2017
Órgão/Entidade Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES • Conselho Nacional de Educação – CNE • Secretaria de Educação Superior (SESu)
Órgão/Entidade de Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep
SISTEMA REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ESTADOS UNIDOS	
Natureza Jurídica das IES	O sistema de ensino superior dos Estados Unidos é misto, composto por Instituições de Educação Superior mantidas pelos estados federados e por Instituições de Educação Superior mantidas por pessoas jurídicas de capital privado, majoritariamente sem fins lucrativos. Atualmente vem

	aumentando a participação de Instituições de Educação Superior com fins lucrativos.
Competência para criar a legislação regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Estados federados.
Principais normas de regência regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Por se tratar de uma regulação difusa, não há um conjunto de normas regulatórias comum.
Órgão/Entidade Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Não há um órgão central de regulação. O órgão federal responsável por coordenar as ações regulatórias estaduais é o Departamento de Educação.
Órgão/Entidade de Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Não há um órgão central de avaliação. A avaliação das Instituições de Educação Superior dos Estados Unidos é realizada exclusivamente por entidades de Acreditação. O órgão federal responsável por autorizar e supervisionar as entidades de Acreditação é o Departamento de Educação.
SISTEMA REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MÉXICO	
Natureza Jurídica das IES	O sistema de ensino superior mexicano é misto, composto por Instituições de Educação Superior mantidas pelo poder público federal ou estadual, e por Instituições de Educação Superior mantidas por pessoas jurídicas de capital privado, com ou sem finalidade lucrativa.
Competência para criar a legislação regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • União.
Principais normas de regência regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 • Lei Geral da Educação de 2019 (LGE) • Lei Geral da Educação Superior de 2021 (LGES) • Política Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior
Órgão/Entidade Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Não há uma entidade oficial reguladora. Ao Conselho para a Acreditação da Educação Superior - COPAES, associação civil sem fins lucrativos, vinculada à Subsecretaria de Educação Superior, unidade da Secretaria de Educação Pública - SEP, órgão federal, confere-se a missão de reconhecer e supervisionar os organismos acreditadores de educação superior.
Órgão/Entidade de Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional para a Coordenação da Educação Superior – CONACES.
SISTEMA REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE	
Natureza Jurídica das IES	O sistema de ensino superior chileno é misto, composto por Instituições de Educação Superior mantidas pelo poder público central e por Instituições de Educação Superior mantidas por pessoas jurídicas de capital privado, com ou sem finalidade lucrativa.
Competência para criar a legislação regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Central.
Principais normas de regência regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Política da República do Chile de 1981 • Lei nº 20.129/2006 (Lei de Reforma do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior) • Lei nº 21.091/2018 (Lei sobre a Educação Superior) • Lei nº 21.094/2018 (Lei sobre as Universidades Estatais) • Decreto com Força de Lei nº 2/2009
Órgão/Entidade Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Educação - CNED
Órgão/Entidade de Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Acreditação - CNA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo (2003), **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação**". In Revista Brasileira de Educação (ANPED e autores associados, Rio de Janeiro), 22: 35-46.

BATISTA, Michelle Espíndola. **Avaliação da Educação Superior: Qualidade e Subjetividade**. In: DA CUNHA, Célio. & DE SOUZA, José Vieira. & DA SILVA, Maria Abadia. (org.). Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes. 1. Ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.

BENSOUSSAN, Fabio Guimarães.; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Manual de Direito Econômico**. 6 ed. São Paulo, SP: JusPodivm, 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012

BOULLOSA, Rosana de Freitas (2013), **"Mirando ao revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa"**. In Revista de Pensamento & Realidade, vol 28, 3: 67-84.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D2026impressao.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2147impressao.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306impressao.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.

Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860impressao.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.637, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4637impressao.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4791impressao.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5159impressao.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773impressao.htm. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm#art6. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11342.htm. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras

providências. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9448.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9870.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

Brasil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a

Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm#art1. Acesso em 22 ago. 2022.

BRUNNER, José Joaquín; VILLALOBOS, Cristóbal (2014). **Políticas de Educación Superior em iberoamérica: la governanza de los sistemas**. Rio de Janeiro. Disponível em: virtualeduca.org/documentos/centrodocumentacion/2014/III-encuentro-politicas-ibe-2009-2013.pdf

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan /mar 1997.

CAGGIANO, Monica Herman S. Educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.) RIGHETTI, Sabine (org.). **Direito à Educação Aspectos Constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009. p. 19-38.

CAMPOS, Cristian de Oliveira Lobo. & SOARES NETO, Joaquim José. **O conceito de Qualidade no Histórico da Legislação da Educação Superior no Brasil**. In: DA CUNHA, Célio. & DE SOUZA, José Vieira. & DA SILVA, Maria Abadia. (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes**. 1. Ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.

CAMPOS, Cristian de Oliveira Lobo. **A Expansão da Educação Superior: Diversificação, Avaliação e Qualidade do Setor Privado, 2007-2016**. 2021. 173 p. Tese (Doutorado em População, Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CANO, I. **Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil**. Sociologias, dez 2012, vol.14, no.31, p.94-119.

CARNEGAIE FOUNDATION FoR THE ADVANCEMENT OF TEACHING – CFAT. **Carnegie Classification of Institutions of Higher Education**. Disponível em: <https://www.carnegiefoundation.org/>. Acesso em 15 jun. 2023.

CARVALHO, A.; MALAVASI, M. M. S. **Avaliação e acreditação da educação superior na América Latina e Caribe**. Revista Internacional de Educação Superior, Campinas, SP, v. 6, p. e020043, 2020. DOI: 10.20396/riesup.v6i0.8657782. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8657782>.

CASANOVA CARDIEL, Hugo, and GARCÍA, Juan Carlos López. **"Educación Superior En México: Los Límites Del Neoliberalismo (2000-2010)"**. Linhas Críticas 19.38 (2013): 109-28. Web. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez54.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>.

CHILE. Constitución (1980). Constitución Política de la República de Chile. Santiago, 1980. Disponível em: <https://www.bcn.cl/formacioncivica/constitucion.html>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CHILE. Ley nº 20.129, de 17 de noviembre de 2006. Santiago, 2006. Estabelece um Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CHILE. Ley nº 21.091, de 29 de maio de 2018. Santiago, 2018. Sobre Educación Superior. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CHILE. Ley nº 21.094, de 5 de junho de 2018. Santiago, 2018. Sobre Universidades Estatales. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CIMADON, Aristides. **Autonomia dos estados federados e direito educacional**. 1 ed. Florianópolis, SC: UNOESC, 2007.

CNA-CHILE. Comisión Nacional de Acreditación. **Normas Y Procedimientos**. Disponível em: <https://www.cnachile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – CENED. **Licenciamento**. Disponível em: <https://www.cned.cl/licenciamiento>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CONSEJO PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR – COPAES. **Estatutos Sociales del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C.** Disponível em: <https://www.copaes.org/documentos/Estatutos-Sociales-de-COPAES-Vigentes-2000-con-reformas-2010.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE. Resolução CNE/CP nº 3, de 18 de dezembro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. Brasília, 2002. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=167941-rcp003-02&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em 30 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE. Parecer CNE/CP nº 14, de 5 de julho de 2022. Diretrizes Nacionais para o Ensino e Aprendizado por competências e para a pesquisa institucional presenciais, mediados por tecnologias de informação e comunicação. Brasília, 2022. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=238781-pcp014-22&category_slug=julho-2022-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mai. 2023.

DAHRENDORF, R. **As Classes e Seus Conflitos na Sociedade Industrial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DA HORA, Paola Matos. & DE ARAÚJO. Camylla Portella. & GONÇALVES, Lukelly Fernanda Amaral. **Expansão dos Cursos Superiores de Tecnologia no Brasil: que referenciais estão em jogo?** In: DA CUNHA, Célio. & DE SOUZA, José Vieira. & DA

SILVA, Maria Abadia. (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.

DALE, Roger, (2000). **Globalization and education: demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”?** *Educational Theory*, v. 50, nº 4, p. 427-448.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2014.

DÍAZ, Donoso Sebastián. **A Reforma Neoliberal da Educação Superior no Chile em 1981**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume: 20, Número: 57, Publicado: 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/i/2005.v20n57/>

ESPING-ANDERSON, Gosta (2009), **Três Lições sobre o Estado-Providência**. Prefácio de Manuel Carlos Silva, Lisboa: Campo da Comunicação, pp. 11-24.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). The Constitution of the United States. Filadelfia, 1787. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>. Acesso em 30 mai. 2023.

FERREIRA, José Maria Carvalho *et al.* (1995), **“As Desigualdades nas Sociedades Contemporâneas”**. In J.M.C. Ferreira *et al.*, Sociologia, Alfragide: McGraw-Hill, pp. 387-404.

FILIPPAKOU, Ourania; WILLIAMS, Gareth. **Higher education as a public good: critical perspectives on theory, policy and practice**. E-book. New York: Peter Lang Publishing, Inc, 2015.

FURTADO, Rafael Arruda. **“Regulação Da Educação Superior: A Atuação Estatal E a Medida De Atendimento Ao Interesse Público.”** *Journal of Law and Regulation* 3.1 (2017): 199-220. Web. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>.

GOLDIN, C.; KATZ, L. **The race between education and technology**. 1 ed. Cambridge, MS: Harvard University Press, 2011.

GOMES, Alfredo Macedo. **Expansão e Privatização da Educação Superior: Do Período Civil-Militar ao Neoliberal-Popular**. In: DA CUNHA, Célio. & DE SOUZA, José Vieira. & DA SILVA, Maria Abadia. (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 jul. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2021**. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 17 jul. 2023.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: 6 ed. Alínea editora, 2017.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (2002). **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Eudfal.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick (2007), **Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation**. In **Governance – International Journal of Policy, Administration and Institutions**, P vol. 20, nr. 1: 1-21.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2022.

LEPORE, Jill. **Estas Verdades: história da formação dos Estados Unidos**. [tradução André Czarnobai, Antenor Savoldi Jr.]1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca, 2020.

LIMA, Licínio (2018), **“Algumas notas sobre a democratização e desigualdades na educação em Portugal (1974-2018)**. In S.Gomes, V. Duarte, F.B. Ribeiro, L. Cunha, A.M.Brandão e A. Jorge (orgs), **Desigualdades sociais e políticas públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva**. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 329-345.

LINDBLOM, Charles E. **“The Science of Muddling Through”**, **Public Administration**. Review 19: 78-88. 1959.

LOWI, T. J. **Four systems of policy, politics, and choice**. **Public Administration Review**, v.32, n.4, p. 298-310, jul-ago.1972.

MEAD, L. M. **“Public Policy: Vision, Potential, Limits”**, **Policy Currents**, February: 1-4. 1995.

MÉXICO. **Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos (1917)**. Ciudad de México. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023

MÉXICO. **Ley General de Educación – LGE**, de 30 de septiembre de 2019. Ciudad de México. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

MÉXICO. **Ley General de Educación Superior – LGES**, de 20 de abri de 2021. Ciudad de México. Disponível em:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf. Acesso em: 23 mai. 2023.

MIDDAUGH, Michael F. **Planning and assessment in higher education: demonstrating institutional effectiveness**. 1st ed. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, Inc, 2010.

MORAES, Reginaldo C. **Educação Superior nos Estados Unidos. História e estrutura**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MORAES, Reginaldo C.; E SILVA, Maitá de Paula; DE CASTRO, Luiza Carnicero. **Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha**. Formato Digital. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

MORENO, Carlos Iván. & AGUIRRE, Christian Muñoz. **El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado**. In: Revista de la Educación Superior 194 vol. 49 (2020) 65-87 • <https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1125>

NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

PARANHOS, Ranulfo *et al.* **Uma introdução aos métodos mistos**. Sociologias, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, ago. 2016.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. **Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados**. Propuesta Educativa. Buenos Aires, v. 1, n. 43, p. 32-45, jun. 2015.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (2010). **Ciencias sociales, políticas y foro públicos: nexos (inter)conexiones y desvinculaciones contemporáneas**. Buenos Aires: CLACSO

ROBERTSON, Susan, and DALE, Roger. **"Comparando Políticas Em Um Mundo Em Globalização: Reflexões Metodológicas"**. Educação E Realidade 42.3 (2017): 859-76. Web. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/8mHQWxVgJ3FsNd33BykLcSr/?format=pdf&lang=pt>

SAMPAIO, Helena. **"Ensino Superior No Brasil: O Setor Privado"**. Cadernos De Pesquisa 111 (2000): 213. Web. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>.

SAMPAIO, Helena. **"O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações"**. Revista de Ensino Superior UNICAMP (2011): 43. Web. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>.

SARANDY, Flávio Marcos Silva; RODRIGUES, Alberto Tosi, "**Modelo básico para elaboração de um projeto de pesquisa**", Apostila compilada, com transcrições sem referências. Texto de circulação interna da UFRGS para fins exclusivamente didáticos.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v.9, p.49-87, 1998.

SCHWARTZMAN, SIMON, "**Tudo o que você sempre quis saber sobre o seu projeto de dissertação de mestrado, mas teve medo de perguntar**". IUPERJ, 1970.

SECCHI, Leonardo. & COELHO, Fernando de Souza Coelho. & PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo, SP: Cengage, 2019.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte, and CASTANHEIRA, Antonio Mauricio. "**Expansão, Privatização E Diferenciação Da Educação Superior No Brasil Pós - LDBEN/96: Evidências E Tendências**." Ensaio (Rio De Janeiro, Brazil) 17.62 (2009): 55-86. Web. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-prim.html>.

SEP – Secretaría de Educación Pública. **Subsecretaría de Educación Superior (SES)**. Ciudad del México, MX. Disponível em: <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SES - Subsecretaría de Educación Superior. **Consejo Nacional Para La Coordinación De La Educación Superior (CONACES)**. Ciudad del México, MX. Disponível em: <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces.html>. <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SGUISSARDI, Valdemar. "**Modelo De Expansão Da Educação Superior No Brasil: Predomínio Privado/mercantil E Desafios Para a Regulação E a Formação Universitária**." Educação & Sociedade 29.105 (2008): 991-1022. Web. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-prim.html>.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar. **A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?** In. Revista Brasileira de Educação nº 29. Rio de Janeiro, maio/agosto 2005.

SILVA, Manuel Carlos (2005). **Entre o infra-estatal e o supra-estatal: o Estado-Nação e a democracia em perda**". In M.C. Silva (org) Nação e Estado. Entre o global e o local. Porto: Afrontamento, pp. 125-149.

SILVA, Manuel Carlos (2019), "**Globalização, desenvolvimento desigual e democracia**". In Revista CEAM, Universidade de Brasília: Centro de Estudos Multidisciplinares, vol. 5, n.o 2:9-30.

SIMÕES, Maria João (2005), “**Mudança Social e Mudança Tecnológica**” cap 1 do livro **Política e Tecnologia. Tecnologias da Informação e da Comunicação e Participação Política em Portugal**. Oeiras: Celta, pp.15-37.

SIQUEIRA, Ângela. (2009). **Reformas da Educação Superior no Chile no Período 1970-2000**. Revista Trabalho Necessário,7(8). Disponível em: <https://doi.org/10.22409/tn.7i8.p4663>.

SITEAL –Sistema de Informações de Tendências Educacionais na América Latina. **Educação Superior**. Buenos Aires, AR. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/pt/eje/educacion_superior#educao-superior--estrutura-normativa-e-institucional-para-a-educao-superior-. Acesso em: 10 jun. 2023

SOUZA, Celina (2006), “**Políticas Públicas: uma revisão da literatura**”. In Sociologias, Ano 8, n.o 16:20-45.

TIMES HIGHER EDUCATION. **World University Rankings 2023**. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2023/world-ranking>. Acesso em: 2 jun. 2023.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Understanding U.S. Higher Education**. Disponível em: <https://educationusa.state.gov/foreign-institutions-and-governments/understanding-us-higher-education>. Acesso em: 2 jun. 2023.
