



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM DIREITO

LINHA DE PESQUISA
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

**Evolução da Efetividade dos Princípios Constitucionais da
Educação Superior no Brasil (1988-2022): Análise Comparada dos
Tipos Institucionais e a Trajetória Regulatória do Setor**

RAFAEL ARRUDA FURTADO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para realização de defesa de tese.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

FEVEREIRO DE 2024

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor, apoio, carinho e cuidados incondicionais devotados a mim e a meus irmãos.

Ao meu orientador, Marcus Faro de Castro, pela missão de iluminar o caminho muitas vezes nebuloso das ideias para que minhas palavras pudessem se encontrar em composição mais coesa, adequada e rigorosa. Pela condução firme, pelo exame cuidadoso, pela honestidade e pela generosidade. Fica meu agradecimento especial, sincero e profundo.

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelo aprendizado nas disciplinas cursadas, nas trocas de ideias, pelo cultivo da ciência, do saber e pelo estímulo ao espírito universitário ao formar pessoas com capacidade crítica em busca da verdade. Agradeço em especial aos professores: Márcio Iorio Aranha, que compõe a banca como suplente, mas que foi o titular da minha primeira aula no doutorado e me encaminhou de forma serena no sentido da compreensão mais ampla acerca do direito regulatório; Alexandre Bernardino Costa, meu primeiro orientador de iniciação científica, pela visão da pluralidade social, da diversidade do pensamento e das possibilidades emancipatórias do direito; Ana Frazão, pela excelência de sua aula arquitetada com cuidado em estimular a fome por saber e o estado da arte dos temas mais avançados e instigantes; e à Professora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, do Departamento de Economia, pela generosidade e capacidade de congregar pessoas em busca de caminhos alternativos, obrigado pela paciência e pela reorientação dos rumos deste trabalho.

À própria UnB, a materialização do sonho de grandes sonhadores brasileiros, pelo ambiente acolhedor de efervescência intelectual, universo no qual passei tanto tempo, sinto-me parte dela e há partes dela em mim.

Ao meu irmão, Danilo, meu eterno amigo e orientador. À minha irmã, Tatiana, pela inabalável capacidade de ser feliz.

Aos meus filhos, Juliana e Leandro, amores da minha vida, agradeço ao mesmo tempo em que peço perdão pelas ausências em fase tão delicada e fantástica da vida.

À minha esposa, Renata, meu porto seguro, minha inspiração, minha luz.

A vida humana não é o transcorrer monótono de sua rotina cotidiana, a vida humana é, sobretudo, a sublime inquietação de conhecer e de fazer. É essa inquietação de compreender e de aplicar que encontrou afinal a sua casa. A casa onde se acolhe toda a nossa sede de saber e toda a nossa sede de melhorar é a universidade.

Anísio Teixeira

RESUMO

Esta tese discute a evolução histórica da efetividade do direito fundamental à educação, em nível superior de graduação no Brasil, no período de 1988 a 2022. Para tanto, investiga a institucionalidade prática adquirida pelos princípios constitucionais educacionais que envolvem: i) a igualdade de condições para o acesso nos níveis mais elevados de ensino (acesso); ii) a liberdade de ensinar e pesquisar (liberdade acadêmica); iii) o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (pluralismo pedagógico e diversidade institucional); e iv) a garantia e melhoria do padrão de qualidade (qualidade). O estudo busca compreender as trajetórias dos diferentes tipos de instituições de educação superior no Brasil, a partir de uma perspectiva histórica. A metodologia utilizada consiste na construção e na análise de séries temporais de dados estatísticos relevantes, tanto quantitativos quanto qualitativos, sobre o processo educacional das instituições de educação superior, considerando as diferentes categorias administrativas e organizações acadêmicas. O objetivo é identificar e explicar os possíveis padrões de desenvolvimento institucional que emergem da interação entre as políticas regulatórias educacionais e os princípios constitucionais educacionais ao longo do tempo. As análises realizadas fundamentam a proposta, formulada na tese, de diretrizes gerais de um novo desenho regulatório que incorpore, dentre outras questões, a estrutura e a política regulatória, os modelos de regulação e financiamento, além de aspectos como avaliação e tipologia de instituições, finalidades e coleta e uso de dados integrados. A hipótese central do trabalho afirma que, dentro do lapso temporal pós Constituição Federal de 1988, o foco das políticas de educação superior do Estado brasileiro, refletidas nos indicadores oficiais de acesso público, orientou-se pela contínua expansão do acesso do alunado, especialmente em instituições privadas (majoritariamente com fins lucrativos, a partir do final da década de 1990). A pesquisa realizada demonstrou que, ao longo do período estudado, os princípios constitucionais detalhados no decorrer desta tese ora ganharam, ora perderam efetividade de forma mais ou menos intensa, a depender do princípio, do período e da segregação por categoria administrativa ou por organização acadêmica.

Palavras-chave: educação superior brasileira; efetividade de princípios constitucionais educacionais; trajetória regulatória; tipos institucionais.

ABSTRACT

This thesis discusses the historical evolution of the effectiveness of the fundamental right to education in Brazil, at the higher education level, from 1988 to 2022. The study focuses on the constitutional principles attendant to the fundamental right to education, which include the following constitutional ideals: i) equal conditions for access in higher levels of education (access); ii) the freedom of professors to teach and research (academic freedom); iii) the pluralism of ideas and pedagogical concepts as well as the coexistence of public and private higher education institutions (pedagogical pluralism and institutional diversity); and iv) safeguarding and improving quality standards of the educational process (quality). The study aims to understand the path of different types of higher education institutions in Brazil, from a historical perspective. The methodology used consists of the construction and analysis of time series of relevant statistical data, both quantitative and qualitative, about the educational process of the higher education institutions, considering the different administrative categories and academic organizations. The objective is to identify and explain possible patterns of institutional development that emerge from the interaction between educational regulatory policies and educational constitutional principles over time. The analysis of the data also offered grounds for the elaboration of proposals of new guidelines for policy reform pertinent to regulatory design, the establishment and choice of funding models and the use of institutional typology and production of statistics for integrated policy development. The central hypothesis of the research anticipates that, within the time period after the Federal Constitution of 1988, the focus of higher education policies in Brazil, as reflected in official indicators of public access, was resulted in the continuous expansion of student access, especially in private institutions (mostly for-profit, from the late 1990s onwards). The evolution of the implementation of constitutional educational principles, detailed throughout this thesis, sometimes gained and sometimes lost effectiveness, more or less intensely, depending on the principle, period and segregation by administrative category or academic organization.

Keywords: Brazilian higher education; effectiveness of educational constitutional principles; regulatory path; institutional types

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAUP American Association of University Professors
ABED Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRUC Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior
AC Ato de Concentração
ACC Acordo em Controle de Concentração
ACE Avaliação das Condições de Ensino
ACO Avaliação das Condições de Oferta
AJPE Análise Jurídica da Política Econômica
ANACEU Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDIFES Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEC Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
ANUP Associação Nacional de Universidades Particulares
BASis Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBAS Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social
CES Câmara de Educação Superior
CFE Conselho Federal de Educação
CNE Conselho Nacional de Educação
CNPQ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS Conselho Nacional de Saúde
CNRES Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior
CONAES Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPC Conceito Preliminar de Curso
EaD Educação a Distância
ENADE Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC Exame Nacional de Cursos

ENEM Exame Nacional de Ensino Médio
FAU Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
FGEDUC Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FIES Fundo de Financiamento da Educação Superior
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FTC Federal Trade Commission
GERES Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior
GPPi Global Public Policy Institute
HHI Herfindahl-Hirschman Index
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD Indicador de Diferença entre Desempenho Observado e Esperado
IES Instituição de Educação Superior
IFES Instituto Federal de Ensino Superior
IGC Índice Geral de Cursos da Instituição
IGNOU Indira Gandhi National Open University
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAES Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEC Ministério da Educação
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU Organização das Nações Unidas
OPEP Organização dos Países Produtores de Petróleo
OUC Open University of China
PAIUB Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira
PARU Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PROUNI Programa Universidade para Todos
PVJ Padrão de Validação Jurídica
REUNI Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SBDC Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SEED Secretaria de Educação a Distância

SERES Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu Secretaria de Educação Superior

SETEC Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SG Superintendência-Geral do CADE

SINAES Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SNA Sistema Nacional de Avaliação

TCD Termo de Compromisso de Desempenho

UNESCO Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Percentual da população com educação superior por faixa etária – 2021.....	95
Figura 2: Razão entre rendimento de trabalhadores (25 a 64 anos) com ensino superior e de trabalhadores com ensino médio (base = 1) – 2021.....	120
Figura 3: Evolução do investimento do governo federal no FIES e quantidade de novos contratos (2011-2020).....	137
Figura 4: Índice de liberdade acadêmica de países selecionados (comparação entre 2012 e 2022)	190
Figura 5: Índice de liberdade acadêmica de países selecionados (países do quadrante 30-40% em 2022)	191
Figura 6: Índice de liberdade acadêmica do Brasil em comparação com a média global (1900-2020).....	192
Figura 7: Grandes áreas do conhecimento (Censo da Educação Superior do INEP)	217

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade dos princípios constitucionais educacionais	28
Quadro 2: Seleção prévia e condições comparativas dos indicadores educacionais.....	123
Quadro 3: Itens do Sumário da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP utilizados nesta tese	125
Quadro 4: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da garantia de acesso	129
Quadro 5: Indicadores de acesso à educação superior da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP.....	130
Quadro 6: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da liberdade acadêmica	161
Quadro 7: Indicadores da evolução histórica do princípio da liberdade acadêmica	170
Quadro 8: Indicadores das bases de dados oficiais para aferição da efetividade do princípio do Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional.....	195
Quadro 9: Indicadores de diversidade à educação superior da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP.....	195
Quadro 10: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da garantia e melhoria da qualidade.....	241
Quadro 11: Atos de concentração que abordou a questão da qualidade por tipo de decisão (2001-2022).....	269

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxa de crescimento do 1º período pós-CF (1988-1997)	133
Tabela 2: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxa de crescimento do 2º período pós-CF (1998-2014)	134
Tabela 3: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxas de crescimento do 3º período pós-CF (2015-2022)	138
Tabela 4: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas e percentuais de crescimento por presidente da república (1988-2022)	139
Tabela 5: Evolução da quantidade de matrículas totais, públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas (2010-2022)	144
Tabela 6: Evolução da quantidade de matrículas por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)	146
Tabela 7: Evolução da quantidade de matrículas na modalidade EaD por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)	148
Tabela 8: Evolução da quantidade de matrículas totais por região geográfica e taxa de crescimento (1990-2022)	150
Tabela 9: Evolução da participação relativa de cada região geográfica sobre a quantidade de matrículas totais e evolução percentual (1990-2022)	151
Tabela 10: Evolução do percentual de matrículas em IES públicas por região geográfica (2010-2022)	152
Tabela 11: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 1995-2002	171
Tabela 12: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em milhares) ...	173
Tabela 13: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em %)	173
Tabela 14: Regime de trabalho docente (Públicas) 2003-2022 (em milhares)	174
Tabela 15: Regime de trabalho docente (Públicas) 2003-2022 (em %)	174
Tabela 16: Regime de trabalho docente (Privadas Lúcrativas) 2010-2022 (em milhares) .	175
Tabela 17: Regime de trabalho docente (Privadas Lúcrativas) 2010-2022 (em %)	175
Tabela 18: Regime de trabalho docente (Privadas Não Lúcrativas) 2010-2022 (em milhares)	176
Tabela 19: Regime de trabalho docente (Privadas Não Lúcrativas) 2010-2022 (em %)	176
Tabela 20: Quantidade de docentes em regime integral e razão docente em regime integral por matrícula em IES privadas 2010-2022	179
Tabela 21: Quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa (1998-2022)	181
Tabela 22: Quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa e organização acadêmica (2013-2022)	183
Tabela 23: Quantidade de matrículas (em milhares) em pós-graduação stricto sensu (em milhares) por categoria administrativa e taxas de crescimento anuais (em %) de públicas e privadas (1998-2022)	186
Tabela 24: Quantidade de matrículas em graduação presenciais e EaD em IES privadas, taxas de crescimento (em %) e resultado quantitativo (2015-2022)	200

Tabela 25: Quantidade de matrículas em graduação EaD e taxas de crescimento anuais (em %) por categoria administrativa (2010-2022)	202
Tabela 26: Quantidade IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022)	204
Tabela 27: Quantidade média de matrículas por IES, segregadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022).....	205
Tabela 28: Evolução da quantidade de docentes (em milhares) e da relação matrículas/docentes por categoria administrativa (1988-2022).....	210
Tabela 29: Evolução da quantidade de docentes (em milhares) e da relação matrículas/docentes em IES lucrativas e não lucrativas (2010-2022).....	211
Tabela 30: Cálculo do HHI para a evolução do número de matrículas em grandes áreas do conhecimento por categoria administrativa (comparativo entre 2010 e 2022)	223
Tabela 31: Cálculo do HHI para a evolução do número de matrículas em grandes áreas do conhecimento por organização acadêmica e categoria administrativa (comparativo entre os anos de 2010 e 2022).....	226
Tabela 32: Evolução da quantidade de matrículas (presencial + EaD) em Ciências (bacharelado) por categoria administrativa, taxas de crescimento e expansão percentual da modalidade EaD (2001-2022).....	228
Tabela 33: Evolução da quantidade de matrículas em Engenharias por categoria administrativa, taxas de crescimento e expansão da EaD (2015-2022).....	229
Tabela 34: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas sobre o total por ano (em %) – 1988-2022	231
Tabela 35: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas e percentuais de novas matrículas públicas sobre os totais por presidente da república (1988-2022).....	233
Tabela 36: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) – 2008 a 2020	244
Tabela 37: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) – 2007 a 2019	245
Tabela 38: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) – 2009 a 2022	246
Tabela 39: Nota IDD Padronizada (médias anuais) – 2007 a 2021	251
Tabela 40: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021	255
Tabela 41: Conceitos Institucionais - CI (médias anuais) – 2009 a 2022	258
Tabela 42: Proporção quantitativa dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa – 2000 a 2020	260
Tabela 43: Médias anuais dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa e organização acadêmica – 2013 a 2022.....	263
Tabela 44: Percentual de casos em que há menção e abordagem ao aspecto “qualidade” (2001-2022).....	269

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022).....	88
Gráfico 2: Tipos de decisão dos atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022)...	89
Gráfico 3: Atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022) por grupo econômico (em %).....	91
Gráfico 4: Atos de concentração notificados ao CADE por grupo econômico (em %) – consideradas as consolidações (2001-2022).....	91
Gráfico 5: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxas anuais de crescimento (1988-2022).....	131
Gráfico 6: Quantidade de matrículas totais (públicas e privadas) por modalidade de ensino (2009-2022).....	138
Gráfico 7: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas por presidente da república (1988-2022).....	140
Gráfico 8: Evolução percentual das matrículas públicas e privadas (1988-2022)	142
Gráfico 9: Participação relativa por quantidade de matrículas por categoria administrativa (2010-2022).....	145
Gráfico 10: Evolução da quantidade de matrículas por organização acadêmica e categoria administrativa (2010-2022)	146
Gráfico 11: Evolução da quantidade de matrículas na modalidade EaD por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)	148
Gráfico 12: Evolução do percentual de matrículas em IES públicas por região geográfica (2010-2022).....	152
Gráfico 13: Evolução da quantidade de matrículas por região geográfica, categoria administrativa e organizações acadêmicas (2010-2022)	154
Gráfico 14: Taxa Bruta e Taxa Líquida de Matrículas 1990-2022	156
Gráfico 15: Taxa Líquida de Escolaridade (TLE) 2014-2021.....	158
Gráfico 16: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em%).....	177
Gráfico 17: Relação de docentes em regime integral por matrícula, organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022.....	179
Gráfico 18: Quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa (1998-2022)	182
Gráfico 19: Quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa e organização acadêmica (2013-2022).....	184
Gráfico 20: Quantidade de matrículas (em milhares) em pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa (1998-2022).....	187
Gráfico 21: Relação matrículas em graduação por matrículas em pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa (1998-2022)	188
Gráfico 22: Número de grupos consolidadores (barras) e respectivos percentuais anuais de estudantes matriculados (linhas) – 2000-2022.....	197
Gráfico 23: Grupos consolidadores em EaD com respectivos percentuais de participação de mercado (com base em matrículas) – 2021	198
Gráfico 24: Percentual relativo da quantidade de matrículas totais por modalidade (presencial e EaD) de 2009 a 2022 (em milhares).....	199

Gráfico 25: Quantidade de matrículas em EaD por categoria administrativa – 2010-2022	201
Gráfico 26: Quantidade IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))	204
Gráfico 27: Quantidade média de matrículas por IES, segregadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))	205
Gráfico 28: Evolução da quantidade de funções docentes (barras) e da relação matrículas/funções docentes (linhas) por categoria administrativa (1988-2022)	212
Gráfico 29: Número de docentes em IES privadas (em milhares) (2015-2022)	214
Gráfico 30: Razão docente por matrícula segregada por organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022	216
Gráfico 31: Percentual de matrículas por área de conhecimento (todas as categorias) 2001-2022 e 2010-2022 (em %)	218
Gráfico 32: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) – públicas e privadas (2010 e 2022)	220
Gráfico 33: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) –privadas lucrativas e não lucrativas (2010 e 2022)	221
Gráfico 34: Percentual de matrículas por área de conhecimento (organizações acadêmicas e categorias administrativas) 2010-2022 (em%)	225
Gráfico 35: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) –privadas na modalidade EaD (2009 e 2022)	227
Gráfico 36: Número de matrículas (em milhares) e taxa de crescimento – públicas e privadas (em %) - (2014-2022)	231
Gráfico 37: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por década (em %)	232
Gráfico 38: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por governo federal e em referência à Meta do PNE (em %) – Itamar a Bolsonaro	234
Gráfico 39: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por governo federal e em referência à Meta do PNE (em %) – 2014-2022	234
Gráfico 40: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) – 2008 a 2020	244
Gráfico 41: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) – 2007 a 2019	245
Gráfico 42: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) – 2009 a 2022	246
Gráfico 43: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) por organização acadêmica – 2017 e 2020	247
Gráfico 44: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) por organização acadêmica – 2013, 2016 e 2019	248
Gráfico 45: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) por organização acadêmica – 2018 e 2022	248
Gráfico 46: Nota IDD Padronizada (médias anuais) – 2007 a 2021	251
Gráfico 47: Nota IDD Padronizada (médias anuais) em IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa – 2013 a 2021	252
Gráfico 48: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021	255
Gráfico 49: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021	256
Gráfico 50: Conceitos Institucionais - CI (médias anuais) – 2009 a 2022	258
Gráfico 51: Conceitos Institucionais - CI em IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (médias anuais) – 2008 a 2022	259

Gráfico 52: Proporção quantitativa dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa – 2000 a 2020	262
Gráfico 53: Médias anuais dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa e organização acadêmica – 2013 a 2022	264
Gráfico 54: Evolução da titulação docente por categoria administrativa (1994-2022 e 2003-2022)	266
Gráfico 55: Razão docente com titulação de doutorado por matrícula em IES privadas segregada por organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022	267

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
PARTE I – Bases teóricas e suas perspectivas epistemológicas, história, estrutura e funcionamento da educação superior no Brasil	32
1. Bases teóricas da expansão da educação superior no Brasil nas últimas décadas	32
1.1. Delineamento do contexto intelectual relevante	32
1.2. A racionalidade neoliberal e o <i>ethos</i> monopolista.....	40
1.3. A centralidade da educação para os principais teóricos neoliberais	49
1.4. O culto ao capital humano como formulação teórica condutora do neoliberalismo	55
1.5. Considerações Finais	61
2. A teoria regulatória do interesse público e os princípios constitucionais educacionais	63
3. Breve histórico da educação superior no Brasil e análise comparativa	76
3.1. Do século XIX até 1988.....	76
3.2. A expansão da educação superior pós Constituição Federal de 1988	85
3.3. Breve análise comparativa da participação do ensino superior privado em países selecionados.....	93
4. Estrutura, funções e trajetória regulatória da educação superior no Brasil.....	103
PARTE II – A evolução da efetividade dos princípios constitucionais da educação superior.....	116
5. Considerações iniciais	116
6. Igualdade de condições de acesso à educação superior no Brasil	129
6.1. Considerações iniciais	129
6.2. A evolução da efetividade do princípio do acesso	131
6.2.1. Número de matrículas anuais	131
6.2.2. Número de matrículas anuais por região geográfica	150
6.2.3. Taxas bruta e líquida de matrículas	156
7. Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o saber	160
7.1. Considerações iniciais	160
7.2. A liberdade acadêmica como valor central da educação superior	163
7.3. A evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica.....	169
7.3.1. Regime de trabalho docente.....	171
7.3.2. Programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	181
7.3.3. O índice de liberdade acadêmica	189
8. Pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas.....	194
8.1. Considerações iniciais	194
8.2. A evolução da efetividade do pluralismo pedagógico e da diversidade institucional.....	197
8.2.1. Os grupos consolidadores da educação superior brasileira.....	197
8.2.2. Grau de concentração docente (relação docente/matrícula).....	209
8.2.3. Grau de dispersão do conhecimento (relação matrícula por área)	217
8.2.4. A coexistência de instituições públicas e privadas (diversidade institucional)	230
9. Garantia e melhoria do padrão de qualidade	236
9.1. Considerações iniciais	236

9.2.	A evolução do princípio da garantia e melhoria da qualidade.....	241
9.2.1.	Os exames trienais do Conceito ENADE.....	242
9.2.2.	As notas padronizadas do IDD	249
9.2.3.	As médias anuais do IGC	253
9.2.4.	As médias anuais do CI.....	257
9.2.5.	Grau de qualificação em programas pós-graduação <i>stricto sensu</i>	260
9.2.6.	Percentual de docentes com titulação de mestrado e doutorado	264
9.3.	O princípio da qualidade nos ACs do setor de educação superior.....	268
10.	Discussão e sugestões regulatórias	280
	CONCLUSÃO	297
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	302

INTRODUÇÃO

As mudanças políticas, sociais e econômicas vivenciadas nas últimas décadas pela sociedade brasileira foram acompanhadas por mudanças estruturais no sistema de regulação da educação superior e na organização das instituições do sistema federal de ensino. A partir do final da década de 1980, e início da década de 1990, formou-se no país um ambiente cultural e de debate público que orientou decisivamente os rumos das reformas da educação superior. Tais reformas permitiram e incentivaram o crescimento de empresas comerciais – as instituições de educação superior privadas com fins lucrativos – que se dedicam a oferecer “serviços de ensino” de nível superior.

Grande parte dos ingredientes culturais desse processo de transformação institucional foi, no caso do Brasil, importada dos países considerados desenvolvidos. No que concerne ao campo do direito, tais ingredientes culturais resultaram em normas reguladoras da atividade econômica mediante as quais se reforçou a ideia de que tudo o que os países em desenvolvimento precisariam – inclusive na área da educação – seria “‘um mercado vigoroso e livre’, nas palavras de Milton Friedman, decorrendo tudo o mais da mão invisível, dos mecanismos da livre concorrência, do livre jogo das forças do mercado” (apud NUNES, 2003, p. 106).

Esse pensamento, com origens que remontam à história dos positivismos utilitaristas, objeto de posterior aprofundamento nesse trabalho, paulatinamente ganhou força no decorrer do século XX, apesar de manter-se, durante grande parte do século, obnubilado pelo chamado Estado Providência. Aflorou então, de forma pujante, a partir do final da década de 1970 e impôs-se globalmente no decorrer da década de 1990. Os governos, pressionados pela nova *doxa* do mundo, no sentido empregado por Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2013), passaram a defender a abertura de seus mercados às empresas multinacionais. O consectário natural foi a redução do papel do Estado na esfera econômica, atrofiando sua capacidade de planejamento e de indução e aprofundando o processo de privatização de empresas estatais. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o Estado passou a limitar-se à:

“‘regulação’, deixando a presença ativa no meio socioeconômico à ação das empresas e do livre mercado, o qual, por si mesmo, provocará o equilíbrio e o bem-estar social, pelo que, para ensejar o máximo de eficiência deste mercado, deve-se também ‘desregulamentar’ o quanto possível, flexibilizando diversas relações, como as de trabalho por exemplo.” (MELLO, 2019, p. 1132)

Nesse contexto, nasceu a Constituição Federal brasileira de 1988, que, à toda evidência, segundo Bandeira de Mello, “inclui-se na linha do Estado Providência, do Estado Social de Direito, que pressupõe uma presença ativa do Poder Público para promover o bem-estar dos administrados, notadamente dos que se encontram na base da pirâmide social.” (MELLO, 2019, p. 1133). Veio à luz, portanto, a Constituição exatamente no momento em que o ambiente cultural internacional passava a se impor com o firme propósito de promover desnacionalizações e desregulações (ideário rotulado de “neoliberalismo”), ambiente em que o ideal do Estado Providência ainda estava latente, pois em fase de transição. A construção da norma em tal contexto pode ter gerado eventuais incompatibilidades entre a sistemática inclusiva da Constituição Cidadã, com claras prescrições dinamizadoras e emancipatórias, e o seio cultural impactado pelo crescimento do campo econômico em acelerado processo de supremacia das finanças globais.¹

Por um lado, a Constituição Federal de 1988 proclama ideais comunitários que a caracterizam como um ordenamento comprometido com valores sociais. (CITTADINO, 2000). Esses compromissos valorativos, que seriam comuns aos cidadãos, podem ser verificados logo no preâmbulo da Constituição e em seus primeiros artigos. O art. 3º da CF estabelece, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades e promovendo o bem de todos sem discriminação. Em seu art. 6º, declara, dentre os direitos sociais, a educação. Estatui, no art. 170, como fundamentos da ordem econômica, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, conforme os ditames da justiça social. Estabelece, no art. 193, o primado do trabalho e o bem-estar e a justiça sociais como objetivos da ordem social.

No domínio da educação, a CF consagra, no art. 205, a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Estabelece, no art. 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia, dentre outros aspectos, do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. E dispõe, em seu art. 206, acerca dos princípios norteadores da educação no Brasil, dentre eles: I - igualdade de

¹ Para uma interessante discussão sobre globalização e seu contexto, apesar de posicionada no campo do liberalismo econômico, ver o primeiro capítulo de GILPIN & GILPIN (2001).

condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VII - garantia de padrão de qualidade.²

Ou seja, a Constituição proclamou uma série de objetivos e princípios cuja consecução deveria encontrar como pilar fundamental a atuação do Estado. Na lição de Bandeira de Mello:

“não se presumiu que a Sociedade, no livre jogo das forças de mercado, produzisse e promovesse espontaneamente ditos objetivos e resultados. Estes foram definidos pela Constituição e postos à compita do Estado, ao qual foi cometido o encargo de implementá-los ou garanti-los.” (MELLO, 2019, p. 1134)

Por outro lado, no caso da educação superior, a Constituição, em seu art. 209, deixou aberta a possibilidade de atuação por parte da iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Essa abertura constitucional – como se verá adiante – possibilitou a alteração regulatória, realizada em 1997, que permitiu a entrada de empresas lucrativas no setor educacional, fato que representou verdadeiro ponto de inflexão no que se refere à expansão da educação superior no Brasil.

Tal expansão foi impulsionada a partir de uma série mudanças normativas, sendo a principal delas a Medida Provisória nº 1.477-39/97³, que possibilitou a oferta de educação superior por parte de instituições privadas com fins lucrativos.⁴ Para ilustrar de forma preliminar, em 1996, contabilizou-se 1,8 milhão de matrículas totais na educação superior brasileira. Em 2022⁵, esse número alcançou o total de 9,4 milhões. As Instituições de Educação Superior (IES) privadas

² Esses 4 princípios elencados são os princípios constitucionais educacionais de caráter finalístico, que se referem a valores fundamentais. Do ponto de vista de sua aplicabilidade, mesmo que se possa separar o Inciso I, reconhecendo-o como de eficácia limitada, diferentemente dos outros três, de eficácia plena, todos os princípios elencados dizem respeito a expressões abstratas que podem ser reduzidas didaticamente aos seguintes termos: “acesso”, “liberdade”, “diversidade” e “qualidade”. Os outros princípios constitucionais educacionais apresentam ora caráter de eficácia limitada, de natureza institutiva ou programática, ora decorrem, em alguma medida dos quatro princípios elencados acima.

³ A Medida Provisória nº 1.477-39/1997 (reeditada diversas vezes até ser convertida na Lei nº 9.870/99) consolidou a abertura às IES com fins lucrativos ao incluir tal disposição na Lei nº 9.131/95 (art. 7º-A). Anterior à Medida Provisória, cuja reedição de 8 de agosto de 1997 é aquela à qual se faz referência, havia sido editado, em 15 de abril do mesmo ano, o Decreto nº 2.207, que regulamentava o art. 20 da LDB, fazia menção expressa, em seu art. 1º, parágrafo, único, à possibilidade de as entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino superior constituírem-se sob qualquer das formas de pessoa jurídica, de direito privado previstas nos incisos I e II do art. 16 do Código Civil Brasileiro. Este trabalho, no entanto, utilizará o marco da Medida Provisória nº 1.477-39/1997 em razão da força normativa hierarquicamente superior que ela deteve e em face da temporalidade aproximada de ambos os dispositivos.

⁴ O histórico de alterações normativas será objeto de observação no decorrer do presente trabalho.

⁵ Os dados relativos ao ano de 2022 foram os últimos divulgados pelo Censo da Educação Superior do INEP até o momento da construção dessa tese.

passaram a responder, em 2022, por 88% do total de IES e 78% do total de matrículas, sendo 60% do total realizadas em instituições privadas com fins lucrativos.⁶ Na esfera privada, o número de matrículas, em 1996, foi de 1,1 milhão, crescendo exponencialmente para 7,3 milhões, no ano de 2022.

Dado o grande percentual de estudantes matriculados em IES privadas lucrativas, o sistema de educação superior do Brasil passou a ser único no mundo. De fato, a expansão da educação superior brasileira apresentou características muito diferentes, por exemplo, das ocorridas nos EUA, na Europa e no Japão nas décadas de 1950 a 1970, cujo caráter foi prioritariamente público, ou privado sem fins lucrativos. (CARNOY, 2013). A educação superior tornou-se, assim, no Brasil, uma das áreas mais relevantes no conjunto das atividades econômicas lucrativas. (HOPER EDUCAÇÃO, 2016).

A expansão ocorreu também em decorrência do aporte de capitais de fundos privados de investimento, a partir de 2007, com a abertura de capital na bolsa de valores por parte de algumas mantenedoras⁷ sob o suporte de grandes grupos econômicos. O processo de expansão e de concentração tomou, assim, novos ares com a abertura de capital de algumas empresas educacionais, já que estas se tornaram responsáveis pela maioria das operações de fusões e aquisições no setor. A forma de captação de recursos no mercado de capitais, via fundos específicos, ou via lançamento de ações em bolsa, permitiu grande capitalização e subsidiou o processo intenso de atos de concentração (CARVALHO, 2013), demandando atuação focalizada do direito concorrencial brasileiro e de sua autoridade antitruste (FURTADO, 2022), aspecto que será objeto de foco específico em momento posterior desta tese.⁸

⁶ Ver Censo da Educação Superior do INEP 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

⁷ A estrutura institucional educacional brasileira, em nível superior, estabelece uma separação entre mantenedoras e mantidas. Mantenedora é a pessoa jurídica de direito público ou privado que provê os recursos necessários para o funcionamento da mantida, sendo a estrutura juridicamente responsável por irregularidades que porventura possam advir de sua atuação. Mantida, é a instituição de educação superior (IES) propriamente dita, sobre a qual incidem os indicadores e conceitos avaliativos, as atribuições administrativas e pedagógicas e a relação com os estudantes.

⁸ A justificativa para analisar nesta tese a atuação da autoridade antitruste brasileira e sua respectiva abordagem teórica reside na necessária visão de compatibilização dos sistemas regulatórios técnico-educacional, econômico e concorrencial. De acordo com Lebbos, “a regulação técnica compreende a compatibilização dos equipamentos e sistemas técnicos com objetivos de respeito à vida privada, garantia da segurança e de proteção do meio ambiente. Consiste em atribuição bastante diversa daquelas de implementação e promoção da concorrência e demanda conhecimentos técnicos específicos de cada setor. (...) A regulação econômica refere-se basicamente às medidas de estabelecimento de preços, tarifas e quantidades a serem observadas no fornecimento de bens ou serviços regulados. (...) A regulação da concorrência diz respeito ao combate a condutas anticoncorrenciais e controle de estruturas. Ela pode ser dividida em dois tipos: (i) medidas destinadas a promover a concorrência e a estimular o funcionamento das regras de mercado, incluindo a avaliação periódica do grau de dominação dos mercados e (ii) medidas preventivas

É bastante clara, portanto, a expansão do setor de educação superior no Brasil, especialmente da oferta por parte de empresas educacionais com fins lucrativos, ampliando o acesso aos cursos de graduação. O que até então não está claro é se essa expansão ocorreu promovendo ao mesmo tempo a efetividade dos princípios educacionais de eficácia plena⁹ estabelecidos na Constituição Federal de 1988. O presente trabalho busca suprir essa lacuna na compreensão da temática.

Para tanto, esta tese se propõe a responder à seguinte pergunta: como ocorreu a evolução histórica, de 1988 a 2022, da *efetividade* do direito fundamental à educação, em nível superior de graduação no Brasil, considerada a institucionalidade prática adquirida pelos princípios constitucionais educacionais que envolvem: i) a igualdade de condições para o acesso nos níveis mais elevados de ensino (acesso); ii) a liberdade de ensinar e pesquisar (liberdade acadêmica); iii) o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (pluralismo pedagógico e diversidade institucional); e iv) a garantia e melhoria do padrão de qualidade (qualidade)?

A análise da trajetória recente da educação superior brasileira à luz do direito e dos princípios constitucionais insere-se nessa percepção multicausal da história das relações entre direito e educação. A hipótese central da pesquisa antecipa que, dentro do lapso temporal pós Constituição Federal de 1988, o foco das políticas de educação superior do Estado brasileiro, refletidas nos indicadores oficiais de acesso público, orientou-se pela contínua expansão do acesso do alunado, especialmente em instituições privadas (majoritariamente com fins lucrativos, a partir do final da década de 1990). A evolução da concretização dos princípios constitucionais educacionais, que serão detalhados no decorrer desta tese, ora ganhavam, ora perdiam efetividade, de forma mais ou menos intensa, a depender do princípio, do período e da segregação por “categoria administrativa”¹⁰ ou por “organização acadêmica”¹¹.

(controle de concentrações) e reativas a restrições à concorrência (colusões ou abuso de posição dominante).” (LEBBOS, 2010, p. 221).

⁹ A discussão sobre o tema da aplicabilidade dos princípios constitucionais educacionais e a devida distinção entre os incisos do art. 206 da CF será realizada na seção das considerações iniciais da Parte II desta tese.

¹⁰ As IES podem ser divididas, do ponto de vista da categoria administrativa, entre públicas e privadas. As instituições privadas subdividem-se em: “com fins lucrativos” (empreendimentos comerciais) e “sem fins lucrativos” (empreendimentos civis).

¹¹ As organizações acadêmicas, por sua vez, no Brasil, são divididas em: universidades, centros universitários e faculdades. De forma resumida, as universidades, de acordo com o art. 52 da LDB, são instituições pluridisciplinares, que se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e de extensão e por terem, obrigatoriamente, em seu quadro docente, um terço de professores com titulação de mestrado e doutorado e um terço

A Constituição Federal autoriza a livre iniciativa na área educacional e estabelece a coexistência de instituições públicas e privadas, na prática tornando admissível, neste último caso, a adoção de padrões institucionais de caráter comercial. Importante e central, contudo, é a investigação acerca da forma como a atuação privada ocorreu e em que medida ela contribuiu para promover a efetividade dos princípios constitucionais educacionais. Somente o diagnóstico mais preciso das trajetórias de desempenho e evolução institucional pode oferecer ao Estado brasileiro a capacidade de, em atendimento ao princípio da supremacia do interesse público, corrigir rumos e orientar caminhos mais adequados.

Destacados o problema e a hipótese e realizada uma breve contextualização, cabe ressaltar alguns conceitos fundamentais acerca da concepção de efetividade, educação superior, evolução e regulação. A definição de efetividade do direito fundamental à educação superior utilizada por esta tese diz respeito à capacidade da concretização social dos efeitos atribuídos pelos princípios constitucionais educacionais. De acordo com Luís Roberto Barroso:

“a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 1993, p. 79).

A efetividade dos princípios constitucionais concretiza-se socialmente na fruição empírica de direitos fundamentais, conforme o delineamento teórico promovido pela Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), que compõe um esforço de reconstrução das categorias jurídicas (CASTRO & FERREIRA, 2018). Nesta abordagem, na qual se inspira a presente tese, o direito subjetivo não deve ser tratado como algo etéreo, nem como mero reflexo do direito positivo, e sim como um referencial discursivo para o debate político/econômico (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 178). Trata-se, portanto, de uma construção dinâmica amparada nas possibilidades de reforma das políticas públicas no contexto das democracias. O conteúdo do direito varia, assim, com o debate democrático. Direito enquanto fruição é o foco empírico da AJPE.

de professores em regime de trabalho integral, além de deverem atender aos critérios do art. 17 do Decreto 9.235/2017. As universidades possuem autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, aumentar vagas. Os Centros Universitários, tipo institucional criado especificamente no Brasil, foram criados a partir do Decreto no 2.207, de 15 de abril de 1997, são também instituições pluricurriculares, devem apresentar um quinto do seu corpo docente contratado em regime integral e um terço de mestres e doutores. Devem ainda manter conceitos de avaliação institucional em níveis superiores. Os Centros gozam de algumas prerrogativas de autonomia, podendo criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos já existentes. Não estão, no entanto, obrigados a manter atividades de pesquisa e extensão. As Faculdades, por sua vez, não são, necessariamente, pluricurriculares, com foco no ensino e não são obrigadas a desenvolver a pesquisa e a extensão como ocorre com as universidades.

Outra definição central para o exercício analítico que se seguirá nesta tese diz respeito à concepção de educação superior. O presente trabalho parte da ideia de que a educação superior se configura como um direito fundamental e um bem público.¹² Representa ainda o estágio mais avançado da formação educacional humana, é organizada sob a forma de cursos superiores consolidadores do conhecimento científico de determinados campos do saber e é estruturada, do ponto de vista da oferta de cursos de graduação, por meio de instituições de educação superior.

A educação superior é, portanto, um direito, no sentido de que “ninguém deveria ser injustamente impedido de ter o acesso a ela” (McCOWAN, 2015, p. 172-173). O direito fundamental à educação superior, no entanto, não exige a universalização obrigatória do acesso.¹³ É possível que apenas uma parcela da população faça essa escolha, desde que obviamente tenha a possibilidade de fazê-la. Adicionalmente, esta tese parte da premissa de que só se pode considerar o direito à educação superior como atendido quando aspectos qualitativos e não só quantitativos são observados.¹⁴

Este trabalho defende ainda a ideia de que a educação superior se dedica ao contínuo diálogo problematizador, no qual sujeitos interlocutores exercem de forma crítica a tomada de consciência acerca de sua realidade e do estado da arte de determinado campo do saber, em busca da assimilação e da produção de conhecimento responsável, potencialmente transformador e promotor de liberdade.¹⁵ Estão compreendidos na educação superior os níveis de graduação e pós-graduação. A presente tese abordará o nível de graduação e sua trajetória no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 à luz da análise da efetividade dos princípios constitucionais educacionais em perspectiva histórico-evolutiva.

A concepção de educação superior, adotada nesta tese, abrange também dois aspectos de formação. Por um lado, a educação superior responde pela formação mais ampla, de qualidade

¹² Para uma discussão sobre o a educação superior como direito fundamental, ver, dentre outros, CARVALHO & VIEIRA (2019); ESCRIBANO (1991); SARLET & TRAVINCAS (2016); PEREIRA (2012); MÁSER (2016); e McCOWAN (2015). A educação como bem público é defendida por MARGINSON (2016) e FELIX (2004).

¹³ O uso do termo "universalização" pode ser empregado no sentido de oferta. Ou seja, deve haver oferta para os cidadãos que, a partir da idade adequada, desejem ingressar no ensino superior. A universalização dos serviços de educação superior, nesse sentido, deve sim ser entendida como obrigatória. Contudo não é dever dos cidadãos a participação na educação superior (diferentemente da educação básica), e não é dever do Estado impor essa participação.

¹⁴ Segundo Tristan McCowan, “há pouca vantagem em garantir o acesso de 100% da população às universidades se os serviços educacionais forem inadequados” (McCOWAN, 2015, p. 174).

¹⁵ A ideia de educação superior adotada no presente trabalho inspira-se nos ensinamentos de diversos autores, dentre os quais Anísio Teixeira, Paulo Freire e Darcy Ribeiro. Para esta introdução, as inspirações diretas foram as seguintes: TEIXEIRA (1998) e (2000), FREIRE (1979), RIBEIRO (1975), (1969) e (1986), JORGE (1979).

elevada, de cidadãos que atuarão no mundo do trabalho de alta complexidade, e de pesquisadores de ponta que desenvolvem a mais avançada e inovadora pesquisa. Por outro lado, a educação superior oferece capacitação para postos de trabalho com níveis diversos de exigência, ao orientar a organização do conhecimento e conseqüentemente a formação do estudante para a pronta aplicação profissional. A educação superior no Brasil, fundada na diversidade, na solidariedade, na dignidade da pessoa humana, na justiça social e na democracia, deve buscar conciliar e equilibrar a formação humanística mais elevada com a profissionalização e a preparação para o mercado de trabalho.¹⁶ (PERIM et al, 2018, p. 176)

Nesse sentido, o art. 214 da Constituição Federal explicita a necessidade de conciliação entre esses aspectos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

(...)

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Além da concepção de educação superior no Brasil, importa caracterizar a ideia de evolução, relacionada neste trabalho à efetividade dos princípios constitucionais. Esta é entendida como o processo histórico passível de ser refletido em um conjunto de indicadores anuais – vinculados aos princípios constitucionais educacionais – que representam fatos da organização institucional da educação superior no Brasil e mudanças ocorridas nas correspondentes práticas institucionais ao longo do lapso temporal investigado. E os indicadores utilizados nesta tese são aqueles que constam das bases de dados públicas oficiais.¹⁷ É possível que outros indicadores também contribuam para a observação da evolução histórica da efetividade dos princípios educacionais, mas esta tese optou por utilizar indicadores já existentes e que podem servir de referência para diagnosticar e subsidiar as políticas públicas educacionais do Estado brasileiro.

¹⁶ O presente trabalho defende, portanto, o equilíbrio entre o aspecto prático e o conhecimento desinteressado, humanístico e científico. Esta tese poderá ser capaz de observar se, com a expansão da educação superior majoritariamente focada em entidades empresárias, tem ocorrido um desequilíbrio entre os dois aspectos de formação.

¹⁷ Vide Quadro 1 a seguir apresentado nesta Introdução.

A atividade de regulação é considerada nesta tese de forma mais ampla, envolvendo especialmente a esfera constitucional e não somente a legislação infraconstitucional (leis, decretos presidenciais e portarias ministeriais). O exercício da atividade de regulação focalizada na educação superior brasileira carece de estudos no campo do direito que busquem observar a evolução histórica da efetividade do direito à educação superior. As análises mais comuns do sistema da educação superior são descritivas, concentradas empiricamente em aspectos pontuais, não discutem de forma evolutiva questões relacionadas à qualidade da educação e não estabelecem comparações entre categorias administrativas e organizações acadêmicas a partir de um conjunto mais amplo de dados.

Em que pese sua essencialidade e relevância, o tema é pouco estudado pelo direito regulatório brasileiro, que prioriza setores já consolidados e estruturados em agências reguladoras. A regulação da educação superior não possui estudos jurídicos que abranjam análises dos impactos econômicos e sociais que a estrutura institucionalizada dos aparatos e das redes contratuais do setor educacional tende a perpetuar. Tais análises tornam-se factíveis por meio da identificação, a partir de convenções previamente estabelecidas, da complexa variedade de componentes dinâmicos apropriados para a observação do maior ou menor grau de efetividade dos princípios constitucionais educacionais.

O estudo proposto justifica-se pela necessidade de se analisar a trajetória do setor de educação superior no Brasil em meio à notória expansão da quantidade de matrículas, especialmente em IES privadas com fins lucrativos, estabelecendo-se uma análise comparativa entre as categorias administrativas e as organizações acadêmicas existentes no direito regulatório educacional brasileiro. Os objetivos do trabalho estão indicados a seguir:

- i. Analisar a evolução histórica (1988-2022) da efetividade do direito fundamental à educação superior com foco na institucionalização dos princípios constitucionais educacionais (acesso, liberdade acadêmica, pluralismo pedagógico/diversidade institucional e qualidade) observada por meio da agregação de mensurações dos principais indicadores existentes nas bases de dados públicas e oficiais;
- ii. Realizar a comparação entre categorias administrativas e entre organizações acadêmicas, de forma matricial, estabelecendo a correlação temporal com as principais políticas regulatórias educacionais a partir dos indicadores de referência para cada um dos princípios constitucionais educacionais; e

- iii. Propor diretrizes gerais de um novo desenho regulatório que incorpore, dentre outras questões, a estrutura regulatória, os modelos de regulação e financiamento, além de aspectos como tipologia de instituições, finalidades e coleta e uso de dados.

As expressões “análise comparativa” ou “comparação entre categorias administrativas e organizações acadêmicas”, utilizadas pelo presente trabalho como estrutura metodológica, dizem respeito a dois aspectos: i. mensuração, ao longo do tempo, das variações da predominância empírica de diferentes tipos de estruturas institucionais no campo da educação superior no Brasil; e ii. análise dos efeitos empíricos (ganhos ou perdas de qualidade, mensurados com base em certos “referenciais de análise” ou indicadores) que podem se correlacionar à maior ou menor predominância empírica de determinados tipos de instituição, durante o período estudado. No primeiro caso, são demonstradas e analisadas as diferentes quantidades de matrículas realizadas ao longo do tempo pelos diferentes tipos de instituições que indicam expansão ou retração (maior ou menor predominância empírica no setor da educação superior brasileira) de um ou outro tipo institucional relativo a cada indicador estudado e uma possível “tendência” no período abrangido pela pesquisa.

No segundo caso, são observados e discutidos diferentes percentuais de composição (p.ex. evolução dos percentuais de regime e titulação de docentes), notas ou conceitos (isto é, quantidades médias anuais de diferentes tipos de notas ou tipos de conceitos) associados a cada um dos tipos institucionais considerados. A eventual predominância empírica de determinado tipo e/ou os efeitos qualitativos, passíveis de mensuração, produzidos pela trajetória histórica, podem ser reveladores de uma direção de desenvolvimento institucional (tendência) com reflexos nos processos sociais (administrativos e econômicos) que tornam mais, ou menos, efetivos os princípios constitucionais que informam o direito fundamental à educação superior no Brasil.

O recorte temporal escolhido (1988-2022) justifica-se ao representar a maior abrangência temporal de alguns dos dados disponíveis pós-Constituição Federal de 1988 no Censo do Ensino Superior do INEP, especialmente relacionados à quantidade de matrículas. O ano de 2022, até o momento, foi o último ano objeto de coleta do Censo por parte do INEP. Algumas informações, no entanto, não possuem série histórica tão grande e serão observadas de acordo com aquilo que se encontra disponível nas bases oficiais e de acesso público.

Para cumprir os objetivos propostos, o estudo pretende associar os métodos histórico, comparativo e analítico. Amparar-se-á por uma criteriosa revisão bibliográfica das teorias da

regulação e das políticas públicas e terá por base a teoria do interesse público, segundo a qual a instrumentalização da estrutura regulatória do Estado deve se pautar não somente pela economia, mas também por valores vinculados a princípios constitucionais. Além da teoria regulatória do interesse público, e em complemento a esta, a tese utiliza como instrumento analítico e metodológico a abordagem do direito econômico, trazida pela teoria da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). A abordagem da AJPE, utilizada neste estudo, direciona o foco da pesquisa jurídica aos efeitos concretos das políticas públicas sobre a fruição empírica dos direitos fundamentais, permitindo-se relacionar análises e mensurações empíricas com ideias jurídicas.

Após a definição dos pressupostos normativos e teóricos que fundamentarão o trabalho, especialmente quanto aos princípios constitucionais, à teoria do interesse público e à AJPE, a pesquisa utilizará os dados oficiais disponibilizados pelos órgãos responsáveis pela pesquisa e regulação da educação superior (principalmente INEP, MEC, CAPES e CADE)¹⁸. Os indicadores a serem trabalhados, relacionados aos respectivos princípios constitucionais e às respectivas fontes, são os seguintes:

Quadro 1: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade dos princípios constitucionais educacionais

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais	Principais Fontes
Acesso	Número de matrículas anuais	Censo Educacional INEP
	Número de matrículas anuais por região geográfica	
	Taxa bruta de matrículas	
	Taxa líquida de matrículas	
Liberdade Acadêmica	Percentual de docentes em regime integral	Censo Educacional
	Grau de participação em pesquisa (quantidade de programas e matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> e relação da quantidade de matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> / matrícula em graduação)	Plataforma Sucupira - CAPES
Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional	Grau de concentração institucional (relação IES ou Grupo/matrícula)	Sistemas do CADE e Censo Educacional INEP
	Grau de concentração docente (relação docente/matrícula)	
	Percentual de matrículas por área (grau de dispersão do conhecimento)	
	Percentual de matrículas novas em IES públicas	
Qualidade	Enade	INEP

¹⁸ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; MEC – Ministério da Educação; CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; e CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

	Indicadores de qualidade da educação superior*	IDD	
		IGC	
	Média do Conceito Institucional - CI		Cadastro e-MEC
	Grau de qualificação em programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i>		Plataforma Sucupira – CAPES, Censo INEP
	Percentual de docentes com mestrado e doutorado		Censo Educacional INEP

Fonte: Elaboração própria.

*Enade – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes; IDD - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado; e IGC – Índice Geral de Cursos

No presente trabalho, serão realizadas comparações temporais e entre tipos institucionais¹⁹ à luz da análise jurídica fundamentada na teoria regulatória do interesse público, vinculada à efetividade dos princípios constitucionais, e na mensuração evolutiva da efetividade de direitos, consubstanciada na abordagem da AJPE. Os resultados obtidos, cotejados com as análises e discussões das principais políticas regulatórias que perpassaram o período estudado, podem indicar carências e potencialidades para subsidiar a construção de novos modelos regulatórios e políticas educacionais.

A presente tese trabalha ainda a ideia de “padrão de validação jurídica” (PVJ), desenvolvida pela AJPE, a partir da análise da evolução dos indicadores apresentados no Quadro 1, confrontados no tempo e entre tipos institucionais.²⁰ Para a maioria dos indicadores, o PVJ será considerado mediante a análise comparativa em momentos distintos dentro de suas curvas evolutivas. Tal abordagem poderá demonstrar o grau intrínseco de evolução no tempo dos

¹⁹ Os “tipos institucionais” analisados nesta tese referem-se às categorias administrativas pública e privada (segmentando-se esta última em lucrativas e não lucrativas), e às organizações acadêmicas de universidade, centro universitário e faculdade. É possível, todavia, discutir a segregação da educação superior brasileira em outros “tipos institucionais”. Cabe citar o artigo dos professores Schwartzman, Silva e Coelho que classifica as instituições brasileiras em nove tipos: 1) Instituições privadas de grande porte; 2) Instituições públicas de grande porte com pós-graduação alta; 3) Instituições públicas de pequeno porte com pós-graduação alta; 4) Instituições privadas diferenciadas; 5) Instituições públicas de ensino; 6) Universidades e centros privados; 7) Faculdades isoladas; 8) Instituições de educação vocacional; 9) Instituições especializadas em pesquisa e pós-graduação. (SCHWARTZMAN, SILVA & COELHO, 2021). Esta tese, no entanto, não discutirá de forma mais profunda e nem utilizará outras formas de segregação por “tipos institucionais”, eis que o recorte metodológico se limita à coleta, tratamento e análise de dados disponíveis somente em bases públicas e oficiais. A utilização de alguma outra forma de tipologia institucional traria dificuldades adicionais à pesquisa empírica realizada nesta tese.

²⁰ De acordo com o professor Marcus Faro de Castro, o padrão de validação jurídica (PVJ) “consiste na identificação ou construção de um ‘padrão’ ou *benchmark* utilizado para caracterizar o que corresponderia, em termos quantitativos, à efetividade empírica juridicamente validada do direito considerado. O padrão (...) é uma medida tomada para fins comparativos e analíticos e pode ser obtido por diversos meios: a) Em casos da adoção de reforma de uma política de governo, o PVJ pode ser obtido mediante a comparação de exercícios de quantificação relativos a momentos distintos (...); c) Podem ser adotadas as recomendações ou metas contidas em lei ou regulamentos normativos de autoridades governamentais, ou estipuladas por organizações internacionais” (CASTRO, 2009, p. 44-45).

princípios constitucionais e sua institucionalidade empírica elencados neste trabalho. Além disso, a comparabilidade será efetuada entre tipos institucionais, o que também intrinsecamente poderá trazer luz às diferenças e ao maior ou menor distanciamento entre os modelos institucionais brasileiros. Para alguns indicadores, no entanto, serão trabalhados PVJs específicos quando estes indicadores encontrarem no repositório normativo brasileiro recomendações e metas claras de alcance, especialmente no caso das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

No que se refere ao acesso, do ponto de vista quantitativo, as taxas bruta e líquida são centrais, pois referem-se diretamente à Meta 12 do PNE. O princípio da liberdade acadêmica deverá ser observado por meio da comparação entre tipos institucionais conjugada à sua evolução temporal. No caso da diversidade, defendida pela CF como um valor em si, a eventual diminuição de diversificação da oferta tanto institucional, quanto docente e a manutenção de um grau alto de concentração em determinadas áreas do conhecimento podem ser indicadores a influenciar a efetividade do pluralismo pedagógico. Ainda no que tange ao aspecto da diversidade institucional, a Meta 12 do PNE (40% públicas) será o padrão de referência ou o PVJ utilizado. A qualidade será avaliada também a partir da comparação entre as categorias administrativas e organizações acadêmicas. Se for identificada a minoração das notas e conceitos, pode-se, de forma ponderada (pela quantidade de matrículas anuais), identificar a curva dos indicadores a demonstrar a evolução do grau de efetividade do princípio.

No que se refere à estrutura, a tese organiza-se em duas partes. A Parte I será de cunho descritivo-teórica, trazendo, nos Capítulos 1 e 2, a descrição do modelo socioeconômico dominante nas últimas décadas que serviu de base intelectual para o processo recente de expansão da educação superior e o arcabouço teórico regulatório que se entende necessário para superar o modelo vigente e que conversa com os objetivos e resultados desta tese. Os capítulos 3 e 4, ainda da primeira parte, apresentarão breve introdução, à guisa de contextualização, acerca da história da educação superior no Brasil até 1988, das características estruturais comparadas com países selecionados e dos aspectos gerais da estrutura e do funcionamento das instituições, órgãos governamentais regulatórios e do universo de indicadores avaliativos da educação superior.

A Parte II deste trabalho organizará, demonstrará e analisará os dados públicos oficiais reconfigurados em indicadores, combinados em séries históricas inéditas, que influenciaram, de 1988 a 2022, a evolução da efetividade dos princípios constitucionais educacionais já elencados nesta introdução. Esta Parte será naturalmente a mais extensa, pois apresentará, em diversas

tabelas, gráficos e figuras, acompanhadas de textos explicativos e analíticos, as curvas de trajetória dos indicadores selecionados, colacionando-se, ao final, considerações acerca das principais observações das trajetórias quantitativas e qualitativas das análises. Nesta Parte, serão analisados os principais indicadores, relacionados no Quadro 1 desta tese, extraídos das bases de dados existentes com séries históricas públicas do INEP, do MEC, da CAPES e do CADE. Os resultados obtidos, cotejados com as análises e discussões das principais políticas regulatórias que perpassaram o período estudado, podem indicar carências e potencialidades para subsidiar a construção de novos modelos regulatórios e políticas educacionais.

Ao final da Parte II da tese, serão apresentados os resultados e diretrizes gerais, que poderão inspirar a construção de um novo desenho regulatório, incorporando questões relacionadas à estrutura e à política regulatória, aos modelos de regulação e ao financiamento estudantil, além de aspectos como avaliação e tipologia de instituições, finalidades e coleta e uso de dados por sistemas de provisão de indicadores, painéis, cadastros e trâmite integrado de processos. São muitos temas para o estudo da regulação da educação superior. A ideia é trabalhar o aspecto inicial de eventuais pesquisas futuras que busquem discutir e aprofundar referenciais de desenho regulatório. É o início e a crítica do desenho atual como uma medida de atuação estatal.

Por fim, uma conclusão que congregue o resumo dos resultados, das propostas e das próprias discussões em perspectiva de abertura para estudos futuros que possam se utilizar da metodologia deste trabalho para aprimorá-la ou criticá-la com vista a se aproximar da observação do processo histórico de evolução do direito constitucional à educação superior e de seus princípios a partir de indicadores mais aptos a apresentar a realidade desse fenômeno altamente complexo.

PARTE I – Bases teóricas e suas perspectivas epistemológicas, história, estrutura e funcionamento da educação superior no Brasil

A primeira parte desta tese apresenta um esforço geral de contextualização e delineamento. O Capítulo 1 ilustra o ambiente cultural que se tornou hegemônico, no seio do qual constituiu-se a expansão da educação superior brasileira nas últimas décadas. São descritas as bases teóricas que subjazem o período histórico que será objetivo específico da análise empírica do presente trabalho. O Capítulo 2 avança na discussão sobre as bases teóricas regulatórias que sustentam a visão defendida nesta tese e iluminam as possibilidades de transformação qualitativa da educação superior e de sua regulação no Brasil. O Capítulo 3 apresenta breve histórico da educação superior nacional, especialmente quanto à sua expansão, separando-a em dois períodos: do nascedouro até a promulgação da Constituição Federal de 1988; e da CF/88 até os dias atuais; trazendo ainda, como forma de auxiliar a contextualização, breves pinceladas acerca da trajetória estrutural recente de países selecionados. No Capítulo 4, que finaliza a Parte I da tese, são apresentadas, de forma sintética, a estrutura, o funcionamento, a institucionalidade e a trajetória regulatória geral da educação superior brasileira.

1. Bases teóricas da expansão da educação superior no Brasil nas últimas décadas

1.1. Delineamento do contexto intelectual relevante

A educação superior vem se expandindo nos últimos anos no que diz respeito ao acesso. As informações detalhadas sobre tal crescimento serão objeto de análise na Parte II desta tese. Esta seção abordará as bases teóricas para o processo de avanço calcado no crescimento da educação superior privada com fins lucrativos, que, como se verá, tem sido o caminho adotado pelo Brasil nos últimos anos. O arcabouço teórico dessa trajetória brasileira tem origens históricas que merecem contextualização para que se construa uma percepção mais clara das justificativas do modelo adotado.

A partir de meados do século XIX, com o capitalismo nos países centrais entrando na segunda revolução industrial, enormes avanços em inovações tecnológicas e em produção de manufaturas, principalmente em capacidade de transporte e em tecnologias de comunicação, possibilitaram um movimento sem precedentes de pessoas e de ideias. Ao tempo em que se

vivenciava alto crescimento econômico, ganhavam força ideias vinculadas a diversas espécies de positivismo jurídicos²¹, cujo denominador comum, de acordo com Marcus Faro de Castro, conformava-se no “pressuposto da exclusão metodológica da possibilidade de recorrer à especulação moral como meio de elaboração de ‘formas’ jurídicas” (CASTRO, 2012, p. 142). O abandono da exigência de fundamentos metafísicos e da especulação moral para o direito gerou, dentre as diversas espécies de positivismo jurídicos, a abordagem utilitarista, que se contrapunha às especulações metafísicas do jusnaturalismo inglês, sistematizadas por William Blackstone; e, ainda no campo do direito, desdobrou-se na “jurisprudência analítica” de John Austin²².

O positivismo jurídico de caráter utilitarista foi alimentado pela filosofia moral e política de Jeremy Bentham²³. De acordo com Bentham, por utilidade entende-se aquele princípio que “aprova ou desaprova toda ação de acordo com a tendência que parece ter de aumentar ou diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em questão: ou o que é a mesma coisa, em outras palavras, para promover ou para se opor a essa felicidade” (BENTHAM, 2010, p. 7, tradução livre). A orientação factual e objetiva da utilidade, enquanto critério de validade das normas²⁴, foi estruturada como um método de quantificação dos prazeres e aferição objetiva da utilidade (*calculus felicificus*)²⁵. Bentham, segundo E. K. Hunt, acreditava que havia “encontrado a chave da elaboração de uma ciência do bem-estar ou da felicidade humana que pudesse ser expressa matematicamente e que pudesse um dia ser elaborada com a mesma exatidão numérica que a Física como ciência” (HUNT, 1982, p. 148).

²¹ Ver CASTRO (2012, p. 142-156) sobre as diversas espécies de positivismo jurídico, tais como: utilitarista, literalista, normativista, sociológico e historicista/conceitualista.

²² A perspectiva de Austin, no entanto, teve orientação conservadora e formalista, em contraste com o utilitarismo de Bentham e, posteriormente, de J.S. Mill, que apresentaram caráter reformista e favoreceram abordagem mais flexível da hierarquia aristocrática inglesa (CASTRO, 2012, p. 142-145).

²³ Os fundamentos intelectuais do utilitarismo podem ser encontrados nos escritos de Jeremy Bentham. O primeiro capítulo de seu célebre livro, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, de 1781, descreve a ideia central da seguinte forma: “A natureza colocou a humanidade sob o governo de dois mestres soberanos, a dor e o prazer. (...) Eles nos governam no que fazemos, em tudo o que dizemos, em tudo o que pensamos” (BENTHAM, 2010, p. 7, tradução livre).

²⁴ O utilitarismo da norma foi uma resposta aos partidários de uma ética deontológica ou formalista. O utilitarismo é uma concepção teleológica ou consequencial, que se opõe a toda concepção deontológica. É também uma concepção monística, que não reconhece dualidade de princípios entre ética individual ou privada e ética social ou política (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1997, p. 1276; 1280).

²⁵ Embora não tenha usado essa expressão, Bentham sugeriu uma forma de se calcular ou um método de quantificação do prazer e da dor: “Para um número de pessoas, com referência a cada uma das quais o valor de um prazer ou dor é considerado, será maior ou menor, de acordo com sete circunstâncias”. As circunstâncias seriam: intensidade, duração, certeza ou incerteza, proximidade, fecundidade, pureza e extensão. (BENTHAM, 2010, p. 17, tradução livre).

A filosofia moral e política do utilitarismo, a partir de Jeremy Bentham, adotava, como critério de validade das normas e como princípio único da motivação humana individual, o desejo de maximizar a utilidade de cada membro da sociedade²⁶. A elaboração conceitual de Bentham, juntamente com Jean-Baptiste Say e Nassau Senior, tornou-se “a base intelectual²⁷ da teoria neoclássica da utilidade e da harmonia social em fins do século XIX e início do século XX” (HUNT, 1982, p. 147).²⁸ Em especial, a visão de que a utilidade de cada indivíduo pode ser quantificada como “utilidade marginal”, conforme desenvolvida na década de 1870 por Jevons, Menger e Walras (CASTRO, 2012, p. 144). As teorias econômicas de Jevons, Menger e Walras foram consideradas uma “revolução” no pensamento econômico. A década de 1870 marca, portanto, a separação entre a economia clássica “antiquada” e a economia neoclássica que pretendia ser “moderna e científica”. A noção de utilidade marginal representou verdadeiro início da dominância das formulações matemáticas na economia.²⁹

A ideia de utilidade marginal “permitiu que a visão utilitarista da natureza humana, que era considerada uma maximização racional e calculista da utilidade, fosse formulada em termos de cálculo diferencial” (HUNT, 1982, p. 279). Segundo E. K. Hunt, a ideia de utilidade marginal decrescente permitiu que Jevons, Menger e Walras admitissem a utilidade como determinante dos valores (HUNT, 1982, p. 279). Embora não gostasse do emprego da matemática, Menger, por exemplo, entendia que julgamentos éticos não tinham lugar na teoria econômica pura e que “a Economia, na medida em que fosse uma ciência, era isenta de valores” (HUNT, 1982, p. 292-293).

Tal base intelectual, amparada pelo positivismo jurídico utilitarista, desenvolveu-se precisamente quando ganhava força uma tendência à concentração de capital, de poder e de riqueza dentro do capitalismo industrial, principalmente estadunidense (HUNT, 1982, p. 277). Grandes conglomerados passavam a se conectar por meio de complexas inovações jurídico-contratuais que

²⁶ A utilidade é aqui entendida como a propriedade de qualquer objeto que tenda a produzir algum benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade (HUNT, 1982, p. 147-148).

²⁷ A base intelectual da teoria neoclássica da utilidade e da harmonia social é resumida por E. K. Hunt da seguinte forma: “Estes cinco aspectos do comportamento humano e da autopercepção dentro do capitalismo – o individualismo atomista, o utilitarismo egoísta, a dependência dos mercados, o financiamento da industrialização com os lucros e o racionalismo calculista” (HUNT, 1982, p. 147).

²⁸ As ideias de Bentham foram fundamentais no desenvolvimento da teoria do valor-utilidade. “Bentham chegou muito perto da elaboração do princípio da utilidade marginal, que, mais tarde, deveria tornar-se o pilar da economia neoclássica” (HUNT, 1982, p. 149).

²⁹ A noção de utilidade marginal permitiu que a visão utilitarista da natureza humana fosse formulada em termos de cálculo diferencial. O cálculo diferencial permite a determinação do lucro máximo fornecendo uma fórmula para calcular facilmente o custo marginal e a renda marginal. (HUNT, p. 278-279).

constituíam teias de interrelação societária. A dominância das diversas estruturas dos principais mercados nos Estados Unidos consolidou-se a partir de institutos como os *trusts*, que possibilitavam assegurar o *status* jurídico de determinados bens ou ativos, ao mesmo tempo em que viabilizavam a coordenação e o conluio entre empresas do mesmo setor ou de setores complementares (PISTOR, 2019, p. 44).

Nesse cenário de concentração e de articulação cada vez mais profunda entre grandes conglomerados, desenvolveram-se, como reação jurídico-institucional, políticas regulatórias nos Estados Unidos da América. O primeiro tribunal regulatório importante dos Estados Unidos foi o *Massachusetts Board of Railroad Commissioners* estabelecido em 1869 e liderado por Charles Francis Adams. O processo de desenvolvimento regulatório nos EUA evoluiu por sete décadas, a partir de 1870 até o New Deal. Formatou-se com o *Administrative Procedure Act* e teve sequência com o *Interstate Commerce Commission*, de 1887, o *Sherman Act* (1890) e o *Clayton Act* (1915), consolidando-se com as comissões regulatórias sobre os setores de estradas de ferro, energia, comunicações, transportes de caminhões e aéreos, dentre outros (McCRAW, 1975).

Embora as justificativas regulatórias variassem de acordo com a indústria envolvida, a retórica dos reformistas, o discurso político e as decisões dos membros das comissões regulatórias eram dominadas pela noção de “interesse público”. A doutrina do interesse público, que será objeto de abordagem específica no próximo capítulo desta tese, segundo Thomas McCraw:

“servia como uma cola ideológica que unia os deveres quase legislativos, quase executivos e quase judiciais dos reguladores. Na década de 1930, a doutrina atingiu seu apogeu retórico, um resultado paradoxal em vista do frequente reconhecimento e assistência do New Deal a grupos de interesse privados” (McCRAW, 1975, p. 161, tradução livre).

Somente na década de 1930, portanto, após a crise de 1929, com o *New Deal*, de Franklin Delano Roosevelt e sua política das *Alphabet Agencies*, é que diversas estruturas regulatórias passaram a se conformar nos Estados Unidos. As políticas econômicas inspiradas em John Maynard Keynes³⁰ foram efetivas em combater a Depressão ao estruturar medidas de seguridade

³⁰ Binyamin Appelbaum, no capítulo em que trata das diferenças entre Friedman e Keynes, descreve até que ponto John Maynard Keynes avançava retoricamente suas ideias: “No último dia de 1933, o economista britânico John Maynard Keynes publicou uma carta aberta no New York Times implorando ao Presidente Franklin Delano Roosevelt a embarcar em gastos irrestritos. Ele aconselhou o Presidente a construir mais rodovias – embora realmente qualquer coisa servisse. O Governo, disse posteriormente, poderia até enterrar dinheiro em minas antigas e vender direitos de escavação” (APPELBAUM, 2019, p. 46, tradução livre).

social, seguro-desemprego e de recuperação econômica por meio de uma política fiscal expansionista e do fortalecimento da regulação em diversos setores da indústria.³¹

Curiosamente, a década de 1930 também foi palco do surgimento de uma visão de mundo que acabou por ser descrita como “visão neoliberal” e que tinha por base, em grande medida, os positivismos jurídicos utilitaristas do século XIX. A base da visão neoliberal é composta por representantes da Escola Austríaca e da Escola de Chicago, ambas descendentes do individualismo metodológico de Menger, especialmente no que se refere às alegações de pureza teórica e isenção de valores (HUNT, 1982, p. 486-487). De acordo com E. K. Hunt, as alegações mais frequentes dessas escolas envolviam afirmações como: “a abordagem do economista é amoral”, “a economia não se interessa pelo que deve ser” e “a teoria econômica é positiva ou não-normativa” (HUNT, 1982, p. 487).

Segundo Marcus Faro de Castro, inspirados pelas mudanças na mentalidade jurídica trazida pelos *legal realists*, grupos de juristas e economistas passaram a propor novas articulações de ideias para tornar o direito mais conectado com processos econômicos. Das formulações de perspectivas desenvolvidas com esse objetivo, cabe destacar a chamada “Análise Econômica do Direito”, cuja vertente de maior sucesso foi exatamente a da Escola de Chicago. (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 16)

A Escola de Chicago incorporou aspectos do instrumental da economia neoclássica à ideologia neoliberal, mas não se confundia nem com uma nem com a outra. Philip Mirowski aponta duas distorções, sendo a primeira delas a impressão de que a teoria neoliberal seria idêntica à economia neoclássica. Segundo Mirowski, “Hayek, a Escola Austríaca e os Ordoliberalis rejeitavam a legitimidade da teoria econômica neoclássica como uma estrutura apropriada para entender como o mercado funcionava” (MIROWSKI, 2014, p. 9, tradução livre). A segunda distorção diz respeito a Milton Friedman. Para Mirowski, Friedman elogiava a “desregulamentação” e a “privatização”, mas a verdade escondida nos detalhes era a de que o poder governamental sempre esteve envolvido na construção prática da atividade neoliberal (MIROWSKI, 2014, p. 9).

³¹ “O desemprego não foi curado rapidamente, mas, ano após ano, começou a cair. Em 1933, chegou ao pico, com 25%; no ano seguinte, caiu para 17%, e, em 1935, chegou a ainda intoleráveis, mas estimulantes, 14,3%. Em 1936, a produção nacional recobrou os níveis de 1929” (WAPSHOTT, 2016, p. 206).

Dos modelos econômicos neoclássicos, os autores de Chicago apropriaram-se da teoria do preço para, a partir das premissas de concorrência perfeita, estipular que a maioria dos mercados é presumivelmente competitiva, tendente a gerar naturalmente resultados de eficiência. De acordo com Dardot e Laval, a economia, a partir do subjetivismo de Von Mises e Kirzner, seria uma teoria da escolha, cuja consequência teria sido a de “ter transformado a teoria dos preços de mercado em uma teoria geral da escolha humana” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 141).

O termo “neoliberalismo” foi cunhado em 1938 no encontro de acadêmicos chamado Colóquio Walter Lippmann³², que lançou as bases político-intelectuais da Sociedade de Mont Pèlerin³³, organizada, em 1947, por Friedrich Hayek, contra a política do *New Deal*, o intervencionismo federal e os programas de assistência de governos democratas, como Truman, Kennedy e Johnson (FOUCAULT, 2021, p. 111). Os membros dessa Sociedade organizaram e desenvolveram um conjunto de ideias que representavam uma racionalidade ou uma “governamentalidade ativa”, que, nos termos de Michel Foucault, estabelecia que “o limite de competência do governo será definido pelas fronteiras da utilidade de uma intervenção governamental” (FOUCAULT, 2021, p. 68). A arte de governar para o mercado, e não por causa do mercado, passou a ser a essência da atuação estatal ativa e vigilante de um liberalismo interventivo, resultado de uma razão governamental que deveria se coadunar a uma natureza própria à governamentalidade. Ou seja, como diz o próprio autor, “aquilo que a economia política descobre não são direitos anteriores ao exercício da governamentalidade, aquilo que descobre é uma determinada naturalidade específica da própria prática de governo” (FOUCAULT, 2021, p. 40).

Após a 2ª Grande Guerra, a proposta de maior intervenção do Estado na economia ganhou preeminência. Em muitos países, o Estado passou a intervir na economia como nunca havia feito

³² O renomado jornalista, Walter Lippmann, havia dito, quatro anos antes, a uma audiência em Harvard que “o *laissez-faire* está morto e o Estado moderno se tornou responsável pela economia moderna como um todo” (WAPSHOTT, 2016, p. 197). Ele foi se tornando mais pessimista com o retorno à recessão em 1937, impaciente com as demandas que ele considerava egoístas em Washington e com a eventual traição por parte de economistas do *New Deal* aos valores liberais em favor do socialismo e do coletivismo. Lippmann, apesar de nunca ter abandonado seu apoio a Keynes, sentia-se atraído pelas ideias conservadoras dos economistas austríacos, especialmente por Friedrich Hayek (GRAHAM, 2015).

³³ A Sociedade de Mont Pèlerin, segundo David Harvey, compunha-se de pequeno grupo de economistas, historiadores e filósofos que “se congregaram em torno do renomado filósofo austríaco Friedrich von Hayek para criar a Mont Pelerin Society (que leva o nome do spa suíço em que se reuniram pela primeira vez) em 1947 (entre os notáveis estavam Ludwig von Mises, o economista Milton Friedman e mesmo, por algum tempo, o célebre filósofo Karl Popper)” (HARVEY, 2011, p. 29).

e, coincidentemente ou não, o resultado foi o robustecimento da economia norte-americana que entrou em uma fase de prosperidade material sem precedentes. Conforme resumiu Wapshott:

O que foi mais bem lembrado dos anos 1950 foi a prosperidade interminável que se espalhou pelos Estados Unidos (...) Os anos 1960 foram uma década de riqueza sem paralelo. Considerando que os anos 1950 tinham sido de ampla afluência, os anos 1960 tornaram o trabalhador médio confortavelmente próspero (...) Longe de introduzir um autoritarismo gradativo, como Hayek predissera, a nova riqueza que o planejamento keynesiano produziu ofereceu novas liberdades (WAPSHOTT, 2016, p. 280-288).

O final da década de 1960 apresentou, todavia, um crescimento de movimentos sociais e culturais nos Estados Unidos em prol de liberdade e do fim da Guerra do Vietnã. Richard Nixon assumiu a presidência em janeiro de 1969, sugerindo estar pronto para “virar a maré keynesiana”. O republicano adotou inicialmente forte política de austeridade fiscal o que gerou efeito adverso sobre o desemprego, que aumentou até o final do ano de 1970. Temendo perder capital político e enfrentando os gastos com a Guerra do Vietnã³⁴ e uma crescente inflação, Nixon suspendeu, em 1971, a conversibilidade do dólar em ouro, alterando o sistema de câmbio fixo construído em Bretton Woods³⁵, e abrindo as portas para a reorganização do capitalismo a partir de uma nova forma de gestão do comércio e dos pagamentos internacionais mais voltada para o mercado (MAZZUCATO, 2020, p. 150).

O sucesso econômico imaginado por Nixon recebeu duro golpe com o embargo, por parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), aos países que apoiaram Israel na Guerra do Yom Kippur. As tentativas de melhorar o cenário econômico não foram suficientes ou não tiveram tempo hábil de maturação. Em 1979, a Revolução Islâmica do Irã desencadeou uma segunda situação de crise do petróleo, que foi respondida com a amarga medida de elevação das taxas de juros pelo FED³⁶, presidido à época por Paul Volcker³⁷. A Era da Estagflação chegara e

³⁴ Os gastos da Guerra do Vietnã saltaram de US\$ 49,5 bilhões em 1965 para US\$ 81,2 bilhões em 1969 (WAPSHOTT, 2016, p. 288)

³⁵ Os Acordos de Bretton Woods definiram a vinculação das moedas nacionais ao dólar. Nixon mudou totalmente de rumo e alinou-se ao que chamou de “Nova Política Econômica”: abandono do sistema de Bretton Woods e da conversibilidade do dólar ao ouro; desvalorização do próprio dólar; diminuição de impostos; aumento de gastos; proibição do aumento de preços e salários; e imposição de uma taxa de importação de 10% (WAPSHOTT, 2016, p. 289-291).

³⁶ O Federal Reserve System norte-americano é o sistema de bancos centrais e de governança da política monetária nos EUA.

³⁷ Paul Volcker foi presidente do FED (1979-87) nos governos Carter e Reagan e foi o responsável pela implementação de uma “mudança draconiana” na política monetária nos EUA, que ficou conhecida como o “choque Volcker” (HARVEY, 2011, p. 32-33).

com ela “o fim do keynesianismo ingênuo”, nas palavras de Milton Friedman (apud WAPSHOTT, 2016, p. 292). Ganhava força então o conjunto de ideias gestadas nas décadas de 1930 a 1950 cujo centro intelectual encontrava-se na Escola de Chicago e na Sociedade de Mont Pèlerin, o neoliberalismo.

Uma nova regulação da economia surgiu como resposta à estagflação que marcava as economias centrais naquela década. Segundo Avelãs Nunes:

Os neoliberais souberam aproveitar o desnorte dos keynesianos, surpreendidos com o ‘paradoxo da estagflação’ (J. Stein), confusos perante o ‘dilema da estagflação’ (Samuelson). Hayek veio proclamar que a inflação é o caminho para o desemprego (...) e, parafraseando o título de um célebre opúsculo de Keynes, colocou o keynesinismo no banco dos réus, sustentando que a inflação e o desemprego são ‘the economic consequences of Lord Keynes’. (NUNES, 2003, p. 21-22).

A nova ortodoxia econômica consolidou, na prática, a partir dos governos de Margaret Thatcher (1979-1990), na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA, a teoria neoliberal que vinha sendo construída após a II Guerra Mundial por economistas, filósofos e acadêmicos orientados principalmente por Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek e Milton Friedman (HARVEY, 2011, p. 26-31).

Nesse sentido, a tradição utilitarista na economia e na filosofia política, originada em Bentham e passando pelos marginalistas e neoliberais, acabou por desaguar, a partir do final da década de 1970, em uma concepção de Estado de Direito com função prioritariamente estabilizadora e garantidora de previsibilidade normativa. Do ponto de vista da aplicação de programas políticos, os teóricos de Mont Pèlerin defendiam ideias de privatização de empresas públicas e de serviços públicos, de redução da atuação social do Estado, de reformas de direitos trabalhistas, de restrições a sindicatos de trabalhadores, de desregulamentação de sistemas financeiros e de abertura de fluxos internacionais de capitais que passaram a ser implantados na década de 1970, em virtude da oportunidade que a crise daquela década abriu para novas formas de organização social, cultural e econômica. Um dos exemplos mais marcantes da adoção de políticas neoliberais foi o regime de Augusto Pinochet, no Chile, em 1973, sob a orientação de representantes da chamada Escola de Chicago, cujos principais intelectuais também faziam parte da Sociedade de Mont Pèlerin (BROWN, 2019, p. 28).

Surgia assim, a partir da estrutura metodológica desenvolvida pela Escola de Chicago e sua pretensa segurança, a “hora dos economistas” (na expressão utilizada por Appelbaum e cunhada

por Thomas McCraw)³⁸, orientada por critérios pretensamente técnicos ou objetivamente quantificáveis, que passou desconsiderar a centralidade da capacidade do direito de lidar com uma série de aspectos, variáveis e valores diversos, em grande parte das vezes, conflitantes, para tomar decisões complexas.

Marcus Faro de Castro agrega análise que ajuda a compreender as razões pelas quais a teoria econômica passou a preponderar perante o arcabouço das teorias sociais, inclusive do direito. A capacidade de organizar de forma agregada e em termos estatísticos, tomados como referências para decisões sobre políticas que alcançavam economias nacionais inteiras, “tornaram o direito, herdado do século XIX, menos apto a assessorar governos no enfrentamento de novos desafios.” (CASTRO, 2021, p. 2). Diante desse fato, segundo Castro, outra linguagem, relacionada às políticas macroeconômicas, passou a se apresentar como tradutora técnica privilegiada para as necessárias deliberações judiciais e administrativas acerca dos desafios que anteriormente apresentavam-se e eram resolvidos prioritariamente por juristas. (CASTRO, 2021, p. 2)

Tal estrutura metodológica avançou na década de 1990 e no início dos anos 2000 e representou o seio intelectual e cultural que promoveu a sustentação da expansão da educação superior no Brasil, cujo crescimento foi calcado prioritariamente no modelo privado lucrativo aprofundado nos últimos anos. O arcabouço teórico dessa trajetória do setor educacional brasileiro foi construído por meio de determinados *ethos*³⁹, paradigmas e delineamentos que serão objeto de abordagem nas próximas seções.

1.2. A racionalidade neoliberal e o *ethos* monopolista

A afirmação de que a racionalidade neoliberal promove a generalização da lógica da concorrência é bastante disseminada entre os autores que tratam do tema. Entretanto, no que diz respeito às estruturas de mercado, a realidade é oposta. O que se observa nos últimos anos é um

³⁸ “Nas quatro décadas entre 1969 e 2008, um período que chamo de 'Hora dos Economistas', tomando emprestada uma frase do historiador Thomas McCraw, os economistas desempenharam um papel importante na contenção de impostos e gastos públicos, desregulamentando grandes setores da economia e compensando o caminho para a globalização. Economistas persuadiram o presidente Richard Nixon a encerrar o recrutamento militar. Economistas convenceram o judiciário federal a abandonar em grande parte a aplicação das leis antitruste.” (APPELBAUM, 2019, p. 5, tradução livre).

³⁹ *Ethos*, que deu origem à palavra ética, pode ser definido como o conjunto de modos de comportamento que conformam o caráter, conduzem o modo de ser ou a identidade de uma coletividade, um grupo ou uma nação. O *ethos* expressa uma constância no agir, uma orientação habitual para agir de certa maneira.

processo de crescimento de monopólios e oligopólios e de concentração de poder econômico.⁴⁰ A ideologia neoliberal estimula o espírito da concorrência entre indivíduos e propõe um papel para o Estado de viabilizador da eficiência das empresas sob o aspecto quantitativo único do preço. A abordagem neoliberal, no entanto, produziu efeitos opostos ao de estímulo à concorrência nos mercados.

A racionalidade neoliberal promove a “generalização da lógica da concorrência” (DARDOT & LAVAL, 2016) na esfera do indivíduo e suas relações, e essa “atomização” da sociedade em que o cidadão deve ser livre para se desenvolver e resolver seus desafios, sem qualquer “tutela” do Estado ou de alguma organização comunitária, acabou gerando uma crise do comunitarismo e do associativismo vinculada ao atual estágio do capitalismo. Por outro lado, do ponto de vista da estrutura dos mercados, a realidade tem se mostrado um pouco distinta. Apesar da defesa da concorrência aparecer em muitos discursos dos autores neoliberais, a desagregação dos indivíduos, agora “empreendedores de si mesmos”, aliada à aversão à intervenção estatal⁴¹ para fins de prevenção de monopólios e controle dos processos competitivos dos mercados, desarticulando esferas de poder fora do mercado e de possível contraponto a ele, acabou gerando um aumento sem precedentes na concentração de poder econômico nos mais diversos setores da economia global e em diversos países. Este fenômeno de consolidação e concentração acabou gerando uma série de consequências perversas ligadas ao aumento do poder econômico e, conseqüentemente, político de grandes conglomerados, trazendo riscos à democracia, como se observa nos países que atualmente flertam com o autoritarismo.⁴²

A face oposta da concorrência, do ponto de vista dos indivíduos e suas relações sociais, pode ser a cooperação e a solidariedade, mas, do ponto de vista das estruturas de mercado, a

⁴⁰ Ver KHAN (2016), WU (2018), PHILIPPON (2019), TEPPER & HEARN (2019), dentre outros.

⁴¹ Segundo Avelãs Nunes, “no plano da economia, o liberalismo de Friedman assenta na confiança absoluta no mercado livre e no mecanismo dos preços” (...) “Milton Friedman considera que se deve impedir que o Estado controle, sob qualquer forma, a atividade econômica” (...) “O radicalismo de Milton Friedman vai ao ponto de considerar demasiado permissivo o critério de Adam Smith para delimitar a esfera de ação do Estado” (NUNES, 2003, p. 53-56)

⁴² Avelãs Nunes apresenta a ideia bastante atual de “fascismo amigável”, que seria resultado da consolidação dos interesses do *Big Government* e do *Big Business*. “O *friendly fascism* é apontado como a face política de um capitalismo governado em última instância pela oligarquia do grande capital (...) O liberalismo não matará os ‘monopólios’, que têm ampliado e aprofundado o seu poder, apesar de todas as legislações antimonopolistas. A ideologia da Nova Direita, que aponta como uma necessidade a redução do Estado ao Estado mínimo, a privatização de todos os serviços públicos, a desregulação das relações laborais, a limitação (eliminação) do poder dos sindicatos, a destruição do Estado-Providência, afigura-se-nos mera cobertura da necessidade de realçar um novo estilo de atividade do *Big Government*, por certo contra os ‘opressivos monopólios do trabalho’, mas não contra o *Big Business*, os grandes monopólios empresariais, os poderosos conglomerados multinacionais” (NUNES, 2003, p. 64-65).

ausência de concorrência pode representar a colusão ou o monopólio e conseqüentemente o poder concentrado, econômico e político, desequilibrando ainda mais a balança da desigualdade. Diferentemente de Hayek (2010, p. 62), é possível construir um ambiente de concorrência em que haja lugar para o interesse público e o planejamento a partir de objetivos de desenvolvimento, tendo, no caso do domínio da educação, a efetividade do direito fundamental à educação superior papel central.

A governamentalidade neoliberal, de que trata Foucault, estimula, por um lado, o espírito da concorrência entre indivíduos e do indivíduo para consigo mesmo, mas, por outro lado, é resultado de uma ordem legal que pressupõe o Estado como promotor da segurança do mercado e do chamado “bem-estar do consumidor”, finalidade do direito concorrencial que será discutida ainda nesta seção. No entanto, para o ideal neoliberal, sob o olhar neoclássico único do preço de curto prazo, “a tendência para a concentração é sempre contrabalançada por outras tendências” (FOUCAULT, 2021, p. 180), e não somente o Estado não deve intervir na economia, como, se possível, em alguns casos, deve estimular essa forma de eficiência concentradora, como pode ter sido, por exemplo, o tratamento conferido à exploração econômica e, posteriormente, financeira da educação superior no Brasil.

Apesar das afirmações de Dardot e Laval de que “a exigência de ‘competitividade’ tornou-se um princípio político geral” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 27), de Byung-Chul Han de que “a motivação, o projeto, a competição, a otimização e a iniciativa são inerentes à técnica psicopolítica de dominação do regime neoliberal” (HAN, 2018, p. 31), ou de Wendy Brown de que “o próprio mercado é ordenado liberalmente pelos princípios microeconômicos da concorrência” (BROWN, 2019, p.99), a ideia neoliberal do mercado como o lugar da competição é, de acordo com David Harvey, “negada cada vez mais pelo fato concreto de uma monopolização, uma centralização e uma internacionalização extraordinárias do poder corporativo e financeiro” (HARVEY, 2011, p. 217).

A competição para os teóricos do neoliberalismo tinha um caráter não necessariamente promotor da concorrência, do ponto de vista das estruturas de mercado, e sim, paradoxalmente, indutor de monopólios ou oligopólios. Segundo Alfredo Saad-Filho, “ao mesmo tempo, o neoliberalismo favorece sistematicamente os grandes capitais em detrimento dos pequenos capitais e dos trabalhadores, desmentindo sua retórica de promover a igualdade de condições e a concorrência” (SAAD-FILHO, 2015, p. 68).

De acordo com David Harvey, as transformações neoliberais acabaram por reestabelecer a concentração de poder e riqueza nos estratos superiores da sociedade. Nas palavras do mesmo autor:

Depois da implementação de políticas neoliberais no final dos anos 1970, a parcela da renda nacional do 1% mais rico dos Estados Unidos disparou, chegando a 15% (...). O 0,1% mais rico dos Estados Unidos aumentou sua parcela da renda nacional de 2% em 1978 para mais de 6% por volta de 1999, enquanto a proporção entre a compensação mediana dos trabalhadores e o salário dos CEOs (*Chief Executive Officer*) passou de apenas 30 para 1 em 1970 a quase 500 para 1 por volta de 2000. (HARVEY, 2011, p. 26).

No direito antitruste, a abordagem concorrencial das últimas décadas, oriunda do mesmo seio cultural do neoliberalismo, orientou-se por um paradigma teórico que acabou contribuindo para a produção de efeitos de concentração de poder de mercado em diversos setores da economia. O final da década de 1990, por exemplo, experimentou a maior onda de fusões internacionais da história (BUDZINSKI, 2007, p. 20). Na maioria dos setores da economia dos Estados Unidos, a concorrência diminuiu. A falta de competição é explicada em grande parte por escolhas políticas, influenciadas por *lobbies* e financiamentos de campanhas eleitorais. No caso do Brasil, para ficar somente no aspecto das estruturas do mercado educacional, o grau de concentração no setor de educação superior vem aumentando nos últimos anos, acompanhado de processo de financeirização⁴³ dos grandes grupos do setor, fenômenos que serão demonstrados na Parte II desta tese.

Esse contexto do neoliberalismo de aprofundamento da concentração de poder, que se confunde com o crescimento da vertente financeira do capitalismo, transformou as próprias alternativas de escolha dos indivíduos dentro das sociedades, restringindo os domínios ou esferas culturais em que as motivações econômicas não teriam se fixado e aumentando ressentimentos relacionados à perda de direitos e ao aumento de desigualdades. Os resultados desse processo, conforme se observa em diversas nações do mundo, acabaram por se refletir em reações contundentes das populações afetadas por meio da adesão a extremismos e populismos políticos, com sérias ameaças à democracia.⁴⁴

De acordo com o professor de direito da Universidade Columbia, Tim Wu:

⁴³ Para aprofundamento das informações e da discussão sobre o histórico, e seus efeitos, do processo de financeirização da educação superior no Brasil, ver COSTA (2016); COSTA (2018); SEBIM (2014); e SOARES (2018).

⁴⁴ Ver, dentre outros: NUNES (2003); RODRIK (2018); e WU (2018).

Conseguimos recriar a economia e a política de um século atrás - a primeira *Gilded Age* - e continuamos em grande perigo de repetir mais dos erros característicos do século XX. Como aquela época nos ensinou, a concentração econômica extrema produz grande desigualdade e sofrimento material, alimentando o apetite por lideranças nacionalistas e extremistas (WU, 2018, p. 14, tradução livre).

Com os efeitos resultantes do processo de concentração de poder de mercado em diversos setores da economia, é preciso observar com cautela determinados posicionamentos, como a tese defendida por Dardot e Laval de que “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” e que “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 17). David Harvey apresenta, por outro lado, as contradições do momento atual do capitalismo que podem gerar percepções equivocadas relacionadas ao discurso de que haveria uma exacerbação da concorrência no que se refere às estruturas de mercado. Segundo Harvey:

Há algumas áreas de sombra, assim como pontos de conflito no âmbito da teoria geral do Estado neoliberal. Em primeiro lugar, há o problema da interpretação do poder de monopólio. A competição costuma resultar no monopólio ou no oligopólio à medida que empresas mais fortes vão expulsando do mercado empresas mais fracas (HARVEY, 2011, p. 77).

São cada vez mais relevantes, nesse contexto, as discussões sobre as novas perspectivas de abordagem do direito concorrencial⁴⁵ como forma de se contrapor à lógica monopolista do neoliberalismo refletido no antitruste, em parte, pela Escola de Chicago. Assim como ocorreu contra os *trusts* no final do século XIX e início do século XX, em que as reações acabaram

⁴⁵ As novas perspectivas ou abordagens resgatam a tradição iniciada por Louis D. Brandeis, membro da Suprema Corte estadunidense, criador do *Federal Reserve System* e do *Federal Trade Commission*, que incorporava a reação popular contra o “*big business*” e a constituição de monopólios, tendo sido um símbolo da tradição regulatória norte-americana e um dos responsáveis pela conformação do período regulatório da Era Progressista nos EUA (ver McCRAW, 1984). As mencionadas “novas perspectivas do antitruste” apresentam variadas sugestões, dentre elas: (i) maior preocupação com entradas e *startups*, novos paradigmas de notificação de atos de concentração, estabelecimento de critérios de análise *ex-post* de fusões e aquisições, e portabilidade de dados como vetor de dinâmica competitiva (PHILIPPON, 2019); (ii) adoção de postura mais dura por parte das autoridades, com vistas à proteção de indivíduos, consumidores, produtores e empregados, por meio da proposta de proteção ao processo competitivo (STEINBAUM, 2020); (iii) dedicação à análise de danos dinâmicos e banimento de operações que reduzam a determinado número limite de competidores, com o estabelecimento de presunções estruturais (WU, 2018); (iv) proibição de atos de concentração em indústrias altamente concentradas e maior ceticismo quanto a alegações de eficiências, que deveriam raramente contar a favor de fusões e aquisições (KWOKA, 2020); e (v) mudança intelectual que abrace os objetivos originais do antitruste, resgatando o compromisso com a inovação, com a eficiência dinâmica e com aspectos como a qualidade, a diversidade e a liberdade, substituindo o padrão de bem-estar do consumidor por abordagem orientada para a preservação do processo competitivo e da estrutura dos mercados (KHAN, 2016).

formatando construções jurídico-institucionais, como o *Sherman Act*, o *Clayton Act* e a criação do *Federal Trade Commission* (FTC), nos EUA, o momento atual reacende argumentos sobre a necessidade de abordagens mais adequadas no que concerne a monopólios, oligopólios, aos efeitos, não restritos somente a preços, das práticas anticoncorrenciais e das fusões e aquisições, e ao chamado “*big business*”.

No centro do problema do neoliberalismo encontra-se uma disparidade entre as metas públicas declaradas e suas consequências concretas. Mas, para além disso, segundo David Harvey, há uma série de contradições mais específicas, como por exemplo o fato de que “embora as virtudes da competição recebam prioridade máxima, a realidade mostra uma crescente consolidação de poder oligopolista, monopolista e transnacional nas mãos de umas poucas corporações multinacionais centralizadas” (HARVEY, 2011, p. 89-90). Não se pode, portanto, nas palavras de Avelãs Nunes, “correr o risco de interpretar a globalização como um regresso aos tempos do ‘capitalismo de concorrência’, agora projetado à escala mundial” (NUNES, 2003, p. 82).

A visão neoliberal trabalha com a ideia de que os próprios monopólios não possuem o incentivo de praticar preços abusivos, pois, dessa forma, atrairiam entrantes no mercado. Nesse sentido, Michel Foucault revela o caráter leniente do neoliberalismo para com o monopólio:

Por conseguinte, se um monopólio quiser conservar o seu poder monopolista terá de aplicar não o preço do monopólio, mas um preço idêntico ou, em todo caso, próximo do preço da concorrência. (...) Ao praticar essa “política de como se” concorrencial, o monopólio faz funcionar essa estrutura muito importante e que é o fenômeno determinante na concorrência. E, nesta medida, não é pertinente, no fundo, saber se há ou não um monopólio (FOUCAULT, 2021, p. 181).

Essas premissas econômicas da Escola de Chicago, de mercados autocorretores, compostos de agentes racionais maximizadores de utilidade, em que a concentração deixou de ser um “problema”, pois, além de sua “irrelevância”, ela geraria economias de escala e escopo (CASTRO, 2017, p. 55), acabaram sendo incorporadas à abordagem do direito antitruste, principalmente após a publicação da obra de Robert Bork⁴⁶, de 1978, *Antitrust Paradox*.

⁴⁶ Robert Bork foi aluno da Universidade de Chicago, fortemente influenciado pelo grupo de economistas daquela instituição, inspirados pelos ideais neoliberais de Hayek e Friedman, dentre outros participantes da Sociedade de Mont Pèlerin. Adotou as premissas econômicas da Escola de Chicago de mercados autocorretores, compostos de agentes racionais maximizadores de utilidade, e tratou a questão da eficiência como o único conhecimento capaz de atribuir racionalidade ao antitruste.

Bork foi objeto de crítica severa por parte de Ronald Dworkin logo após sua indicação, em julho de 1987, pelo presidente Ronald Reagan para a Suprema Corte dos EUA. Em agosto daquele ano, Dworkin escrevia: “Quando o

Para Bork, o paradoxo do antitruste residiria na ideia de que a própria intervenção das autoridades antitruste estaria sendo responsável por proteger empresas ineficientes do processo competitivo, o que acabaria gerando aumento de preços e conseqüentemente diminuindo o bem-estar dos consumidores. Em outras palavras, considerar a concorrência como um valor em si implicaria prejuízo ao consumidor pois impediria economias de escala, que reduziriam custos e conseqüentemente preços, de gerar eficiência. Segundo Daniel Crane:

“De todas as contribuições importantes de Robert Bork para o direito antitruste, nenhuma foi mais significativa do que sua identificação de eficiência econômica, disfarçada de bem-estar do consumidor, como o único objetivo normativo do direito antitruste dos EUA” (CRANE, 2014, p. 835, tradução livre).

O paradigma do bem-estar do consumidor, nas palavras de Robert Bork, configurou-se como:

“O único objetivo que deve orientar a interpretação das leis antitruste é o bem-estar dos consumidores (...) Ao julgar o bem-estar do consumidor, a eficiência produtiva, o fator mais importante que contribui para esse bem-estar, deve receber o devido peso junto com a eficiência alocativa” (BORK, 1993, p. 405, tradução livre).

A ideia de eficiência alocativa como finalidade única do direito antitruste não considera, no entanto, aspectos distributivos. A transferência de riqueza de consumidores para monopolistas não deveria ser considerada como necessariamente prejudicial. Segundo Bork:

“Aqueles que continuam a comprar depois que um monopólio é formado pagam mais pela mesma produção, e isso transfere a renda deles para o monopólio e seus proprietários, que também são consumidores. Isso não é um peso morto devido à restrição da produção, mas apenas uma mudança na renda entre duas classes de consumidores. O modelo de bem-estar do consumidor, que vê os consumidores como uma coletividade, não leva em conta esse efeito renda” (BORK, 1993, p. 110, tradução livre).

A consequência dessa concepção de “objetivo único” é a exclusão de valores jurídicos, tratados como ideológicos ou taxados de imprecisos, não-econômicos, ineficazes, não-técnicos,

presidente Reagan indicou o juiz Robert Bork para substituir Lewis Powell na Suprema Corte, o Senado se viu diante de um problema insólito, pois as opiniões de Bork não se enquadram no antigo debate entre liberais e conservadores acerca do papel que a Suprema Corte deve desempenhar. Bork, do ponto de vista constitucional, é um radical que rejeita uma exigência das regras de direito que, antes, todos os lados empenhados no debate aceitavam: a ideia de que a Suprema Corte tem de tomar, como um dos critérios de suas interpretações da Constituição, os princípios latentes em suas decisões passadas e também em outros aspectos da história constitucional do país. (...) A Constituição não é só um documento, mas também uma tradição, e o Senado tem de procurar garantir que o indicado tenha disposição de entrar nessa tradição e ajudar a interpretá-la de maneira condizente com a ciência do direito, e não de questioná-la e substituí-la por uma visão política radical que não pode ser objeto de argumentos.” (DWORKIN, 2006, p. 423-424).

não-operacionalizáveis. Os modelos econômicos sob a perspectiva do paradigma do bem-estar do consumidor teriam características de neutralidade, cientificidade e racionalidade, desvinculados de interesses políticos, e passíveis de execução por um corpo de especialistas, que substituiriam decisões políticas por decisões eminentemente técnicas (CASTRO, 2017, p. 47-49).

Essa abordagem, disseminada a partir do final da década de 1970 pela Escola de Chicago, pode ter sido responsável por contribuir com a geração de efeitos deletérios a diversos setores da economia especialmente o aumento de concentração de poder de mercado. As abordagens da Escola de Chicago não se mostraram capazes de dar respostas adequadas aos desafios de prevenção e controle dos crescentes monopólios. Teóricos norte-americanos começaram a perceber, especialmente após a crise de 2008, que os EUA mais uma vez, de forma análoga ao final do século XIX e princípio do século XX, enfrentam um problema de monopólio. De acordo com Lina Khan, atual chefe do *Federal Trade Commission* (FTC):

“A consolidação excessiva é agora uma característica definidora de nossa economia em todos os setores (...) Essa falta de competição produz uma variedade de danos materiais. Evidências sugerem que diminui salários, aumenta os custos do consumidor, atrapalha o investimento, retarda a inovação e torna as cadeias de suprimentos e sistemas complexos altamente frágeis” (KHAN, 2016, tradução livre).

Na maioria dos setores da economia dos Estados Unidos, a concorrência diminuiu. Segundo Thomas Philippon, as consequências da falta de concorrência são “salários mais baixos, menor investimento, menor produtividade, menor crescimento e mais desigualdade” (PHILIPPON, 2019, p. 9-10, tradução livre). A reivindicação de neutralidade política em torno do conceito neoclássico de eficiência econômica, inserido no contexto de desregulação, desoneração, flexibilização e privatização, constituiu o aparato institucional que deu base ao processo de concentração de riqueza e poder, com relação simbiótica e de retroalimentação entre a mentalidade financeira do atual estágio do capitalismo e o *ethos* monopolista, com efeitos nocivos à própria democracia.

O ideal neoliberal encontrou terreno fértil na era do capital financeiro, conforme Fine e Saad-Filho (2016), porque ele é dominado pela mentalidade do monopólio. Não à toa o grande guru do mercado financeiro global, Warren Buffett, é abertamente avesso à concorrência em sua definição de boa gestão, afinal de contas “se você tem concorrentes efetivos, você está fazendo errado” (HARDING, 2017). Buffett aposta em monopólios e não se mostra adepto da concorrência. Ele e seu parceiro de negócios Charlie Munger sempre tentaram comprar empresas

com status de monopólio. A lógica de Buffett, segundo Tepper e Hearn, é a de que “os oligopólios podem espremer trabalhadores e fornecedores, elevar os preços aos consumidores, e isso torna as ações do oligopólio compras atraentes” (TEPPER & HEARN, 2019, p. 5-7, tradução livre).

No caso brasileiro do mercado da educação superior, esse *ethos* monopolista é reproduzido nas análises realizadas pelos operadores do mercado financeiro. De acordo com analistas do mercado educacional, entrevistados pela revista InfoMoney, de 13 de outubro de 2023:

“Caso a regulamentação se torne mais rigorosa, acreditamos que possa prejudicar o crescimento de curto prazo do segmento, mas, por outro lado, poderá acelerar ainda mais a consolidação das empresas que cobrimos. (...)

A XP também tem uma visão construtiva em relação às empresas que cobre no setor da educação, baseada [na] expectativa de que uma regulamentação mais rigorosa no segmento de ensino digital possa estimular uma maior consolidação no longo prazo.”⁴⁷

Nesse contexto, aspectos como qualidade, diversidade e inovação são ignorados ou relegados a plano secundário pelos operadores do mercado.

São essas contradições que denotam a existência de confusão sobre o termo, as ideias e a prática do neoliberalismo. O termo refere-se ao conjunto de medidas, ideias e argumentos voltados à proteção das relações eficientes de mercado e, especialmente, de poder econômico desigual em face de valores sociais ou políticos. O papel do Estado passou então a ser o de institucionalizador das condições ideais para o funcionamento dos mercados ou até para a criação desses mercados, estendendo essa lógica a áreas não organizadas originariamente sob o sistema de preços, como é o caso da educação.

A discussão sobre se determinados bens públicos ou direitos fundamentais deveriam ser objeto de atuação por parte de empresas privadas ou se deveriam ser unicamente de domínio público por serem bens dotados de materialidade fundamental constitucionalmente recepcionada, como no caso do direito à educação, não será aprofundada nesta tese. Também não será tratada de forma detalhada a discussão se a iniciativa privada teria uma vocação em termos gerais para determinado tipo, forma e quantidade de atuação.

No que se refere à educação superior, a Constituição Federal admite o exercício por parte de empresas particulares, mas o texto constitucional também estabelece limites como a necessária autorização pelo Poder Público e a avaliação de qualidade. Os limites foram estabelecidos por

⁴⁷ Ver referência em <https://www.infomoney.com.br/mercados/restricao-ao-ensino-a-distancia-no-radar-do-governo-analistas-avaliam-possiveis-impactos-para-o-setor-de-educacao-na-bolsa/>

meio de princípios que regem este direito fundamental, os quais definem as próprias finalidades de seu exercício: o direito ao acesso a todos os níveis educacionais, o direito à diversidade da oferta (pluralismo pedagógico e diversidade institucional), à liberdade acadêmica (de ensino, pesquisa e divulgação do conhecimento) e à qualidade em perspectiva evolutiva.⁴⁸

Ao invés de usar as leis para promover eficiência e ao invés de pensar no conjunto das pessoas como somente consumidores, é necessário usá-las para proteger a liberdade, a igualdade de oportunidades e a diversidade. Trata-se de respeitar a teoria econômica como ferramenta de análise de uma realidade complexa e não reducionista. Assim, na esteira do pensamento de Marcus Faro de Castro, “em vez de procurar adaptar o direito para transformá-lo num coadjuvante das políticas derivadas de ‘modelos’ macroeconômicos pré-fabricados” (CASTRO, 2021, p. 16), é preciso buscar uma abordagem que auxilie na tarefa de incorporação estrutural por parte de modelos de política macroeconômica de “preocupações com a proteção a direitos fundamentais e assim contribuam para tornar a sociedade não apenas mais eficiente, mas também simultaneamente menos desigual, mais justa.” (CASTRO, 2021, p. 16)

É preciso, portanto, pensar nas pessoas como cidadãos em suas comunidades, observando-se os princípios que afirmam o compromisso da Constituição Federal de 1988 com a ordem econômica pautada pela justiça social, com proteção da igualdade de oportunidades, redução de desigualdades sociais, prevenção da dominação de mercados e promoção do desenvolvimento econômico.

1.3. A centralidade da educação para os principais teóricos neoliberais

O tema da educação foi central para os principais formuladores, teóricos e defensores do projeto neoliberal.⁴⁹ Segundo Dardot e Laval, “um dos casos exemplares da construção de situação de mercado pelo qual os neoliberais se mobilizaram muito no terreno político [foi] o da educação”

⁴⁸ Do ponto de vista da diversidade institucional, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE), constitucionalmente previsto, estabeleceu um parâmetro ao definir como meta que 40% das novas matrículas devessem ser realizadas em instituições públicas.

⁴⁹ Esta seção busca suprir uma lacuna identificada na bibliografia consultada e representada pelo artigo “*Thirteen things you need to know about neoliberalism*”, de Fine e Saad-Filho (2017). No citado artigo, ficou de fora a identificação da educação como foco central da construção do projeto neoliberal. Os neoliberais sabiam que a educação era central para que a ideologia neoliberal pudesse se tornar *mainstream*. E é preciso que as novas perspectivas da filosofia social e das teorias do direito constitucional e do direito concorrencial tenham também consciência disso.

(DARDOT & LAVAL, 2016, p. 224). No mesmo sentido, Olssen e Peters, sublinham que “a mudança material mais significativa que sustenta o neoliberalismo no século XXI é a importância crescente do conhecimento, enquanto capital” (OLSSSEN & PETERS, 2005, p. 330).

Para os neoliberais, como Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Milton Friedman e outros teóricos da Escola de Chicago, como Schultz e Becker, o tema da educação, conforme se demonstrará nesta seção, vinculava-se à necessidade da propagação de ideias e de conhecimentos para uma nova sociedade orientada para o mercado e um novo indivíduo. No mesmo sentido, a educação formal preferencialmente privada era um meio privilegiado de transmissão de ideias, assim como o era a propaganda e os meios de comunicação. Tais temas foram tratados com centralidade por parte de Mises, Hayek e Friedman.

O tema da educação, conforme se verificará nesta seção, foi abordado pelos principais teóricos do neoliberalismo com o objetivo de promover a convergência dos ideais da economia neoclássica com as metodologias de formação pedagógica, a estruturação institucional e organizacional das escolas e universidades e os valores a serem adotados pelos sistemas educacionais. A formação pedagógica deveria privilegiar aspectos práticos e “úteis”⁵⁰; as escolas deveriam ser geridas, de forma geral, pela iniciativa privada a partir de um modelo de ampla concorrência; e os valores fundamentais dos sistemas educacionais deveriam orientar-se pela busca da formação do indivíduo autônomo, dotado de capacidade de “autoaprendizagem” e de “autoformação” contínua, buscando melhorar suas competências e habilidades por “razões de interesse pessoal e eficiência produtiva” (LAVAL, 2019, p. 72-73). Com isso, cada indivíduo atuaria para a construção de seu próprio “capital humano”.

A percepção acerca da essencialidade da educação deslocou-se, assim, do campo de produção de valores para o campo da produção de conhecimento com efeitos sobre a renda. A “nova função” reservada à educação reduziu, por um lado, gradativa e progressivamente, a esfera de admissão de seu caráter de bem público⁵¹, e, por outro lado, acelerou a assunção de sua eventual

⁵⁰ Há uma discussão na literatura sobre o que seria uma educação útil ou inútil. A esse respeito, ver TEIXEIRA (1998), que chega a afirmar ser a universidade “a instituição que vela para que a curiosidade humana não se extinga, mas se cultive, se alimente e continue a fazer marchar a vida (...) Nada as substitui. Nada as dispensa. Nenhuma outra instituição é tão assombrosamente útil”. Ver ainda RIBEIRO (1986, p. 21); e LAVAL (2019, p. 64-65), para quem a educação, na era neoliberal, visa a formação do “ativo” cuja existência se reduz a alguma atividade considerada socialmente útil, excluindo o homem de uma utopia de libertação. E finaliza, afirmando que “estamos na era da escola ‘desemancipadora”’.

⁵¹ Ver breve conceituação de educação superior na Introdução desta tese.

condição de serviço comercial. Tal fenômeno, entendido por diversos teóricos⁵², como um processo de mercantilização, justificar-se-ia, por parte dos defensores do ideal neoliberal, por questões de natureza fiscal, relativas às restrições orçamentárias dos Estados, e por questões de eficiência, de melhoria da qualidade e de equidade no provimento dos serviços educacionais, as quais teriam por instrumento de alavancagem o modelo de mercado competitivo (BERTOLIN, 2011).

A visão neoliberal passou a direcionar a educação no sentido da substituição paulatina de suas finalidades políticas e sociais pela eficiência econômica como finalidade prioritária, a partir de critérios objetivos, politicamente neutros e de aplicabilidade tecnocrática, contrapondo-se ao caráter subjetivo e possivelmente impreciso de demandas fundadas em “valores não-econômicos”.⁵³ A finalidade puramente econômica apresentaria características de neutralidade, cientificidade e racionalidade, que substituiriam decisões políticas por decisões eminentemente técnicas (CASTRO, 2017, p. 47-49).

Adam Smith, no século XVIII, foi um dos primeiros autores a abordar o tema da natureza pública ou privada da educação. De acordo com Smith, “se não houvesse instituição pública de educação, nada, exceto o que era útil, seria ensinado” (SMITH, 1994, p. 838, tradução livre). Por outro lado, o mesmo autor perguntava-se: “deve o estado não dar atenção, pode-se indagar, à educação do povo? Ou se deve dá-la, quais as partes da educação a que atenderá nas diversas categorias do povo? E de que maneira prover esse atendimento?” (SMITH, 1994, p. 839, tradução livre) E respondia que em alguns casos não deveria, mas em outros sim, “para evitar a quase total corrupção e degeneração da grande massa do povo” (SMITH, 1994, p. 839, tradução livre).

Segundo Smith, “a educação do povo comum requeria maior atenção do Estado do que a educação das pessoas de posição e fortuna” (SMITH, 1994, p. 841, tradução livre). E adicionava que o Estado deveria encorajar ou insistir na aquisição geral de partes essenciais da educação: leitura, escrita e aritmética (SMITH, 1994, p. 842). O autor defendia a ideia de que o ensino deveria ser pago pela família, ainda que a baixo custo, e que o mestre deveria receber apenas em parte do

⁵² Vide SILVA JÚNIOR & SGUISSARDI (2000), SGUISSARDI (2013), SGUISSARDI (2008), OLIVEIRA (2009), dentre outros.

⁵³ Nesse sentido, segundo Wendy Brown, “a razão neoliberal, hoje onipresente na política e no local de trabalho, nas decisões judiciais, na educação, na cultura e numa vasta gama de atividades quotidianas, está a converter o caráter, o significado e a operação distintamente políticos dos elementos constituintes da democracia em elementos econômicos.” (BROWN, 2015, p. 17)

poder público, visto que, se fosse totalmente pago por ele, “depressa aprenderia a negligenciar a sua atividade” (SMITH, 1994, p. 843).

Smith buscava assim resolver o problema da instrução do povo pelo estabelecimento da competição por meio de um sistema de estipêndios básicos acrescidos de pagamentos feitos pelas famílias dos alunos. A competição tenderia a “assegurar o ensino do que é útil, tão somente” (VAIZEY, 1968, p. 21).

Ludwig von Mises (1881-1973), um dos principais teóricos do neoliberalismo, tratou do tema da educação especialmente quanto aos seguintes aspectos: (i) transmissão de valores conservadores; (ii) inadequação na redução de desigualdades; (iii) grau de impacto da educação pública na sociedade; (iv) suposta ineficiência da educação pública; e (v) interferência indevida do Estado na educação.

De fato, Mises indica em seu livro “Ação Humana” que a educação possui papel central na transmissão de ideias e valores conservadores:

A educação, qualquer que seja o seu benefício, é transmissão de doutrinas e valores tradicionais. É, por necessidade, conservadora; produz imitação e rotina, e não aperfeiçoamento e progresso. Os inovadores e os gênios criadores não se formam nas escolas. Eles são precisamente aqueles homens que questionam o que a escola lhes ensinou (MISES, 1998, p. 311, tradução livre).

Apesar de conferir grande importância à educação como meio propagador de ideias, para Mises a educação não teria o papel induzir a superação das desigualdades sociais, um papel afirmado em outros pensadores liberais. Ele questiona a ideia de que a educação proporcionaria igualdade de oportunidades:

É comum se afirmar que a perda da concorrência de mercado por parte dos homens pobres decorre de sua falta de educação. Prevalece hoje a tendência de reduzir as diferenças entre as pessoas a diferenças de educação, negando-se a existência de diferenças inatas como a inteligência, a força de vontade e o caráter. Geralmente não se percebe que a educação nunca pode ser mais do que uma doutrinação de teorias e ideias já conhecidas (MISES, 1998, p. 311, tradução livre).

Além disso, Mises não descreveu a educação, em seu aspecto geral, como tendo grande influência nas questões políticas, sociais e econômicas. Nas palavras do autor:

Se a educação pública fosse mais eficiente do que realmente é, os partidos políticos buscariam urgentemente o domínio do sistema escolar para determinar a forma de ensino dessas disciplinas. No entanto, a educação geral desempenha apenas um papel menor na formação das ideias políticas, sociais e econômicas da nova geração. O impacto da imprensa, do rádio e das condições ambientais é

muito mais poderoso do que o de professores e livros didáticos. A propaganda das igrejas, dos partidos políticos e dos grupos de pressão supera a influência das escolas, independentemente do que ensinam (MISES, 1998, p. 873-874, tradução livre).

Mises foi, ainda, contrário à obrigatoriedade da educação, sustentando a visão de que o Estado deveria abster-se de intervir na educação, restringindo-se à esfera do que seria “indispensável” e devendo deixar a estruturação do processo educacional a cargo da oferta por particulares:

Há, de fato, uma única solução: o estado, o governo e as leis não devem, de modo algum, preocupar-se com a escola e a educação. A criação e a instrução dos jovens devem ser inteiramente deixadas a cargo dos pais e de instituições e associações privadas. É preferível que um determinado número de meninos cresça sem educação formal do que gozar o benefício da escolarização apenas pelo risco de, uma vez crescidos, serem mortos ou mutilados. Um analfabeto saudável é sempre melhor do que um aleijado alfabetizado (MISES, 2010, p. 133).

Friedrich von Hayek (1899-1992), assim como Mises, opôs-se à ideia de que o Estado fosse o provedor único da educação, pois para ele isso seria uma ameaça às liberdades individuais. Segundo Hayek, seria totalmente estranho aos princípios básicos de uma sociedade livre que as necessidades públicas estivessem satisfeitas pela organização estatal compulsória ou sob o controle do governo (HAYEK, 1985, p. 177).

Hayek opôs-se ainda à ideia de que a oferta da educação devesse ser exclusivamente em escolas públicas:

No que se refere à grande maioria da população, certamente seria possível deixar que a educação fosse inteiramente organizada e administrada pela iniciativa privada, incumbindo-se o governo apenas do financiamento básico e de fixar um padrão mínimo para todas as escolas onde os vales fossem utilizados. Outra significativa vantagem desse plano é que os pais não se defrontariam mais com o problema de ou aceitar o tipo de educação proporcionado pelo governo ou ter de arcar com os custos totais de uma educação diferente e um pouco mais cara; e, no sistema proposto, caso os pais escolham uma escola que não seja do padrão comum, eles terão de pagar apenas o custo adicional (HAYEK, 1983, p. 451-452).

Milton Friedman (1912-2006), por sua vez, talvez tenha sido, dentre economistas renomados, o que maior ênfase deu ao campo da educação. Friedman destacou-se por ter

introduzido a ideia do *voucher* escolar⁵⁴, tema que se tornou presente em muitos debates de teoria e política educacional nas décadas de 1980 e 1990 nos Estados Unidos e uma das principais proposições educacionais associadas ao neoliberalismo. Friedman, sendo contrário à oferta estatal direta da educação, defendia que o Estado deveria subsidiar a educação mediante programa de *vouchers* para estudantes de baixa renda, ainda que a administração das escolas devesse ser totalmente privada.

As ideias de Friedman sobre *vouchers* no campo educacional foram apresentadas e exploradas nos seus artigos “*The role of government in education*”, de 1955, “*Decentralizing schools*” (publicado no *Newsweek*, em 1968) e “*Selling school like groceries: the voucher idea*” (publicado no *The New York Times Magazine*, em 1975), e foram disseminadas por meio do livro “*Free to Choose: a personal statement*”, de 1980, em que o autor defende a eliminação da ação do governo para oferta e financiamento das escolas, de modo a abrir espaço para ampla ação do mercado a serviço da promoção da liberdade e da igualdade de oportunidades⁵⁵.

Segundo Friedman, a intervenção governamental no campo da educação deveria ser interpretada quanto aos “efeitos colaterais” produzidos. (FRIEDMAN, 1988, p. 81). No que diz respeito a esses “efeitos colaterais”, Friedman afirmava que a educação de uma pessoa não traria benefícios apenas para ela mesma e sua família, mas para toda a sociedade. Por esse motivo, o governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada, dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”.

Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir padrões mínimos de funcionamento, incluindo a garantia de conteúdo mínimo comum em seus programas (FRIEDMAN, 1988, p. 82-84). De acordo com Friedman, “aqui também, como em outros campos, a empresa competitiva pode satisfazer de modo mais eficiente as exigências do consumidor do que as empresas nacionalizadas e as organizadas para servir a outros propósitos” (FRIEDMAN, 1988, p. 86).

⁵⁴ Segundo Christian Laval, “o sistema de vouchers consiste em conceder às famílias um valor equivalente ao custo médio de escolaridade em um distrito para que escolham livremente uma escola.” (LAVALL, 2019, p. 111).

⁵⁵ Ver referências de Milton Friedman (1955, 1968, 1975, 1980).

No que concerne à educação superior, Friedman afirmava que as instituições públicas deveriam cobrar anuidades para concorrer com instituições não subvencionadas pelo governo.

Segundo o próprio autor:

A adoção de tal sistema tornaria mais efetiva a competição entre os diversos tipos de escola, e mais eficiente a utilização de seus recursos. Também diminuiria a pressão para uma assistência direta do governo aos colleges e universidades privadas, preservando assim sua completa independência e diversidade (FRIEDMAN, 1988, p. 92).

Friedman abordou ainda, no livro “Capitalismo e Liberdade”, a preparação vocacional e profissional. Para ele tratava-se de uma forma de “investimento em capital humano precisamente análoga ao investimento em maquinaria, instalações ou outra forma qualquer de capital não humano. Sua função é aumentar a produtividade econômica do ser humano” (FRIEDMAN, 1988, p. 93). E o investimento mencionado por Friedman envolveria grandes riscos. Como forma de incentivo, o investidor em educação “compraria” parte dos ganhos futuros do indivíduo. “Desse modo,” escreveu Friedman, “o investidor receberia de volta mais do que o seu investimento inicial no caso de sujeitos que alcançassem sucesso relativo – o que o compensaria dos prejuízos que viesse a sofrer, no caso dos indivíduos que não obtivessem sucesso profissional” (FRIEDMAN, 1988, p. 95).

Friedman enfatizava, conforme observado nesta seção, a expressão “capital humano”, aspecto que será discutido a seguir, pois se mostrou central como formulação teórica na esfera educacional por parte dos autores do neoliberalismo para a formulação e consolidação da racionalidade neoliberal.

1.4. O culto ao capital humano como formulação teórica condutora do neoliberalismo

A partir da consolidação das ideias acima apresentadas, a racionalidade micro concorrencial e de estruturação econômica alcançou uma amplitude em esferas sociais e individuais que ainda não havia sido alcançada. O campo de atuação da análise econômica encontrou terreno fértil para avançar sobre campos ainda inexplorados, estabelecendo uma reinterpretação em termos estritamente econômicos de domínios que até então eram considerados não econômicos, como o da educação (FOUCAULT, 2021, p. 279).

O domínio da educação passou, assim, a ser explorado em termos econômicos a partir, segundo Foucault, da derivação da necessidade de se avançar sobre a própria natureza do “trabalho” e de reintroduzi-lo no campo da análise econômica. As primeiras propostas nesse sentido abraçaram a ideia de que a economia é a ciência do comportamento humano e da racionalidade do homem como sujeito econômico ativo. Pela primeira vez, o trabalhador deixava de ser um objeto do conhecimento e passava a ser um sujeito em busca de um salário, visto a partir de então como um rendimento, produto ou receita de um capital, nos termos de Irving Fisher⁵⁶. O salário se tornava então o rendimento de um capital, equivalente ao rendimento de uma empresa (FOUCAULT, 2021, p. 280-284).

A equivalência do salário a capital equiparou o trabalhador a uma máquina, mas não a uma máquina qualquer, e sim a uma máquina constituída pela competência do trabalhador e a ele indissociavelmente vinculada. Sua competência, compreendida como sua aptidão para trabalhar, é remunerada por um período, gerando um fluxo de rendimentos, de forma que “o próprio trabalhador surge como sendo para si mesmo uma espécie de empresa” (FOUCAULT, 2021, p. 285). O neoliberalismo apresentou assim a ideia da unidade do indivíduo-empresa como o elemento base da racionalidade da análise econômica. Há, nesse sentido, um resgate da concepção liberal utilitária consubstanciada na expressão *homo aeconomicus* que, para o neoliberalismo, passa a equivaler à percepção do trabalhador como “um empresário de si mesmo” (FOUCAULT, 2021, p. 286).

O neoliberalismo reconfigura, assim, a noção de trabalho e de trabalhador no campo da análise econômica, o que permite alcançar domínios antes alheios ao campo econômico por meio do desenvolvimento da noção de competência-máquina indissociada do indivíduo, portador agora de um tipo específico de capital, o “capital humano” (termo cunhado pelo britânico Arthur Pigou)⁵⁷. Para os neoliberais, de acordo com Foucault:

O trabalho fazia parte de pleno direito da análise econômica, mas a análise econômica clássica, tal como era feita, não era capaz de levar em conta esse elemento do trabalho. Nós fazemo-lo. E a partir do momento em que o fazem (...) são levados a estudar a maneira como se constitui e se acumula esse capital humano e isso permite-lhes aplicar análises econômicas a campos e a domínios totalmente novos (FOUCAULT, 2021, p. 287).

⁵⁶ Ver FISHER (1906). Neste livro, Irving Fisher, ao discutir o conceito de riqueza (wealth), definida como “*material objects owned by human beings*”, inclui o trabalhador como um instrumento de riqueza, chegando a discutir similitudes entre o trabalhador “livre” e o escravo.

⁵⁷ Ver artigo da revista The Economist, disponível em: <https://www.economist.com/schools-brief/2017/08/05/gary-beckers-concept-of-human-capital>.

Até a década de 1940, as teorias econômicas e de políticas públicas pouco se debruçavam sobre a questão do investimento em habilidades e competências dos indivíduos influenciando diretamente a produção e os níveis de produtividade econômica. Boa parte dos economistas vinculava ganhos de produtividade, de forma mais restrita, a fatores como melhores equipamentos e propriedade da terra. Os estudos desenvolvidos apontavam os fatores terra, trabalho e capital físico como determinantes para o crescimento econômico dos países. O modelo de crescimento desenvolvido por Robert Solow, que propunha a acumulação de capital físico, o aumento da população e da quantidade de trabalhadores e o progresso técnico (SOLOW, 1956), passou a ser acrescido, pela teoria neoliberal, da ideia de capital humano como fator de propulsão do motor do crescimento econômico.

Após a Segunda Guerra Mundial, os efeitos das políticas públicas de incentivo a que milhões de pessoas completassem o ensino médio e o ensino superior nos EUA despertaram a atenção de economistas como Jacob Mincer, Theodore Schultz e Gary Becker sobre o tema da educação⁵⁸. Buscava-se analisar questões como a relação entre o aumento da capacitação profissional e do nível de escolaridade e a melhoria da renda dos trabalhadores, estendendo o domínio da análise microeconômica ao espectro do comportamento humano. As pessoas, em geral, nas visões de Mincer, Schultz e Becker, que investissem em educação postergando suas entradas no mercado de trabalho tenderiam a auferir rendas mais elevadas no futuro e contribuiriam para o crescimento econômico das nações (FERNANDES, 2017, p. 15).

Jacob Mincer (1922-2006) foi o autor do artigo *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, de 1958, qualificado por Schultz como pioneiro, no qual a expressão “capital humano” teria aparecido pela primeira vez em análises que relacionavam renda, educação e distribuição. Nesse trabalho, Mincer afirmava que a evidência empírica seria claramente consistente acerca das implicações da educação nos padrões de distribuição de renda (MINCER, 1958, p. 302).

Diversos autores concordavam que o nível de educação de um povo contribuiria significativamente para o crescimento econômico de um país e para a função de produção agregada

⁵⁸ A introdução do artigo de Sherwin Rosen (ROSEN, 1977), apresenta os principais autores que vinham tratando a relação do investimento em capacitação com a renda dos indivíduos. Becker é apontado por Rosen como o grande organizador de uma teoria coerente sobre o tema, dando ênfase ao aspecto da renda no longo prazo e não somente sobre salários em momentos pontuais como a construção empírica de interesse central.

da economia. A acumulação de capital humano aumentaria também os coeficientes de produtividade considerados de forma conjunta. O papel da educação na determinação da produtividade da economia consolidou-se com o trabalho de Schultz, que ressaltava a importância da consideração do capital humano na função de produção agregada da economia (CARDOSO, 2006, p. 24).

Theodore Schultz (1902-1998) afirmava que seu objetivo era “trazer ao setor educacional a colaboração da análise econômica” (SCHULTZ, 1973, p. 16). Ele considerava as escolas como “empresas especializadas em ‘produzir’ instrução” e a instituição educacional que congregava todas as escolas poderia ser “encarada como uma indústria” (SCHULTZ, 1973, p. 19). Schultz defendia a tese de que:

Se a proporção da totalidade do capital em relação à renda permanece essencialmente constante, então o inexplicado crescimento econômico (...) é provocado por formas de capital ainda não identificadas e dimensionadas, constando, principalmente, de capital humano (SCHULTZ, 1973, p. 80).

Segundo Schultz, o papel do capital humano representa a aquisição de um cabedal produtivo, incorporado aos seres humanos, produtor de futuros serviços. Tais serviços constituiriam futura renda, capacidade de autoemprego e satisfações de consumo. Para este autor, “a realização mais importante do crescimento econômico moderno é, sem dúvida, este aumento no volume do capital humano” (SCHULTZ, 1987, p. 79).

Outro, dentre os principais teóricos, a apropriar-se do conceito de capital humano foi Gary Becker (1930-2014). Esse professor da Universidade de Chicago buscava demonstrar as conexões entre aumento de escolaridade, majoração de renda e produtividade e custos de investimentos. Afirmava que cerca de um quarto dos ganhos em renda per capita nos EUA, entre os anos de 1929 e 1982, seriam resultado de aumentos em escolaridade do trabalhador médio daquele país. Ressaltou ainda a estreita relação do aumento de capital humano com o desenvolvimento econômico de determinados países. As nações que mantiveram crescimento econômico persistente por algum tempo teriam promovido grande aumento em educação e em treinamento de sua força de trabalho (BECKER, 1994, p. 24).

O aspecto monetário foi enfatizado por Becker pela facilidade de se realizar pesquisa quantitativa, mas o autor considerava que o conceito de capital humano não implicava necessariamente em que os incentivos monetários fossem mais importantes do que os incentivos culturais e não monetários. Para a maioria das pessoas, no entanto, os benefícios não monetários

gerados pela educação seriam aparentemente menores do que os benefícios monetários (BECKER, 1994, p. 21).

Os benefícios também não seriam os mesmos para diferentes indivíduos. Becker analisou as variações nos períodos de retorno da educação superior, que tenderiam a ser de longo prazo. Os ganhos da educação superior variariam por gênero, região e grupos demográficos específicos (BECKER, 1994, p. 195). No Brasil, segundo a literatura sobre o tema, essa realidade aparentemente seria ainda mais profunda. E haveria outras questões, tratadas como não observáveis, que, segundo Sherwin Rosen deveriam ser a evolução natural da teoria do capital humano (ROSEN, 1977, p. 34).

Mesmo gerando alguma controvérsia em relação à mensuração de sua contribuição, o papel do capital humano para o crescimento econômico alcançou tamanha importância que, além de se tornar uma das principais preocupações dos governos nacionais, entrou no centro das discussões de organismos internacionais, como a ONU, o Banco Mundial, a OCDE e a UNESCO (RAIMZHANOVA, 2014). James Guthrie, especialista da OCDE, citado por Christian Laval, descreveu as características do que seria o novo modelo educacional segundo a orientação daquela organização:

A inteligência, valorizada agora pela educação, ou seja, “o capital humano”, está rapidamente se tornando um recurso econômico primordial, e pode ser que esse ‘imperativo’ aos poucos dê lugar a um modelo educacional internacional. Os países-membros da OCDE esperam que seus sistemas educacionais e os diversos programas de formação profissionalizante contribuam em peso para o crescimento econômico, e estão realizando reformas para que isso aconteça (LAVAL, 2019, p. 30).

Esses estudos internacionais buscaram afirmar a relação da educação superior com o crescimento econômico. Estudos observaram que um aumento de 1% no nível superior teria gerado um efeito sobre o crescimento da produção entre 0,42% e 0,63% no Reino Unido (PILLAY, 2011). Outros buscaram demonstrar a correlação positiva entre a despesa pública no setor de educação e as taxas de crescimento dos países (RAIMZHANOVA, 2014).

Diversos autores compararam também as diferenças de renda entre graduados em cursos superiores e pessoas com ensino médio completo. Kevin Murphy e Finis Welch estimaram que graduados ganhavam em média 46% mais do que indivíduos com nível de escolaridade de ensino médio (MURPHY e WELCH, 1989, 17). Outros autores afirmam que as diferenças de renda entre

graduados e não graduados variam, de acordo com o país analisado, de 70% a 180% (HOLLAND; LIADZE; RIENZO & WILKINSON, 2013; e ZIMMERMAN, 2014).⁵⁹

Algumas pesquisas apontaram ainda três tipos de diferenças qualitativas em experiências universitárias que impactariam os retornos econômicos de recém-formados: curso universitário, qualidade da instituição e desempenho do graduado (RUMBERGER & THOMAS, 1993). Segundo Anapaula Cavalcanti, os cursos universitários possuiriam maior efeito na remuneração, e os impactos do desempenho acadêmico e da qualidade da instituição difeririam substancialmente (CAVALCANTI, 2017).

Outros trabalhos estimaram os impactos na renda relativos à qualidade da instituição de educação superior. Mark Hoekstra chega a resultados que indicam que cursar graduações com maior reputação em instituições públicas geraria ganhos aproximadamente 20% maiores para homens brancos (HOEKSTRA, 2009). Por outro lado, há também estudos que afirmam não haver essa correlação direta. Segundo Dale e Krueger, estudantes de instituições de maior reputação não apresentaram renda mais alta do que aqueles que cursaram instituições de menor reputação (DALE & KRUEGER, 2002). E outros estudos analisaram o custo-benefício de investimentos públicos em educação superior em países em desenvolvimento (PSACHAROPOULOS, 1980).

A partir destes e de outros testes empíricos supostamente incontestáveis, o instrumento educacional tornou-se central para a propagação da racionalidade neoliberal tanto do ponto de vista dos indivíduos quanto no que se refere ao impacto sobre as economias nacionais. Juntamente com os discursos de globalização e de “economia do conhecimento”, a racionalidade neoliberal passou a exercer força considerável de delineamento dos sistemas educacionais nos mais diversos países a ponto de estabelecer uma convergência natural entre educação e produto mercadológico (PATRICK, 2013).

Os investimentos educativos passaram a ser realizados e justificados em razão dos efeitos que poderiam ser observados no desenvolvimento econômico das nações⁶⁰ ou no progresso técnico e na capacidade de inovação. Para os neoliberais, segundo Foucault:

Se há inovação, ou seja, se encontramos coisas novas, se se descobrem novas formas de produtividade, se se fazem invenções de tipo tecnológico, tudo isso é

⁵⁹ No caso do Brasil, diversos estudos tratam dessa questão, dentre eles: BARROS (2009); FERNANDES (2017); LINS & ANDRADE (2005); REIS & MACHADO (2016).

⁶⁰ Segundo Moura Castro, “de algumas décadas para cá, tem havido uma tendência progressiva para ver na educação um ingrediente essencial do progresso. Sem dúvida, isto se deve em parte ao esforço extraordinário despendido por países como os Estados Unidos, Rússia e Japão, cuja performance econômica neste século tem sido também superlativa” (MOURA CASTRO, 1972, p. 2).

apenas o rendimento de um certo tipo de capital, o capital humano, ou seja, o conjunto de investimentos que se fizeram no nível do próprio homem (...) Só uma análise rigorosa da composição do capital humano, do modo como este capital foi aumentado, dos setores em que aumentou e dos elementos que foram introduzidos a título de investimento nesse capital humano pode explicar o crescimento efetivo desses países (FOUCAULT, 2021, p. 292).

Segundo Foucault, é nesse sentido que passam a se orientar as políticas econômicas, sociais, culturais e educacionais dos países desenvolvidos. E é a partir desse problema do “capital humano” que passariam a poder ser repensadas as adversidades dos países em desenvolvimento, não mais em face de bloqueios materiais ou estruturais, e sim em termos de insuficiência de capital humano (FOUCAULT, 2021, p. 292-293). De acordo com Claudio de Moura Castro, passou a ocorrer “uma tendência progressiva para ver na educação um ingrediente essencial do progresso” (MOURA CASTRO, 1972, p. 2).

A educação sem dúvida tem importância central para o desenvolvimento e para a elevação da renda média dos cidadãos de um país. Todavia, a apropriação inclusive simbólica dessa centralidade da educação por parte da teoria econômica, refletida na expressão “capital humano”, pode se prestar à justificativa da eventual secundarização de princípios constitucionais que dão sustentação à fruição de um direito fundamental em benefício da esfera econômica como racionalidade privilegiada de visão da realidade. O aspecto da renda e de outros institutos das ciências econômicas fazem parte da discussão sobre objetivos e finalidades da educação, mas não se configuram como valor único, inquestionável e, em alguma medida, sequer prioritário.⁶¹ Devem, em contrapartida, conviver com os princípios constitucionalmente construídos e que contribuem para a solidez da democracia e dos valores da formação humanística, científica e tecnológica do país.

1.5. Considerações Finais

Este Capítulo abordou as principais relações entre neoliberalismo e educação. Inicialmente, foram discutidas as condições em que os teóricos neoliberais passaram a dar continuidade a uma

⁶¹ Para uma crítica da visão neoliberal da educação, fundada na lógica do capital humano, como mecanismo exclusivo para a promoção do emprego, da renda e do desenvolvimento, reduzindo o papel do Estado e justificando o eterno retorno à educação como o único meio promotor de soluções e ao mesmo tempo o culpado por problemas estruturais, ver KRAUS (2023).

tradição liberal estruturada a partir de positivismos jurídicos de caráter utilitarista. Os ideais de eficiência, a defesa da atividade prática “útil” e o domínio do mercado privado serviram de base para a construção do ideal neoliberal. Essa base intelectual produziu um edifício teórico de vinculação da educação como instrumento de criação, transformação e propagação de ideias que resultou em categorias simbólicas que servem para legitimar uma racionalidade a partir da aceitação tácita de valores incorporados como verdades.

Tais valores foram reafirmados e ganharam força para se consolidar a partir de uma atitude complacente com os monopólios e com processos de consolidação de mercado sob a justificativa do bem-estar do consumidor. No presente Capítulo, foram apresentadas também algumas referências dos principais teóricos do neoliberalismo que demonstraram a centralidade do tema da educação e dos veículos de propagação do ideal neoliberal. Por fim, foram discutidas, de forma breve, as principais ideias relacionadas ao conceito de “capital humano”, formulação teórica central para a ideologia neoliberal no que concerne à vinculação da educação com o crescimento da renda, contribuindo para se restringir as finalidades da educação à esfera estritamente econômica.

No próximo capítulo será apresentada uma perspectiva crítica ao neoliberalismo, a teoria do interesse público, mediante a qual a instrumentalização do Estado deve se pautar não pela economia de forma tecnocrática, e sim por outros valores, vinculados a princípios constitucionais. Ou seja, é preciso entender a economia, e o relatado alargamento de seus domínios sobre esferas socioculturais como a educação, de forma subordinada à Constituição Federal, especialmente aos direitos e garantias fundamentais e aos princípios constitucionais.

2. A teoria regulatória do interesse público e os princípios constitucionais educacionais

A partir da discussão realizada no capítulo anterior acerca da influência do neoliberalismo sobre as políticas, os processos educacionais e suas finalidades, o presente capítulo discutirá as bases teóricas de uma abordagem da regulação fundamentada na ideia de interesse público a partir de princípios constitucionais. Será possível assim resgatar as discussões acerca do campo da educação sob uma perspectiva jurídica, nascida no seio de considerações principiológicas, e orientada para a observação da evolução do grau de efetividade do direito fundamental à educação superior a partir da institucionalidade prática de seus princípios orientadores.

Há na regulação social uma série de valores fundamentais emaranhados no discurso jurídico e na estrutura democrática, relacionados e muitas vezes oriundos dos princípios constitucionais. É necessário, portanto, delineamento claro dos preceitos democráticos e constitucionais de interesse público para que se estabeleça um forte entendimento de seu lugar na hierarquia de valores concorrentes. Para que se tenha clareza do delineamento do princípio, é importante delimitar as bases da vinculação de uma teoria regulatória com o interesse público e apresentar as teses centrais críticas à sua pretensa indeterminação.

O professor Márcio Iorio Aranha descreve o direito público como o regramento jurídico do poder político que se caracteriza pela “estruturação do poder, pela conformação dos direitos, pelo estudo das relações envolvendo o Estado e seus delegatários e pela autolimitação do poder”⁶² (ARANHA, 2015, loc. 327-329). O direito público, segundo Aranha, contempla, como um de seus ramos estruturantes de relações de poder, o direito regulatório, que, por sua vez, convive com recortes amplos e abrangentes das disciplinas de cada setor de atividades reguladas (ARANHA, 2015, loc. 343-344). De acordo com Márcio Iorio Aranha, os fundamentos do direito regulatório têm sido identificados com o objeto da competição, que opera um efeito decisivo no modelo regulatório atual, sendo, portanto, um dos fundamentos da regulação, mas não se apresentando

⁶² A busca de soluções ao “problema do poder” e as reações a ele, segundo Marcus Faro de Castro, fizeram parte dos embates de ideias que marcaram a evolução do direito na Europa ao longo dos séculos. Na sociedade romana, o problema do poder passou a se legitimar também (de modo proeminente) pela nascente *jurisprudencia*, definida como um conjunto de práticas intelectuais e institucionais capazes de reformar o costume tradicional, inclusive mediante a utilização da retórica e da dialética. (CASTRO, 2012, p. 45). Na Grécia antiga, o próprio aparecimento das instituições da *polis* pode ser visto como uma busca pela solução desse problema (CASTRO, 2012, p. 30), do qual dependeriam a unidade, a estabilidade e a viabilidade histórica das instituições (VAZ, 2002, p. 219-220). O “problema do poder” foi objeto da reflexão filosófica tanto em Platão, por meio das “ideias” ou “formas” universais, calcadas na Ideia de Bem, quanto em Aristóteles, que articulava a construção da “forma” para a conduta humana a partir dos aspectos institucionais e linguísticos. (CASTRO, 2012, p. 32).

como seu fundamento central. O cerne da regulação residiria em outra seara qualificadora do mercado: o direito à igualdade (ARANHA, 2015, loc. 364-367).

O verdadeiro protagonista do cenário regulatório é, na esteira do pensamento de Aranha, o direito à igualdade de condições concorrenciais ou à igualdade de oportunidades (ARANHA, 2015, loc. 404-406). A regulação, segundo Aranha, não surgiu por razões de preservação do mercado, dos preços, ou da defesa dos consumidores, mas por um “fundamento inerente à igualdade” (ARANHA, 2015, loc. 384-388). O cerne da regulação encontra-se, assim, no direito à igualdade de condições concorrenciais, mas não pode se resumir a isso. “Para além do direito à igualdade, o conjunto dos direitos fundamentais apresenta-se como a razão de ser da regulação” (ARANHA, 2015, loc. 426-428). A proteção dos direitos fundamentais como finalidade preeminente da regulação é o primeiro pressuposto do Estado Regulador (ARANHA, 2015, loc. 437-438).

Um dos direitos fundamentais, consagrado na Constituição Federal, é o direito à educação em seus diversos níveis de ensino. A educação superior, tema central do presente trabalho, como setor regulado e objeto de oferta por parte da iniciativa privada, possui, por sua vez, de acordo com Nina Ranieri, regime jurídico de direito público sob o qual incide a supremacia do interesse público. Nos termos da autora, trata-se de:

“[D]isciplinada normativa peculiar, que se delinea em função da natureza pública da educação superior e da supremacia do interesse público sobre o particular, e que alcança as instituições de ensino públicas e privadas, bem como os particulares envolvidos na atividade educacional” (RANIERI, 2000, p. 252).

Possui, portanto, natureza eminentemente pública, revelada nos benefícios que produz para a própria centralidade do Estado e da democracia, refletidas em especial a partir da regra estabelecida no art. 205, da Constituição Federal, notadamente o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para a cidadania e para o trabalho. A educação superior tem, assim, natureza pública em razão de seus fins e não porque é oferecida pelo Estado (RANIERI, 2000, p. 42).

O princípio da supremacia do interesse público tem origem, de acordo com a professora Maria Zanella Di Pietro, na antiguidade greco-romana. Trata-se de uma ideia aristotélica em que o todo antecede as partes e tem fins não redutíveis à soma dos fins dos particulares. A maximização

do bem-estar dos sujeitos adviria da contribuição que cada um juntamente com os demais ofereceria solidariamente ao bem comum⁶³ (DI PIETRO, 2010, p. 86).

Já no final da idade moderna, principalmente em fins do século XVII e durante o século XVIII, a ideia de bem comum, segundo Di Pietro, foi substituída pela ideia de interesse geral, de cunho mais próximo à visão utilitarista, a partir do triunfo do individualismo com as teses contratualistas e liberais. A partir dessas teses, o objetivo dos homens ao se associarem não seria proteger o interesse público, mas o interesse privado de cada qual. Sob a dominância do mesmo paradigma, em fins do século XVIII, o direito administrativo começou a se formar como um ramo autônomo do direito. Em sua fase inicial, o interesse público apresentava-se, assim, com feição utilitarista, inspirado nas doutrinas contratualistas, reforçadas pelas ideias econômicas de Adam Smith e Stuart Mill (DI PIETRO, 2010, p. 88-93).

Como reação, nasce no século XX o Estado Social, que passa a preocupar-se, além da questão das liberdades individuais, com valores considerados essenciais à existência digna da pessoa humana. Construiu-se, assim, uma nova concepção de bem comum, entendida como superior ao bem individual, fundamentada na natureza humana de cunho universal, em que cada indivíduo tem uma parcela de responsabilidade social, não sendo o interesse geral prerrogativa somente do Estado. O bem comum passa a ser entendido como fundamento e limitação do poder político, pois o poder se constituiria para atingir o bem comum e o Estado só deveria intervir na esfera individual de forma subsidiária (DI PIETRO, 2010, p. 90-91).

Os valores de um individualismo atomista foram reconfigurados pela nova ortodoxia econômica neoliberal, especialmente a partir do final da década de 1970.⁶⁴ A economia foi alavancada ao patamar de disciplina central em um cenário de crise econômica do capitalismo.⁶⁵ A razão neoliberal se opôs à política (às vezes até criminalizando-a), ao planejamento e ao ideal de justiça social administrados pelo Estado.

Esse fundamento de cunho libertário floresceu e se consolidou nas últimas cinco décadas, conforme já discutido no capítulo anterior, a partir da negação às orientações teórico-práticas de intervenção e interferência estatal nos movimentos do mercado e da economia em geral (BROWN,

⁶³ No caso da educação superior, o artigo da Phillip Altbach defende a ideia de “colapso do bem comum” ao descrever o processo de comoditização internacional do conhecimento e da educação. Ver ALTBACH (2002).

⁶⁴ De fato, esse individualismo atomista jamais deixou de existir. O que ocorreu por cerca de três décadas após a II Guerra Mundial foi que os efeitos desse individualismo foram mitigados por meio da política econômica influenciada pelas ideias de John Maynard Keynes.

⁶⁵ Ver APPELBAUM (2019).

2019, p. 21-22). Na mesma linha de preocupações quanto ao seio cultural das últimas décadas, Simon Marginson reafirma os riscos ao interesse público e à noção de bem público relacionados ao setor educacional:

“[N]o último meio século, nas ciências sociais anglo-americanas, tem havido um ataque sustentado e influente às noções de bem público ou interesse público, o que obscureceu parcialmente a dimensão pública no ensino superior e noutros sectores. As origens desta crítica ao bem público residem no argumento da era da Guerra Fria desenvolvido por Arrow (1951) e pelos teóricos da *public choice* (Buchanan e Tullock 1962) de que é impossível ter um interesse público comum que transcenda as preferências individuais. Embora esta posição não seja de forma alguma universalmente partilhada nas ciências sociais, deixou a sua marca na redução neoliberal das agendas políticas estatais. (MARGINSON, 2016, p.3).⁶⁶

Nesse contexto do neoliberalismo, o princípio da supremacia do interesse público, além da dificuldade inerente de se disseminar em seio cultural de primazia do individualismo, passou a ser criticado como excessivamente indeterminado⁶⁷ (DI PIETRO, 2010, p. 94). A aceitação de uma teoria regulatória vinculada ao interesse público encontrou desafios ainda maiores em razão da dificuldade de identificação de uma concepção convergente e unificadora (FEINTUCK, 2010, p. 48).

Na ausência de uma clara explicação dos valores e visões, a defesa da regulação baseada no interesse público fica vulnerável a teorias cuja defesa consubstancia-se naquilo que pode ser mensurado em termos econômicos. Segundo Mike Feintuck, “princípios relativos à regulação em busca de objetivos coletivos não são tão bem elaborados e desenvolvidos como os relativos a interesses privados” (FEINTUCK, 2010, p. 45-46). O desafio de se articular com clareza as bases da teoria do interesse público representa uma dificuldade inerente segundo Feintuck:

“Princípios e valores substantivos em contexto específico devem ser observados para proporcionar clareza à ideia de interesse público. Valores devem ser determinados e princípios deles extraídos antes do desenho institucional necessário ao alcance dos objetivos e resultados. Na ausência de valores estabelecidos, a

⁶⁶ No campo da regulação, a chamada *public choice theory* tornou-se dominante no contexto do neoliberalismo. Esta teoria regulatória parte da ideia de que o comportamento na esfera política não difere em essência do comportamento na esfera do mercado, o indivíduo em ambos os contextos age para maximizar sua utilidade. Os teóricos da *public choice* assumem que o bem-estar comum é maximizado pelo exercício de escolhas individuais, e que intervenções regulatórias deveriam apenas ocorrer nos casos em que ocorressem falhas de mercado (FEINTUCK, 2010, p. 41). A dominância da teoria da *public choice* traz desafios a pesquisas que buscam trabalhar com a teoria do interesse público. As análises realizadas sob o enfoque da *public choice* não avançam proposições de “dever ser” a políticos, burocratas ou eleitores. Nas palavras de James Buchanan, “como tal, a análise na *public choice* é positiva e não normativa” (BUCHANAN, 2009, P. 442). E, dessa forma, apropria-se da ideia de aplicabilidade tecnocrática, neutra e objetiva.

⁶⁷ Defensores da teoria atualmente dominante da visão de mundo da *public choice* alegam que a perspectiva do interesse público padece de falta de clareza.

regulação utiliza aquilo que é mensurável economicamente, gerando valorização exclusiva do que é mensurável ao invés de mensurar e regular com vistas ao valoroso” (FEINTUCK, 2010, p. 45).

O modelo de pensamento regulatório atualmente dominante fundamenta-se na alegação de legitimidade derivada da escolha individual no espaço do mercado. Tal perspectiva acabou se estendendo para domínios que até então eram considerados não econômicos, como no caso da educação, conforme já discutido no Capítulo 1 desta tese⁶⁸. O estabelecimento de uma estrutura coerente de valores substantivos é, portanto, uma tarefa necessária à efetiva regulação em busca de objetivos de interesse público (FEINTUCK, 2010, p. 42-43). Um caminho possível é o desenvolvimento e o uso do conceito de interesse público vinculado aos princípios constitucionais. Os interesses dos cidadãos devem estar acima dos interesses dos consumidores. O problema é que o sistema jurídico é mais eficaz em defender os direitos individuais, relacionados aos interesses privados de propriedade do que em validar e proteger “*non-commodity values*” (FEINTUCK, 2010, p. 50).

Mike Feintuck cita, como possibilidade de se conferir clareza ao que constituiria o interesse público, o princípio da “precaução”, como confluência entre ciência, direito, economia e democracia. No caso da regulação da mídia de massa, as considerações de interesse público, descritas como “teste de pluralidade”, deveriam abarcar aspectos como acurácia, liberdade e pluralidade. Em essência, os princípios fundamentais, que podem ser transportados para a regulação da educação superior, deveriam contribuir para a ampliação do grau de diversidade e de qualidade em determinado campo regulatório (FEINTUCK, 2010, p. 49).

De acordo com Di Pietro, existem diferentes graus de indeterminação do princípio da supremacia do interesse público. Como sinônimo de bem comum, o grau de indeterminação é elevado. Mas o grau diminui quando se consideram os diferentes setores de atuação do Estado com interesse público delimitado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional (DI PIETRO, 2010, p. 98). Um dos setores de atuação do Estado estreitamente vinculado à ideia de interesse público é, dentro da esfera social conforme tratamento constitucional, a educação.

A regulação social, segundo Di Pietro, abrange a fixação de regras de conduta e controle em áreas como a educação e apresenta objetivo mais amplo vinculado à organização de aspectos da vida social para proteger o interesse público, correspondente ao próprio fim do Estado (DI

⁶⁸ Ver seção 1.4 acima e FOUCAULT (2021, p. 279).

PIETRO, 2010, p. 96). Zanella Di Pietro trata a supremacia do interesse público como sinônimo de princípio da finalidade pública, e o conecta ao princípio da indisponibilidade do interesse público, não podendo a administração pública deixar de guardar-lhe e exercer seu poder com caráter de poder-dever, sob pena de responder por omissão. “Cada vez que ela [Administração] se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.” (DI PIETRO, 2017, p. 98)

O princípio do interesse público está expressamente previsto na legislação infraconstitucional que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e especificado no parágrafo único, inciso II), a saber:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Ely Lopes Meirelles concorda com Di Pietro ao afirmar que o princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. Para o autor, “os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada” (MEIRELLES, 2016, p. 91). A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, a justificar a existência do Estado como vinculada à busca pelo interesse geral.

Da mesma forma que Di Pietro, Meirelles reafirma a indisponibilidade do interesse público, não podendo a Administração Pública renunciar a poderes que a lei lhe conferiu, por não ser ela e sim o Estado o titular do interesse público. Afirmou também a supremacia e a prevalência do interesse geral sobre os individuais, trazendo o inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, por meio do qual se deve interpretar a “norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige” (MEIRELLES, 2016, p. 113-114).

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, apresenta tratamento detalhado acerca do tema do interesse público no direito administrativo brasileiro. O autor inicia sua análise pontuando a necessidade de não se tratar o interesse público como antagonico, contraposto ou separado da categoria do interesse individual ou particular. Ao invés, ele acentua que o interesse público é

“função qualificada do interesse das partes”, e uma forma específica de sua manifestação. (MELLO, 2019, p. 59-60). Há uma relação íntima, indissolúvel entre interesses individuais e interesse público, pois este nada mais seria do que a dimensão pública daqueles, isto é, “resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade.” (MELLO, 2019, p. 62).

Decorre desta noção de interesse público aspecto importante: o campo de defesa ou oposição que deve ser reconhecido a cada particular contra desvios ou omissões da Administração Pública. Segundo Bandeira de Mello, a oposição ao ato administrativo desviante ou à omissão administrativa é uma defesa da própria liberdade. (MELLO, 2019, p. 63-64). Esta oponibilidade por parte de cada indivíduo é o que proporciona a efetiva garantia de proteção do direito subjetivo eventualmente prejudicado, representando a dimensão pública dos interesses individuais correspondida pelo interesse público.

Tal estrutura conceitual e de defesa do interesse público, segundo Bandeira de Mello, deve receber concreta individualização no sistema normativo, delineando-se quais são efetivamente os interesses qualificados perante esse mesmo sistema. Tal qualificação quem faz é a Constituição. “Do ponto de vista jurídico, será de interesse público a solução que haja sido adotada pela Constituição ou pelas leis quando editadas em consonância com as diretrizes da Lei Maior.” (MELLO, 2019, p. 69) Evidentemente, a Constituição qualifica também como de interesse público a proteção do interesse privado em inúmeros casos, especialmente, no campo regulatório das relações entre particulares, em observância aos conteúdos constitucionalmente públicos dos contratos privados que correspondem ao interesse público.

O primeiro grande traço do regime jurídico-administrativo, conforme exposto, é a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, “como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.” (MELLO, 2019, p. 70). De acordo com Bandeira de Mello, as consequências do princípio envolvem, em primeiro lugar, a posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares – tais como a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.⁶⁹

⁶⁹ A discussão na seara administrativa sobre o interesse público encontra paralelo com a teoria do valor público (*public value theory*). De acordo com Naidoo e Holtzhausen, a *public value theory* teve início a partir dos escritos de Mark Moore, em 1995, como contraponto ao *New Public Management* (NPM). Enquanto a NPM direciona foco no aspecto da eficiência administrativa, a *public value theory* busca identificar os elementos e requisitos a serem alcançados para que se produza valor público. A produção de valor público estaria vinculada a três elementos ou categorias fundadoras

O regime jurídico-administrativo envolve, em segundo lugar, a posição de supremacia do órgão estatal nas mesmas relações – ou seja, a manifestação da vontade do Estado de forma unilateral, com a ressalva, no entanto, de que, subordina-se o poder da Administração a uma finalidade instituída no interesse de todos, ou seja, do povo, pois deste é que emana o poder. Bandeira de Mello direciona a tônica da discussão do binômio poder e dever a este último, para definir com clareza que o poder se subordina ao cumprimento, no interesse alheio, de uma finalidade. Ao desenvolver esse aspecto, da seguinte forma se expressou:

“Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos – e não da pessoa exercente do poder –, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como ‘poderes’ ou como ‘poderes-deveres’. Antes se qualificam e melhor se designam como ‘deveres-poderes’, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.” (MELLO, 2019, p. 73)

Em terceiro lugar, relaciona-se às restrições ou sujeições especiais no desempenho da atividade de natureza pública. Ou seja, o Estado não pode escolher livremente seus contratantes, não pode se abster de prestar serviços públicos, não pode se esquivar a motivar seus atos, dentre outras restrições. Nas palavras de Bandeira de Mello:

“Os ‘poderes’ administrativos – na realidade, deveres-poderes – só existirão – e, portanto, só poderão ser validamente exercidos – na extensão e intensidade proporcionais ao que seja irrecusavelmente requerido para o atendimento do escopo legal a que estão vinculados. Todo excesso, em qualquer sentido, é extravasamento de sua configuração jurídica.” (MELLO, 2019, p. 102)

Enfatiza, por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello, que a Administração não é titular dos interesses públicos, mas sim o Estado. Os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador, caracterizando, assim, o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, que, ainda segundo Bandeira de Mello, é a partir do primado de que a Administração não tem disponibilidade sobre os interesses públicos, mas apenas o dever de curá-los nos termos das finalidades predeterminadas legalmente, submete-se aos princípios da legalidade, da continuidade do serviço, da tutela, da isonomia, da publicidade, da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos e do controle jurisdicional dos atos administrativos. (MELLO, 2019, p. 76-77)

da criação de valor público: serviços, resultados e confiança. Para aprofundamento da discussão, vide NAIDOO & HOLTZHAUSEN (2020); e DERRICK & TAGGART (2016).

O interesse público pode ser definido, portanto, considerando a discussão apresentada pelos autores selecionados, a partir das características dos princípios constitucionais, das finalidades e do arcabouço normativo de cada setor tratado em casos específicos, complementado, na seara do direito regulatório da educação superior, com o sistema normativo que lhe é peculiar. A natureza do interesse público relativo à educação reside no conjunto de princípios estabelecidos no exercício fundamental da democracia institucionalizado pelo poder constituinte originário na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os princípios que orientam as políticas e conseqüentemente a regulação da educação superior no Brasil, que merecem proteção e que devem também ser garantidos contratualmente pela iniciativa privada quando autorizada a atuar dentro dos sistemas educacionais, podem ser resumidos nos valores da igualdade (acesso), da liberdade (liberdade acadêmica), da diversidade (pluralismo pedagógico e coexistência de instituições públicas e privadas) e da qualidade, e estão expressos no art. 206 da CF da seguinte forma:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (...)
VII - garantia de padrão de qualidade.

Os princípios constitucionais são compreendidos nesta tese como normas-chave de todo o sistema jurídico, porém descartando o seu caráter relacionado à ideia de programaticidade, uma ideia que, segundo Paulo Bonavides, “se costumava neutralizar a eficácia das Constituições em seus valores reverenciais, em seus objetivos básicos, em seus princípios cardeais” (BONAVIDES, 2008, p. 286). A incursão teórica do citado constitucionalista desagua na afirmação da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa, isto é:

“Supremacia que não é unicamente formal, mas sobretudo material, é apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder.” (BONAVIDES, 2008, p. 288)

Há, portanto, uma série de valores diante dos quais o recurso restrito à análise econômica e aos mecanismos de mercado não seriam os mais apropriados. Há valores que ultrapassam e até, em alguma medida, se contrapõem ao domínio econômico em caso de sua não limitação. A teoria regulatória do interesse público parte da premissa de que os mecanismos não regulados de mercado

não são os mais apropriados para a realização de determinados valores sociais. A regulação em certos campos de atuação da sociedade deve incorporar um conjunto de valores não-econômicos como forma de reconhecer e refletir princípios relativos à justiça social, à cidadania, ao bem-estar e à dignidade humana (FEINTUCK, 2010, p. 39).

O interesse público deve orientar a identidade valorativa da regulação da educação superior no Brasil sobrepondo-se ao discurso da finalidade da regulação restrita à estabilização econômica e a decisões baseadas na eficiência do mercado (FEINTUCK, 2010, p. 49). De acordo com Mike Feintuck, “o quadro de referências do mercado é muito estreito para abarcar de forma apropriada o conjunto de valores sociais e políticos estabelecidos em democracias liberais”⁷⁰ (FEINTUCK, 2010, p. 39). Na mesma linha, segundo Feintuck:

“Se o regulador não trazer efetivamente algo além do que se reflete a partir das forças de mercado, nossas expectativas democráticas não serão atendidas e a legitimidade do regulador de fazer algo além de simplesmente reafirmar a primazia dos mercados será minada” (FEINTUCK, 2010, p. 51).

A incorporação de um conjunto de valores não-econômicos por parte da regulação pode gerar, por sua vez, no campo da educação superior, prescrições jurídicas agregadas a contratos privados. Nesse sentido de vinculação do interesse público com processos juridicamente estruturados sob o formato regulatório, Marcus Faro de Castro reconhece que:

“alguns padrões de ação econômica resultam de negociações privadas e de contratos, segundo a AJPE, elas interagem com a existência de normas e organizações compartilhadas pela comunidade mais ampla, sob a forma de regras jurídicas e princípios que refletem o interesse público geral. Além disso, sob a perspectiva da AJPE, o interesse público pode gerar prescrições jurídicas que são adicionadas aos contratos privados por meio de processos juridicamente estruturados (por exemplo, a regulação)” (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 28).

De acordo com Marcus Faro de Castro, “praticamente todos os direitos subjetivos têm, quanto à sua efetividade, uma ‘base material’”. (CASTRO, 2021, p. 19). Na economia de mercado, de natureza eminentemente contratual, a base material da efetividade de direitos subjetivos, segundo Castro, tem um lado real e um lado monetário, pois grande parte das prestações materiais é mediada pela moeda e suas extensões em contratos financeiros. (CASTRO, 2021, p. 19). Tal fenômeno se reproduz nos contratos entre estudantes e instituições de educação superior

⁷⁰ No mesmo sentido, Cass Sunstein sustenta que a regulação governamental promove a liberdade por tornar mais fácil às pessoas fazerem ou alcançarem democraticamente o que desejam (SUNSTEIN, 1990, p. 40).

privadas.⁷¹ A efetividade do direito à educação de um “contratante” (discente) de um curso de graduação, por exemplo, conforme possível interpretação da teoria da AJPE, pode ser erodida pela ausência de estipulações contratuais acerca de aspectos relacionados à qualidade, à diversidade e à liberdade, que passam a não ser, portanto, contemplados.

Dessa forma, a constatação da ausência de determinadas cláusulas referentes a princípios constitucionais em contratos educacionais pode gerar a capacidade de oponibilidade judicial por parte do interessado sob o argumento legítimo da inobservância do interesse público necessariamente residente em cláusulas contratuais privadas, especialmente no campo educacional, domínio da Ordem Social na estrutura constitucional e não da Ordem Econômica. Em tais casos, seguindo ainda interpretação do pensamento de Marcus Faro de Castro, a estrutura e avaliação de tal lacuna por advogados e juízes poderia concluir pela necessidade de emenda das cláusulas contratuais de modo a incluir os princípios referidos na confecção contratual para os contratos privados. A ausência desse tipo de previsão contratual pode instar estudantes a se transferir para outro curso ou outra IES que eventualmente preveja e, obviamente, cumpra com tais preceitos de interesse público. (CASTRO, 2021, p. 24)

Importante ressaltar as garantias constitucionais da liberdade de iniciativa econômica ou da autonomia privada voltadas à liberdade de contrato ou de comércio, aspectos atinentes à ordem econômica. No entanto, tais garantias constitucionais, no caso da educação superior, convivem com outros princípios oriundos da orientação estabelecida no seio da ordem social, expressa constitucionalmente sob os valores da igualdade, liberdade, diversidade e qualidade. E para que haja crescimento econômico justo, calcado na fruição efetiva dos direitos fundamentais por parte dos cidadãos, segundo Castro, “é fundamental que ocorra em alguma medida a regulação pública de contratos” (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 126)

Marcus Faro de Castro, retomando o aspecto do interesse público, cita o jurista Salomão Filho, para quem “[a] definição de interesse público é multifacetada, ora política, ora econômica, não permitindo que a mesma seja colocada em termos consensuais”. Castro assinala ainda que, para a AJPE, “a construção do significado de 'interesse público', no campo do direito, [deve]

⁷¹ Para discussão acerca da vinculação entre direito civil e direito constitucional e da subordinação dos contratos privados aos princípios constitucionais, com foco específico nos contratos privados de ensino superior, devendo ser respeitada a essencialidade do serviço prestado à luz do direito fundamental à educação, ver PEREIRA (2012).

pass[ar] a gravitar em torno de esforços empreendidos no sentido de tornar efetivos os direitos fundamentais e os direitos humanos.” (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 121).

De acordo com Di Pietro, complementando a discussão e trazendo aspecto de questionamento doutrinário, o princípio da supremacia do interesse público não coloca em risco os direitos fundamentais do homem e sim os protege. O direito administrativo caracteriza-se, segundo Di Pietro, pelo binômio autoridade-liberdade. A administração pública deve ter prerrogativas de autoridade para a consecução do interesse público. Da mesma forma, ao cidadão devem ser conferidas garantias de observância de seus direitos fundamentais contra os abusos do poder (DI PIETRO, 2010, p. 99).

A relação de equilíbrio entre direito individual e o interesse público seria, segundo Di Pietro, ideal. No seu entender, tal equilíbrio poderia ocorrer a partir da mediação conferida pelo princípio da razoabilidade. De acordo com a mesma autora:

“O princípio da supremacia do interesse público convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco. Ele encontra fundamento em inúmeros dispositivos da Constituição e tem que ser aplicado em consonância com outros princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, em especial com observância do princípio da legalidade. A exigência de razoabilidade na interpretação do princípio da supremacia do interesse público se faz presente na aplicação de qualquer conceito jurídico indeterminado; atua como método de interpretação do princípio (na medida em que permite a ponderação entre o interesse individual e o público) e não como seu substituto” (DI PIETRO, 2010, p. 102).

Marcus Faro de Castro, por seu turno, apresenta críticas à capacidade de mediação por parte do princípio da razoabilidade. Segundo o autor, essa opção de análise jurídica não se presta “a conciliar a funcionalidade e a produtividade da economia, de um lado, e, de outro, a equânime proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e grupos, promovendo assim a justiça econômica” (CASTRO & FERREIRA, 2018, p. 110-111). A regulação voltada para o interesse público, nesse sentido mais profundo orientado pela Análise Jurídica da Política Econômica, é, portanto, uma regulação que busca maximizar a efetividade dos direitos fundamentais. Não é o resultado de decisões regulatórias que pretendem maximizar o interesse de seletos grupos às expensas da maioria.⁷²

⁷² No mesmo sentido, Steven Croley afirma que a regulação pelo interesse público promove ganhos que superam qualquer perda do resto da sociedade (CROLEY, 2008, p. 10). A regulação pelo interesse público também conversa com a ideia de liberalismo consubstanciado na igualdade em detrimento de um liberalismo baseado na neutralidade, Segundo Ronald Dworkin, “nenhuma teoria que respeite os pressupostos fundamentais que definem essa cultura poderia subordinar a igualdade à liberdade, concebidas como ideais normativos, em hipótese alguma. Qualquer disputa

O interesse da coletividade, tendo preferência em relação ao do particular, definido, portanto, a partir das características dos princípios constitucionais, deve preponderar, nesse pêndulo entre os anseios do mercado e a tradicional autonomia da universidade, pela necessidade de equilíbrio. Apesar dessa bipolaridade, nas palavras de Philip Altbach, citado por Marília Morosini, “a sociedade estaria mais bem servida por um ambiente acadêmico mais equilibrado no qual as universidades pudessem estar mais afinadas com um interesse público mais amplo e valores tradicionais de autonomia e independência acadêmica.” (MOROSINI, 2014)

E a atuação das universidades, movidas pelo interesse público, não pressupõe a exclusão da oferta da educação superior por parte de instituições privadas. A própria Constituição Federal autoriza a livre iniciativa na área educacional e estabelece a coexistência de instituições públicas e privadas. A questão central é a forma como a atuação privada ocorre e se ela contribui para promover a efetividade dos princípios constitucionais educacionais. Caso sejam observadas distorções ou determinados movimentos indesejáveis, a administração pública, em atendimento à supremacia do interesse público, precisa ser capaz de corrigir rumos e orientar caminhos mais adequados. E para que isso seja realizado é preciso cada vez mais de diagnósticos claros acerca das trajetórias, de forma que a clareza sobre a história auxilie a iluminar as possibilidades de construções futuras.

Esse diagnóstico geral será objeto de exploração na Parte II desta tese. Antes disso, porém, cabe a apresentação de três seções contextualizadoras, duas sobre a história da educação superior no Brasil de forma concisa, mas focada, a primeira, especialmente na experiência da universidade, e a segunda, na expansão da educação superior no Brasil pós CF 88 com base nos processos de fusões e aquisições e de financeirização. A seção seguinte apresenta breves informações acerca da participação da esfera privada na oferta da educação superior em países selecionados ainda à guisa de contextualização, neste caso trazendo maior capacidade de se observar o lugar do Brasil no cenário global. Por fim, em capítulo apartado, serão apresentadas a estrutura organizacional, institucional, funcional das instituições brasileiras e das entidades envolvidas nos processos de regulação, avaliação, formulação e oferta da educação superior no País.

genuína entre a liberdade e a igualdade é uma disputa que a liberdade deve perder.” (DWORKIN, 2005a, p. 168) Dworkin promove essa afirmação ousada para defender não ser plausível tratar a liberdade como um valor independente e adversário das exigências da igualdade, pois seria absurdo supor atitude de um governo distinta da igual consideração pela vida de todos os cidadãos, e se a liberdade tem valor porque a vida em liberdade tem mais valor, “então o princípio igualitário requer que o governo cuide da liberdade, pois requer que o governo tenha consideração pela vida daqueles a quem governa.” (DWORKIN, 2005a, p. 171)

3. Breve histórico da educação superior no Brasil e análise comparativa

3.1. Do século XIX até 1988

A história da educação superior no Brasil iniciou-se inspirada pela história do nascimento e do desenvolvimento do ideal de universidade. A universidade surge na Europa, nos séculos XI e XII, alcançando alto grau de vitalidade criadora no século XIV, mas entrando em período posterior marcado pela rigidez do escolasticismo. Ao final do século XVII, entra em nova fase de transformação e renasce efetivamente no início do século XIX com a Universidade de Berlim (ou a Universidade de Humbolt).⁷³ O espírito da moderna instituição universitária alemã foi assim resumido por Anísio Teixeira:

“É na Alemanha, com efeito, que se opera a grande transformação da universidade, voltando a ser o centro de busca da verdade, da investigação e da pesquisa; não o comentário sobre a verdade existente, não o comentário sobre o conhecimento existente, não a exegese, a interpretação e a consolidação desse conhecimento, mas a criação de um conhecimento novo, que iria inspirar as culturas nacionais.” (TEIXEIRA, 1989, p. 81-82)

No Brasil, a experiência universitária e a educação superior desenvolveram-se de forma bastante tardia se comparadas ao contexto europeu e inclusive latino-americano. Desde o século XVI, os espanhóis fundaram universidades em suas colônias no continente americano. As primeiras instituições tinham caráter religioso e recebiam até autorização do Sumo Pontífice, através de Bula Papal (SOARES, 2002, p. 24). Sérgio Buarque de Holanda, nas Raízes do Brasil, exemplificou as iniciativas promovidas pela América espanhola, absolutamente destoantes da experiência luso-brasileira:

“Já em 1538, cria-se a Universidade de São Domingos. A de São Marcos, em Lima, com os privilégios, isenções e limitações da de Salamanca, é fundada por cédula real de 1551 (...) Também de 1551 é a da Cidade do México (...). Outros institutos de ensino superior nascem ainda no século XVI (...) de modo que, ao encerrar-se o período colonial, tinham sido instaladas nas possessões de Castela nada menos de vinte e três universidades.” (HOLANDA, 1989, p. 64-65)

Os portugueses não criaram no Brasil instituições de ensino superior até o início do século XIX, quase três séculos após o estabelecimento das primeiras instituições em alguns países da

⁷³ Segundo Marcelo Gasque Furtado, a partir do século XIX, surgem dois novos modelos de universidade: o modelo napoleônico, mais centralizado, intervencionista e controlado pelo Estado; e o modelo alemão, cujo cerne era a liberdade tanto na concepção pedagógica relacionada ao aprendizado e à atuação dos docentes quanto no que diz respeito à independência com relação ao Estado (FURTADO, 2020, p. 58).

América Latina. Tal atraso talvez tenha decorrido do fato de que o Brasil surgiu, nas palavras de Darcy Ribeiro, “como uma espécie de produto indesejado e surpreendente de um empreendimento colonial, cujo propósito era produzir açúcar, ouro ou café e, sobretudo, gerar lucros exportáveis.” (RIBEIRO, 1975, p. 15).

Desse empreendimento do qual “resultou ocasionalmente um povo e, mais tarde, uma sociedade nacional” (RIBEIRO, 1975, p. 15), é razoável compreender por que “até a Independência, a nossa universidade era a de Coimbra” (TEIXEIRA, 1998, p. 70). Nela se graduaram, em Teologia, Direito Canônico, Direito Civil, Medicina e Filosofia, durante os primeiros três séculos da história do Brasil mais de 2.500 jovens (TEIXEIRA, 1989, p. 65). “Com a Independência, viemos a ter as escolas profissionais de direito, de medicina e de artes militares e de engenharia” (TEIXEIRA, 1998, p. 70).

No período imperial, apesar das várias propostas apresentadas⁷⁴, não foi criada uma universidade no Brasil. O próprio D. Pedro II, em que pese sua inclinação para as questões intelectuais, resistia à ideia de universidade. Não tendo o Brasil criado a universidade, mas tão somente escolas profissionais superiores⁷⁵, e conseqüentemente não tendo cultivado estudos humanísticos e científicos avançados, deixou o país de haver o órgão matriz da “cultura comum nacional”, função primacial da universidade (TEIXEIRA, 1989, p. 74). Essa realidade brasileira fatalmente se fez sentir no sistema educacional em todos os seus níveis. Para Anísio Teixeira:

“Esse foi o resultado mais grave de não se haver completado com a universidade, ou com escolas de letras, de ciências e de filosofia, o sistema de ensino superior do país: deixamos de criar as condições para se formar a cultura comum nacional, perdendo-se todo o século XIX, em que o país viveu dentro da miragem de uma cultura humanística e a realidade de uma deterioração progressiva de sua tradição intelectual herdada do período colonial.” (TEIXEIRA, 1989, p. 74-75).

⁷⁴ Segundo Anísio Teixeira, não faltaram sugestões, projetos e planos. Durante o período de 1808 a 1882, 24 projetos de universidade foram apresentados, mas não se transformaram em lei. Anísio Teixeira chega a citar de forma jocosa uma fala de Rui Barbosa sobre a dificuldade: os projetos “passaram a dormir, na Câmara dos Deputados, o sono, onde passaram ao mofo e traçaria dos arquivos.” (TEIXEIRA, 1989, p. 77-78).

⁷⁵ Cabe ressaltar que a presente tese não defende a inexistência de escolas de educação superior de cunho profissionalizante, motivação fundamental dos cursos tecnológicos. Defende, outrossim, o devido equilíbrio da oferta da educação superior para que se possa elevar o grau de efetividade dos princípios constitucionais educacionais. O equilíbrio, todavia, passa por uma discussão sobre o papel do tipo institucional da universidade. Seguindo a mesma linha de pensamento de Moisés de Lemos Martins, espera-se que a “mobilização tecnológica para o mercado, para a estatística e para o ranking, assim como a entronização de procedimentos corretivos e ortopédicos, que certificam no ensino e na investigação rotinas e conformidades, eficiências e utilidades, não afundem o pensamento, e desse modo não afundem a própria ideia de universidade” (MARTINS, 2015, p. 414).

Das escolas profissionais superiores criadas no Império, chamadas à época de “estabelecimentos”, destacam-se as seguintes: i. Academia da Guarda Marinha; em 1808; ii. Academia Militar, em 1810; iii. Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura, em 1816; iv. Faculdade de Direito de São Paulo, em 1827; v. Faculdade de Direito de Olinda, em 1827; e vi. Escola de Minas e Metalurgia de Ouro Preto, em 1832 (SILVA, 2008, p. 76).

Tattiana Tessye Freitas da Silva apresenta em sua tese de doutorado resgate histórico da evolução do sistema regulatório da educação superior brasileira mesmo ainda em período marcado pela ausência de universidades. A Inspeção *Scientífica* das Faculdades (ISF), segundo Tattiana Silva, foi a primeira institucionalização de estrutura burocrática com objetivos de estabelecimento de normas, principalmente decretos, que determinavam as disciplinas a serem estudadas, seus programas, a manutenção dos bons costumes e do comportamento dos alunos, no caso dos cursos de Direito, e, no que tange aos cursos de medicina, os alvos eram as condições dos laboratórios, dos gabinetes e da estrutura física de forma geral. A ISF, no entanto, não gerava nenhum tipo de punição nos casos de não cumprimento das determinações estabelecidas (SILVA, 2008, p. 75-82).

Em 1879, foi aprovado decreto que instituiu a Equiparação. Por meio da obtenção da “regalia” da Equiparação, o estabelecimento passava a ter o direito de ter como reconhecido e válido em todo o território nacional o diploma por ela expedido, instituindo, em contrapartida, a presença de um inspetor do Estado, remunerado pela escola, com o objetivo de zelar pelo cumprimento das normas educacionais (SILVA, 2008, p. 84-86).

Com o advento da República, a tradição de resistência à universidade se manteve.⁷⁶ No momento da Proclamação, o Brasil contava com apenas cinco faculdades, “duas de Direito, em São Paulo e Recife, duas de Medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro e uma Politécnica na mesma cidade.” (RIBEIRO, 1969, p. 78). A influência do ideário positivista no grupo de oficiais que proclamou a República contribuiu para o atraso na criação de universidades no Brasil. A argumentação girava em torno da visão da universidade como uma instituição medieval, considerada obsoleta e anacrônica, somente adaptada às necessidades europeias. Conservava-se, assim, a defesa da educação superior de tipo utilitário, de orientação técnica profissionalizante,

⁷⁶ No que se refere à burocracia estatal, com a República, foi criado o Conselho de Instrução Superior (CIS), que manteve a exigência de aprovação dos programas das escolas oficiais e daquelas que precisavam solicitar a Equiparação, transformado em Conselho Superior de Ensino (CSE), em 1911, em Conselho Nacional de Ensino (CNE), em 1925, e em Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1930, no bojo da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Estatuto das Universidades Brasileiras (EUB), em 1931. (SILVA, 2008, p. 87-94).

não havendo espaço para uma visão da universidade como formadora da cultura nacional humanística, científica, pura e “desinteressada”. (TEIXEIRA, 1989, p. 84-85).⁷⁷

Com a proximidade do centenário da Independência, esboçou-se o primeiro projeto universitário a partir da união das escolas de medicina, engenharia e direito, formando-se a Universidade do Rio de Janeiro, que conservava a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades. De acordo com o estudo coordenado por Maria Susana Arrosa Soares, uma das razões da criação dessa Universidade, localizada na capital do país, devia-se à visita que o Rei da Bélgica empreenderia ao Brasil, por ocasião dos festejos do Centenário da Independência, havendo interesse político em outorgar-lhe o título de Doutor Honoris Causa. O Brasil, no entanto, carecia de uma instituição apropriada, ou seja, uma universidade. (SOARES, 2002, p. 27).

A Revolução de 1930 rompeu a tradição de resistência que até então vigorava. Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde Pública, e em 1931 aprovou o Estatuto da Universidade Brasileira que vigorou até 1961.⁷⁸ Foram criadas, a partir de projetos mais ambiciosos, a Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e a Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, que, após pressão de setores mais conservadores da sociedade, foi extinta e incorporada à reorganizada Universidade do Rio de Janeiro, que, em 1937, tornou-se Universidade do Brasil.⁷⁹ A grande inovação dessas experiências foi a incorporação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, com vistas a promover, de forma integrada, o estudo especializado desses campos do saber desinteressado e não propriamente profissionalizante. (TEIXEIRA, 1989, p. 104-105).

⁷⁷ Apesar de reconhecer a importância do aspecto prático, Marcelo Gasque Furtado enfatiza em seu trabalho o elemento desinteressado da educação superior, “pois vivemos um período de desequilíbrio com ‘a balança de forma demasiadamente acentuada e prolongada para o lado de uma das alternativas’” (FURTADO, 2020, p. 71).

⁷⁸ O Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou até 1961, estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não-universitárias: a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular; deveria, também, incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. As faculdades seriam ligadas, por meio de uma reitoria, por vínculos administrativos, mantendo, no entanto, a sua autonomia jurídica. A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário e do reitor. O conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregaria os diretores de faculdade, dois representantes de cada congregação, um representante eleito por todos os livre-docentes da universidade, um representante da associação de diplomados e o presidente do Diretório Central de Estudantes. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior para que, dentre eles, o ministro da Educação escolhesse o reitor. Isso se a universidade fosse oficial. Se ela fosse livre teria a liberdade de nomear o reitor, mas o ministro poderia vetá-lo. (CUNHA, p. 165-166)

⁷⁹ De acordo com Soares, “Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde do governo de Getúlio Vargas, no período de 1937/45, aproveitou o autoritarismo do Estado Novo para implantar seu projeto universitário: a criação da Universidade do Brasil, que serviria como modelo único de ensino superior em todo o território nacional.” (SOARES, 2002, p. 28-29).

Os projetos das universidades criadas, principalmente da UDF, sofreram forte oposição de setores conservadores ligados à Igreja Católica, que manifestava seu interesse na criação de uma universidade, subordinada à hierarquia eclesiástica, aos princípios ético-religiosos da moral católica e independente do Estado. Em 1946, surgiu a primeira universidade católica do Brasil, que recebeu, no ano seguinte, pelo Papa Pio XII, o título de Pontifícia, vindo a se tornar a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (SOARES, 2002, p. 29).

Diferentemente da UDF, a Universidade de São Paulo teve êxito em sua criação. O estado de São Paulo construiu, a partir de movimento liderado por Fernando de Azevedo,⁸⁰ um projeto político no qual se inseria a criação de uma universidade de alto padrão acadêmico-científico, livre do controle direto do governo federal, constituindo-se numa tentativa de reconquistar a hegemonia política, que gozara até a Revolução de 1930.

A inserção dos campos da filosofia, letras e ciências integradas como eixo central da universidade, no entanto, não se efetivou no início do estabelecimento da USP. O projeto integrador encontrou a resistência dos cursos tradicionais dentro da própria instituição e a demanda por parte da elite paulista continuava a dar preferência aos cursos profissionais de medicina, direito e engenharia. (AZEVEDO, 1954).

Paulatinamente, a partir da década de 1940, com o aumento da participação das mulheres dedicadas ao magistério, novos cursos pertencentes às Faculdades de Filosofia passaram por um processo de integração. Antes disso, a Constituição Federal de 1934 isentou os estabelecimentos educacionais primários e profissionais do pagamento de tributos. A partir da Constituição Federal de 1946, a figura jurídica da imunidade substituiu a isenção e foi ampliada a todas as instituições de educação. (CARVALHO, 2013, p. 12).

Como resultado dessas mudanças, tomou impulso a criação de novas universidades, que vincularam administrativamente faculdades preexistentes, e grande parte delas foi federalizada. No final da Nova República, havia 22 universidades federais. Cada Unidade da Federação passou a contar em suas respectivas capitais, com uma universidade pública federal. As universidades, no

⁸⁰ A centralidade da lógica de Fernando de Azevedo perpassava uma reforma de base. “Articular, pela base, todos os institutos profissionais com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; ministrar uma formação comum num único centro de cultura, na mesma atmosfera espiritual de procura e inquietação, aos estudantes universitários que depois se distribuiriam pelas diversas escolas de formação profissional, sempre nos pareceu uma reforma, além de vantajosa do ponto de vista técnico e econômico, do maior interesse científico e cultural, e cujas raízes alcançariam o fundo do próprio coração da Universidade, que são os estudos de cultura livre e desinteressada.” (AZEVEDO, 1954, p. 115.).

sentido estrito, passaram de 5, em 1945, para 37, em 1964. O número de instituições isoladas subiu de 293 para 564 no mesmo período. (CUNHA, 1989, p. 253).

Em 1961, foi promulgada a Lei n^o 4.024, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB). A tramitação da LDB na Câmara dos Deputados e no Senado Federal durou 13 anos, se contada da mensagem presidencial, de outubro de 1948, que apresentou o anteprojeto ao Congresso Nacional. (MONTALVÃO, s/d).

Segundo Luiz Antônio Cunha e Moacyr de Góes, a grande discussão da LDB girou em torno da contraposição entre os “privatistas do ensino e os educadores que defendiam a escola pública, gratuita e laica.” (CUNHA & GÓES, 1991, p. 13). A LDB aprovada acabou sendo uma conciliação dos projetos, “meia vitória”, segundo Anísio Teixeira, mas que se instruiu pela orientação doutrinária predominante no texto constitucional de 1946, sem maiores oposições. (MONTALVÃO, s/d). Na prática, contrariando o pensamento de Gustavo Capanema, a lei reforçou o modelo tradicional de instituições de ensino superior vigente no país e reforçou a centralidade da discussão da relação entre público e privado, especialmente depois do substitutivo apresentado por Carlos Lacerda (UDN/DF), em 1958, entendido como favorável às instituições católicas e aos empresários da educação. (MONTALVÃO, s/d).

A LDB não promoveu transformações na composição das universidades por justaposição de escolas profissionais e preocupou-se principalmente com o ensino em detrimento da pesquisa. Concedeu poderes ao Conselho Federal de Educação de autorizar e fiscalizar novos cursos de graduação e deliberar sobre o currículo mínimo de cada curso superior, centralizando o sistema de educação superior. (SOARES, 2002, p. 32).

Também no ano de 1961 foi criada a Universidade de Brasília (UnB), a primeira universidade brasileira que não foi criada a partir da aglutinação de faculdades pré-existentes; sua estrutura era integrada, flexível e moderna e contrapunha-se à universidade segmentada em cursos profissionalizantes. Para Darcy Ribeiro, a Universidade de Brasília representava muito mais.⁸¹

“Ela é e sempre será nossa maior ambição. A UnB é a ambição mais alta da inteligência brasileira, este é o nosso sonho maior, esta é a utopia de quem entre nós tem cabeça para pensar este país e senti-lo com o coração.” (RIBEIRO, 1986, p. 6).

⁸¹ Outros autores também revelam a importância da UnB. A Universidade de Brasília, “pelo seu pioneirismo, pelo arrojo de suas concepções e pela demonstração de empenho em reunir, no seu corpo docente, o que havia de melhor nos diversos campos do conhecimento, como Maurício Rocha e Silva, na Biologia; Victor Nunes Leal, Waldir Pires e Antonio Luiz Machado Neto, no Direito; Anísio Teixeira, na Pedagogia; Oscar Niemeyer, na Arquitetura; Cláudio Santoro, na música; e outros” (CUNHA & GÓES, 1991, p. 82).

Após a instauração do regime militar em 1964, as universidades passaram a sofrer ingerência direta do governo federal. Afastou-se grande número de professores, principalmente da Universidade de Brasília. “O golpe militar foi fatal para a Universidade de Brasília, a mais importante iniciativa governamental no campo do ensino superior.” (CUNHA & GÓES, 1991, p. 81). Darcy Ribeiro relata o momento do golpe militar na Universidade de Brasília:

“Recordemos hoje e sempre o terrível *Dia da Vergonha* para todos os que humilharam a Universidade de Brasília. Para todos os que ficaram aqui coniventes com o opressor. Falo do dia e da hora em que duzentos e dez professores daqui saíram, compelidos pela mão possessa dos que avassalaram nossa Pátria e que vieram apossar-se da UnB.” (RIBEIRO, 1986, p. 7).

Segundo Cunha e Góes, as novidades da UnB fizeram com que recaísse sobre ela a ira dos reitores de universidades arcaicas, e a *modernização inovadora*, por ela representada nos dois primeiros anos de sua existência, cedeu lugar, em razão do golpe, à *modernização conservadora*, movida pela legislação autoritária do regime em seus anos iniciais. (CUNHA & GÓES, 1991, p. 83). Segundo Anísio Teixeira, “pois neste nosso país que não é, positivamente, a pátria das universidades, começamos a nos organizar, com rumores em volta de nós de que somos demais, de que nos sobram instituições de cultura superior e nos faltam escolas primárias.” No entanto, “nenhum país do mundo, até hoje, julgou possível construir uma cultura de baixo para cima, dos pés para a cabeça. Para haver ensino primário, é necessário que exista antes o secundário, e para que o secundário funcione é preciso que existam universidades.” (TEIXEIRA, 1998, p. 36-37).

Após anos de repressão, em meio ao crescimento de protestos de amplos setores da sociedade, iniciou-se, em 1968, uma nova discussão. O Congresso Nacional aprovou a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540/1968). A Reforma estabeleceu a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores e valorizou a titulação e a produção científica. A Reforma possibilitou a profissionalização dos docentes e criou as condições propícias para o desenvolvimento da pós-graduação e das atividades científicas no país. (SOARES, 2002, p. 33-34).

O setor público foi o responsável pelo desenvolvimento da pós-graduação e das atividades de pesquisa e modernizou um segmento importante do sistema universitário brasileiro. No entanto, apesar de preconizar que o ensino superior deveria ser ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado e de que as universidades deveriam ter autonomia didático-científica, disciplinar,

administrativa e financeira, exercida conforme a Lei e seus estatutos, “a ideia de se fazer da universidade a regra do ensino superior, como na maioria dos países do mundo, foi atropelada pela própria política educacional implícita da ditadura.” (CUNHA & GÓES, 1991, p. 88).

Novamente, a implantação do ideal de universidade no Brasil, de cultivo multidisciplinar do saber e da promoção humanística, científica e tecnológica, elogiada a seguir por Anísio Teixeira, foi suspensa.

“A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata somente de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que universidades. Trata-se de manter uma atmosfera de saber para se preparar o homem que o serve e o desenvolve. Trata-se de conservar o saber vivo e não morto, nos livros do empirismo das práticas não intelectualizadas. Trata-se de formular intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva.” (TEIXEIRA, 1998, p. 35).

Participante ativo nas discussões da Lei, Florestan Fernandes foi duro crítico do resultado quanto ao problema da universidade:

“Em vez de sugerir um novo sistema de referência autônomo para a reforma universitária, ele se enquadrou à concepção conservadora de que se pode transformar a universidade por meios burocráticos, convertendo-a numa reforma jurídica difusa, e mantendo-a presa à tutela sufocante de outros poderes, que lhe são externos e, com frequência, mais ou menos adversos.” (FERNANDES, 1975, p. 225).

E, apesar de elogiar alguns avanços da Reforma com relação a “um ensino superior que foi organizado para o ‘antigo regime’”, evidencia que o aparente caráter técnico da proposta oculta:

“[U]ma deliberada e forte diretriz política, que desemboca num privatismo típico das nações capitalistas dependentes: um ‘privatismo exaltado’ (ou exasperado), que não pode ser contido e policiado pela ordem social estabelecida, porque é ele que a configura e a determina (e não o contrário).” (FERNANDES, 1975, p. 230).

Desse modo, apesar de a própria Reforma ter estabelecido que a organização preferencial do ensino superior deveria ser a universidade, o aumento da demanda por vagas, não atendida pelo ensino público, logo após 1968, tornou-se objeto de cobiça por parte da iniciativa privada que, em grande medida representada no Conselho Federal de Educação, encontrou facilidades para se expandir, mantendo garantida sua atuação, inclusive por meio de estabelecimentos isolados

(SAMPAIO, 2000, p. 58), beneficiando-se diretamente da Reforma Universitária.⁸² Essa expansão do sistema ocorreu por meio de estabelecimentos privados isolados dedicados exclusivamente ao ensino. Em 1981, o número de estabelecimentos isolados de ensino superior passava de 800, duzentos e cinquenta dos quais com menos de 300 alunos. No mesmo ano, o Brasil contava com 65 universidades, sete delas com mais de 20.000 alunos. (SOARES, 2002, p. 34).

Tal contexto de expansão do sistema ocorreu por meio de estabelecimentos privados isolados e se manteve até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os debates que antecederam a promulgação da Constituição de 1988 foram travados por vários setores da sociedade civil brasileira, que podem ser separados em linhas gerais em dois grupos principais. De um lado, estavam aqueles que se identificavam com os interesses da educação pública e que se opunham aos grupos que defendiam maior participação da iniciativa privada. Seus objetivos concentravam-se em assegurar verbas públicas, exclusivamente, para as instituições públicas de educação, por meio do ensino público laico e gratuito em todos os níveis. De outro lado, posicionavam-se os grupos ligados ao setor privado, interessados em aumentar seu acesso ao orçamento público e em diminuir a interferência e a regulação do Estado nos negócios educacionais. (SOARES, 2002, p. 34).

A Constituição Federal assegurou a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais em todos os níveis e reafirmou a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão em nível universitário, a autonomia das universidades e estabeleceu os princípios da garantia de acesso e qualidade e da liberdade de ensinar e pesquisar, além do pluralismo pedagógico e a coexistência de instituições públicas e privadas.

Após a Promulgação da Constituição Federal, iniciaram-se os debates sobre a nova LDB (Lei nº 9.394/96), aprovada no final do ano de 1996. A Lei, segundo Nina Ranieri, foi inovadora e modernizadora ao romper com as rígidas prescrições anteriores, prevendo maior descentralização e autonomia do processo educacional superior. (RANIERI, 2000, p. 25). Ela previa variados graus de abrangência ou especialização nos estabelecimentos de ensino superior, públicos ou privados.

⁸² Segundo Florestan Fernandes, a universidade deve ter como centralidade a pesquisa científica. Sua declaração sobre a realidade do tratamento dado à pesquisa nas universidades é muito atual se consideradas principalmente as universidades privadas: “A nossa universidade propõe-se incorporar a pesquisa científica como se esta fosse um ornamento ou uma dimensão burocrática de sua existência. A mentalidade tradicional, avessa e contrária à ciência e à tecnologia científica, solapa qualquer tentativa para irmos ao fundo das coisas e nos obriga a patinar num terreno falso, deteriorando e restringindo a missão investigadora na universidade ou mantendo-a eternamente abaixo dos padrões e das realizações que ela deve alcançar, sob o modelo do conhecimento científico.” (FERNANDES, 1975, p. 257).

Introduziu ainda o processo regular e sistemático de avaliação dos cursos de graduação e das instituições de ensino superior, condicionando seus respectivos credenciamentos e reconhecimentos ao desempenho mensurado por essa avaliação. Esse processo, pós CF 88, no entanto, será o tema da próxima seção desta tese, que terá foco mais específico no aspecto do crescimento do número das matrículas em graduação no Brasil.

3.2. A expansão da educação superior pós Constituição Federal de 1988

Os anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal não apresentaram crescimento expressivo das matrículas da educação superior brasileira. Em realidade, o período que se seguiu até o ano de 1997 caracterizou-se por verdadeira estagnação do ponto de vista do número de matrículas anuais.

Em 1997, um importante marco normativo, a Medida Provisória nº 1.477, definiu a trajetória de crescimento que se acelerou até 2014. Tal crescimento pode ser explicado por diversos motivos, sendo o principal deles o processo de transformação mercantil da educação superior, já diagnosticado por João Silva Júnior e Valdemar Sguissardi (2000)⁸³ e reafirmado por Sguissardi (em diversos estudos)⁸⁴ e Romualdo Oliveira (2009), dentre outros.

Esse processo de mercantilização seguiu tendência internacional ao promover transformações em âmbito corporativo com a chamada “profissionalização da gestão” dos estabelecimentos educacionais e a transfiguração de universidades e centros universitários em grandes conglomerados ou *holdings*.

Essas transformações decorreram também da redução dos custos operacionais para aquelas instituições que aderiram ao FIES⁸⁵ e ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) a partir de 2005. O programa atendeu às demandas da iniciativa privada, na medida em que, segundo

⁸³ Para os autores, a manifestação da mercantilização da educação superior brasileira ocorreu com base na ideia de que a “referência identitária para as instituições do setor privado é a empresa organizada de forma capitalista. Busca-se aproximação com o setor produtivo, não só por causa dos ingressos orçamentários, mas, também, como parâmetro para o que deve ser ‘produzido’ pelas IES” (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2000, p. 11).

⁸⁴ Vide, dentre outros, os seguintes artigos: (SGUISSARDI, 2013), (SGUISSARDI, 2008).

⁸⁵ De acordo com Relatório do TCU, “não se pode também desconsiderar a importância do Fies para o crescimento do setor privado que explora as atividades de ensino superior no país”. A Kroton passou de 10% de seus 76 mil alunos financiados pelo FIES, em 2010, para 61% de seus 420 mil alunos, em 2014. Um salto gigantesco que certamente contribuiu para que ela se tornasse a maior empresa do mundo do setor de educação superior (TCU, 2016, p. 42).

Cristina Helena Carvalho, a adesão voluntária possibilitou a isenção do Imposto de Renda, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, do PIS e da COFINS. (CARVALHO, 2013).

Além disso, a reestruturação operacional ocorreu por meio da abertura de capital de algumas empresas educacionais na bolsa de valores (IPOs – sigla em inglês de oferta inicial pública) a partir de 2007. Esse processo teve início com a abertura do capital por parte do Grupo Anhanguera, com o primeiro IPO do setor da educação superior.⁸⁶ No mesmo ano de 2007, seguiram-se o Grupo Estácio, o Grupo Kroton e o Sistema Educacional Brasileiro – SEB⁸⁷, fenômeno que acelerou o processo denominado por diversos autores de “comoditização” da educação superior brasileira. Em todas essas empresas a composição societária foi alterada pela saída progressiva dos sócios individuais, substituídos por fundos de investimento em renda variável e por outras empresas.

O processo de expansão e de concentração tomou, assim, novos ares com a abertura de capital das mencionadas empresas educacionais, já que estas se tornaram responsáveis pela maioria das operações de fusões e aquisições no setor. Casos exemplares, em razão do porte das instituições foram, segundo Cristina Helena Carvalho, a compra do Centro Universitário Ibero-Americano (UNIBERO) pelo grupo Anhanguera Educacional, em 2007, a aquisição do Centro Universitário Radial (UNIRADIAL), em São Paulo, pela Universidade Estácio de Sá, e a compra do Centro de Ensino Atenas Maranhense, de Belo Horizonte, pela Kroton, em 2011. (CARVALHO, 2013).

Essa profusão de operações ocorreu também acompanhada de duas outras características: a venda parcial do estabelecimento nacional a grupos estrangeiros⁸⁸ e as aquisições realizadas por fundos *private equity*⁸⁹. Mediante a exigência de reestruturação baseada na redução de custos, na racionalização administrativa e na profissionalização da gestão, o setor da educação superior no

⁸⁶ Para uma discussão sobre os efeitos qualitativos da atuação de um Grupo Educacional com as características do Grupo Anhanguera, após abertura de capital, ver, dentre outros, MORETTI (2013).

⁸⁷ Universidade Anhanguera, Universidade Estácio de Sá, Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação e Comunicação foram convertidas em sociedades anônimas, e tiveram suas razões sociais alteradas para: Anhanguera Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A, Kroton Educacional S.A. e Sistema Educacional Brasileiro S.A. (SEB). Em 2011, o SEB deixou de ter cotação de suas ações no mercado acionário.

⁸⁸ Foram precursores: a Laureate Education, que adquiriu 51% do capital da Universidade Anhembis Morumbi, em 2005, e 90% do Centro Universitário Hermínio da Fonseca, em 2010; a Whitney International University System, que adquiriu 60% do capital das Faculdades Jorge Amado, transformada em Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE), em 2006; e a DeVry University, que adquiriu 69% da Faculdade Nordeste (CARVALHO, 2013).

⁸⁹ Fundos de *private equity* são veículos de investimento que fazem dois tipos principais de investimentos: aquisição alavancada (*leveraged buyouts* - BO) e capital de risco (*venture capitals* - VC). O principal objetivo desses investimentos é aumentar o valor de mercado das empresas-alvo antes de efetuarem a venda do negócio. Além disso, uma característica importante das empresas de *private equity* é que elas desempenham papel de gestão das empresas presentes em seu portfólio. Para aprofundar a discussão, ver PHALIPPOU (2010).

Brasil apresentou vínculo cada vez maior com estruturas de investimento financeiro com condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais por intermédio de grupos de grandes especuladores nacionais e internacionais (OLIVEIRA, 2009).⁹⁰ Os princípios de governança corporativa, aliados à base teórico-metodológica que se configurou na abordagem dominante do direito concorrencial brasileiro, funcionaram como verdadeiro subsídio ao intenso processo de aquisições e fusões observadas no setor.⁹¹

É no contexto intenso de aquisições e fusões no setor educacional que surgem e se reproduzem os ideais da Escola de Chicago no direito concorrencial, aspecto central e muitas vezes não tratado nas análises do setor educacional que, no Brasil, contribuíram para a expansão da educação superior e sua configuração de mercado privado lucrativo.

De um modo geral, tal processo de financeirização do capital (FINE & SAAD-FILHO, 2016; KRIPPNER, 2005; CARRUTHERS, 2015), traduzido muitas vezes pela expressão do neoliberalismo, como estrutura de reprodução social, política e econômica do capitalismo na atualidade, alcançou a oferta da educação superior, transplantando a lógica de “maximização do valor ao acionista”⁹² entre os objetivos corporativos, impulsionando também o alto crescimento de atos de concentração no setor.⁹³ A estrutura financeira dos grandes grupos educacionais e as estratégias de governança corporativa, cuja prioridade são os resultados de curto prazo em detrimento das atividades de longo prazo, reflete a própria fase atual do capitalismo. Segundo David Harvey, “o mercado, descrito ideologicamente como forma de promover a competição e a inovação, tornou-se veículo da consolidação do poder monopolista.” (HARVEY, 2011, p. 35).

⁹⁰ Para uma discussão sobre a entrada de investimentos estrangeiros no mercado brasileiro de educação superior, ver TASQUETO (2014). Para o citado autor, o mercado brasileiro já se encontra bastante liberalizado, sem qualquer restrição ao ingresso de capital internacional, mesmo sem acordos de comércio entre nações em vigor.

O processo de introdução do capital de grupos internacionais no setor de educação superior já levantava discussões importantes na Austrália, no princípio do século, acerca das preocupações com os riscos envolvidos, considerando a vulnerabilidade do sistema universitário australiano à época. (RYAN, 2001)

⁹¹ Cristina Helena de Carvalho apresenta exemplos de cinco operações: Entre 2006 e o primeiro trimestre de 2010, o banco Pátria realizou a aquisição por meio de um fundo de investimento em participações de 68% da Anhanguera Educacional; a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio Participações (2008); o *Cartesian Capital Group* comprou a Faculdade Maurício de Nassau (2008); o *Advent* adquiriu 50% da Kroton Educacional (2009); e a *Capital Intl* efetuou a compra, no início de 2010, do IBMEC Educacional. (CARVALHO, 2013).

⁹² Esta orientação consolidou-se mais fortemente a partir do marcante artigo de Milton Friedman no *New York Times*, escrito há pouco mais de 50 anos atrás. Ver FRIEDMAN (1970). Para aprofundamento da discussão, ver LAZONICK; O'SULLIVAN (2000) e GUTTMANN (2008).

⁹³ As fusões e aquisições têm sido um dos principais pilares das estratégias de crescimento dos grandes grupos privados de educação superior no Brasil. O artigo de Gilberto Sarfati e Alan Shwartzbaum constatou a existência de sinergias geradas por meio das fusões e aquisições transformadas em maior rentabilidade operacional e consequente geração de valor econômico aos acionistas das empresas adquirentes. Ver SARFATI & SHWARTZBAUM (2013).

No momento de consolidação de suas bases de atuação, ocorrida nos anos 1990⁹⁴, a autoridade concorrencial brasileira situava-se, do ponto de vista da abordagem predominante na teoria antitruste no mundo, em plena fase dominada pelas metodologias da Escola de Chicago⁹⁵ e sua orientação tecnocrática. Tal abordagem internacional influenciou a atuação do CADE, o que pode ser observado a partir da análise das decisões exaradas nos atos de concentração do setor de educação superior.

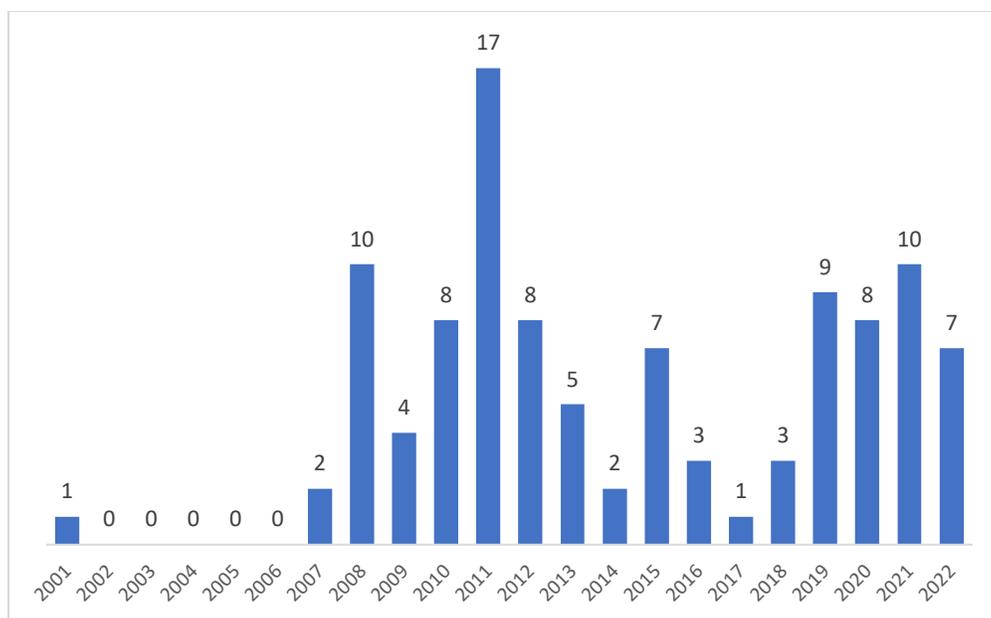
De 2001 a 2022, foram notificados 105 atos de concentração⁹⁶, conforme pesquisa das palavras-chave “educação superior” e “ensino superior” no sistema de jurisprudência do CADE. O volume substancial de notificações e decisões tem início em 2008, ano seguinte à abertura de capital de Anhanguera, Estácio, Kroton e SEB. O ano de 2011 foi o de maior quantidade de notificações, apresentando queda até 2018, com refluxo em 2015, e retomando volume um pouco maior nos anos de 2019 e 2022. O gráfico a seguir ilustra esse histórico.

Gráfico 1: Atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022)

⁹⁴ Criado em 1962, pela Lei nº 4.137/62, promulgada pelo presidente João Goulart, não obstante a existência de legislação anterior, o CADE somente passou a ter atuação representativa na década de 1990 (FORGIONI, 2012, p. 84-119). A entrada em vigor da Lei nº 8.137/1990, que definiu crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, fixando punições, da Lei nº 8.158/1991, que criou a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE) e deu ao CADE a prerrogativa de analisar atos de concentração e da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), garantiram o suporte jurídico-institucional para que a defesa da concorrência ganhasse importância e capacidade de execução. Todavia, é realmente a partir da Lei nº 8.884/1994, que transformou o CADE em autarquia, com autonomia administrativa e orçamento próprio, que a defesa da concorrência no Brasil passou a deter maior eficácia e maior destaque (CADE, 2013).

⁹⁵ Mário André Machado Cabral, mesmo criticando a ideia de “revolução do antitruste” no Brasil, não combate a percepção de que “na década de 1990, já havia quase um século de jurisprudência e discussão acadêmica sobre o tema nos Estados Unidos, de maneira que foi importado para o Brasil, sem disputas ou contestações, o referencial dominante naquele país, isto é, o defendido por autores como Posner e Bork como “maximização do bem-estar do consumidor” (CABRAL, 2020, p. 44).

⁹⁶ De acordo com o artigo 90 da Lei nº 12.529/2011, os atos de concentração são as fusões de duas ou mais empresas anteriormente independentes; as aquisições de controle ou de partes de uma ou mais empresas por outras; as incorporações de uma ou mais empresas por outras; ou, ainda, a celebração de contrato associativo, consórcio ou *joint venture* entre duas ou mais empresas.



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).

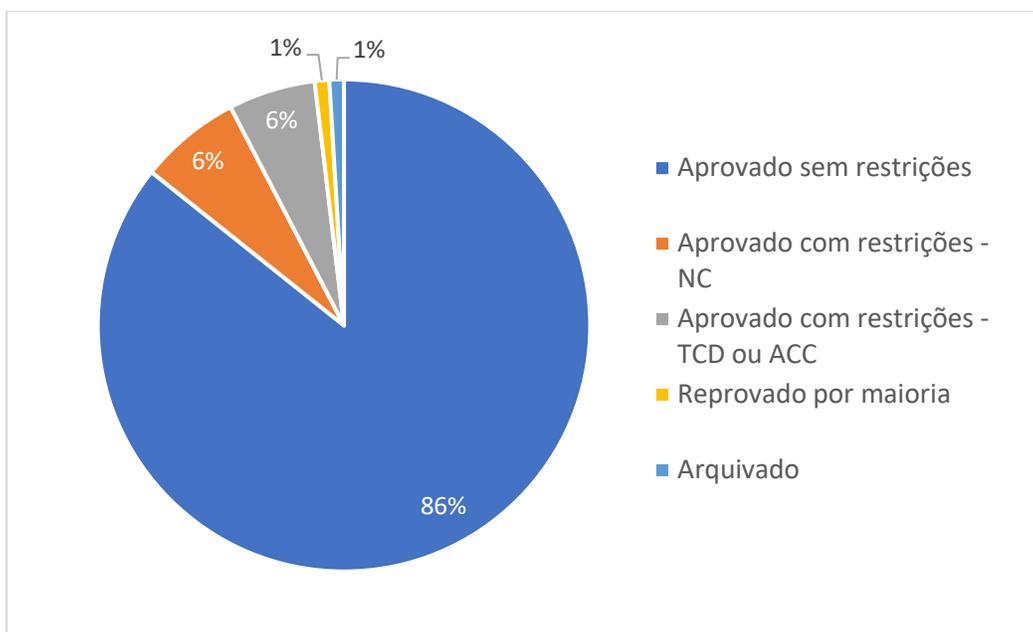
Dos 105 atos de concentração notificados, 90 (85,7%) foram aprovados sem restrições⁹⁷; 7 (6,6%) foram aprovados com restrições relacionadas à necessidade de alterações das cláusulas contratuais de não-concorrência (NC)⁹⁸ das respectivas operações; 6 (5,7%) foram aprovados com restrições, sendo 4 deles condicionados ao cumprimento de Termos de Compromisso de Desempenho (TCD) e 2 aprovados após cumprimento de Acordo de Controle de Concentração (ACC); 1 (0,95%) foi reprovado por maioria; e 1 (0,95%) foi arquivado por desistência da operação⁹⁹.

Gráfico 2: Tipos de decisão dos atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022)

⁹⁷ As referidas restrições dizem respeito aos chamados remédios antitruste, que são medidas de intervenção em alguns casos mais eficientes e proporcionais do que a aprovação incondicional e a reprovação total de uma operação. Os remédios são usualmente identificados como estruturais ou comportamentais, ambos possuindo vantagens e desvantagens. Podem assumir a forma, por exemplo, de venda de uma unidade de negócios completa ou de ativos específicos, de compromissos de comunicação, transparência e de não discriminação, melhoria de indicadores de qualidade e *compliance*.

⁹⁸ As restrições relacionadas à alteração de cláusulas de não-concorrência representam a necessidade de alterações de um dispositivo contratual pontual no conjunto da operação. Dessa forma, é possível considerar que, de fato, 91% das operações notificadas ao CADE no setor de educação superior foram aprovadas sem restrições a aspectos estruturais ou a mandamentos comportamentais relativos às operações.

⁹⁹ Ver Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).



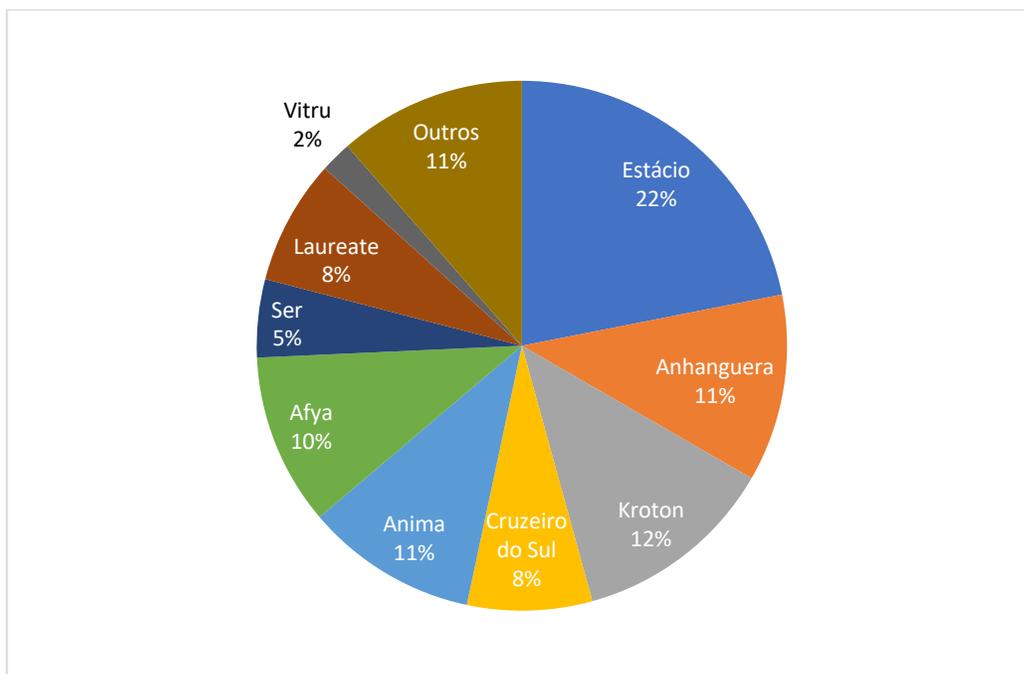
Fonte: Elaboração própria com base no Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).

Interessante notar que o primeiro AC aprovado com restrições (condicionado ao cumprimento de TCD) teve como uma de suas requerentes a Kroton.¹⁰⁰ O segundo, o terceiro e o quarto tiveram a Anhanguera como requerente. Mesmo assim, no ano seguinte às decisões dos quatro casos mencionados, que ocorreram em 2013, o CADE aprovou, após cumprimento de ACC, a fusão entre exatamente a Kroton e a Anhanguera. Ou seja, as únicas empresas que até então tinham apresentado alguma ou algumas de suas operações analisadas com maior profundidade e, em alguns casos até cogitadas suas respectivas reprovações, obtiveram o consentimento do CADE para continuarem expandindo sob o mesmo grupo econômico. Não à toa a maior operação de setor (Kroton/Estácio) fora notificada apenas 2 anos após a decisão do caso Kroton/Anhanguera, ainda sob a vigência do prazo concedido para o cumprimento das restrições impostas, que ainda não haviam sido completamente cumpridas.

O gráfico a seguir apresenta os percentuais relativos à quantidade de notificações dos atos de concentração no setor de educação superior no Brasil por grupo econômico principal requerente à época da notificação:

¹⁰⁰ Para uma análise da história do Grupo Kroton e sua estratégia de crescimento, ver SOARES (2018).

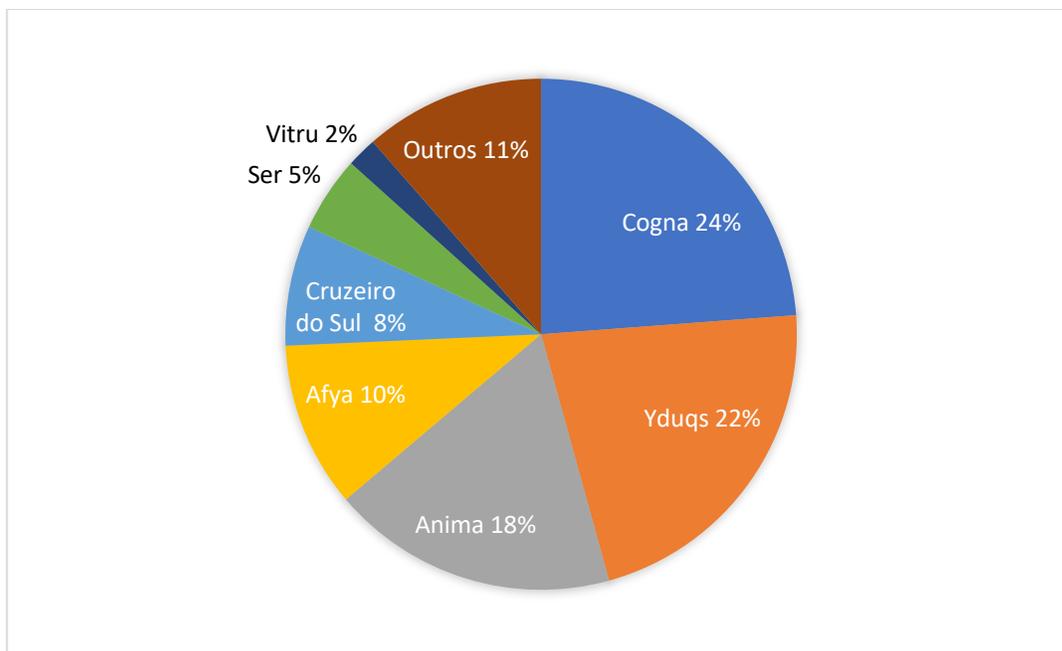
Gráfico 3: Atos de concentração notificados ao CADE (2001-2022) por grupo econômico (em %)



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).

Em uma análise retrospectiva, caso se faça o exercício de consideração dos grupos da forma como hoje se encontram consolidados, 90% dos atos de concentração notificados perante o CADE teriam pertencido a sete grupos:

Gráfico 4: Atos de concentração notificados ao CADE por grupo econômico (em %) – consideradas as consolidações (2001-2022)



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).

O Gráfico acima demonstra que o Grupo Cognia (24%) foi o que apresentou maior volume de notificação de atos de concentração no período considerado. Yduqs (22%), Ânima (18%), Afya (10%), Cruzeiro do Sul (8%), Ser (5%) e Vitru (2%) foram os grupos que se seguiram do ponto de vista da quantidade de atos de concentração notificados. Importante notar que a Anhanguera foi adquirida pela Kroton em 2014, a Ânima incorporou a Laureate, a Ser adquiriu a Fael e a Vitru concentrou-se com a Unicesumar, todos esses atos notificados no ano de 2021.

Dessas notificações, foram exaradas decisões que aparentemente se orientaram em função da chamada “finalidade do bem-estar do consumidor”. As decisões foram implementadas com base nas teorias neoclássicas do preço adotadas pela Escola de Chicago, que praticamente não contemplam aspectos como qualidade e diversidade e, em grande medida, não orientam seu foco para o processo competitivo e para uma dinâmica estrutural mais ampla.

A comumente utilizada justificativa de “oportunidade de crescimento para os investidores” pareceu, em alguns casos, não receber tratamento crítico a depender da relevância e das características de direito fundamental como o caso da educação. Alguns atos de concentração apresentaram aspectos ilustrativos sobre a atuação do CADE em determinados casos do setor de

educação superior. No AC nº 08012.001840/2010-42 (IBMEC/Everett e Burnside)¹⁰¹, curioso notar que a justificativa de não ter se identificado preocupações acerca da operação residiu no fato de que ela não acarretaria sobreposição horizontal uma vez que as requerentes atuavam no Brasil e em outros países com atividades no “mercado latino-americano de fast-food”, e no setor agropecuário. A relação que alguns autores estabelecem entre a mercantilização da educação e a padronização do McDonalds¹⁰² não parece ficar, com esse caso, só no mundo da fantasia. Aparentemente, não importava a relação que tais atividades pudessem ter com a educação e quais as consequências da viabilização da exploração da educação por parte de tais empresas para o desenvolvimento nacional.

As consequências desse fenômeno podem ser nocivas para a sociedade especialmente por se tratar de educação, direito individualizado pela Constituição como bem jurídico fundamental dado o seu papel central na promoção humanística, científica e tecnológica (art. 214, V) e na formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação (art. 218, § 3º), e no desenvolvimento do país.

O tratamento dispensado pela autoridade antitruste brasileira aos princípios do pluralismo pedagógico e diversidade e da qualidade serão tratados nos capítulos específicos desta tese como forma de contribuir para a melhor visualização de aspecto importante do *ethos* institucional que contribuiu para o processo de expansão da educação superior brasileira e conformou suas características peculiares. A seguir, serão apresentadas algumas características estruturais atuais de países selecionados no sentido de viabilizar uma percepção mais ampla da inserção brasileira no cenário internacional.

3.3. Breve análise comparativa da participação do ensino superior privado em países selecionados

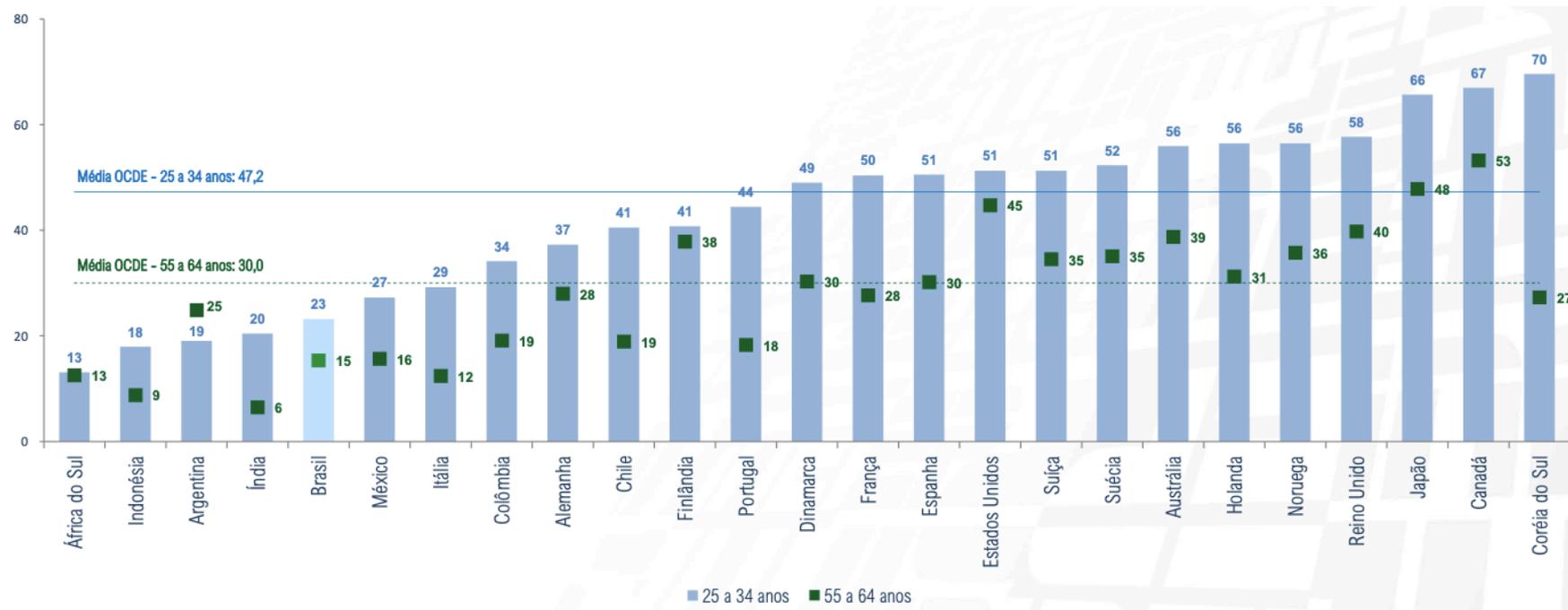
¹⁰¹ Ver Voto do Conselheiro Vinícius Marques de Carvalho no AC nº 08012.001840/2010-42 (IBMEC/Everett e Burnside), processo do Sistema SEI, fls. 111-112.

¹⁰² De acordo com os professores da FGV Thomas Wood Junior e Andressa Trivelli, “[n]as décadas de 1990 e 2000, o termo McDonaldização ganhou status de metáfora descritiva sobre a transformação das universidades privadas, que deixaram de ser instituições que criavam conhecimento e preparam cidadãos, para serem prestadoras de serviços focadas nos clientes e no mercado (Hartley, 1995; Hayes, 2007; Hayes & Wynyard, 2002a, 2002b; Nadolny & Ryan, 2015; Ritzer, 2002). As McUniversidades são instituições projetadas para fornecer conteúdo padronizado, de maneira eficiente, com pouco ou nenhum investimento em atividades de pesquisa. Essas instituições são geridas como empresas privadas; guiadas pela ideologia do management (Chiapello & Fairclough, 2002; Gray & Willmott, 2005), e (supostamente) adotam técnicas avançadas de gestão para alcançar resultados (Parker & Jary, 1995; Prichard & Willmott, 1997).” (WOOD JUNIOR & TRIVELLI, 2022, p. 260).

Esta seção apresenta uma breve análise comparativa da participação do setor educacional privado entre países selecionados. O principal objetivo é contribuir para contextualizar o processo de expansão da educação brasileira e o momento atual do setor de forma comparada.

Inicialmente, cabe observar uma comparação do percentual da população com educação superior entre países diversos por faixa etária. Tal comparação mostra a posição comparada do Brasil no cenário mundial e o caminho ainda longo que o país deve trilhar para alcançar as nações mais desenvolvidas do ponto de vista da taxa de escolaridade. A figura abaixo, apresentada pelo INEP quando da divulgação do Censo da Educação Superior 2022, ilustra essas diferenças nas taxas de escolaridade.

Figura 1: Percentual da população com educação superior por faixa etária – 2021



Fonte: Censo da Educação Superior 2022 do INEP: Apresentação da Coletiva de Imprensa. Dados extraídos da OCDE e INEP.

A Figura acima demonstra a diferença entre os países e é capaz de introduzir essa breve análise comparada no que tange ao princípio do acesso, em que um dos indicadores utilizados por esta tese se refere às taxas bruta e líquida de matrículas em graduação.

A seguir, esta seção apresenta breve análise comparativa da participação do setor educacional privado entre países selecionados, utilizando como base a obra de Carnoy, Froumin, Leshukov e Marginson que observou os chamados “países federativos” para a realização de análise. A seleção de países federativos é útil como forma de comparação, pois tem por base critério que geralmente se apresenta em países com grandes dimensões territoriais ou organização estatal semelhante. Os países analisados no referido livro foram os seguintes: Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Alemanha, Índia, México, Rússia e China.¹⁰³

Estados Unidos da América

Com base nos dados de 2011, o estudo observou que, já naquele ano, havia preocupações¹⁰⁴ com relação ao alto crescimento das instituições lucrativas, especialmente no que se refere ao ensino a distância naquele país. Foi demonstrada também preocupação relativa ao financiamento e à regulação das IES lucrativas nos EUA. Nas palavras dos autores, “o setor lucrativo representa um desafio único para a regulação federal da educação”¹⁰⁵ (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 90-91, tradução livre).

Segundo Reginaldo Moraes, o setor privado lucrativo cresceu a partir dos anos 2000, chegando a mais de 10% do número de estudantes (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 37). No mesmo estudo, Moraes enfatiza a preocupação com relação às “ineficiências” desse segmento de instituições, apresentando a informação de que sua “taxa de conclusão é de 20,4% - contra perto de 60% dos outros segmentos (público e privado sem fins lucrativos)” (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 41).

¹⁰³ Vide CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018.

¹⁰⁴ Para uma discussão crítica sobre os efeitos da expansão da educação superior privada lucrativa nos EUA, ver ANGULO, 2016.

¹⁰⁵ O estudo indica a análise do caso da Universidade de Phoenix, com mais de 300 mil estudantes matriculados. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 73). No estudo de Reginaldo Moraes, a Universidade de Phoenix é citada como “o modelo privado em seu estado puro”. De acordo com Moraes, nesta IES, a taxa de conclusão é de cerca de 9%. Em suas palavras: “A Phoenix ‘desmembrou’ o papel do professor. O conteúdo é fornecido por ‘designers’ de cursos profissionais, que começam com ‘objetivos do aprendizado’ e então montam materiais que vão realizar aquele objetivo. Séries metódicas e muito focadas. Tudo deve ser pré-empacotado e simplificado de modo que os cambiantes conjuntos de professores em tempo parcial (na verdade, empregados autônomos) só precisam ‘entregar’ esse material aos estudantes pelo país” (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 41-42).

O estudo de John Douglass corrobora a informação do alto crescimento do ensino superior lucrativo nos Estados Unidos. De acordo com Douglass, de 2000 a 2010, o segmento cresceu 235% em número de matrículas, aumentando sua participação de 3% a 9,1%. O número de IES privadas também cresceu. De 2005 a 2010, um total de 483 novas faculdades e universidades receberam acreditação nos EUA. Dessas acreditações, 77% eram lucrativas, 19% não lucrativas e apenas 4% eram públicas. Do total de IES nos EUA, no ano considerado pelo estudo, 26,2% eram lucrativas (DOUGLASS, 2012, p. 1-2).¹⁰⁶

Canadá

Na seção do livro de Carnoy, Froumin, Leshukov e Marginson que trata do Canadá, não há grande ênfase na discussão sobre a participação das instituições com fins lucrativos no cômputo geral da educação superior, pois naquele país as instituições nascem privadas sem fins lucrativos e não tem havido grande expansão das IES lucrativas.

Austrália

A Austrália apresenta o setor privado em processo de crescimento, mas ainda bastante reduzido, pois apenas 8% das matrículas, no ano de 2014, foram realizadas nessas instituições (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 167). Somente duas instituições privadas são consideradas universidades (Bond e Notre Dame), mas nenhuma das duas com mais de 4,5 mil estudantes. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 138). De acordo com os autores, o setor privado exerce na Austrália também um papel menor na esfera da pesquisa e pós-graduação (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 130).

Alemanha

O papel das instituições de educação superior privadas na Alemanha é também reduzido. As IES privadas são normalmente muito pequenas e especializadas em alguns campos do conhecimento, focadas em geral no ensino profissionalizante. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 177).

Em estudo de Reginaldo Moraes, no ano de 2015, havia na Alemanha uma população discente de aproximadamente 2,7 milhões de alunos, distribuída em 399 instituições de educação

¹⁰⁶ Interessante notar nesse mesmo estudo a expressão utilizada pelo autor para descrever esse processo de grande crescimento das IES lucrativas nos EUA: “*the Brazilian effect*”, quando o ensino superior público não consegue acompanhar a crescente demanda, os governos muitas vezes permitem que as IES lucrativas ajudem a preencher a lacuna, tornando-se um fornecedor muito maior e por vezes dominante (DOUGLASS, 2012).

superior. De acordo com Moraes, “a imensa maioria delas (238) é estatal; 161 são reconhecidas – mas não administradas – pelo Estado; dessas, 121 são privadas e 40 são confessionais” (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 86-87).

Índia

O caso da Índia é o que mais se aproxima do caso brasileiro, apesar dos números superlativos daquele país. São 33 milhões de estudantes no ensino superior e tipos institucionais distintos. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 270). É um dos maiores sistemas de ensino superior do mundo, com cerca de 35 mil instituições de todos os tipos, distinguindo-se entre universidades e *colleges*, sendo as primeiras divididas em centrais, estaduais e instituições “reconhecidas” públicas ou privadas. Segundo Simon Schwartzman, das 690 universidades indianas, 48 são centrais, 60 são consideradas de importância nacional, e as restantes são ou privadas ou dirigidas pelos governos estaduais (SCHWARTZMAN, 2015).

O setor privado na Índia é grande, representando mais de 60% das matrículas. Não há, no entanto, no livro de Carnoy, Froumin, Leshukov e Marginson, distinção clara entre as IES lucrativas e não lucrativas. Há até alguma dificuldade em se definir o termo “IES privada” na Índia. Eles usam o termo “aided” e “unaided”. Estas últimas podem ser vistas, em comparação aproximada, como as lucrativas do caso brasileiro. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 281-285). Alguns estados indianos abriram a possibilidade de oferta do ensino superior pela iniciativa privada, apesar da Private University Bill, de 1995, não ter sido aprovada como lei federal. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 281-282).

De acordo com Simon Schwartzman, algumas instituições indianas recebem apoio do governo; outras instituições “dependem inteiramente de recursos privados que conseguem arrecadar e estão sujeitas a intensas críticas de muitos setores, em parte porque são apenas instituições de ensino, sem nenhuma pesquisa, e têm fins lucrativos” (SCHWARTZMAN, 2015). Ainda segundo Schwartzman, na Índia, apesar do entendimento de que o ensino superior é um bem público e não deve ser guiado por razões de mercado, a maioria das instituições não faz pesquisa, e “o setor privado criou possibilidades de acesso ao ensino superior que o setor público não consegue prover” (SCHWARTZMAN, 2015). A Índia, embora conte com algumas instituições de alta qualidade, com importantes resultados obtidos em diferentes campos da ciência e da

tecnologia de ponta, tem, de acordo com Schwartzman, um sistema de ensino superior cuja qualidade é, em geral, considerada baixa. (SCHWARTZMAN, 2015)

De acordo com Everton Garcia da Costa, em estudo de 2016, sobretudo na Ásia e na África, regiões que possuem ainda uma grande parcela da população sem acesso à educação básica e superior, a educação a distância surgiu como uma alternativa para ampliar os índices de escolarização. Conseqüentemente, segundo o autor, essas regiões estavam investindo no desenvolvimento de “megauniversidades a distância” de caráter prioritariamente público. (COSTA, 2016, p. 3). A estimativa é de que 22% das matrículas em instituições de ensino superior na Índia são em programas de educação a distância. (SCHWARTZMAN, 2015)

No caso da Índia, a maior dessas instituições é a Indira Gandhi National Open University (IGNOU). A IGNOU, mantida pelo governo federal, foi criada em 1985 na capital Nova Deli. Em 2014, após crescimento exponencial, a instituição já possuía aproximadamente “3 milhões de estudantes matriculados (720 mil regulares), 67 centros regionais, 2.667 centros de apoio ao aluno, corpo docente formado por 810 professores e 32.212 conselheiros acadêmicos.” (COSTA, 2016, p. 3). A IGNOU oferecia ainda 226 programas acadêmicos, sendo 44 de doutorado e 34 de mestrado.

México

No caso do México, de acordo com os autores, o setor privado contribuiu para a descentralização regulatória em termos de financiamento, de currículo, de desenho de programas. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 310). Durante a crise da dívida na década de 1980, segundo a mesma publicação, o governo relaxou o controle sobre as IES privadas em busca da descentralização (iniciada em 1991) para compensar os cortes de gastos no setor público. As licenças de operação passaram a ser expedidas também pelos governos locais e não só pela administração central. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 321). O resultado foi um salto no número de instituições privadas, várias, segundo os autores, de “qualidade questionável”. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 322).

Durante o governo de Vicente Fox, o padrão de admissão de novas IES teria se tornado mais rigoroso. Foram descredenciados 201 programas, o que teria facilitado o crescimento das maiores instituições privadas. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 322). De acordo com o texto, 33% das matrículas, em 2014, ocorreram em IES privadas lucrativas

e não lucrativas, mas a expansão dos últimos anos tem ocorrido principalmente em instituições lucrativas. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 322).

De acordo com o livro, a maioria das universidades privadas mexicanas operavam de forma não lucrativa. Nos anos recentes, todavia, tem havido forte expansão das lucrativas, frequentemente subsidiárias de grandes corporações na maior parte das vezes de capital aberto, como o exemplo da Laureate, controladora da Universidade do Vale do México, com mais de 70 mil estudantes. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 323).

Rússia

A Rússia é o segundo país com maior relação entre estudantes matriculados na educação superior por 10 mil habitantes. Além disso, a proporção de estudantes entre 17-22 anos é de 84%, bastante acima da média da OCDE. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 369). No que diz respeito ao percentual ocupado pelo setor privado nas matrículas em educação superior, o caso da Rússia pode ser compreendido como intermediário. O país apresentou rápido crescimento das IES privadas a partir de meados da década de 1990. Entre os anos de 2014 e 2015, aproximadamente, 20% das matrículas foram realizadas em universidades privadas. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 367).

As IES privadas na Rússia são reguladas pela esfera federal. A matriz regulatória russa estabelece regulação de preços. O padrão adotado é o de que o valor cobrado pelas matrículas não pode ser abaixo do que o Estado paga por uma vaga no mesmo tipo de programa. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 378). A maioria das IES privadas russas concentra-se em humanidades, administração e economia. Em geral, a sensação, de acordo com os autores, é a de que o potencial das privadas para o desenvolvimento regional ainda não foi totalmente explorado. (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 379).

Segundo Simon Schwartzman, em artigo de 2015, o governo russo, nos últimos anos, criou um sistema de três níveis de instituições de ensino superior. No primeiro, um pequeno número de 10 a 15 universidades federais, altamente competitivas, de nível internacional. Num segundo nível, aproximadamente 150 a 200 universidades regionais, com apoio principalmente dos governos regionais. Por fim, um terceiro nível de instituições que, segundo o autor, foram deixadas à própria sorte, fadadas ao desaparecimento. (SCHWARTZMAN, 2015)

China

No caso da China, após as reformas no final dos anos 1990, que abriram para a iniciativa privada a possibilidade de oferta da educação superior, rápido processo de expansão passou a ocorrer. Em 2014, 1661 universidades e faculdades públicas eram controladas regionalmente (67%), 717 eram privadas (29%) e 113 controladas pelo governo central (5%). (CARNOY; FROUMIN; LESHUKOV & MARGINSON, 2018, p. 390).

De forma análoga à Índia, cabe mencionar a estruturação de megauniversidades a distância também na China. Neste país, a maior dessas instituições é a Open University of China (OUC), que detinha mais de 1 milhão de matrículas no ano de 2013 (COSTA, 2016, p. 4).

O ensino superior chinês, de acordo com Simon Schwartzman, expandiu-se rapidamente com a urbanização e a industrialização. Houve um salto de um milhão de estudantes, em 1980, para 4 milhões, em 1990. Ainda segundo Schwartzman, desde 1997, passou-se a permitir que as instituições públicas cobrassem mensalidades dos estudantes, o que criou incentivos para que elas expandissem ainda mais as suas matrículas. Desde então, as matrículas cresceram exponencialmente, chegando a 9,3 milhões em 2001 e a mais de 31 milhões em 2010. (SCHWARTZMAN, 2015).

As instituições chinesas, segundo Schwartzman, dividem-se em quatro níveis: instituições de pesquisa, instituições de pesquisa e ensino, instituições de ensino e instituições de formação técnica para o mercado de trabalho. No que se refere aos projetos chineses de desenvolvimento, as instituições do país receberam importante apoio. Nas palavras de Simon Schwartzman:

[C]erca de cem instituições foram selecionadas em um processo competitivo para serem incluídas no chamado “Projeto 211” e passaram a receber apoio adicional, com a expectativa de que alcancem padrões mundiais no século 21. Nesse grupo, 39 universidades de excelência foram selecionadas pelo “Projeto 985”, que fornece apoio financeiro em níveis semelhantes aos das instituições líderes na Europa e nos Estados Unidos, e é, em grande parte, responsável pelo aumento de artigos científicos publicados por autores chineses nos últimos anos. (SCHWARTZMAN, 2015).

França

Cabe destacar ainda o caso da França. Apesar de não ser considerada como um país federativo, representa modelo educacional de referência no mundo. O sistema francês é, basicamente, público. O financiamento estatal representa 85% do gasto total em educação superior. As coletividades territoriais e as famílias participam com o restante dos recursos, estas últimas cobrindo gastos com matrículas, alimentação e alojamento (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 57).

De acordo com CASTA & LEVY (2016), no ano de 2013, 19% do número de matrículas foram realizadas em IES privadas, sendo que, aproximadamente 1/3 dessas ocorreram em IES privadas lucrativas. O Estado francês é, no entanto, muito restritivo a esse tipo de instituição de educação superior. A título ilustrativo, o artigo citado informa que as IES privadas não podem ser tornar universidades e são proibidas de ofertar alguns cursos (CASTA & LEVY, 2016, p. 31).

Do breve relato apresentado nesta seção, é possível destacar que a maioria dos países selecionados (EUA, Canadá, Austrália, Alemanha, Rússia, China e França) não possui um setor privado de alta relevância no que concerne à oferta da educação superior. Rússia e China apresentam percentual intermediário de instituições privadas, que se encontra em expansão, mas ainda não é representativo do ponto de vista comparativo. O caso dos Estados Unidos é peculiar, há, de acordo com os autores, forte expansão do setor lucrativo, aspecto que não foi explorado de forma satisfatória pelo livro de Carnoy, Froumin, Leshukov e Marginson com relação aos outros países.

O caso do México já é representativo e existe certa preocupação com a expansão da oferta de graduação por parte de instituições lucrativas. E o caso da Índia é aquele em que há alta relevância do ponto de vista quantitativo da educação superior privada no país.

Relatadas em linhas gerais as participações da esfera privada na educação superior dos países selecionados, o próximo capítulo discorrerá sobre a estrutura, as funções e a trajetória regulatória da educação superior brasileira, trazendo resumo da organização do sistema educacional do país para que seja possível visualizar de forma clara os contornos do arcabouço estrutural responsável pela oferta, formulação e implementação de políticas, regulação e representatividade jurídica.

4. Estrutura, funções e trajetória regulatória da educação superior no Brasil

A estrutura organizacional da educação superior no Brasil pode ser dividida em duas partes: i) as instituições responsáveis pela oferta dos respectivos cursos de educação superior e eventualmente da pesquisa e da extensão; e ii) o conjunto de entes governamentais e de organismos da sociedade civil responsáveis pelo planejamento, financiamento, regulação, avaliação, participação nos atos regulatórios e discussão das propostas normativas e diretrizes futuras.

O conjunto de instituições de educação superior no Brasil apresenta estrutura complexa e diversificada, organizada a partir da coexistência de instituições públicas e privadas, abrangentes ou mais focalizadas no que concerne às áreas de atuação (áreas gerais dos cursos ofertados), às modalidades (presenciais e/ou a distância) e aos níveis de ensino (graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu*).

Os organismos governamentais e da sociedade civil também compõem estrutura com uma miríade bastante ampla de atores. Desde os órgãos de Estado como Ministério da Educação, com a atuação de duas Secretarias – Secretaria de Educação Superior (SESu) e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Educação (CNE), Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), passando por entidades de classe ou representativas de setores específicos como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), e chegando a uma miríade de associações com representatividade na defesa de interesses específicos, tais como a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP), a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC), e a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), dentre outras.

A base normativa sobre a qual estrutura-se o sistema de educação superior no Brasil, que será tratada neste trabalho como sinônimo de sistema de regulação da educação superior, encontra formalização da Constituição Federal, nas Leis nºs 4.024/1961, 9.131/1995, 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), 10.861/2004 (Lei do SINAES), 10.870/2004 (Lei de

Taxas) e 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), além de amplo e complexo conjunto de Decretos (cujos mais importantes em matéria regulatória são os Decretos nºs 9.235/2017, que dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação e 9.057/2017, que dispõe sobre a oferta de cursos na modalidade a distância), Portarias, Resoluções e Pareceres.

As instituições de educação superior integram, a depender da unidade da federação responsável por sua manutenção, tanto o sistema federal quanto o sistema estadual e municipal de ensino. Conforme disposto no art. 16 da LDB, o sistema federal de ensino superior compreende:

- i) as instituições federais de ensino superior – IFES mantidas pela União; e
- ii) as IES mantidas pela iniciativa privada.

Os sistemas de ensino dos estados e dos municípios compreendem:

- i) as instituições de ensino superior mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal;
- ii) as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal; e
- iii) os órgãos de educação superior estaduais e do Distrito Federal.

A LDB estabelece, em seu art. 19, as seguintes categorias administrativas para classificar as IES:

- i) públicas – criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público;
- ii) privadas – mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; e
- iii) comunitárias, podendo estas qualificarem-se como confessionais ou certificarem-se como filantrópicas.

As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior privadas, desde a edição da trigésima nona versão da Medida Provisória nº 1.477-39/1997,¹⁰⁷ podem assumir qualquer das formas admitidas em direito de natureza civil ou comercial, e, quando constituídas como fundação, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

Podem ter, portanto, as seguintes finalidades:

¹⁰⁷ Nina Ranieri descreve de forma breve a MP: “Em 8 de agosto de 1997, com a edição da trigésima nona versão da Medida Provisória n. 1.477, foram incluídas na Lei n. 9.131/95 disposições inéditas acerca das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior (...). Determina o art. 7-A que as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, poderão assumir qualquer das formas permitidas em direito, de natureza civil ou comercial.” (RANIERI, 2000, p. 200).

a) *lucrativa*, de natureza comercial ou civil, tomando a forma de sociedade mercantil, submetendo-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente no que se refere aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas. Devem assim elaborar e publicar demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes;

b) *não-lucrativa*: podem se organizar sob a forma de sociedade. Deverão publicar, para cada ano civil, suas demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes devendo, ainda, quando determinado pelo MEC, submeter-se à auditoria e comprovar a aplicação de seus excedentes financeiros e a não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes.

As instituições de educação superior podem ser classificadas ainda em organizações acadêmicas: universidades, centros universitários e faculdades.

As universidades, de acordo com o art. 52 da LDB, são instituições pluridisciplinares, que se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e de extensão e por terem, obrigatoriamente, em seu quadro docente, um terço de professores com titulação de mestrado e doutorado e um terço de professores em regime de trabalho integral. Segundo o art. 53, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. É conferida às universidades autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior; fixar os currículos de seus cursos e programas; aumentar ou diminuir o número de vagas, de acordo com a capacidade de atendimento e as exigências do seu meio; contratar e dispensar professores; estabelecer planos de carreira docente; elaborar e formar seus estatutos e regimentos, de acordo com as normas gerais em vigor; estabelecer programas de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; celebrar contratos como entidade jurídica; administrar receita pública e privada; e receber doações e heranças.

A LDB estabeleceu ainda que, para que uma instituição pudesse ser considerada universidade e, portanto, gozar de autonomia para abrir ou fechar cursos, aumentar vagas, planejar atividades etc., ela deveria ter, no mínimo, um terço do seu corpo docente com titulação de mestre ou doutor e um terço, contratado em tempo integral. (SOARES, 2002, p. 37).

Os Centros Universitários são uma peculiaridade brasileira. Criados a partir do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (hoje estabelecidos pelo Decreto nº 9.235/2017), configuram-se como uma modalidade de instituição de ensino superior pluricurricular. Devem apresentar um

quinto do seu corpo docente contratado em regime integral e um terço de mestres e doutores. Devem ainda manter conceitos de avaliação institucional em níveis superiores. Assim como as universidades, apesar de em menor escala, os Centros gozam de algumas prerrogativas de autonomia, podendo criar, organizar e extinguir, em sua sede¹⁰⁸, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos já existentes. Não estão, no entanto, obrigados a manter atividades de pesquisa e extensão. Os centros universitários são criados somente por credenciamento de IES já credenciadas, em funcionamento regular e com conceitos e indicadores de qualidade mais elevados.

As Faculdades, por sua vez, não são, necessariamente, pluricurriculares, com foco no ensino e não são obrigadas a desenvolver a pesquisa e a extensão como ocorre com as universidades.

A educação superior abrange cursos e programas:

- i) de graduação: para estudantes que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e se classificado em processo seletivo;
- ii) de pós-graduação: para estudantes diplomados em cursos de graduação, distinguindo-se em: a) *stricto sensu*: com o objetivo de desenvolver e aprofundar a formação e a pesquisa acadêmica ou profissional, conduzindo à obtenção de grau acadêmico de mestre e doutor; e b) *lato sensu*: com objetivo técnico profissional específico, não abrangendo o campo total do saber na qual se insere;
- iii) de extensão: prática acadêmica do tripé universitário, em conjunto com as atividades de ensino e de pesquisa, que busca contribuir com a difusão da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição; e
- iv) sequenciais: oferecem formação técnica de nível superior em um período mínimo de seis meses, são cursos superiores, porém não são de graduação e conferem diploma ou certificado de conclusão.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Essa restrição, apesar de mantida para cursos presenciais, acabou sendo relaxada para cursos EaD. Após o Decreto 9.057/2017 e suas regulamentações, um centro universitário tem autonomia para criar um curso de graduação EaD e pode realizar a abertura de polos de apoio presencial em todo o Brasil respeitado certo limite anual (pode chegar a 250 polos por ano). Dessa forma, o centro universitário tem o incentivo regulatório de criar um curso EaD que pode ser ofertado em todo o território nacional ao invés de credenciar um campus fora de sede e ainda ter que solicitar autorização do MEC para ofertá-lo.

¹⁰⁹ Os cursos sequenciais apresentaram no decorrer dos anos queda acentuada de participação no conjunto das matrículas em educação superior. Hoje praticamente não há mais oferta desse tipo de curso. Em 2022, segundo dados do Censo da Educação Superior do INEP, foram apenas 519 matrículas em cursos sequenciais em todo o Brasil.

Os cursos e programas regulares conferem diplomas de bacharel, licenciado ou tecnólogo (no nível da graduação), mestre e doutor (no nível da pós-graduação *stricto sensu*), enquanto os cursos e programas eventuais, tais como os de especialização, educação continuada e cursos sequenciais de complementação de estudos, conferem certificados.

A LDB estabelece ainda as finalidades do ensino superior: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento; incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos; suscitar o desejo de aperfeiçoamento cultural e profissional; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular, os nacionais e regionais; promover a extensão; e atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica.

A Lei nº 9.131/95, por sua vez, define as atribuições do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Câmaras de Educação Básica (CEB) e de Educação Superior (CES) e instituiu a possibilidade, conforme já explicitado, de as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, assumirem qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial.

O MEC é o órgão do poder público federal responsável pela área da educação, tendo como atribuições: formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino superior e velar pelo cumprimento das leis que o regem. É a estrutura responsável pela coordenação da educação superior, cabendo-lhe o controle normativo do sistema, o financiamento das instituições de ensino superior públicas federais e a regulação, supervisão e avaliação tanto destas últimas quanto das IES privadas.

O Conselho Nacional de Educação foi criado pela Lei nº 9.131/95, que alterou a Lei nº 4.024, de 1961, substituindo o Conselho Federal de Educação, possuindo atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC. Compõe-se de duas Câmaras representativas, a do Ensino Básico e a do Ensino Superior. Cada uma delas é composta por 12 conselheiros. A escolha e nomeação dos conselheiros da Câmara de Educação Superior, conforme estabelecido pelo art. 8º da Lei nº 4.024/1961, é feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, mediante consulta a entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica. Os outros conselheiros são

indicados pelo Presidente da República, incluindo o Secretário de Educação Superior, membro nato dessa instituição.

O CNE tem como atribuições: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas, bem como deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; emitir pareceres sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou mediante solicitação do Ministro da Educação; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; e analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que concerne à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino.

A Câmara de Educação Superior tem as seguintes atribuições de caráter deliberativo e de assessoramento ao MEC: analisar e emitir pareceres sobre os processos de avaliação da educação superior; oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução; deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação; deliberar sobre o reconhecimento de cursos de graduação, mestrado e doutorado, assim como o credenciamento e recredenciamento de IES; analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior; e deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições.

As Secretarias do MEC responsáveis por questões relacionadas à educação superior são a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

A SESu possui a competência precípua de planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Além disso, participa da elaboração de programas e projetos voltados à reforma do sistema federal de ensino, zela pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior, apoia técnica e financeiramente as IFES e elabora e dissemina estudos sobre a educação superior e sua relação com a sociedade. Promove também o intercâmbio com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais sobre matéria de sua competência. Atua ainda na formulação de políticas e execução de programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior; e

intermedia parcerias com o setor privado para obtenção de recursos para o Sistema Federal de Ensino Superior; dentre outras competências importantes como a gestão do FIES¹¹⁰ e do PROUNI.

A SERES, por seu turno, planeja e coordena o processo de formulação de políticas e estabelece diretrizes e instrumentos para a regulação e a supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE; autoriza, reconhece e renova o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais e emite parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de IES; supervisiona IES e cursos, aplicando-lhes eventuais penalidades previstas na legislação; estabelece diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de IES e cursos; gerencia o sistema público de informações cadastrais de IES e cursos; gerencia o sistema eletrônico de acompanhamento de processos de regulação e supervisão; coordena a política de certificação de entidades beneficentes de assistência social com atuação na área de educação; e gerencia, planeja, coordena, executa e monitora ações referentes a processos de chamamento público para credenciamento de IES privadas e para autorização de funcionamento de cursos em áreas estratégicas, observadas as necessidades de desenvolvimento do País e a inovação tecnológica.

Outros dois órgãos importantes na esfera da coordenação da educação superior no país são a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

A CAPES foi criada em 1951, como Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com o objetivo de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficiente para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país.” Para secretário-geral, foi indicado o professor Anísio Teixeira, que a dirigiu até 1963. (FERREIRA & MOREIRA, 2002, p. 8). É uma agência de fomento da pós-graduação, subsidia o MEC na formulação de políticas da pós-graduação, coordenando e estimulando a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência em grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda por profissionais dos setores públicos e privados.

¹¹⁰ O FIES foi instituído pela Medida Provisória nº 1.827/99, transformada na Lei nº 10.260/2001. Entre 1999 e 2010, seu fluxo anual médio era de aproximadamente 50 mil novos alunos, e o total de financiamentos ativos (estoque), em 2010, era de 200 mil alunos. Neste ano, foi publicada a MP nº 501, de 08/09/10, que autorizou o FGEDUC a cobrir grande parte dos riscos das mantenedoras de instituições de educação superior. Com isso, pode ser editada a Portaria Normativa MEC nº 21, de 20/10/2010 que regulamentou o dispositivo e ampliou profundamente o acesso ao FIES. Em 2017, o estoque de financiamentos ativos do programa era de 2 milhões de contratos, dez vezes maior que o existente em 2010. (IPEA, 2018).

O INEP foi criado em 1937, passou por uma série de incorporações e transformações, sendo transformado em autarquia federal pela Lei nº 9.448/1997, quando passou a assumir, novamente, um papel estratégico no desenvolvimento da educação, tendo as seguintes atribuições: organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país; apoiar os Estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão de políticas educacionais; subsidiar a formulação de políticas na área da educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior; coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior e promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior.

Com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio da Lei nº 10.861/2004, o INEP passa a realizar avaliações *in loco* de instituições de educação superior e cursos de graduação. A avaliação de instituições analisa 10 dimensões gerais, organizadas nos últimos instrumentos de avaliação em torno de eixos: i) missão e PDI; ii) política para ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão e suas formas de operacionalização; iii) responsabilidade social da instituição, especialmente quanto à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; iv) comunicação com a sociedade; v) políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; vi) organização e gestão da instituição, representatividade dos colegiados, autonomia na relação com a mantenedora, e participação da comunidade universitária nos processos decisórios; vii) infraestrutura física; viii) planejamento e avaliação, processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional; ix) políticas de atendimento aos estudantes; e x) sustentabilidade financeira.

A avaliação dos cursos de graduação, por seu turno, tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas: i) ao perfil do corpo docente; ii) às instalações físicas; e iii) à organização didático-pedagógica.

A Lei do SINAES institui também o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, que busca aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso, as habilidades e as competências com relação a temas gerais e específicos, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. Além dessas avaliações, o INEP produz estatísticas básicas da educação superior por intermédio do levantamento de dados com a realização do Censo da Educação Superior.

O INEP realiza ainda o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), criado em 1998, quando contou com 150 mil inscritos, chegando a quase 3,9 milhões de estudantes inscritos em sua edição de 2023.

São realizados também processos de avaliação interna e auto-avaliação das IES que guardam relação com as avaliações externas. Todo o conjunto de estratégias e procedimentos de reconhecimento de cursos ou credenciamento de instituições e os processos de avaliação estão interligados, e acabam servindo também para os processos regulatórios de analisados pelo MEC e pelo CNE. De acordo com o parágrafo único do art. 2º da Lei do SINAES, os resultados da avaliação constituem referencial básico dos processos de credenciamento, credenciamento de IES, e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A partir de 2007, algumas alterações foram introduzidas no modelo de avaliação propugnado pelo SINAES. Dois indicadores de aferição da qualidade foram introduzidos: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), ambos instituídos pela Portaria Normativa MEC nº 40 de 2007.¹¹¹

Os processos de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior no Brasil são realizados pelo MEC, por intermédio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), de forma integrada com o CNE, por meio da Câmara de Educação Superior, e com o INEP, encarregado das avaliações *in loco* e da divulgação dos Conceitos

¹¹¹ De acordo com Glades Tereza Felix; Julio Godoy Bertolin e Marlis Morosini Polidori, houve, até então, quatro ciclos avaliativos: a) Construção da agenda (1983-1992), quando houve experiências isoladas de avaliação pelo país; b) formulação da política (1993-1995), com a elaboração do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que definiu parâmetros e indicadores de avaliação; c) implementação da proposta governamental (1995-2002), apresentou novos mecanismos regulatórios e compulsórios de avaliação, constituiu a base dos processos de regulação e supervisão da Educação Superior; e a construção da avaliação emancipatória (2003-atual), que revisou o modelo anterior e criou o SINAES. O referido sistema trouxe uma série de instrumentos complementares, aplicados em diferentes momentos como: Avaliação interna: autoavaliação, Avaliação Externa, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), Avaliação dos Cursos de Graduação e instrumentos de informação (Censo e Cadastro). (Ver FELIX, BERTOLIN & POLIDORI, 2017).

Preliminares de Curso (CPCs) e dos Índices Gerais dos Cursos da instituição (IGCs), contando ainda com informações acerca das avaliações de pós-graduação disponibilizadas pela CAPES.

A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação são realizadas pela SERES/MEC, com a colaboração do INEP. A autorização de cursos de Graduação em Medicina¹¹², Odontologia e Psicologia, exige, também, a manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS).¹¹³ Para os cursos de Direito, a autorização e o reconhecimento são submetidos à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).¹¹⁴ Outros conselhos profissionais também se manifestam nos processos regulatórios de cursos que tramitam no sistema de regulação da educação superior.

O MEC realiza procedimentos de supervisão das instituições de educação superior e de seus cursos. O baixo desempenho nos processos avaliativos pode determinar, em caso de risco iminente ou ameaça ao interesse público e ao interesse dos estudantes, as seguintes penalidades, dentre outras: a desativação de cursos e habilitações, a intervenção federal, a suspensão temporária de atribuições de autonomia, o descredenciamento institucional, a redução de vagas autorizadas, a suspensão temporária de ingresso de novos estudantes; a suspensão da oferta de cursos de graduação ou de pós-graduação *lato sensu*, além da aplicação de medidas cautelares como: a suspensão da prerrogativa de criação de novos polos EaD, o sobrestamento de processos regulatórios e o impedimento de protocolização de novos processos regulatórios, e a suspensão da possibilidade de celebrar novos contratos de FIES e PROUNI ou em outros programas federais de acesso ao ensino superior.

A supervisão realizada pelo MEC também ocorre por meio de representações ou denúncias relacionadas a indícios de condutas irregulares no que tange à legislação pertinente à educação superior. Há grande volume de processos relacionados a esses casos oriundos de representação e denúncias, sendo grande parte deles originária de reclamações especialmente quanto ao atraso na emissão e registro de diplomas.

A regulação (envolvendo também a supervisão) tem dois objetivos públicos: prestar um serviço à sociedade, em especial estudantes, familiares e a comunidade acadêmica em geral; e ao

¹¹² Desde 2013, com a entrada em vigor da Lei dos Mais Médicos (Lei nº 12.871/2013), a autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por IES privadas, deve ser precedida de chamamento público.

¹¹³ BRASIL. Leis e Decretos. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DOU 23/12/1996; BRASIL. Decreto-Lei nº 3.860/01, art. 27.

¹¹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.860/01, art. 28.

regulado, na medida em que muitos dos atos necessários ao pleno funcionamento das instituições dependem das ações de regulação praticadas pelo MEC. A regulação efetuada pela SERES está centrada, principalmente, no conceito de qualidade da oferta. A partir deste conceito, verificam-se quais instituições estão ou não aptas a atuar na educação superior.

Até o início de 2011, a regulação do Sistema Federal de Ensino era feita por três secretarias do MEC: Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e Secretaria de Educação a Distância (SEED). Não havia uma estrutura única de regulação. A existência destas várias instâncias de regulação dificultava a atuação do MEC, principalmente pela ausência de uniformidade nos procedimentos e padrões decisórios.

Com o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, a SERES passou a reunir as atribuições de planejar e coordenar a formulação da política regulatória, além de processar as atividades de regulação e supervisão de instituições e cursos superiores. No ano seguinte, o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, atribuiu à Secretaria as competências relacionadas à certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de educação (CEBAS – Educação).¹¹⁵

Além dos diversos aspectos relacionados à estrutura e às funções dos órgãos que compõem o sistema regulatório da educação superior, há ainda alguns importantes fatores relacionados à trajetória regulatória do setor que foram, em alguma medida, tangenciados neste capítulo e no Capítulo 3 e serão tratados no decorrer desta tese.

Dentre as principais normativas que impactaram a expansão e as transformações do setor, ressaltam-se: a) a Medida Provisória nº 1.477-1997 que após transformada em Lei alterou definitivamente a estrutura de oferta por meio da admissão da categoria administrativa de natureza jurídica comercial; b) a criação dos Centros Universitários em 1997; c) a Lei que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; d) o Programa Universidade para Todos (PROUNI); e) o Decreto nº 5.773/2006, que redefiniu as funções de regulação, avaliação e supervisão e reforçou as competências deliberativas do CNE em atos regulatórios; f) o Decreto que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades

¹¹⁵ O CEBAS é a certificação concedida pela União às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que prestem serviços nas áreas de educação, saúde ou assistência social. Referida certificação é um dos requisitos exigidos pela Receita Federal para que tais entidades possam usufruir de isenção das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e art. 195, § 7º, da Constituição Federal de 1988. O processo de certificação do CEBAS tem como marco regulatório a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que atribuiu ao MEC a análise e decisão dos requerimentos de certificação das entidades beneficentes de assistência social que atuam com preponderância na área educacional.

Federais (REUNI); g) a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que ampliou o Fundo de Financiamento da Educação Superior (FIES); h) a criação da SERES em 2011; o Projeto de Lei de criação da autarquia de supervisão e avaliação da educação superior INSAES em 2012; a Lei dos Mais Médicos em 2013; as normativas de padrão decisório SERES também em 2013; os decretos regulamentadores ainda em vigência de 2017, além dos instrumentos de avaliação e portarias de fluxos, procedimentos e padrões decisórios de 2017 e 2018.

Conforme se observou neste capítulo, a estrutura da educação superior foi estabelecida como uma forma de alcançar os objetivos gerais educacionais determinados pela Constituição Federal: o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, que é também a base da ordem social, cujos objetivos são o bem-estar e a justiça sociais. O alcance dos objetivos ocorre a partir da prática educacional fundada em determinados princípios. Se eles foram alcançados e de que forma pode ser observada a evolução de sua efetividade são as principais questões que esta tese busca responder, em que pese as enormes limitações metodológicas existentes.

Entender se os princípios constitucionais têm sido atendidos é um exercício de olhar para a trajetória histórica. Observar os principais indicadores em séries históricas é uma forma de entender se os princípios constitucionais educacionais foram e estão sendo efetivados na prática. A presente tese busca fazê-lo através dos indicadores oficiais disponíveis. A constatação de eventual ausência ou insuficiência desses indicadores pode ser um dos resultados dessa tese, o que pode indicar a necessidade de se passar a colher os dados que possam contribuir para as bases complementares a partir de então. E, dos indicadores existentes, as curvas gráficas de sua evolução podem auxiliar a observação didática das trajetórias e assim iluminar as formulações necessárias para promover alterações nos caminhos que eventualmente não tenham sido trilhados ou que tenham sido abandonados, aproximando a construção dinâmica da atuação das instituições educacionais brasileiras dos anseios da sociedade consubstanciados nas normas e princípios constitucionais.

Após esta apresentação do histórico, da realidade de alguns países selecionados e da estrutura da educação superior no Brasil, passa-se, na Parte II a seguir, a construir as séries temporais a partir dos dados públicos oficiais analisados e reconfigurados em indicadores, que

influenciaram a evolução da efetividade dos princípios constitucionais educacionais pós Constituição Federal de 1988 até o ano de 2022.

PARTE II – A evolução da efetividade dos princípios constitucionais da educação superior

5. Considerações iniciais

O objetivo desta Parte da pesquisa é observar as curvas evolutivas dos indicadores selecionados das bases oficiais, organizados e construídos neste trabalho em séries históricas. Essas curvas refletem, em grande medida, o grau de efetividade dos princípios constitucionais da educação superior em nível de graduação, desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, até o último Censo do Ensino Superior do INEP, em 2022. Trata-se, portanto, de se aferir a efetividade prática do direito à educação superior e de analisá-la à luz dos principais marcos jurídico-institucionais que se configuraram no decorrer do lapso temporal considerado nesta tese.

Os quatro princípios constitucionais educacionais selecionados, aqui representados pelos termos “igualdade”, “liberdade”, “pluralismo/diversidade” e “qualidade”, indicam objetivos ou finalidades institucionais da educação superior no Brasil desde um ponto de vista jurídico e constitucional. Os princípios selecionados refletem a finalidade normativa, indicando os anseios político-culturais da sociedade em torno de uma assembleia constituinte que confeccionou de forma democrática e plural os diversos interesses e valores entendidos pelo povo brasileiro como os mais adequados a orientar suas condutas juridicamente estruturadas.

O art. 206 da Constituição Federal trata dos princípios norteadores da educação, da seguinte forma:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Antes da análise relacionada à seleção dos princípios a serem considerados pela presente tese, cabe breve discussão acerca da aplicabilidade dos princípios constitucionais. De acordo

com a doutrina tradicional de José Afonso da Silva, citada por Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, pois incidem somente após normatividade ulterior, produzindo seus efeitos essenciais após desenvolvimento normativo a cargo dos poderes constituídos. As normas de eficácia plena são aquelas que produzem ou têm o potencial de produzir seus efeitos previstos desde a entrada em vigor da Constituição, uma vez que contêm todos os elementos necessários.¹¹⁶

Maria Helena Diniz, por sua vez, estabelece distinção diferente e mais completa. Segundo a professora de filosofia jurídica, distinguem-se as normas constitucionais do ponto de vista de sua eficácia em: a) absoluta – aquelas intangíveis, contra as quais não há o poder de emendar (ex. voto secreto, direto e universal, separação de poderes e direitos e garantias fundamentais); b) plena – aquelas idôneas, desde sua entrada em vigor, para disciplinar as relações jurídicas ou o processo de sua efetivação, por conterem todos os elementos imprescindíveis para a produção imediata de seus efeitos; c) relativa restringível – aquelas de aplicabilidade imediata, mas passíveis de redução ou restrição nos casos e na forma que a lei estabelecer; e d) relativa complementável – divididas em institutivas, dependentes de lei para estruturar órgãos e instituições, e programáticas, aquelas que traçam princípios a serem cumpridos pelos poderes públicos, como programas das respectivas atividades, para a consecução de fins sociais pelo Estado. (DINIZ, 2009, p. 113-120).

Diante das classificações acima apresentadas, dentre os incisos do art. 206 da CF, alguns deles não serão objeto de aprofundamento por parte desta tese, pois não se revestem das condições necessárias para representarem a evolução da efetividade do direito à educação superior. São eles:

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; e

¹¹⁶ Ver MENDES & BRANCO (2015, p. 69-70); e MORAES (2008, p. 12).

IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Todos os incisos acima elencados são, a partir da classificação de Maria Helena Diniz, princípios de eficácia relativa complementável, de natureza institutiva, pois são dependentes da normatização e estruturação de estabelecimentos oficiais capazes de efetivar sua implementação. Esta tese não selecionou esses princípios e não os analisará em razão do que se segue:

- a) Inciso IV: não há uma variabilidade dentro do lapso temporal selecionado (1988-2022). Os “estabelecimentos oficiais”, dentro desse período, não sofreram alterações do ponto de vista da gratuidade da oferta, apesar das diversas discussões e até propostas legislativas relacionadas à cobrança de mensalidade ou de outro tipo de cobrança ao estudante ou ao egresso. Além disso, o princípio refere-se somente a instituições públicas, não sendo passível de comparação entre tipos institucionais, foco do presente trabalho;
- b) Incisos V, VI e VIII: além de dependerem expressamente de norma infraconstitucional para produzirem efeitos, todos esses incisos apresentam características vinculadas a aspectos operacionais, a partir da legislação correspondente que não sofreu alterações significativas, ao menos do ponto de vista principiológico, dentro do período selecionado nesta tese. Adicionalmente, os incisos V e VIII orientam-se para a educação básica e não para a educação superior; e
- c) Inciso IX: como o recorte da presente tese refere-se à educação superior em nível de graduação, o direito à educação que extrapola esta delimitação não será objeto de tratamento por parte deste trabalho. Ou seja, o princípio relacionado à aprendizagem ao longo da vida não se restringe à educação superior, pois a aprendizagem pode se referir à capacitação profissional ou à pós-graduação e não necessariamente somente à graduação, foco específico deste trabalho. Além disso, a garantia do direito à educação superior, como uma das etapas da educação ao longo da vida, reflete-se, conforme defende esta tese, a partir da efetividade dos princípios tratados especificamente no presente estudo.

Restam assim aqueles incisos considerados por esta tese como os orientadores de valores fundamentais para o alcance da efetividade do direito à educação superior, que podem ser vinculados (para apreensão didática de termos resumidos) à igualdade, liberdade, diversidade e qualidade, a saber:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*¹¹⁷;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; e*
- VII - garantia de padrão de qualidade.*¹¹⁸

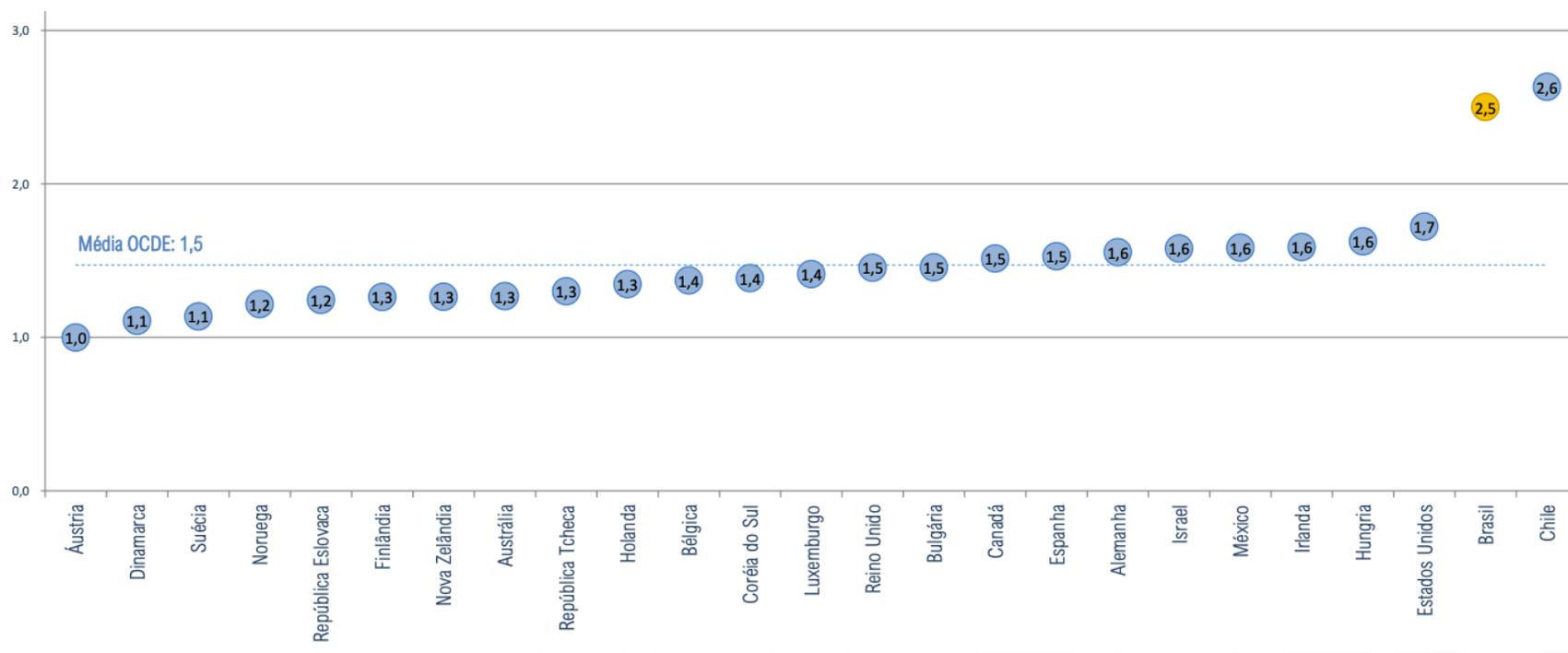
Dentre os princípios constitucionais educacionais considerados nesta tese, no que tange à sua aplicabilidade, pode-se compreender o princípio da a igualdade de condições para o acesso como de eficácia limitada e os outros três princípios (liberdade acadêmica, pluralismo pedagógico e diversidade institucional e padrão de garantia de qualidade) como de eficácia plena.

A igualdade de condições para o acesso à educação superior tem sido foco das políticas públicas relativas ao setor nos últimos anos. A questão do acesso à educação superior no Brasil ganhou importância considerando tratar-se de um dos países com maior desigualdade remuneratória e empregatória entre cidadãos com e sem educação superior (OECD, 2017, p. 104-107). A Figura abaixo, apresentada pelo INEP na divulgação do Censo da Educação Superior 2022, ilustra a disparidade no Brasil, em comparação com países selecionados, da renda auferida por trabalhadores com escolaridade superior em relação a trabalhadores com ensino médio.

¹¹⁷ O princípio disposto no inciso I do art. 206 da CF inclui a ideia de “permanência”. No entanto, conforme explicação metodológica, a partir de interpretação do texto constitucional, ao se conjugar o inciso I deste artigo com o inciso V do art. 208 (acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um), impõe-se o tratamento como princípio relativo à educação superior tão somente do aspecto do acesso, sem que se desconsidere a importância de eventual tratamento concomitante de aspectos relacionados à evasão do alunado dos respectivos cursos de graduação.

¹¹⁸ O princípio da garantia de qualidade será conjugado nesta tese com o preceito estabelecido no inciso III do art. 214 da CF que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) afirmando como objetivo do Plano a articulação e ações integradas que conduzam à “melhoria da qualidade do ensino”, fator evolutivo que será absorvido por esta tese em interpretação sistêmica e teleológica do mandamento constitucional.

Figura 2: Razão entre rendimento de trabalhadores (25 a 64 anos) com ensino superior e de trabalhadores com ensino médio (base = 1) – 2021



Fonte: Censo da Educação Superior 2022 do INEP: Apresentação da Coletiva de Imprensa. Dados extraídos da OCDE e INEP

As principais políticas de promoção de acesso no Brasil foram a abertura à iniciativa privada lucrativa, em 1997, e, principalmente, entre 2010 e 2015, o FIES e o aumento exponencial de sua dotação orçamentária. O processo de abertura de capital das instituições educacionais privadas com fins lucrativos, em 2007, o aporte de capital por parte de fundos de investimento nacionais e internacionais, viabilizando o forte aumento do número de atos de concentração¹¹⁹ no setor e o aumento da quantidade de atos autorizativos publicados pelos órgãos reguladores da educação superior¹²⁰ aceleraram a expansão do acesso.

O princípio da liberdade de aprender, ensinar e pesquisar pode ser resumido como o princípio da liberdade acadêmica. A liberdade acadêmica é um valor central do ensino superior. A tradição das discussões sobre princípios educacionais nos Estados Unidos supõe não haver qualquer princípio que tenha sido mais importante para a educação superior do que a liberdade acadêmica.¹²¹ O processo de expansão das instituições com fins lucrativos nos EUA trouxe preocupações a alguns autores que chegaram a afirmar que liberdade acadêmica e instituições com fins lucrativos deveriam ser consideradas uma contradição em termos (HENTSCHKE; LECHUGA; TIERNEY, 2010).

O pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino pode ser decomposto em duas partes: (i) o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; e (ii) a coexistência de IES públicas e privadas. A primeira parte do princípio convive com o fenômeno crescente de atos de concentração no setor. Os projetos pedagógicos dos cursos (PPCs), ofertados pelas IES pertencentes a grandes grupos educacionais, em decorrência lógica da sua estratégia mercadológica e da trajetória recente de consolidação do setor, apresentam características cada vez mais homogêneas, aspecto que exerce pressão sobre o referido princípio constitucional. A diversidade de concepções pedagógicas encontra importantes desafios perante as trajetórias de consolidação do setor (com centralização das decisões administrativas e acadêmicas) e de elevação da razão aluno-docente, conjugadas à expansão da

¹¹⁹ Em 2001, o CADE analisou o primeiro ato de concentração (AC) do setor de educação superior no Brasil. Até 2007, nenhuma outra operação foi notificada ao órgão. De 2007 (ano do primeiro IPO na Bovespa de uma empresa de educação superior) a 2015, o CADE analisou 61 ACs, todos aprovados pelo órgão, sendo 78% aprovados sem restrições. (CADE, 2016). De 2016 a 2018, foram analisados mais 11 casos, sendo apenas um reprovado e um aprovado com restrições. E de 2019 a 2022, foram mais 33 processos.

¹²⁰ A partir de informações do sistema e-MEC de tramitação processual, de 2007 a 2016, mais de 1,5 milhão de novas vagas foram autorizadas, incluindo vagas em instituições federais de ensino superior.

¹²¹ A Declaração Geral de Princípios da AAUP, de 1915, coordenada por John Dewey, é conhecida como o mais importante e influente documento relativo à liberdade acadêmica nos EUA. Ver JOUGHIN (1967).

modalidade de educação a distância – EaD, em detrimento da modalidade presencial.¹²² Um curso EaD, e conseqüentemente um mesmo projeto pedagógico, alcança número bem maior de estudantes do que um curso presencial, pressionando o acesso à diversidade de ideias e de concepções pedagógicas por parte dos estudantes matriculados em cursos de graduação no Brasil.¹²³

No que tange à coexistência de IES públicas e privadas, o percentual de matrículas novas na rede pública em relação ao total de matrículas novas na educação superior apresentou, de 2014 a 2022 (PNE 2014-2024), o percentual de 6,8%, muito inferior aos 40% estabelecido na Meta 12 do PNE.¹²⁴ Além da influência do EaD, a forte expansão do FIES em período imediatamente anterior, com reflexos no período do PNE resultou no aumento de matrículas em entidades privadas sem que tal movimento fosse acompanhado pelo crescimento na oferta de vagas na rede pública. A título de exemplo, o valor dispendido com o FIES de 2004 a 2014 cresceu mais de 1.100%, enquanto o gasto com as universidades federais cresceu 245%. (MENDES, 2015, p. 4).

No que se refere à garantia e melhoria do padrão de qualidade, são diversos e heterogêneos os indicadores de qualidade da educação superior existentes no Brasil, como, por exemplo, os indicadores de cursos como o Conceito Preliminar de Curso – CPC, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD e o ENADE. Analisando-se, por exemplo, o histórico da nota bruta do ciclo da área de saúde do ENADE, nos anos de 2007, 2010 e 2013, nota-se uma tendência de queda nas notas tanto para IES públicas quanto para as instituições privadas. No que tange aos indicadores institucionais do sistema federal de ensino superior, são utilizados o Índice Geral de Cursos da Instituição – IGC e o Conceito Institucional – CI.¹²⁵ Também compõem o universo de instrumentos de avaliação de qualidade educacional, cada vez mais divulgados e

¹²² A distribuição de matrículas da educação superior brasileira privada apresentava em 2007 a relação de 93% em cursos presenciais contra 7% em cursos EaD. Em 2022, o percentual das matrículas em cursos na modalidade a distância saltou para 46% do total das matrículas consideradas todas as categorias administrativas.

¹²³ A proporção de alunos EaD deverá aumentar ainda mais nos próximos anos. Com o Decreto nº 9.057, de 25/05/2017, e sua regulamentação, as IES credenciadas para a oferta de graduação na modalidade a distância não precisam mais solicitar o credenciamento de polos de apoio presencial. Além disso, no final de 2018, foi publicada a Portaria nº 1.428/2018, que aumentou o limite de 20% para 40% das horas-aula que podem ser ministradas a distância em cursos presenciais.

¹²⁴ O terceiro objetivo da Meta 12 do PNE é: assegurar pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Ver Observatório do PNE em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>.

¹²⁵ Para informações sobre o ENADE, o IGC e o IDD ver: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>.

observados, os rankings educacionais internacionais de comparação.¹²⁶ Dentre os mais renomados rankings internacionais, podem ser citados o *Times Higher Education (THE)* e o *Quacquarelli Symonds (Q&S)*. De acordo com estes rankings, as IES brasileiras não estão bem posicionadas.¹²⁷ No Brasil, o ranking universitário da Folha de S.Paulo (RUF) tem atraído cada vez mais a atenção.¹²⁸

Selecionados os princípios, cabe definir quais indicadores, dentre aqueles disponíveis de forma pública e oficial, relacionam-se e refletem diretamente, mesmo que não completamente, a efetividade dos princípios selecionados, que, vistos a partir da construção de séries históricas, podem ser capazes de representar a curva evolutiva dessa efetividade. Os indicadores presentes nas bases de dados oficiais representam uma forma de demonstrar a trajetória pós-CF do grau de efetividade do direito à educação superior. Para cada indicador, são feitas “perguntas” prévias como forma de observar sua possível adequação para a análise da efetividade do respectivo princípio:

- 1) O indicador pode refletir¹²⁹ a efetividade do princípio?
- 2) O indicador está disponível em bases públicas e oficiais?
- 3) O indicador tem série histórica? Se sim, desde quando?
- 4) O indicador está desagregado por categoria administrativa?
- 5) O indicador separa privadas lucrativas e não lucrativas? Se sim, desde quando?
- 6) O indicador está desagregado por organização acadêmica? Se sim, desde quando?

O quadro abaixo mostra os indicadores que serão utilizados para analisar a efetividade dos princípios constitucionais educacionais, informando os anos de início das séries históricas e apresentando as respostas às perguntas realizadas para a seleção prévia (realizada por meio das perguntas acima apresentadas com seus respectivos números).

Quadro 2: Seleção prévia e condições comparativas dos indicadores educacionais

¹²⁶ Para uma visão geral sobre os rankings acadêmicos como campo de estudo, ver: BARREYRO (2018); CALDERÓN; PFISTER & FRANÇA (2015); CALDERÓN & LOURENÇO (2017); LEAL; STALLIVIERI & MORAES (2018); e THIENGO; BIANCHETTI & MARI (2018).

¹²⁷ Vide: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>.

¹²⁸ Vide <https://ruf.folha.uol.com.br/2023/ranking-de-universidades/principal/>.

¹²⁹ Esta tese entende que um indicador reflete a efetividade do princípio quando é, de forma preliminar, passível de conexão direta com o princípio constitucional educacional. A título de exemplo, o princípio da garantia de acesso à educação superior pode ser observado integral ou parcialmente a partir do indicador referente ao crescimento do número de matrículas anuais. O indicador de quantidade de funcionários administrativos, no entanto, não tem o condão de refletir a efetividade do princípio do acesso.

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais	Seleção prévia dos indicadores e condições comparativas (perguntas*)					
		1	2	3	4	5	6
Acesso	Número de matrículas	Sim	Sim	1988	Sim	2010	1988
	Matrículas por região		Sim	1990	Sim	2010	1995
	Taxa bruta de matrículas		Parcial	1990	Não		2016
	Taxa líquida de matrículas						Não
Liberdade Acadêmica	Docentes em regime integral		Sim	1995	Sim	2010	1995
	Participação em pesquisa			1998		1998	
Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional	Concentração institucional		Restrita	2000		2000	2000
	Concentração docente			1988		2010	1988
	Matrículas por área			2001		2001	
	Matrículas novas públicas			1988		n.a.	n.a.
Qualidade	ENADE		Sim	2007		2013	2007
	IDD					2016	
	IGC					2014	
	CI					2008	
	Qualificação em pesquisa	1998				1998	1998
	Docentes com mestrado e doutorado	1994				2010	1994

Fonte: Elaboração própria com base nas publicações do INEP, Capes e dados restritos do CADE.

*Perguntas para seleção dos indicadores e demonstração das condições comparativas:

1. Pode refletir a efetividade do princípio? 2. Está disponível em bases públicas e oficiais? 3. Tem série histórica? Se sim, desde quando? 4. Está desagregado por categoria administrativa? 5. Separa privadas lucrativas e não lucrativas? Se sim, desde quando? 6) Está desagregado por organização acadêmica? Se sim, desde quando?

Apresentados os indicadores selecionados e as respectivas respostas às perguntas realizadas para a seleção prévia, apresentam-se a seguir o rol dos indicadores dos Censos da Educação Superior do INEP que podem ser elencados como aptos a demonstrar, com algum grau de aproximação, a evolução histórica da efetividade comparada dos princípios constitucionais educacionais aplicáveis à educação superior.

Os quadros foram elaborados com base na “Sinopse Estatística da Educação Superior 2020”¹³⁰. Utilizou-se a base de 2020 pelo fato de ela ser a última divulgada de forma completa

¹³⁰ Disponível no site do INEP em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>

pelo INEP¹³¹, no momento da elaboração desta parte da tese, e por abarcar a evolução do Censo do Ensino Superior em sua coleta de maior detalhamento dos aspectos compreendidos pela comunidade educacional como os mais importantes para espelhar a situação anual dos principais aspectos relacionados às IES, aos cursos, aos recursos humanos e aos estudantes.

Do rol geral de indicadores, excluindo-se aqueles que não possuem relação com algum dos princípios e aqueles em que os “problemas” relatados impedem ou tornam seu uso desnecessário, a presente pesquisa trabalhará com os seguintes itens:

Quadro 3: Itens do Sumário da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP utilizados nesta tese

1 - DADOS GERAIS DA INSTITUIÇÃO	Relação com algum princípio?	Qual?	Problema?
1.1 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Diversidade	Não captura IES de um mesmo grupo, mas será utilizado para ponderar a evolução dos outros indicadores por categoria administrativa
1.2 - Número de Cursos, Matrículas, Concluintes, Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos em Cursos de Graduação - Presenciais e a Distância, por Organização Acadêmica e Grau Acadêmico (Bacharelado, Licenciatura, Tecnólogo e Não Aplicável), segundo a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Diversidade	Não identificado
1.3 - Matrículas Total em Cursos de Graduação - Presenciais e a Distância, por sexo, Organização Acadêmica e Grau Acadêmico (Bacharelado, Licenciatura, Tecnólogo e Não Aplicável), segundo a UF e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Acesso	Não identificado
1.8 - 0 Matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Faixa Etária, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES 0 2020	Sim	Acesso	Não identificado. Usado para compor as taxas bruta e líquida de matrícula

¹³¹ A sinopse do Censo Estatística da Educação Superior de 2022 do INEP também poderia ter sido utilizada, mas, como os indicadores são somente indicativos daquilo que se deseja estudar, com suas eventuais problematizações, decidiu-se por manter da forma como está sem prejuízo das análises realizadas nesta tese.

1.12 - Total de Matrículas, Concluintes e Ingressantes nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Tipo de Financiamento Estudantil, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Acesso	Relação com público específico do princípio do acesso – mas poderá ser usada na discussão
1.14 - Dados Gerais dos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Categoria Administrativa das IES, segundo as Áreas Gerais, Áreas Detalhadas e Tipo de Cursos - Brasil - 2020	Sim	Diversidade	Não identificado - usar matrícula em áreas gerais
2 - RECURSOS HUMANOS			
2.1 - Número Total de Docentes (Em Exercício e Afastados), por Organização Acadêmica e Grau de Formação, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Qualidade	Não identificado
2.3 - Número Total de Docentes em Exercício, por Organização Acadêmica e Regime de Trabalho, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Liberdade	Não identificado
2.8 - Relação Matrículas dos Cursos de Graduação Presenciais/Função Docente em Exercício, por Organização Acadêmica, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Diversidade	Não identificado
4 - PROCESSOS SELETIVOS			
4.2 - Número de Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, nos Cursos de Graduação Presenciais, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Acesso	Relação indireta. Pode ser usado na discussão para mostrar diferenças entre governos
7 - CURSOS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA			
7.6 - Matrículas dos Cursos de Graduação a Distância, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa das IES, segundo as Áreas Gerais, Áreas Detalhadas e Tipo de Cursos - Brasil - 2020	Sim	Acesso	Englobado pelos Dados Gerais – tratar somente na discussão (tendências)

Fonte: Elaboração própria com base na Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

Além desses indicadores, especificamente originários da série histórica do Censo do Ensino Superior do INEP, foram utilizados indicadores oriundos das bases da CAPES (Plataforma Sucupira e Dados de Programas de Pós-graduação), das bases de avaliação de instituições de educação superior do INEP, como os resultados do ENADE, as publicações do IGC e do IDD, além dos dados de processos analisados pela SERES/MEC, e de dados do sistema SEI e sistema de jurisprudência do CADE para fins de análise da trajetória e abordagem das

análises de atos de concentração, verificando-se a eventual relação entre o modelo analítico utilizados nos casos da autoridade antitruste e o processo de expansão e regulação da educação superior no Brasil.

Esta Parte do trabalho buscará organizar essas informações para que se possa observar as curvas de evolução desses indicadores e cotejá-las com as principais medidas jurídico-institucionais do período pós-CF como um todo. Dessa forma, será possível construir periodizações e entender os fatores que mais contribuíram para alterações nas curvas.

Os principais marcos temporais jurídico-institucionais que deverão ser considerados de forma orgânica nas análises e discussões são:

- i. recriação do Conselho Nacional de Educação – CNE (Lei nº 9.131/1995);
- ii. estabelecimento das diretrizes e bases da educação LDB (Lei nº 9.394/1996);
- iii. abertura da educação superior para a iniciativa privada com fins lucrativos em 1997 (MP nº 1.477-39/1997, que alterou a Lei nº 9.131/1995);
- iv. criação da base de dados da CAPES sobre cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* em 1998;
- v. início do 1º PNE em 2001, com término em 2010 (Lei nº 10.172/2001);
- vi. criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (Lei nº 10.861/2004), início do ENADE em 2004 e divulgação dos IGCs em 2007;
- vii. criação do Programa Universidade para Todos – Prouni (Lei nº 11.096/2005);
- viii. publicação do Decreto nº 5.773/2006, que organizou as disposições sobre regulação da educação superior no Brasil;
- ix. instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Decreto nº 6.096/2007);
- x. criação do sistema e-MEC em 2007 (Portaria MEC nº 40/2007);
- xi. elaboração e implementação dos instrumentos de avaliação institucional (Pareceres CNE/CES nºs 196 e 197, de 2007);
- xii. abertura de capital dos grupos Anhanguera, Estácio, Kroton e SEB em 2007;
- xiii. reformulação do FIES para sua ampliação em 2010 (Lei nº 12.202/2010);
- xiv. criação da SERES/MEC em 2011 (Decreto nº 7.480/2011);
- xv. proposição do Projeto de Lei do INSAES, autarquia responsável pela supervisão e avaliação da educação superior (PL nº 4.372/2012);

- xvi. aprovação do 2º PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014);
- xvii. flexibilização da abertura de novos cursos, criação de vagas e de polos de apoio presencial em EaD (Decreto nº 9.057/2017);
- xviii. reformulação da regulação e supervisão da educação superior (Decreto nº 9.235/2017);
- xix. publicação, em 2018, de diversas portarias de regulamentação dos decretos de 2017.

A correlação entre os marcos jurídico-institucionais e os indicadores públicos e oficiais, que possibilitam a observação da trajetória da efetividade dos quatro princípios analisados, é uma forma de se construir periodizações adequadas para a visualização da história desse campo. É possível também discutir possíveis condicionamentos institucionais e propor políticas públicas eventualmente mais adequadas para a elevação do grau de fruição empírica do direito à educação superior no Brasil.

Em última instância, o que se deseja analisar é o sucesso da Constituição Federal de 1988 em verdadeiramente se constituir como efetivo exercício de direitos, a partir de suas diretrizes gerais em matéria de educação superior.

Os capítulos a seguir tratarão especificamente dos princípios constitucionais educacionais (“igualdade”, “liberdade”, “pluralismo/diversidade” e “qualidade”), utilizando parte dos indicadores elencados nesta seção e analisando, a partir das trajetórias disponíveis nas bases de dados consultadas, a evolução da efetividade dos respectivos princípios.

6. Igualdade de condições de acesso à educação superior no Brasil

6.1. Considerações iniciais

O princípio da igualdade de condições para o acesso à educação superior está estabelecido no inciso I do art. 206 c/c inciso V do art. 208 da Constituição Federal, que assim dispõem:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*

*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;*

O presente trabalho parte da seguinte questão: como observar a evolução histórica da efetividade do princípio da igualdade de condições de acesso¹³² à educação superior no Brasil? Uma possível abordagem se dá por meio da observação, análise e comparação de indicadores historicamente divulgados em bases de dados oficiais e públicas. As bases existentes no Brasil que podem refletir a trajetória do acesso pós CF 1988 concentram-se nos dados publicizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Os indicadores diretamente relacionados ao princípio da garantia de acesso à educação superior mostram a evolução do número de matrículas anuais. A *proxy* “matrículas” é uma *proxy* de resultado, uma convergência entre as capacidades de oferta e demanda. A presente tese considera a quantidade de matrículas anuais e suas taxas de crescimento (além das taxas bruta e líquida de matrículas) como indicadores suficientes para uma análise de grau de efetividade do princípio do acesso. O quadro a seguir ilustra os indicadores selecionados:

Quadro 4: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da garantia de acesso

¹³² A presente tese não tratará do aspecto da “permanência”, apesar de o inciso I do art. 206 da CF mencionar o termo citado. A expressão “acesso e permanência na escola” remete à educação básica e não à educação superior. O aspecto do acesso, todavia, é apresentado pela Constituição, no inciso V do art. 208, por meio da expressão “acesso aos níveis mais elevados de ensino”, autorizando a interpretação e o tratamento do princípio para a consecução dos objetivos desta tese tão somente no que se refere ao tema do acesso.

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais	Principais Fontes
Acesso	Número de matrículas anuais	Censo Educacional do INEP e Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022 do INEP
	Número de matrículas por região geográfica	
	Taxa bruta de matrículas	
	Taxa líquida de matrículas	

Fonte: Elaboração própria.

No caso das taxas bruta e líquida de matrículas, a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) será considerada como a referência comparativa, tratada, portanto, como padrão de validação jurídica (PVJ) especificamente para esses indicadores. No caso dos indicadores do número de matrículas anuais, o PVJ será tratado de forma comparativa no tempo e entre tipos institucionais.¹³³

A evolução da efetividade do princípio do acesso à educação superior no Brasil pode ser observada a partir dos indicadores que, desde o final da década de 1980, compõem o Censo do Ensino Superior elaborado pelo INEP. Os indicadores estão elencados no quadro a seguir:

Quadro 5: Indicadores de acesso à educação superior da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP

Indicador	Relação com algum princípio?	Qual?	Problema?
1.3 - Matrículas Total em Cursos de Graduação - Presenciais e a Distância, por sexo, Organização Acadêmica e Grau Acadêmico (Bacharelado, Licenciatura, Tecnólogo e Não Aplicável), segundo a UF e a Categoria Administrativa das IES	Sim	Acesso	Não identificado
1.8 - 0 Matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Faixa Etária, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES 0 2020	Sim	Acesso	Não identificado. Usado para compor as taxas bruta e líquida de matrícula
1.12 - Total de Matrículas, Concluintes e Ingressantes nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Tipo de Financiamento Estudantil, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Acesso	Relação com público específico do princípio do acesso – mas poderá ser usada na discussão

¹³³ A forma de utilização do conceito de “padrão de validação jurídica” pode ser consultada na introdução desta tese.

4.2 - Número de Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, nos Cursos de Graduação Presenciais, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2020	Sim	Acesso	Relação indireta. Pode ser usado na discussão para mostrar diferenças entre governos
7.6 - Matrículas dos Cursos de Graduação a Distância, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa das IES, segundo as Áreas Gerais, Áreas Detalhadas e Tipo de Cursos - Brasil - 2020	Sim	Acesso	Englobado pelos Dados Gerais. Pode ser usado na discussão para tratar de tendências

Fonte: Elaboração própria com base na Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

Conforme seleção justificada no quadro acima, a evolução da efetividade do princípio do acesso à educação superior no Brasil será observada a partir dos principais indicadores existentes nas bases oficiais brasileiras capazes de demonstrar a evolução histórica da efetividade prática do princípio constitucional do acesso à educação superior, a saber: a) a quantidade de matrículas anuais; b) número de matrículas anuais por região geográfica; e c) as taxas anuais bruta e líquida de matrículas. Todos os indicadores podem ser desagregados por categoria administrativa e por organização acadêmica.

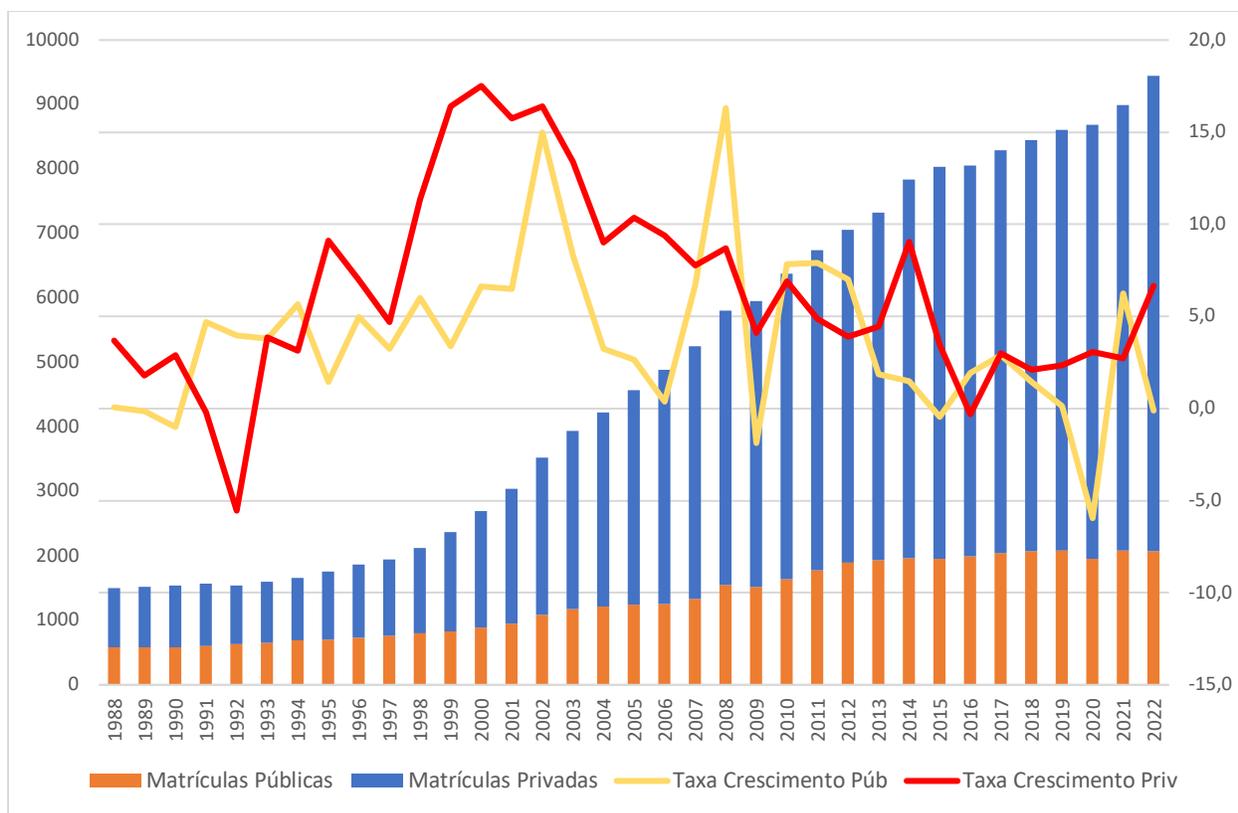
A análise dos indicadores deve demonstrar a evolução da efetividade do princípio do acesso à educação superior. Como ocorreu a evolução e seus principais motivos serão os principais objetivos deste capítulo. Ou seja, o esforço será demonstrar: a) a periodização da expansão da educação superior no Brasil; e b) os marcos jurídico-institucionais a que podem ser associados.

6.2. A evolução da efetividade do princípio do acesso

6.2.1. Número de matrículas anuais

O acesso à educação superior no Brasil apresenta evolução mais acentuada principalmente a partir do final da década de 1990, conforme se observa no Gráfico a seguir:

Gráfico 5: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxas anuais de crescimento (1988-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Com base nos dados mostrados no gráfico acima, a expansão da educação superior pode ser dividida em três grandes períodos: i) 1988 a 1997 (Baixo Crescimento); ii) 1998 a 2014 (Expansão); e iii) 2015 a 2022 (Retração Pública e Avanço Privado EaD).¹³⁴

O primeiro período caracterizou-se por um nível baixo de expansão, podendo ser observada estagnação do ponto de vista quantitativo. A média de expansão total foi de 2,9% ao ano, com 2,7%, em média, de crescimento das matrículas em IES públicas, e 3% de crescimento das matrículas privadas em média por ano. A tabela a seguir apresenta as médias de expansão e as quantidades totais de matrículas anuais:

¹³⁴ Outra possível periodização mais detalhada seria a divisão em seis períodos: i) 1988 a 1992 (estagnação); ii) 1993 a 1997 (baixo crescimento); iii) 1998 a 2003 (alta expansão inicial); iv) 2004 a 2008 (consolidação da expansão); v) 2009 a 2014 (crescimento moderado); vi) 2015 a 2021 (retração pública e avanço privado EaD). A presente tese optou pela periodização mais ampla e menos detalhada em razão da facilidade de demonstração e da suficiência da escolha para efeitos das demonstrações dessa tese.

Tabela 1: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxa de crescimento do 1º período pós-CF (1988-1997)

Ano	Matrículas Públicas		Matrículas Privadas		Matrículas Totais	
	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento
1988	585,351	0,07	918,209	3,7	1503,56	2,24
1989	584,414	-0,2	934,49	1,8	1518,904	1,02
1990	578,625	-1,0	961,455	2,9	1540,080	1,39
1991	605,736	4,7	959,32	-0,2	1565,056	1,62
1992	629,662	3,9	906,126	-5,5	1535,788	-1,87
1993	653,516	3,8	941,152	3,9	1594,668	3,83
1994	690,45	5,7	970,584	3,1	1661,034	4,16
1995	700,54	1,5	1059,163	9,1	1759,703	5,94
1996	735,427	5,0	1133,102	7,0	1868,529	6,18
1997	759,182	3,2	1186,433	4,7	1945,615	4,13
Média	-	2,7	-	3,0	-	2,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Este foi o período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal, cuja elaboração foi produto das discussões havidas na Assembleia Constituinte. É possível observar a preocupação dos constituintes com relação à situação de baixa escolaridade da população brasileira na fala de João Calmon, no dia 28 de maio de 1987:

“O Brasil, desgraçadamente, 487 anos de pois do descobrimento, ainda tem trinta milhões de analfabetos e 87% de crianças que não terminam a escola de Primeiro Grau, sendo, portanto, considerada funcionalmente analfabetas.”¹³⁵

A despeito de o incremento no número de matrículas, na década de 90, ter sido mais expressivo do que aquele verificado nos anos 1980, a taxa de crescimento manteve-se em níveis muito baixos até 1992. Somente entre 1994 e 1997 é que se define uma tendência de crescimento contínuo, com taxas anuais acima de 4%. Nesse período, havia a necessidade de expansão da escolaridade geral e a ideia dos governos federais após a CF era a de que a possibilidade de

¹³⁵ BRASIL, Anais da Assembleia Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Senado Federal, 1987, p. 42. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8_Comissao_Da_Familia,_Da_Educacao,_Cultura_E_E_sporte.pdf.

aumento do número de matrículas passava pela lógica da abertura à entrada do capital privado lucrativo no setor.

As empresas lucrativas passaram a atuar de fato no setor da educação superior a partir da Medida Provisória que se tornou conhecida como a Lei das Mensalidades, inaugurando o segundo período da expansão da educação superior no Brasil. Em 8 de agosto de 1997, a trigésima nona edição da Medida Provisória nº 1.477, reeditada 55 (cinquenta e cinco) vezes até ser convertida na Lei nº 9.870/1999, consolidou a admissão do capital privado lucrativo no setor da educação superior ao incluir tal disposição na Lei nº 9.131/1995 (art. 7º-A), *in verbis*:

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.

É curioso observar que o texto da ementa da referida Medida Provisória (cujo caráter de urgência – exigência do art. 62 da CF – a demandar intervenção do Executivo por mais de dois anos, poderia ser objeto de questionamento) “*Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências*” é um daqueles em que as “outras providências” revelam-se muito mais impactantes do que aquela que se mostra expressa ao rápido leitor. Não à toa, há certa confusão nesse emaranhado de legislações específicas sobre normas que foram aparentemente revogadas, mas ainda vigoram e, de certa forma, não trazem clareza tanto para a atuação estatal, quanto para estudantes e instituições educacionais.

O fato é que este pequeno dispositivo teve impacto decisivo nos rumos da oferta da educação superior no Brasil desde que foi aprovado. A norma em comento pode ser descrita como o marco jurídico que inaugurou a segunda fase da evolução da educação superior no Brasil pós-CF/88. O percentual médio de expansão anual geral nesta fase aproximou-se de 8,6%. As IES públicas aumentaram seu ritmo de expansão com relação ao período anterior, apresentando uma média de crescimento de 5,8% ao ano. As IES privadas, por sua vez, triplicaram sua taxa de expansão, alcançando 10% de média de avanço anual no período analisado. O total de matrículas anuais, as respectivas taxas de crescimento e a média de crescimento do período são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 2: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxa de crescimento do 2º período pós-CF (1998-2014)

Ano	Matrículas Públicas		Matrículas Privadas		Matrículas Totais	
	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento
1998	804,729	5,9	1321,229	11,4	2125,958	9,3
1999	832,022	3,4	1537,923	16,4	2369,945	11,5
2000	887,026	6,6	1807,219	17,5	2694,245	13,7
2001	944,584	6,5	2091,529	15,7	3036,113	12,7
2002	1085,977	15,0	2434,650	16,4	3520,627	16,0
2003	1176,174	8,3	2760,759	13,4	3936,933	11,8
2004	1214,317	3,2	3009,027	9,0	4223,344	7,3
2005	1246,704	2,7	3321,094	10,4	4567,798	8,2
2006	1251,365	0,4	3632,487	9,4	4883,852	6,9
2007	1335,177	6,7	3914,970	7,8	5250,147	7,5
2008	1552,953	16,3	4255,064	8,7	5.808.017	10,6
2009	1523,864	-1,9	4430,157	4,1	5.954,021	2,5
2010	1643,298	7,8	4736,001	6,9	6379,299	7,1
2011	1773,315	7,9	4966,374	4,9	6739,689	5,6
2012	1897,818	7,0	5160,066	3,9	7057,884	4,7
2013	1933,016	1,9	5389,948	4,5	7322,964	3,8
2014	1961,566	1,5	5878,199	9,1	7839,765	7,1
Média do período	-	5,8	-	10,0	-	8,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Nesse período, dentre as principais normativas que impactaram o crescimento observado, além da Medida Provisória nº 1.477, são relevantes: a Lei nº 10.861/2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes; o Programa Universidade para Todos (PROUNI) - Lei nº 11.096/2005; o Decreto nº 5.773/2006, que redefiniu as funções de regulação, avaliação e supervisão e reforçou as competências deliberativas do Conselho Nacional de Educação (CNE) em atos regulatórios; o Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que ampliou o Fundo de Financiamento da Educação Superior (FIES).

Segundo Paulo Roberto Corbucci, um dos fatores que contribuíram para a diminuição da participação do setor público nas matrículas totais do ensino superior foi a retração, verificada em 1999, na esfera municipal. A principal razão, no entanto, teria sido a própria “explosão da oferta

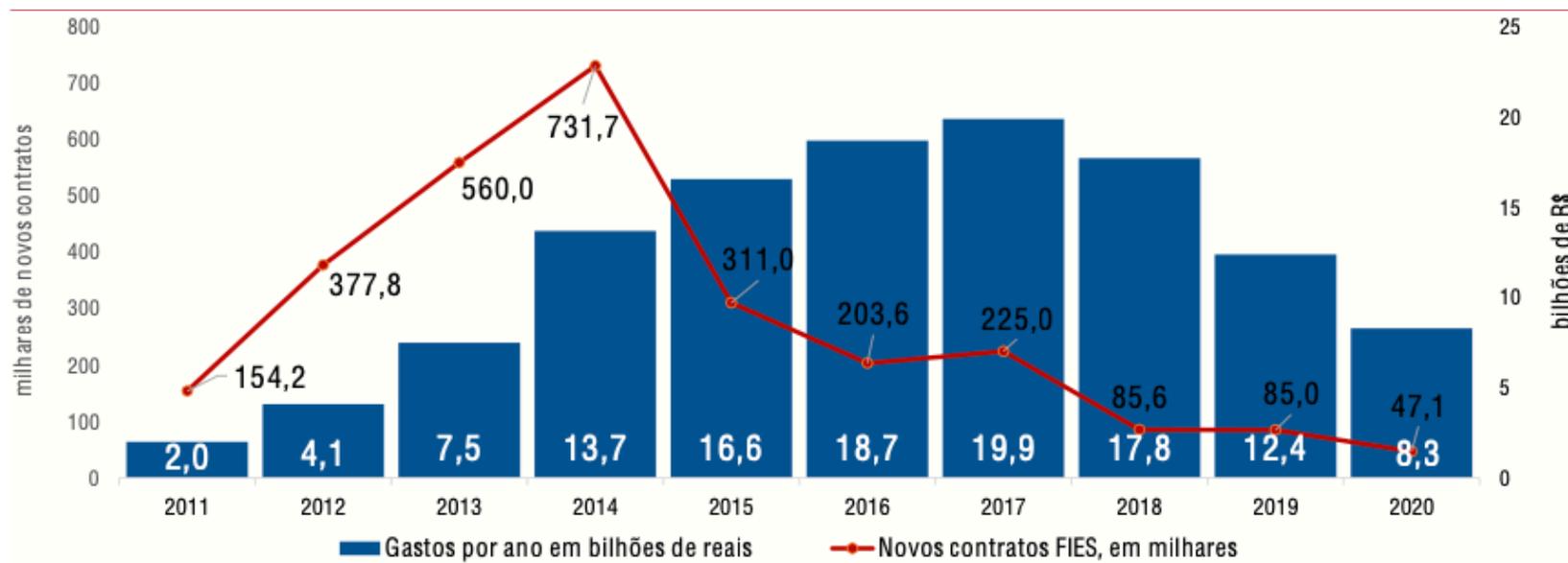
de vagas nas instituições privadas, em consonância com a política do MEC de estimular essa expansão.” (CORBUCCI, 2001). Em virtude dessas políticas de apoio ao ensino privado com vistas ao aumento do número de matrículas, o Brasil tornou-se o país com o maior número de IES privadas com fins lucrativos no mundo. De acordo com Gomes, Machado-Taylor e Saraiva, citando dados da Hoper Educação, “são mais de duas mil instituições, cujo mercado de fusões e aquisições continua aquecido.” (GOMES; MACHADO-TAYLOR & SARAIVA, 2018, p. 135).

O terceiro e último período pós-CF/88 (2015 a 2022) de evolução da quantidade de matrículas na educação superior, e conseqüentemente do direito ao acesso, apresenta a característica de achatamento da curva de crescimento com médias bem menores do que o período anterior. A média de crescimento anual da quantidade de matrículas do período foi de 2,4%, puxada quase exclusivamente pelo crescimento de 2,9% das matrículas em IES privadas, ante a quase estabilidade do número de matrículas em IES públicas, cujo crescimento foi de 0,8%.

O ano de 2015 representa momento de reversão da tendência de alto crescimento da quantidade de matrículas na educação superior brasileira. Os efeitos da crise econômica e as mudanças na política do FIES¹³⁶ trouxeram desequilíbrios ao setor já bastante dependente da esfera privada. Apesar do crescimento dos gastos governamentais até o ano de 2017, os novos contratos do FIES tiveram queda brusca de 2014 para 2015. A Figura a seguir demonstra essa trajetória.

¹³⁶ As mudanças no FIES em 2015 restringiram o acesso a novos contratos com vistas à promoção de ajustes, já que em 2014 havia grande liberalidade no programa do financiamento estudantil.

Figura 3: Evolução do investimento do governo federal no FIES e quantidade de novos contratos (2011-2020)



Fonte: HOPER EDUCAÇÃO (2021, p. 36).

A evolução ano a ano do período considerado (2015 a 2022) da quantidade de matrículas públicas e privadas e suas respectivas taxas de crescimento podem ser observadas na tabela a seguir.

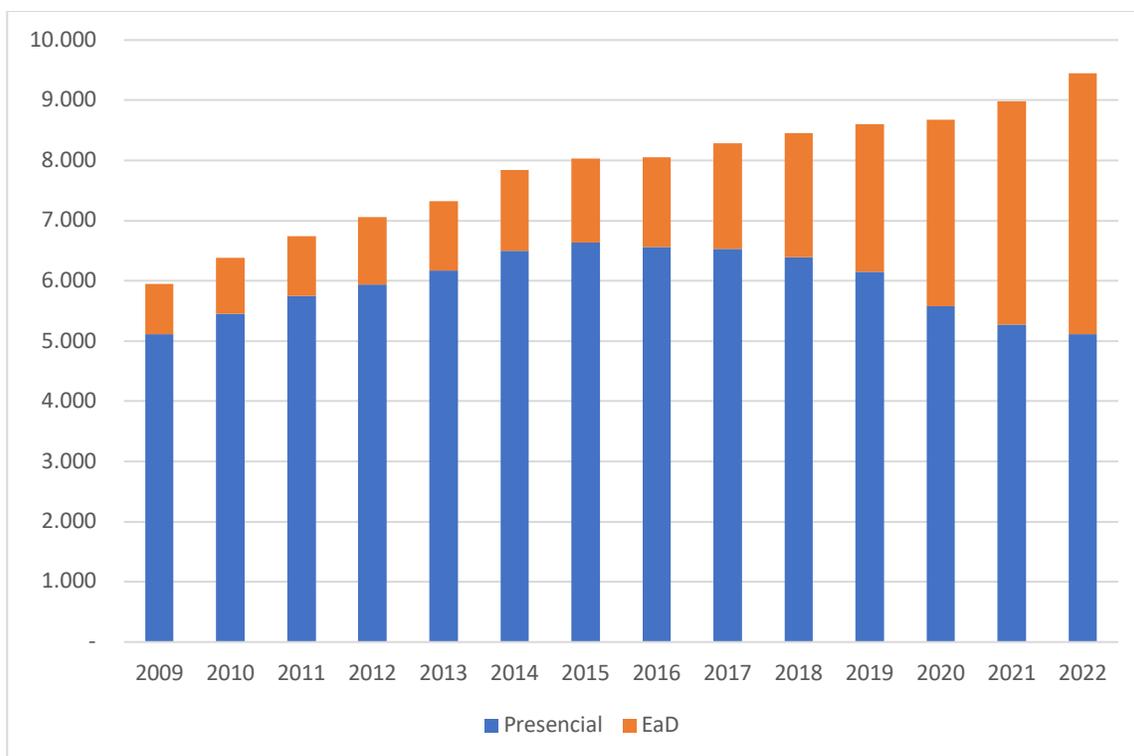
Tabela 3: Quantidade de matrículas públicas e privadas e taxas de crescimento do 3º período pós-CF (2015-2022)

Ano	Matrículas Públicas		Matrículas Privadas		Matrículas Totais	
	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento
2015	1952,585	-0,5	6080,989	3,4	8033,574	2,5
2016	1990,498	1,9	6061,756	-0,3	8052,254	0,2
2017	2048,086	2,9	6242,825	3,0	8290,911	3,0
2018	2077,835	1,5	6373,913	2,1	8451,748	1,9
2019	2080,418	0,1	6524,108	2,4	8604,526	1,8
2020	1956,606	-6,0	6724,339	3,1	8680,945	0,9
2021	2078,906	6,3	6908,214	2,7	8987,120	3,5
2022	2076,753	-0,1	7367,363	6,6	9444,116	5,1
Média do período	-	0,8	-	2,9	-	2,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Apesar da estagnação do crescimento da quantidade de matrículas totais, esse período (2015-2022) se caracteriza pela expansão da quantidade de matrículas em cursos na modalidade a distância (96% das matrículas EaD são em IES privadas), em processo de “absorção” de boa parte das matrículas da modalidade presencial privada. O gráfico abaixo espelha esse fenômeno ao demonstrar o crescimento da quantidade de matrículas na modalidade a distância:

Gráfico 6: Quantidade de matrículas totais (públicas e privadas) por modalidade de ensino (2009-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A expansão da EaD ocorreu especialmente por dois motivos: flexibilização da abertura de novos cursos e criação de vagas em EaD, a partir da publicação, em maio de 2017, do Decreto nº 9.057; e, ainda, pressão de crescimento relacionada ao contexto da pandemia de Covid-19, iniciada em 2020. A discussão sobre os efeitos da transformação parcial do presencial em EaD da oferta de cursos privados lucrativos no Brasil será objeto de tratamento no Capítulo 8.2 abaixo.

A visualização da expansão do acesso à educação superior dividido por períodos traz maior clareza sobre a trajetória dessa alteração de condições institucionais relevantes. Interessante observar uma periodização também por mandatos presidenciais, que pode conduzir a algumas inferências e animar pesquisas analíticas futuras.¹³⁷ A referida periodização pode ser visualizada da seguinte forma:

Tabela 4: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas e percentuais de crescimento por presidente da república (1988-2022)

¹³⁷ Apesar de não ser acompanhada pelo aprofundamento específico de análise por parte dessa tese.

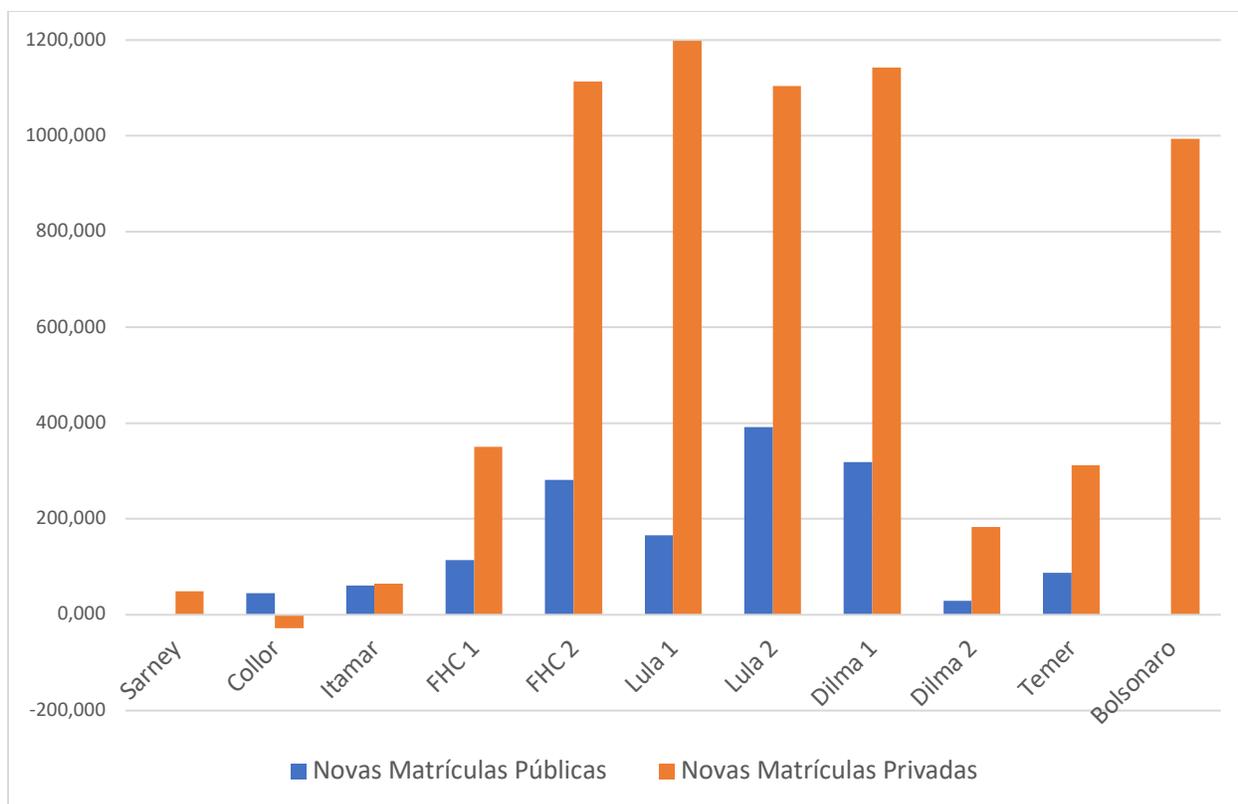
Presidentes da República	Novas Matrículas Públicas	Crescimento Matrículas Públicas (%)	Novas Matrículas Privadas	Crescimento Matrículas Privadas (%)
Sarney (1988-1989)	-551	-0,1	48.900	5,5
Collor (1990-1992)	45.248	7,7	-28.364	-3,1
Itamar (1993-1994)	60.788	9,7	64.458	7,1
FHC 1 (1995-1998)	114.279	16,6	350.645	36,1
FHC 2 (1999-2002)	281.248	34,9	1.113.421	84,3
Lula 1 (2003-2006)	165.388	15,2	1.197.837	49,2
Lula 2 (2007-2010)	391.933	31,3	1.103.514	30,4
Dilma 1 (2011-2014)	318.268	19,4	1.142.198	24,1
Dilma 2 (2015-2016)	28.932	1,5	183.557	3,1
Temer (2017-2018)	87.337	4,4	311.518	5,1
Bolsonaro (2019-2022)	-1.082	-0,05	994.089	15,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

* A quantidade de matrículas do ano de 2016 é computada para o governo Dilma 2, pois o governo Temer teve início no final daquele ano.

A periodização por governos também pode ser visualizada graficamente da seguinte forma:

Gráfico 7: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas por presidente da república (1988-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

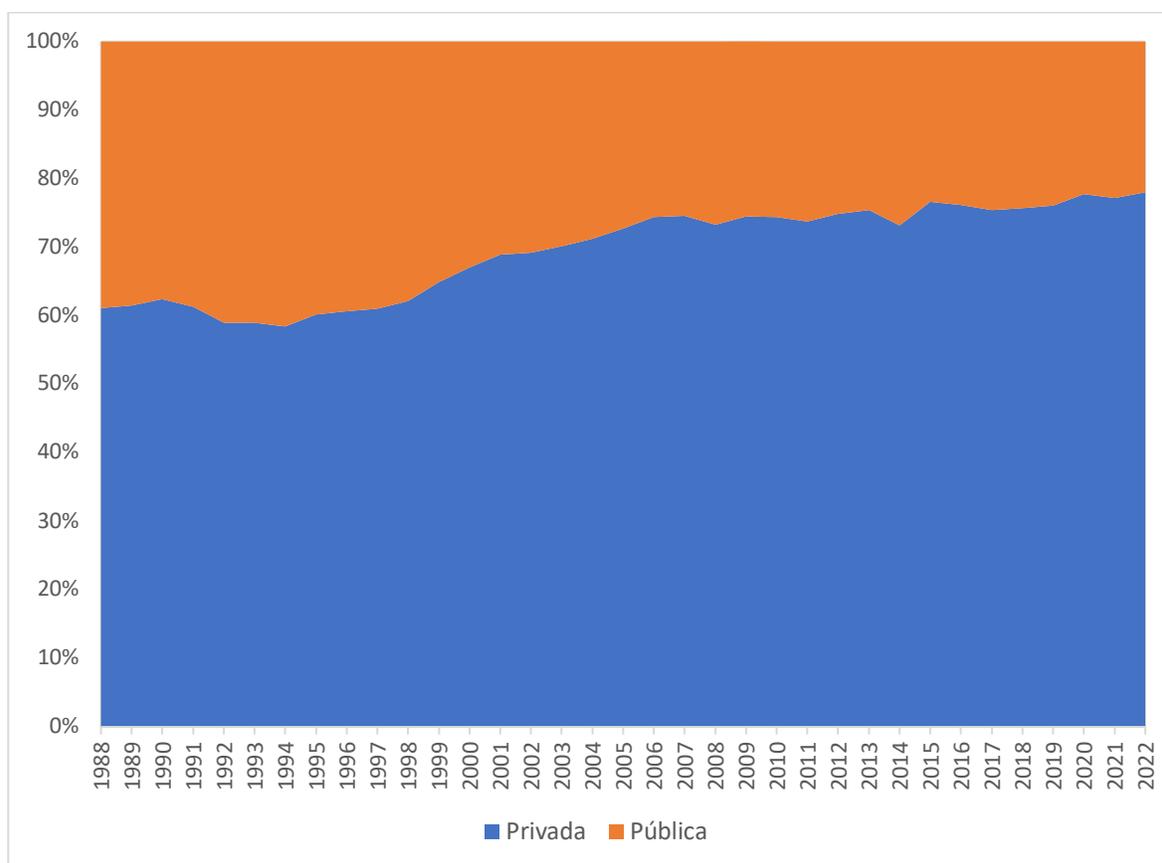
As barras azuis representam as novas matrículas por governo federal em instituições públicas e as barras laranjas representam as novas matrículas em IES privadas. Ou seja, ambas representam a quantidade de matrículas a mais ou a menos computadas no respectivo período de governo.

O que se observa dos períodos governamentais é um alto crescimento percentual no segundo governo FHC das matrículas em IES privadas acompanhado de um crescimento considerável também das matrículas públicas. No primeiro governo Lula, tem-se uma diminuição da taxa de crescimento de ambas as categorias administrativas, apesar do aumento da quantidade de novas matrículas privadas em comparação com o governo anterior. A taxa de crescimento das privadas continua a cair no segundo governo Lula, mesmo com o ainda enorme volume de novas matrículas privadas, enquanto a taxa de matrículas públicas cresce, sustentando-se em patamar equivalente também no primeiro governo Dilma.

A partir de 2015, ocorre diminuição acentuada da taxa de crescimento de matrículas novas, especialmente das matrículas públicas. Esse movimento consolida a tendência de aumento da participação relativa das instituições privadas no que se refere à quantidade de

matrículas anuais da educação superior brasileira. O gráfico a seguir demonstra a diminuição relativa da participação das matrículas em IES públicas no Brasil, que caiu de 40%, em 1988, para 22%, em 2022:

Gráfico 8: Evolução percentual das matrículas públicas e privadas (1988-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Conforme observado, o processo de expansão da educação superior ocorreu principalmente por meio do crescimento das IES privadas e principalmente a partir de 1998. Quando se comparam as principais categorias administrativas, as matrículas públicas cresceram 158%, de 1998 a 2022 (24 anos), enquanto, no mesmo período, as matrículas privadas apresentaram aumento de 458%.

Essa informação é comumente explorada pela bibliografia de forma crítica, mas há uma lacuna nessa observação. Não se realiza nos diversos estudos do setor a desagregação entre

instituições lucrativas e não lucrativas. Trabalha-se como se as instituições privadas representassem um universo relativamente homogêneo. No entanto, para que se tenha uma melhor percepção do tipo de desenvolvimento institucional que vem ocorrendo no Brasil, deve-se separar as instituições com fins lucrativos das instituições sem fins lucrativos.¹³⁸ Essa separação se justifica pelas diferentes características que essas instituições possuem e pelo processo inverso de desenvolvimento que esta tese será capaz de demonstrar.

A primeira observação necessária no que concerne à separação entre privadas lucrativas e privadas não lucrativas é a confusão causada no próprio histórico das bases oficiais, que diferenciavam as privadas entre confessionais, filantrópicas e comunitárias, de um lado, e privadas em sentido estrito, de outro. Ao se analisar a série histórica, utilizando-se os microdados disponíveis, percebe-se, todavia, que aquilo que poderia parecer uma observação da evolução da quantidade de matrículas privadas lucrativas apresenta uma quebra drástica entre os anos de 2009 e 2010. Para se ter uma ideia, no ano de 2009, os microdados do INEP indicam a quantidade de matrículas em IES lucrativas da ordem de 3,45 milhões, sendo que as matrículas em não lucrativas teriam sido de 1 milhão. Para o ano seguinte (2010), os microdados do INEP informam terem sido matriculados 2 milhões de estudantes nas IES lucrativas e 2,7 milhões nas IES não lucrativas. A disparidade entre os dois anos é absolutamente incompatível com os movimentos observados na educação superior e com a série histórica que se segue de 2010 até o ano de 2022, o que faz com que a análise da histórica mais alargada fique bastante comprometida.

Considerando a situação relatada, o presente trabalho encontra uma limitação temporal no que se refere à desagregação, entre instituições lucrativas e não lucrativas, dos dados relativos à quantidade de matrículas anuais. Somente a partir do ano de 2010, foi possível realizar essa separação. O último Censo da Educação Superior divulgado pelo INEP, até a confecção desse documento, foi o do ano de 2022. A tabela a seguir demonstra a evolução recente da quantidade de matrículas nas distintas categorias administrativas, dentro do lapso temporal passível de análise. A tabela mostra o alto crescimento das IES privadas lucrativas e o declínio das não lucrativas.

¹³⁸ Seria curioso também observar de forma desagregada a realidade das instituições lucrativas e de capital aberto, mas essa investigação é ainda mais complicada, pois os microdados oficiais do INEP não apresentam série histórica do desenvolvimento específico dessas instituições.

Tabela 5: Evolução da quantidade de matrículas totais, públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas (2010-2022)

Ano	Matrículas Totais		Matrículas Públicas		Privadas Lucrativas		Privadas Não lucrativas	
	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento	Quantidade	Taxa de crescimento
2010	6.379.299	7,1*	1.643.298	7,8*	2.066.473	-	2.697.589	-
2011	6.739.689	5,6	1.773.315	7,9	2.254.464	9,1	2.737.434	1,5
2012	7.057.884	4,7	1.897.818	7,0	2.558.445	13,5	2.601.621	-5,0
2013	7.322.964	3,8	1.933.016	1,9	2.772.669	8,4	2.617.279	0,6
2014	7.839.765	7,1	1.961.566	1,5	3.171.300	14,4	2.706.899	3,4
2015	8.033.574	2,5	1.952.585	-0,5	3.328.769	5,0	2.752.220	1,7
2016	8.052.254	0,2	1.990.498	1,9	3.387.329	1,8	2.674.427	-2,8
2017	8.290.911	3,0	2.048.086	2,9	3.597.400	6,2	2.645.425	-1,1
2018	8.451.748	1,9	2.077.835	1,5	4.241.339	17,9	2.132.574	-19,4
2019	8.604.526	1,8	2.080.418	0,1	4.446.480	4,8	2.077.628	-2,6
2020	8.680.945	0,9	1.956.606	-6,0	4.833.599	8,7	1.890.740	-9,0
2021	8.987.120	3,5	2.078.906	6,3	5.133.362	6,2	1.774.852	-6,1
2022	9.444.116	5,1	2.076.753	-0,1	5.632.854	9,7	1.734.509	-2,3
Média**	-	3,3	-	2,0	-	8,8	-	-3,4

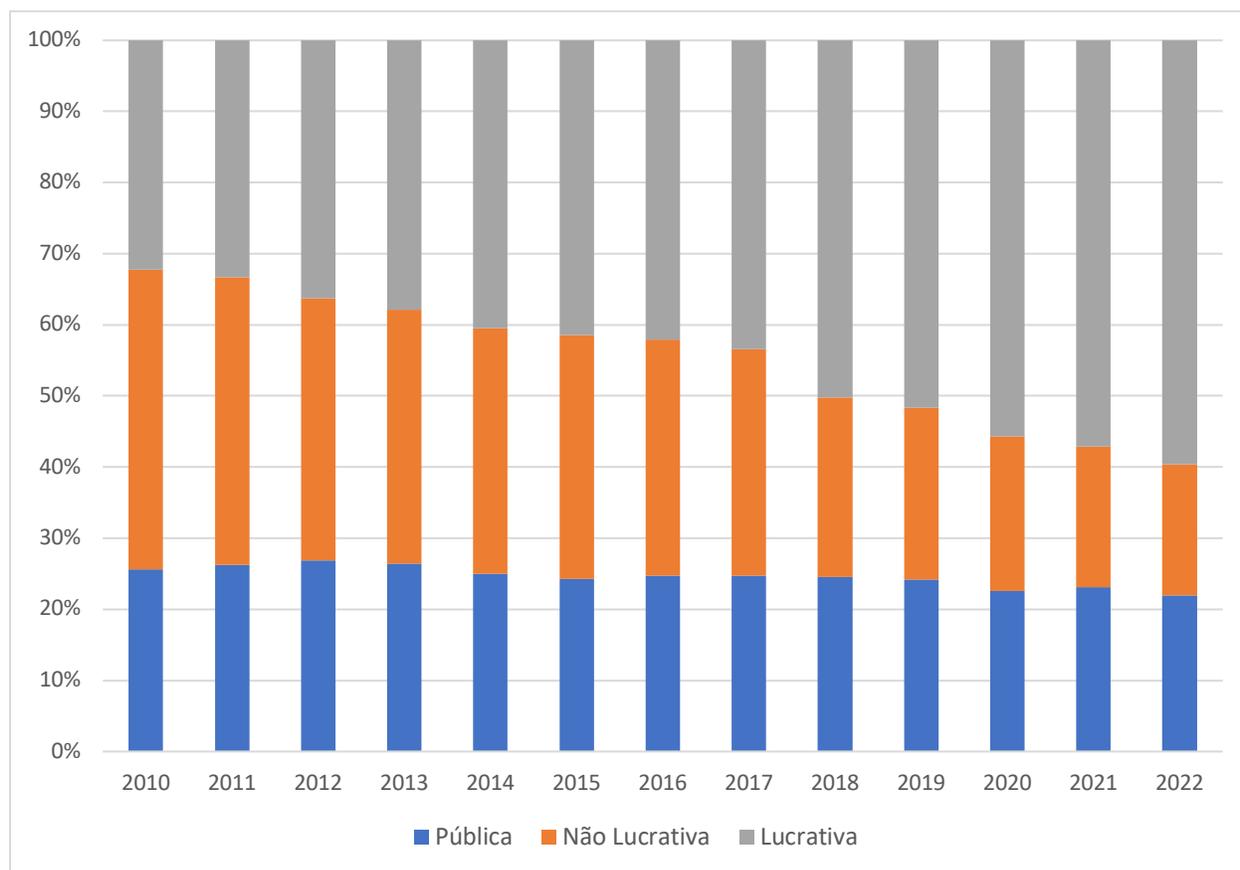
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

* As taxas de crescimento das matrículas totais e das matrículas públicas aparecem para o ano de 2010, pois a série histórica tem início na década de 1980, diferentemente do que ocorre para as IES lucrativas e não lucrativas.

**Considerada para todas as categorias a partir de 2011, em razão do início da série para lucrativas e não lucrativas.

Conforme demonstrou a tabela acima, a taxa de crescimento das IES privadas lucrativas foi bem maior do que as das outras categorias administrativas, o que impacta no aumento relativo das privadas lucrativas com relação ao total de matrículas, saindo de 32%, em 2010, e chegando, em 2022, a 60% do total de matrículas em educação superior no Brasil, conforme se demonstra no gráfico a seguir:

Gráfico 9: Participação relativa por quantidade de matrículas por categoria administrativa (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

As IES não lucrativas perdem não somente participação relativa de matrículas totais anuais, saindo de 42% para 18%, mas também perdem quantidade absoluta. Ou seja, de acordo com dados compilados de diversos anos do Censo do Ensino Superior do INEP, as matrículas em IES não lucrativas, que representavam 2.697.589, em 2010, caíram para 1.734.509, em 2022,

uma queda de 36% em termos absolutos. Ou seja, em 2022, houve um terço a menos de alunos matriculados em IES não lucrativas do que em 2010.

Essas alterações observadas no que concerne às categorias administrativas também pode ser visualizada de forma matricial quanto às organizações acadêmicas. A seguir, as trajetórias das organizações acadêmicas por meio da *proxy* matrículas podem ser percebidas e analisadas. No caso das públicas, optou-se por não se fazer esse exercício de observação, eis que as “universidades” (incluídas nesse tipo institucional, além das próprias universidades, os Institutos Federais e os Centros Federais) dominam a quase totalidade das matrículas nesse segmento.

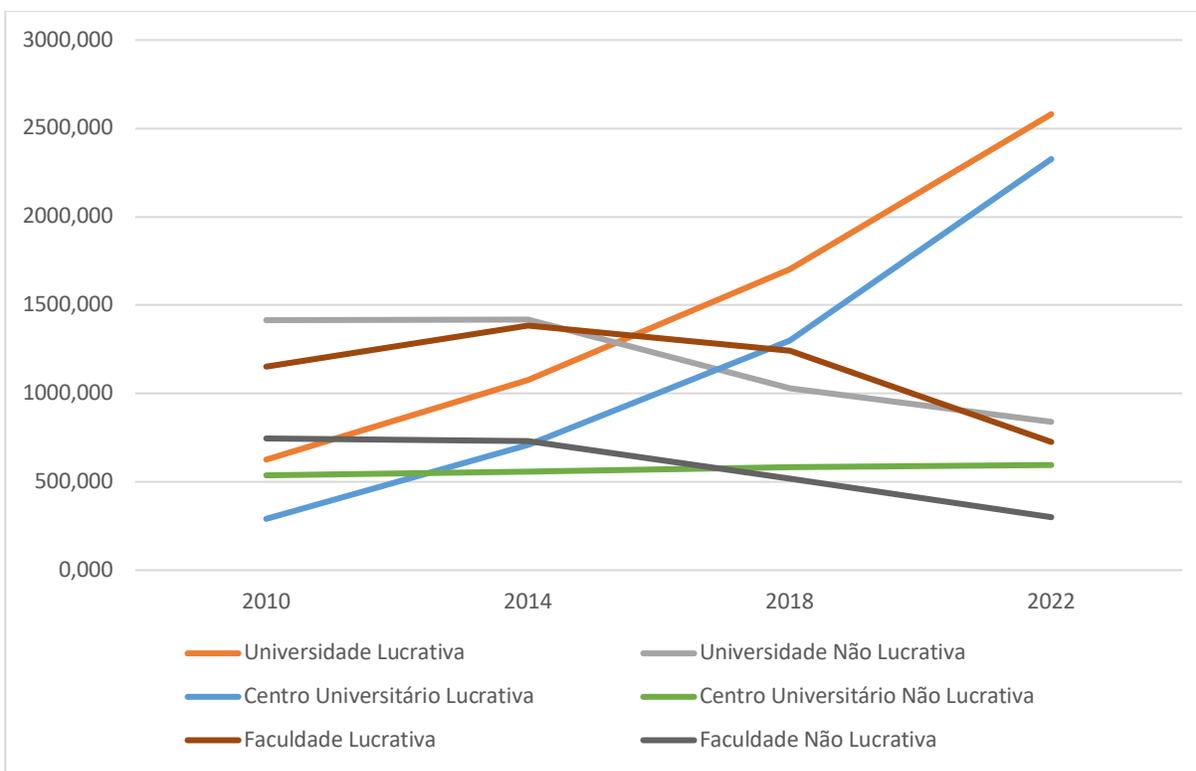
No caso das IES privadas, a pulverização institucional é muito mais expressiva, apesar do fenômeno de diminuição de diversidade que poderá ser observado ainda neste trabalho. O gráfico abaixo ilustra a trajetória das organizações acadêmicas observadas de forma matricial com as categorias administrativas.

Tabela 6: Evolução da quantidade de matrículas por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)

Ano	Universidade			Centro Universitário			Faculdade		
	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Privado	Lucrativo	Não Lucrativo	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
2010	2041,082	625,569	1415,513	827,150	290,453	536,697	1895,830	1150,451	745,379
2014	2495,613	1077,415	1418,198	1267,519	709,576	557,943	2115,067	1384,309	730,758
2018	2733,076	1703,001	1030,075	1882,487	1298,180	584,307	1758,350	1240,185	518,165
2022	3420,149	2580,644	839,505	2921,798	2326,685	595,113	1025,416	725,525	299,891
% total	46%	35%	11%	40%	32%	8%	14%	10%	4%
Tx cresc	68%	313%	-41%	253%	701%	11%	-46%	-37%	-60%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Gráfico 10: Evolução da quantidade de matrículas por organização acadêmica e categoria administrativa (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A tabela e o gráfico acima mostram claramente o crescimento da quantidade de matrículas em universidades e centros universitários lucrativos enquanto ocorre queda acentuada de matrículas em faculdades lucrativas e não lucrativas. Cabe fazer referência específica ao grande percentual de crescimento de universidades e centros universitários lucrativos no que se refere ao número de matrículas, chegando a, respectivamente 35% e 32% do total de matrículas privadas no Brasil, mais de dois terços do total se consideradas conjuntamente. Os centros universitários, especialmente, dão um salto quantitativo de 701% de crescimento entre 2010 e 2022.

Observa-se também queda importante das universidades não lucrativas, instituições com papel relevante na pesquisa e pós-graduação. Os centros universitários não lucrativos mantêm-se no patamar quantitativo no decorrer do período considerado.

As universidades e centros com fins lucrativos já apresentavam tendência de crescimento desde 2010. As faculdades (lucrativas e não lucrativas) e as universidades não comerciais apresentavam curvas estáveis até os anos de 2015 a 2017 quando há inflexão de sua trajetória,

coincidente com as mudanças normativas de 2017 que aceleraram o processo de expansão da modalidade EaD.

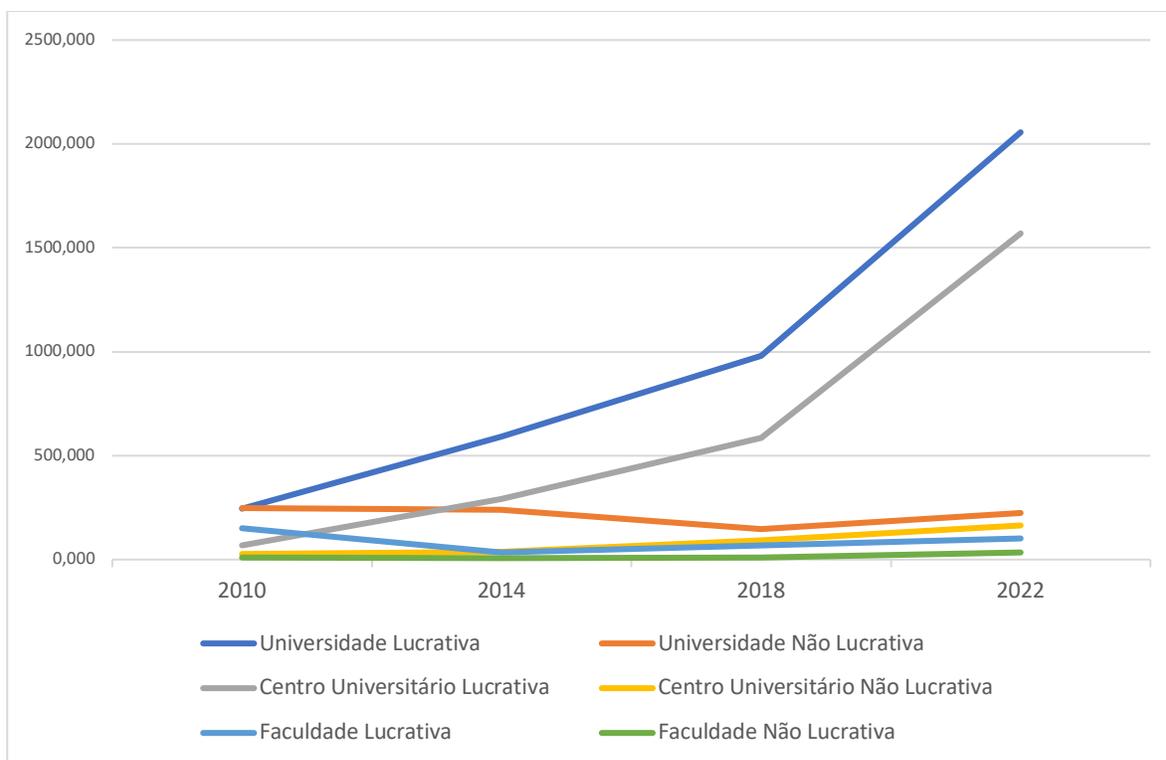
O crescimento da modalidade a distância por organização acadêmica pode ser observado na tabela e gráfico a seguir.

Tabela 7: Evolução da quantidade de matrículas na modalidade EaD por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)

Ano	Universidade			Centro Universitário			Faculdade		
	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa	Privada	Lucrativo	Não Lucrativo	Privada	Lucrativa	Não Lucrativa
2010	492,810	244,895	247,915	95,049	68,330	26,719	161,459	150,759	10,700
2014	831,393	592,169	239,224	330,035	291,995	38,040	41,075	34,207	6,868
2018	1128,310	981,612	146,698	678,236	586,828	91,408	77,038	67,115	9,923
2022	2279,641	2.056,358	223,283	1733,780	1.569,491	164,289	135,256	101,026	34,230
Tx cresc	363%	740%	-10%	1.724%	2.197%	515%	-16%	-33%	220%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Gráfico 11: Evolução da quantidade de matrículas na modalidade EaD por organização acadêmica e categoria administrativa em IES privadas e taxa de crescimento (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A tabela e o gráfico acima demonstram a alta evolução quantitativa das matrículas em universidades e centros universitários lucrativos na modalidade a distância. O salto dos centros universitários lucrativos, entre 2010 e 2022, foi de 2.197%, saindo de 68 mil matrículas, em 2010, para mais de 1,5 milhão, em 2022. Entre 2018 e 2022, aproximadamente há um crescimento de aproximadamente 1 milhão de matrículas em cursos EaD nos centros universitários lucrativos, período em que ocorre o credenciamento de mais de 100 IES organizadas academicamente como centros universitários.

Tal fator decorre do efeito que a flexibilização normativa gerou sobre o próprio aspecto da autonomia institucional do ponto de vista regulatório. Com a publicação do Decreto nº 9.057/2017 e suas regulamentações, as instituições com prerrogativa de autonomia (universidades e centros universitários) passaram a independer de autorização do MEC para o funcionamento de curso superior na modalidade a distância (vide art. 14 do Decreto). Os centros universitários foram, no entanto, os mais beneficiados com a alteração normativa, pois passaram a gozar de autonomia para a autorização de cursos de graduação para além de sua sede

(município), algo que só as universidades possuíam (Decreto nº 9.235/2017). Essa discussão será ampliada nos capítulos 7 e 8.

Fica clara, portanto, a mudança de perfil das instituições privadas brasileiras.¹³⁹ Passou-se de um modelo com maior diversidade institucional para um modelo com menor diversidade institucional, aspecto que será tratado no Capítulo 8 desta tese. Do ponto de vista do acesso, o que se tem observado é um processo de expansão quantitativa fundamentado essencialmente em IES lucrativas, mais especificamente em universidades e centros universitários.

6.2.2. Número de matrículas anuais por região geográfica

Por fim, nesta seção, serão observadas as trajetórias das matrículas na educação superior brasileira por região geográfica do país, segregadas também por categorias administrativas e organizações acadêmicas.¹⁴⁰ Tal observação é importante para que se analise se a expansão do acesso, apesar de caracterizada pela diminuição da diversidade institucional, como foi possível constatar no decorrer do presente capítulo, pautou-se ou não por maior dispersão regional da oferta.

As tabelas a seguir apresentam a evolução da quantidade de matrículas por região, as respectivas taxas de crescimento e a evolução da participação relativa de cada região geográfica sobre o quantitativo total de matrículas.

Tabela 8: Evolução da quantidade de matrículas totais por região geográfica e taxa de crescimento (1990-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
1990	44,388	247,198	92,666	869,478	286,35	1540,080
2000	115,058	413,709	225,004	1398,039	542,435	2694,245
2010	459,959	1251,019	591,091	3014,735	1090,645	6407,449

¹³⁹ Os dados que são passíveis de segregação entre lucrativas e não lucrativas iniciam-se em 2010. No entanto, é lógico inferir que a expansão das IES lucrativas tem início em 1998, com a abertura para essa categoria. No capítulo que trata do princípio da diversidade institucional (Cap. 8), será analisado o processo de consolidação do setor privado educacional calcado na esteira de mercantilização, abertura de capital e fusões e aquisições.

¹⁴⁰ Para uma discussão sobre os efeitos dos Planos Nacionais de Educação sobre a desigualdade regional do acesso à educação superior brasileira, ver BRITO & GUIMARÃES (2017).

2022	800,671	2012,721	846,319	4115,186	1666,393	9441,290
% Cresc	1704%	714%	813%	373%	482%	513%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Tabela 9: Evolução da participação relativa de cada região geográfica sobre a quantidade de matrículas totais e evolução percentual (1990-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1990	2,9%	16,1%	6,0%	56,5%	18,6%
2000	4,3%	15,4%	8,4%	51,9%	20,1%
2010	7,2%	19,5%	9,2%	47,1%	17,0%
2022	8,5%	21,3%	9,0%	43,6%	17,7%
Evolução*	+5,6pp	+5,2pp	+3pp	-12,9pp	-0,9pp

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

*pp = pontos percentuais

Das tabelas acima, fica clara a enorme evolução do ponto de vista do número de matrículas da região Norte do país. Há também um grande crescimento das regiões Centro-Oeste e Nordeste. A região Sudeste, apesar do crescimento de 1990 a 2022 de 373%, perdeu participação relativa sobre a quantidade total de matrículas no país de mais de 12 pontos percentuais.

Em termos de participação de cada região em relação ao total, cabe uma comparação com a proporção de habitantes em cada região do país, conforme dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE. A distribuição populacional brasileira configurou-se da seguinte forma: Norte com 8,5%; Nordeste com 26,9%; Centro-Oeste com 8,02%; Sudeste com 41,8%; e Sul com 14,7%.¹⁴¹ Tal comparação demonstra que a região Nordeste é a única que aparece com uma proporção de matrículas em graduação com relação ao total nacional menor do que a participação relativa da população daquela região no total de habitantes do país. A região Norte apresenta a mesma proporção e as outras regiões apresentam proporções maiores de matrículas em comparação com suas participações relativas populacionais. Com isso, houve, portanto, uma aproximação dos percentuais de distribuição de matrículas na educação superior com os percentuais de distribuição populacional do Brasil.

¹⁴¹ Vide <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>.

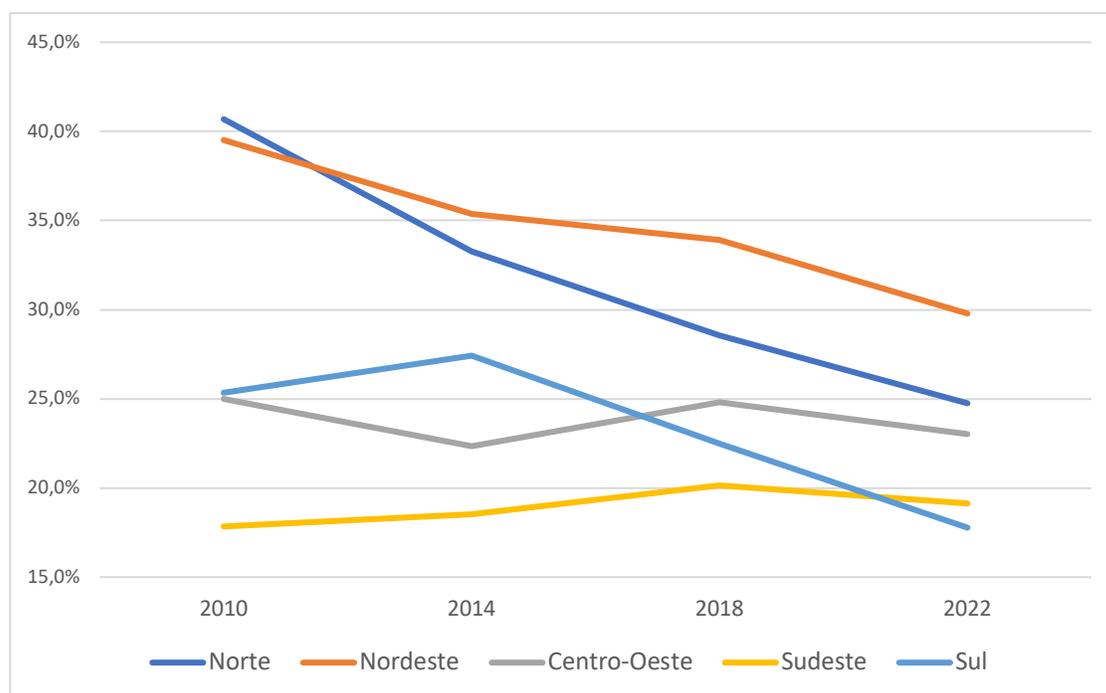
Aspecto que cabe observar ainda quanto à evolução do número de matrículas regionais relaciona-se à evolução da participação das matrículas públicas em relação ao total. A tabela e gráfico a seguir apresentam informações da evolução percentual de matrículas em IES públicas para cada região geográfica.

Tabela 10: Evolução do percentual de matrículas em IES públicas por região geográfica (2010-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
2010	40,7%	39,5%	25,0%	17,8%	25,3%
2014	33,3%	35,4%	22,3%	18,5%	27,4%
2018	28,6%	33,9%	24,8%	20,1%	22,5%
2022	24,8%	29,8%	23,0%	19,2%	17,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Gráfico 12: Evolução do percentual de matrículas em IES públicas por região geográfica (2010-2022)

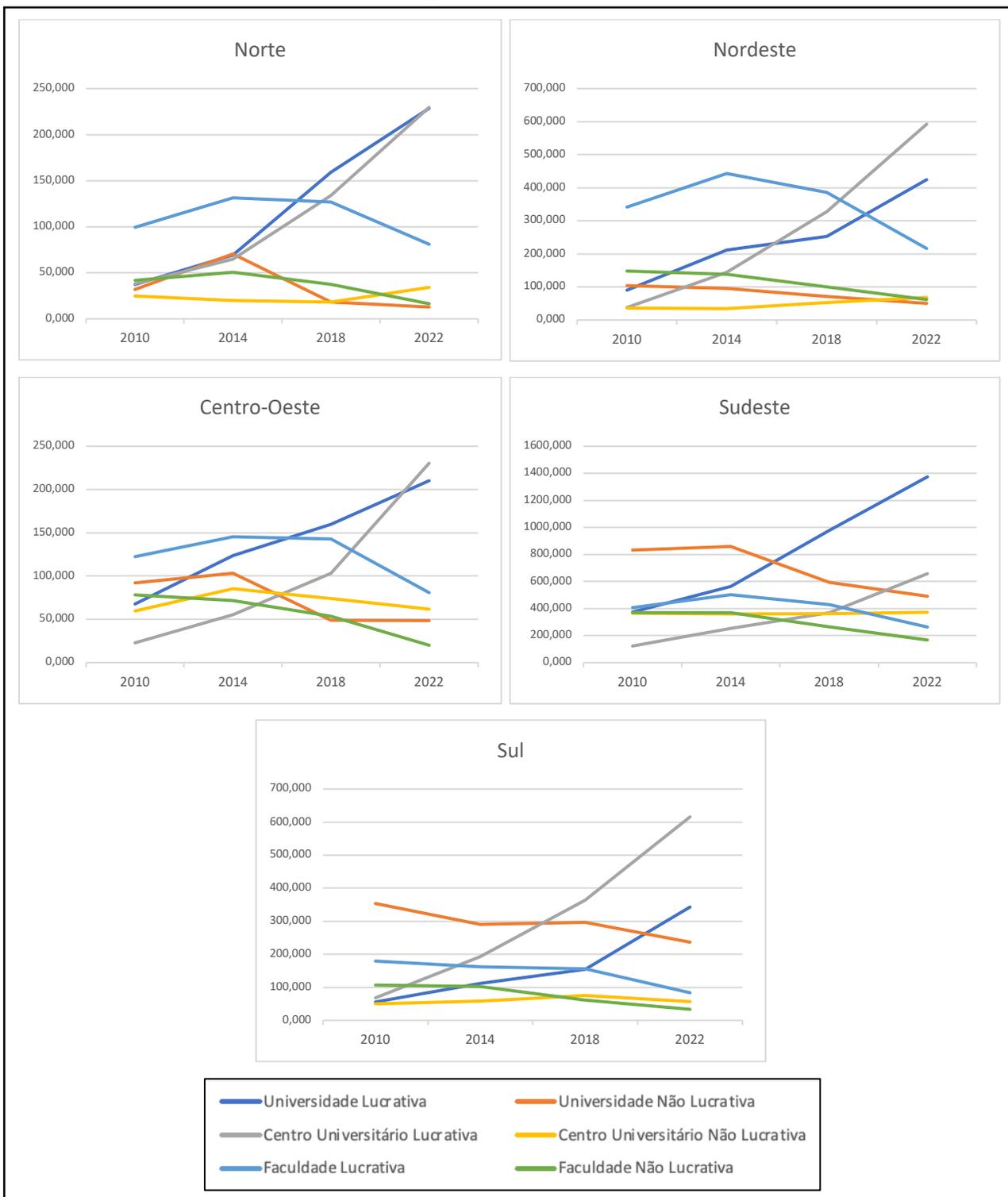


Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

É possível constatar que a região Sudeste é a única que apresenta aumento da participação relativa das matrículas públicas no total de matrículas da região, mas mantendo-se em patamar abaixo de 20%. As regiões Norte apresenta queda acentuada dos percentuais de matrículas públicas, aproximando-se da faixa de 25%. O Nordeste também tem decréscimo da participação relativa das matrículas públicas, mas fica no mais alto patamar de 30%. A região Sul demonstra queda a partir de 2014, tornando-se aquela com menor participação pública, e a região Centro-Oeste mantém-se em patamar intermediário e relativamente estável. De forma geral, portanto, tem ocorrido uma diminuição da participação relativa das matrículas em IES públicas com relação ao total de matrículas no Brasil.

O gráfico da página seguinte (que na verdade representa uma série de gráficos aglutinados, um para cada região) ilustra a evolução da quantidade de matrículas por região geográfica, categoria administrativa e organização acadêmica. São apresentadas as diferenças e semelhanças entre as regiões e um possível processo de convergência nas características dominantes.

Gráfico 13: Evolução da quantidade de matrículas por região geográfica, categoria administrativa e organizações acadêmicas (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

O gráfico acima demonstrou alguns aspectos interessantes. As regiões Norte e Nordeste vêm apresentando características evolutivas semelhantes em que havia, em 2010, a predominância de faculdades lucrativas como os tipos institucionais com maior número de matrículas. Após pouco mais de uma década, universidades lucrativas e especialmente centros universitários lucrativos passaram à liderança como os tipos institucionais com maior volume de matrículas. Também em ambas as regiões, as universidades não lucrativas e as faculdades lucrativas e não lucrativas perdem alunos, e os centros não lucrativos apresentam pequenos ganhos.

A região Centro-oeste também tem características parecidas com as duas regiões anteriores, com a diferença de que os centros universitários não lucrativos apresentam queda de matrículas nos últimos anos.

As regiões Sudeste e Sul, por sua vez, mostram trajetórias equivalentes. Faculdades lucrativas e não lucrativas e universidades não lucrativas perdem quantidade de matrículas na última década, os centros universitários não lucrativos mantêm-se em patamar relativamente estável e as universidades e centros universitários lucrativos avançam de forma bastante representativa. A grande diferença entre as duas regiões é a de que o tipo institucional com predominância de crescimento de matrículas no Sudeste são as universidades lucrativas, ao passo que no Sul os centros universitários predominam de forma bastante acentuada.

Ao tempo em que há um processo de concentração em dois tipos institucionais na oferta de graduação no Brasil, há um processo de desconcentração regional da oferta. De acordo com o Censo da Educação Superior 2022, do INEP, em 2022, “a matrícula na modalidade EaD estava presente em 3.219 municípios brasileiros por meio de *campi* das IES ou de polos EaD. Um aumento de 87% quando comparado com o ano de 2014.”¹⁴² Dessa forma, um rol maior de municípios passou a ser alcançado por um polo de apoio presencial e passou a disponibilizar à sua população o acesso ao ensino superior. Em que pese o importante avanço relacionado à desconcentração regional do acesso, há que se ter o cuidado necessário para que se qualifique a discussão sobre as formas mais adequadas de promoção da efetividade dos princípios

¹⁴² Ver Censo da Educação Superior INEP 2022: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf

constitucionais educacionais de eficácia plena, diagnóstico e discussão que serão promovidas nesta tese nos capítulos 7, 8 e 9.

Na seção a seguir, as trajetórias das taxas bruta e líquida de matrícula da educação superior brasileira serão demonstradas e analisadas.

6.2.3. Taxas bruta e líquida de matrículas

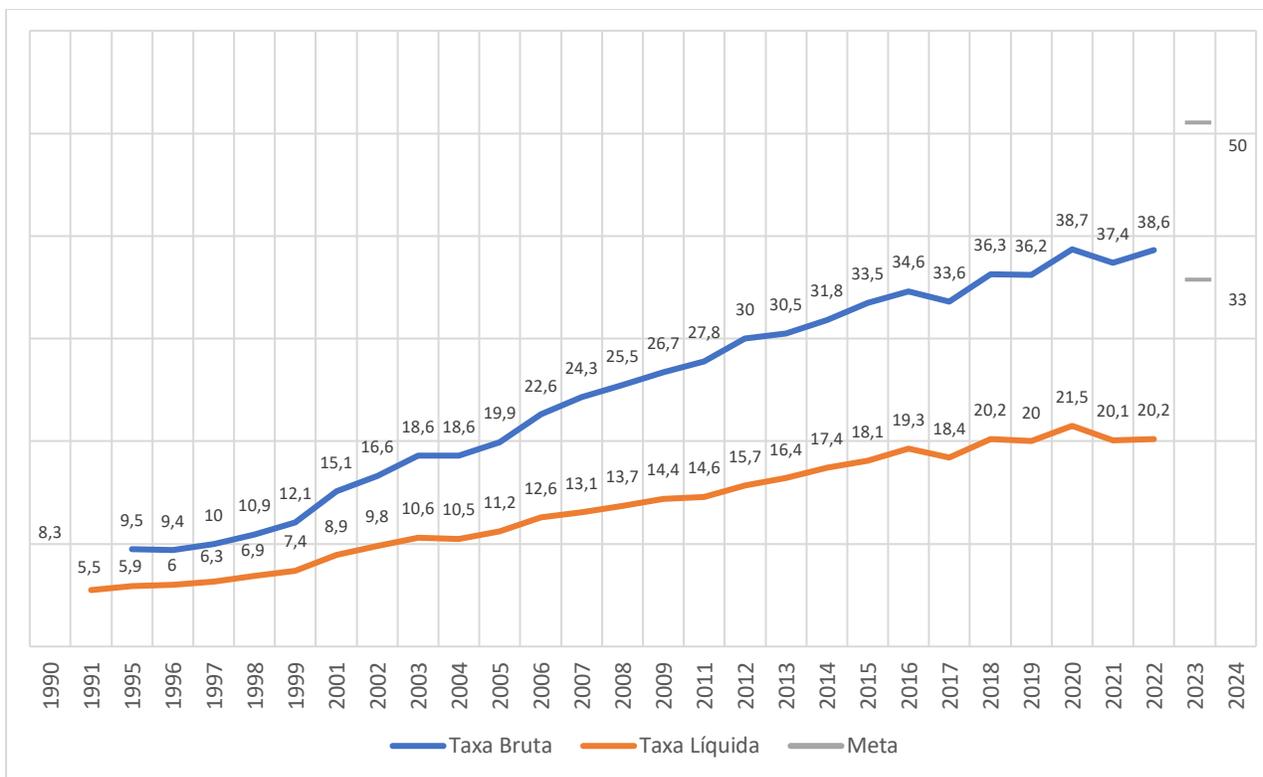
A taxa bruta de matrículas representa a razão entre o número total de alunos matriculados em determinado nível de ensino (independentemente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível, que, no caso da educação superior em nível de graduação no Brasil, é convencionalmente a faixa de 18 a 24 anos. A taxa líquida, por sua vez, no que concerne à educação superior, é a razão entre o número total de matrículas de alunos entre 18 e 24 anos e a população total do país que se encontra na mesma faixa etária.

Ambas fazem parte da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), conforme estabelecido na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:

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.

O gráfico a seguir apresenta o crescimento em ambas as taxas na educação superior a partir de 1990.

Gráfico 14: Taxa Bruta e Taxa Líquida de Matrículas 1990-2022



Fonte: Elaboração própria com base em documentos do INEP e no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022 do INEP.

Nessa série histórica, que tem início em 1990, é possível observar períodos de variação dos indicadores. O período inicial desses indicadores apresentou baixo crescimento das taxas brutas e líquidas de matrícula. A taxa bruta de matrícula saiu de aproximadamente 8,3%, em 1990, e chegou a aproximadamente 10,9% em 1998. A taxa líquida, por sua vez, partiu de aproximadamente 5,5%, em 1991, e alcançou 6,9% em 1998.

O segundo período, de 1999 a 2003, há um crescimento expressivo das taxas, seguido de perda de força em 2004, e retomada de 2005 a 2016, onde se observou crescimento gradual e constante na cobertura populacional dos cursos de graduação. Nesse período, as taxas bruta e líquida de matrículas saem, respectivamente, de 19,9% e 11,2%, para 34,6% e 19,3%.

O período seguinte, 2016 a 2022, caracteriza-se pela oscilação do indicador, com a alternância de anos de alta e de baixa e revela uma diminuição do crescimento das taxas, com a taxa bruta chegando a 38,6%, em 2022, e a segunda alcançando 20,2% no mesmo ano. A taxa bruta teve um crescimento total de 4 p.p. – aumento médio de 0,66 p.p. ao ano, menos da metade do período anterior. A taxa líquida cresceu apenas 0,9 p.p. em todo esse período.

Conforme exposto, Brasil encontra-se distante do alcance da meta estipulada pelo PNE de se elevar, até 2024, 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.

O que a análise das taxas de escolaridade demonstra, como complemento a este capítulo de avaliação da efetividade do princípio constitucional do acesso, é que, apesar do aumento de grandes proporções ocorrido no número de estudantes matriculados nas instituições de educação superior brasileiras, ainda há um caminho de necessário avanço relativo às taxas de escolaridade e, principalmente, sobre a cobertura do acesso à idade adequada para cursar esse nível educacional, convencionalmente tratado dentro da faixa de 18 a 24 anos no caso da educação superior em nível de graduação.

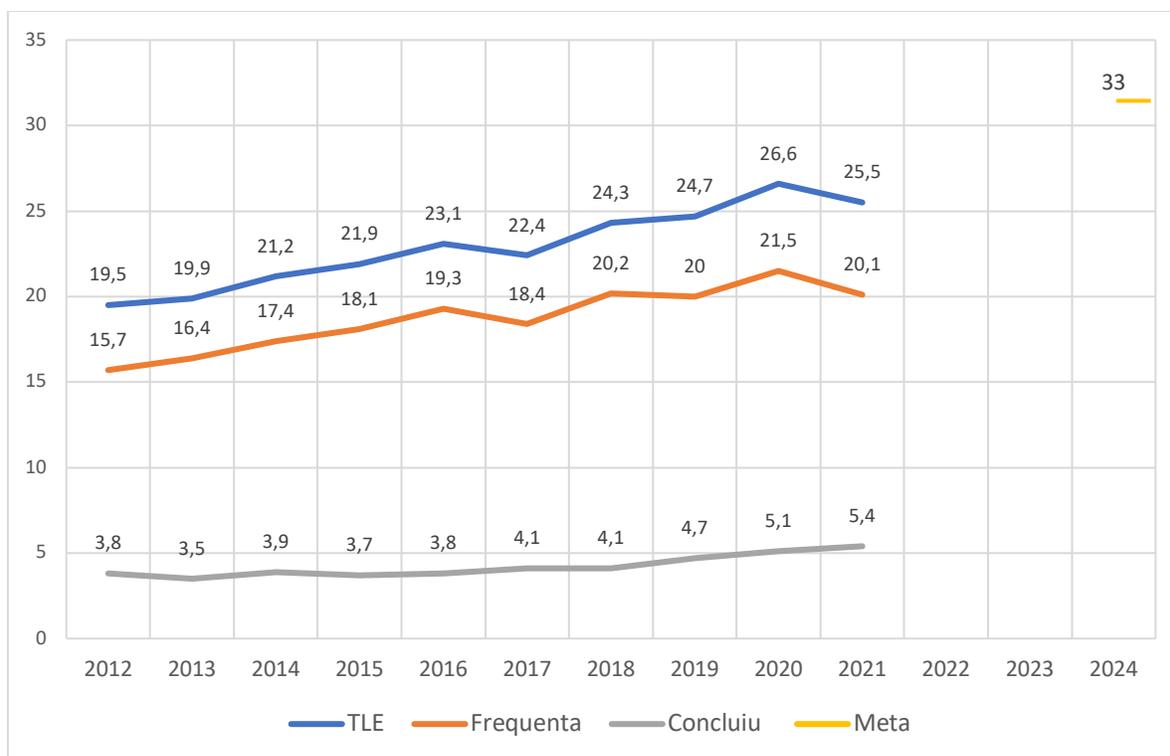
Importante ressaltar que o Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022 do INEP¹⁴³ apresenta outra métrica relacionada à taxa líquida. De acordo com o citado Relatório, a taxa líquida a ser considerada não deveria ser a taxa de matrículas e sim a taxa líquida de escolarização (TLE), que na educação superior é constituída por dois componentes: (i) o percentual da população de 18 a 24 anos que frequenta cursos de graduação; e (ii) o percentual da população de 18 a 24 anos que não frequenta, mas já concluiu cursos de graduação. A nova métrica seria, portanto, um aperfeiçoamento do indicador da taxa líquida de matrículas, que levaria em conta os jovens que já concluíram a graduação, mas ainda se encontram dentro da idade de referência, evitando que o indicador seja penalizado pela titulação conferida na idade adequada.

Dessa forma, considerando a TLE, a curva desse indicador ficaria conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 15: Taxa Líquida de Escolaridade (TLE) 2014-2021¹⁴⁴

¹⁴³ INEP. Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.

¹⁴⁴ Até o momento da confecção desta tese, o ano de 2021 foi o último divulgado e tratado oficialmente por meio do Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022.



Fonte: Elaboração própria com base em documentos do INEP e no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022 do INEP.

Assim, caso se considere a TLE ao invés da taxa líquida de matrícula, os indicadores da educação superior brasileira se aproximam da meta, mas, mesmo assim, ainda continuam em posição de provável não atingimento do que fora pactuado pela sociedade brasileira para o decênio de 2014 a 2024.

Há também um caminho qualitativo a ser percorrido, aspecto que será objeto dos capítulos seguintes. O que se verificará abaixo é quais foram as características do ponto de vista qualitativo da trajetória dos indicadores educacionais brasileiros que refletem a efetividade dos princípios constitucionais educacionais de eficácia plena, entendidos como os princípios da liberdade acadêmica, do pluralismo pedagógico e diversidade institucional e da garantia e melhoria do padrão de qualidade.

7. Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o saber

7.1. Considerações iniciais

Desde a Constituição Federal de 1934, a liberdade acadêmica vem sendo objeto de previsão nos textos constitucionais. O art. 155 daquela Constituição previa a garantia expressa da chamada “liberdade de cátedra”; e, no artigo 150, parágrafo único, estava previsto que o Plano Nacional de Educação deveria assegurar a liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e estadual. Os textos constitucionais de 1946 (artigo 168, inciso VII) e 1967 (artigo 168, § 3º, inciso VI), igualmente, asseguravam a “liberdade de cátedra” no contexto dos princípios e normas referentes à educação. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (também designada Constituição Federal de 1969), por sua vez, assegurava entre os princípios e normas a serem adotados pela legislação de ensino brasileira – no Título da Família, da Educação e da Cultura, no artigo 176, § 3º, inciso VII – “a liberdade de comunicação dos conhecimentos no exercício do magistério”, abandonando a referência expressa à liberdade de cátedra.¹⁴⁵

A Constituição Federal de 1988 manteve a tradição de garantir a liberdade acadêmica, estabelecendo, dentre os princípios constitucionais educacionais, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar, disposta no inciso II do art. 206 da seguinte forma:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*

A “liberdade acadêmica”, expressão utilizada de forma didática nesta tese para designar o inciso II do art. 206¹⁴⁶, diz respeito ao exercício docente e discente de forma crítica, assegurando a possibilidade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o saber mesmo que eventualmente contrário a interesses particulares, desde que se pautar pela busca da verdade a partir do método científico. Os indicadores presentes nas bases oficiais que podem ser utilizados para auxiliar a observação da evolução da *efetividade do princípio da liberdade acadêmica* são apresentados no quadro abaixo:

¹⁴⁵ Ver SARLET & TRAVINCAS (2016).

¹⁴⁶ No mesmo sentido, Camila Fernandez Achutti reafirma que o art. 206 se tornou o norte para o direito à educação, tornando-se o “conceito do agora chamamos de Liberdade Acadêmica” (RANIERI & ALVES, 2022, p. 364).

Quadro 6: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da liberdade acadêmica

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais	Principais Fontes
Liberdade Acadêmica	Percentual de docentes em regime integral	Censo Educacional
	Grau de participação em pesquisa (quantidade de programas e matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> e relação da quantidade de matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> / matrícula em graduação)	Plataforma Sucupira - CAPES

Fonte: Elaboração própria.

Tais são os indicadores a serem analisados do ponto de vista das séries evolutivas, de forma geral, por categoria administrativa e por organização acadêmica. Além deles, ao final deste capítulo, será apresentado de forma breve o “índice de liberdade acadêmica”, desenvolvido por um conjunto de institutos internacionais que possui bases de dados desde o ano de 1900 e que produz relatórios comparativos e direcionados a países selecionados a partir do conjunto das percepções de docentes consultados de instituições universitárias desses próprios países.

A evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica deverá ser observada por meio da comparação entre tipos institucionais conjugada à sua evolução temporal, tratada como padrão de validação jurídica (PVJ) especificamente para os indicadores deste capítulo. O PVJ será organicamente considerado mediante a análise comparativa em momentos distintos dentro de suas curvas evolutivas. Tal abordagem poderá demonstrar o grau intrínseco de evolução no tempo dos princípios constitucionais e sua institucionalidade empírica, além da comparabilidade entre tipos institucionais, que também poderá trazer luz às diferenças e ao maior ou menor distanciamento entre os tipos institucionais.

Importante destacar que os indicadores utilizados para observar a evolução da efetividade do princípio constitucional educacional da liberdade acadêmica são possivelmente aqueles em que caberia maiores discussões acerca de sua adequação. Indicadores como a rotatividade no trabalho docente e a participação efetiva dos docentes na construção de PDIs e PPCs poderiam constituir base importante para a explicação da trajetória da efetividade do princípio. Todavia, o primeiro deles, a rotatividade, sequer foi trabalhado como base histórica, sendo tratado muito pulverizadamente em artigos científicos da área especializada.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Ver, por exemplo, GERBER (2001); e JOUGHIN (1967).

O segundo indicador, por sua vez, referente à atuação dos docentes na efetiva construção de PDIs e PPCs, poderia eventualmente ser analisado a partir do olhar aos conceitos atribuídos a um item do instrumento de avaliação institucional e um item do instrumento de avaliação de cursos:

- i) item 4.5 do instrumento de avaliação *in loco* institucional de 2017¹⁴⁸, cuja eventual atribuição de conceito 5 pressupõe que “os processos de gestão institucional consideram a autonomia e a representatividade dos órgãos gestores e colegiados e a participação de docentes, técnicos, discentes e da sociedade civil organizada e dos tutores (estes, quando for o caso), regulamentam o mandato dos membros que compõem os órgãos colegiados e sistematizam e divulgam as decisões colegiadas, cuja apropriação pela comunidade interna é assegurada”; e
- ii) item 4.8 do instrumento de avaliação *in loco* de cursos de graduação¹⁴⁹, referente à ciência, participação e acompanhamento das instâncias gestoras e acadêmicas nas discussões sobre o orçamento, orientando a tomada de decisões internas; e item 2.1, que trata do núcleo docente estruturante (NDE), sobre o acompanhamento, a consolidação e a atualização do PPC, realizando estudos e atualização periódica, verificando o impacto do sistema de avaliação de aprendizagem na formação do estudante e analisando a adequação do perfil do egresso, considerando as DCN e as novas demandas do mundo do trabalho, mantendo parte de seus membros desde o último ato regulatório.

Os indicadores dos citados instrumentos de avaliação *in loco* precisariam, no entanto, ser analisados processo a processo para que se pudesse observar sua conceituação média. Além disso, caberia analisar as transformações que ocorreram nos instrumentos de avaliação para que se verificasse a possibilidade de correlação entre esses indicadores. Ambas as iniciativas constituiriam estudos que não serão realizados na presente tese, pois demandariam focalização distinta da que está sendo realizada neste trabalho, com a necessidade de disponibilização de

¹⁴⁸ Ver INEP, Instrumento de avaliação institucional externa (recredenciamento e transformação de organização acadêmica), 2017. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_recredenciamento.pdf.

¹⁴⁹ Ver INEP, Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância (reconhecimento e renovação de reconhecimento), 2017. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf.

acesso por parte do INEP a dados que não estão disponíveis publicamente. Todavia, entende-se que tais estudos poderão ser futuramente complementares a esta tese de forma mais aprofundada acerca da efetividade do princípio da liberdade acadêmica.

Além desses indicadores, é fundamental a discussão sobre o princípio da liberdade acadêmica e a convergência desse princípio com a institucionalização de estruturas de educação superior plurais e que cultivem o saber desinteressado e o conhecimento científico em detrimento do aspecto estritamente prático e utilitário, tema que será abordado na próxima seção deste capítulo.

7.2. A liberdade acadêmica como valor central da educação superior

A primeira política formulada pela *American Association of University Professors* (AAUP), segundo Louis Joughin, tratou especialmente:

“da proteção da liberdade acadêmica; na verdade, pode-se dizer que a Associação surgiu devido à necessidade dessa política. A primeira aplicação da política da Associação foi em casos envolvendo a cátedra, que foi reconhecida no início como o principal suporte da liberdade acadêmica.” (JOUGHIN, 1967, p. ix, tradução livre)

Fundada em 1915, sob a presidência do filósofo John Dewey, a AAUP publicou naquele mesmo ano sua Declaração de Princípios. Dispunha essa Declaração que o termo “liberdade acadêmica” teria duas aplicações: para a liberdade dos docentes e dos estudantes. A liberdade docente englobaria três elementos: “liberdade de indagação e pesquisa; liberdade de ensino dentro da universidade ou faculdade; e liberdade de expressão e ação extramuros.” (JOUGHIN, 1967, p. 155, tradução livre). De acordo com a AAUP, “professores e pesquisadores devem ter cátedra permanente ou contínua.” (JOUGHIN, 1967, p. 36, tradução livre). O cerne da liberdade acadêmica, no sentido docente, seria a liberdade de cátedra com foco na indagação e pesquisa, assegurada pela tradição universitária após as transformações ocorridas no século anterior.¹⁵⁰

A partir do início do século XIX, ocorreu, na Europa, com o advento da “universidade alemã”¹⁵¹, a passagem de uma concepção conservadora para uma concepção fundamentada na

¹⁵⁰ Para discussão acerca dos efeitos de eventual controle da produção acadêmica sobre o trabalho docente, ver NASCIMENTO (2017).

¹⁵¹ A expressão “universidade alemã” é empregada aqui como sinônimo de “universidade humboldtiana”. Segundo Moraes, Silva e Castro, “a fundação da Universidade de Berlim, em 1810, marca o auge do período de reforma e o surgimento da universidade de pesquisa na Alemanha” (MORAES; SILVA & CASTRO, 2017, p. 71).

pesquisa. Na segunda metade do século XIX, a “Era da Universidade”, como denominada por Richard Hofstadter e Walter Metzger, teve início nos EUA, seguindo a tradição europeia, e principalmente germânica, atrelando-se à ideia de pesquisa como centro da concepção da instituição universitária.¹⁵² (HOFSTADTER & METZGER, 1957)

Segundo Hofstadter e Metzger, a concepção conservadora considerava o conhecimento como herdado do passado em grande medida de inspiração divina. “Como sacerdote, ele o celebra; como escolástico, sistematiza-o; como fundamentalista, ele o aplica, reverenciando-o *ipsisima verba*.” A concepção fundada na pesquisa, por sua vez, segundo os mesmos autores:

“considera o conhecimento acumulado tão falível quanto os homens que o criaram. Ele [o pesquisador] pode ser o reformador religioso, que desnuda o véu do mistério dos símbolos misteriosos; o artista, que se rebela contra a visão oficial da academia; o filósofo, que busca um novo ponto de partida para o pensamento.” (HOFSTADTER & METZGER, 1957, p. 317-318, tradução livre)

Há uma mudança, portanto, na ideia de liberdade acadêmica, que passa a ser vinculada à concepção de universidade como instituição de pesquisa, nos termos da universidade alemã. O ideal alemão de liberdade acadêmica residia na referência a duas palavras: *Lernfreiheit* e *Lehrfreiheit*. A primeira fazia referência ao estudante, pressupondo a ausência de coerções administrativas na esfera do aprendizado. Pela segunda, o professor universitário seria livre para ensinar e pesquisar, ao examinar evidências e divulgar os resultados em aulas ou em diferentes formatos de publicização. (HOFSTADTER & METZGER, 1957, p. 386-387)

Darcy Ribeiro trata essa abordagem alemã como um dos valores mais ambíguos da universidade daquele país. Para Darcy, os resultados desse ideal de liberdade acadêmica alemão foram excelentes para os estudantes brilhantes, que podiam organizar seus planos de estudo e sua independência e mobilidade. No entanto, para o estudante médio, “essa liberdade representava, principalmente, uma total irresponsabilidade que o deixava livre para errar quando quisesse.” (RIBEIRO, 1969, p. 49-50)

O tema da responsabilidade como complementar à liberdade é enfatizado por Rodrigues e Oliveira quando do tratamento da relação entre professor e aluno. Para os professores, “a liberdade, quando pensada sob o prisma da ética, vem necessariamente acompanhada da consciência e da responsabilidade. (...) Isso implica uma liberdade acadêmica que adquira sentido na relação com

¹⁵² De acordo com Darcy Ribeiro, “no período áureo da universidade alemã, a atividade de pesquisa ultrapassava a tal ponto a preocupação pelo ensino, que a direção de um instituto era negada aos professores mais versados na matéria em questão, em favor de outros que revelassem mais alta criatividade científica e cultural” (RIBEIRO, 1969, p. 51).

o outro, na tolerância em relação ao outro e na abertura para a crítica.” (RODRIGUES & OLIVEIRA, 2019, p. 163) A própria interpretação textual da Constituição Federal de 1988, que garante, ao lado da liberdade acadêmica de ensinar, a liberdade acadêmica de aprender, dentro do mesmo inciso, reforça a ideia de que ambos devem ser sempre observados conjuntamente. (RODRIGUES & OLIVEIRA, 2019, p. 167)

Nos Estados Unidos, no mesmo ano da já mencionada Declaração de Princípios, a AAUP divulgou o Relatório do Comitê de Liberdade Acadêmica e Cátedra por meio do qual vinculou a liberdade acadêmica a três requerimentos: a necessidade de pesquisa acadêmica, instrução adequada e desenvolvimento de especialistas para o serviço público. Maior ênfase, no entanto, recebeu o primeiro requerimento: “cada vez mais, a universidade moderna tem se tornado a casa da pesquisa científica.” (HOFSTADTER & METZGER, 1957, p. 408, tradução livre)

O mesmo Relatório abordou aspecto que perpassa uma das problematizações apresentadas nesta tese: a relação entre interesses privados e a liberdade acadêmica. De acordo com Hofstadter e Metzger, o Comitê deu suporte à tese de que a riqueza seria um malfeitor à academia, e que determinados interesses de classe seriam opostos à ideia de liberdade acadêmica. (HOFSTADTER & METZGER, 1957, p. 412) Quanto a este aspecto, muito se discutiu nos EUA acerca das doações realizadas por magnatas filantropos do final do século XIX e início do século XX, como John D. Rockefeller e Andrew Carnegie, defendendo-se a possível tese de incompatibilidade cultural entre o *big business* e a liberdade acadêmica. Hofstadter e Metzger citam Thorstein Veblen como um defensor da tese, construindo a polarização entre a cultura da ciência, de um lado, e a cultura dos negócios, de outro. (HOFSTADTER & METZGER, 1957, p. 412)

James Weinstein, por sua vez, relembra que, após a Guerra Civil, “tanto o tamanho da doação quanto a natureza da filantropia mudaram, com consequências significativas para a autonomia da universidade e a liberdade intelectual do professorado.” (WEINSTEIN, 2013, p. 4, tradução livre) E continua relatando as transformações geradas por esse processo de criação de instituições e de expansão das doações por parte de magnatas estadunidenses:

“A Universidade Johns Hopkins foi fundada em 1867 com uma doação de \$ 3.500,00 do empresário de Baltimore; Leland Stanford Junior University em 1891 com um legado de \$ 24.000.000 da propriedade de um magnata ferroviário; e a Universidade de Chicago, também em 1891, com uma doação de \$ 34.000.000 do magnata do petróleo, John D. Rockefeller. (...) Enquanto anteriormente os presidentes de faculdade abordavam doadores em potencial para pedir fundos para os propósitos que haviam determinado, depois da Guerra Civil os benfeitores ‘tomaram a iniciativa de fornecer fundos e decidir seus propósitos gerais’. Da

mesma forma, a ocupação dos curadores das faculdades e universidades americanas tornou-se muito mais voltada para os negócios, de modo que, no final do século XIX, a lista de curadores dessas instituições ‘parecia um diretório corporativo’. Essa nova dinâmica criou condições de conflito entre os interesses empresariais e o professorado.” (WEINSTEIN, 2013, p. 4-5, tradução livre)

Considerando que a presente tese busca apresentar uma análise da evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica, olhando para os indicadores oficiais disponíveis, invariavelmente acabará tangenciando essa discussão sobre uma possível polarização ou difícil compatibilidade. A análise da trajetória, acompanhada da comparação entre as diferentes categorias administrativas e organizações acadêmicas, pode estimular o questionamento sobre a adequação das premissas, dos requisitos e das nomenclaturas utilizadas pela regulação da educação superior no Brasil e pode trazer luz às possíveis soluções de orientação de políticas públicas futuras.

Outro aspecto importante relacionado à liberdade acadêmica é sua vinculação à ideia de fundamento da autonomia universitária. Segundo Francisco Escribano, “a atividade da Universidade, bem como a sua autonomia, assentam-se no princípio da liberdade acadêmica que se manifesta nas liberdades de cátedra, de investigação e de estudo.” (ESCRIBANO, 1991, p. 94, tradução livre) Para o autor espanhol, a autonomia universitária tem como justificativa “assegurar o respeito à atividade acadêmica, ou seja, à liberdade de ensino e investigação.” (ESCRIBANO, 1991, p. 95, tradução livre)

O art. 207 da Constituição Federal de 1988 trata especificamente do princípio da autonomia universitária:

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.

A autonomia é, assim, a dimensão institucional da liberdade acadêmica que garante e completa a dimensão individual do princípio.¹⁵³ Nesse sentido, a liberdade acadêmica se encontra

¹⁵³ Há outra faceta da autonomia institucional, já mencionada em nota de rodapé no Capítulo 4, que diz respeito ao aspecto regulatório do Ministério da Educação. A autonomia regulatória encontra disposição normativa no Decreto 9.235 e 9.057, de 2017, e Portarias do MEC e da SERES que tratam de procedimentos, fluxos e padrões decisórios. Em linhas gerais, as instituições com prerrogativa de autonomia, universidades e centros universitários, não precisam de autorização do Ministério da Educação para o funcionamento de cursos de graduação, com algumas exceções como Direito, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, além de Medicina. As universidades podem ter suas prerrogativas de autonomia estendidas a seus *campi* fora de sede. Com as alterações normativas de 2017 e 2018, relativas à modalidade EaD, os centros universitários passaram a gozar, na prática, de autonomia alargada para o âmbito nacional. Um centro

constitucionalizada pela expressão da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Segundo Roberto Leher, “a autonomia é condição para a legitimidade científica da universidade. Sem real autonomia, as condições para a produção do conhecimento objetivo podem ser comprometidas em virtude de influências ilegítimas sobre as pesquisas.” (LEHER, 2019, p. 208-213) A garantia da autonomia de ensino e de pesquisa para docentes e alunos vincula-se à plenitude da liberdade acadêmica e viabiliza a obtenção de ensino e pesquisa de qualidade para o desenvolvimento social e profissional. (PAIS, 2003, p. 71-72)

A universidade constitui-se em um sistema de valores e de crenças como um “espaço privilegiado, em que se estimula criatividade, gera-se conhecimento, constrói-se competência, desperta-se vocação, consolida-se ética, firma-se consciência profissional, aprimora-se exercício da cidadania.” (PAIS, 2003, p. 71-72) O espaço de convívio permanente entre docentes e alunos, pesquisadores experientes e jovens pesquisadores, em clima de liberdade, é uma esfera única que ensina a responsabilidade e garante a evolução histórica das instituições. A autonomia universitária é constitutiva desse processo de desenvolvimento científico, tecnológico e social, de exercício da cidadania e de qualificação para o trabalho profissional.

A Universidade, no exercício de sua autonomia, proporciona ao homem, de acordo com António Ferrer Correia, “a luz que só a cultura e a ciência, como tais, podem refletir – e a riqueza espiritual que só o desenvolvimento da ciência e da cultura poderá resultar.” (CORREIA, 1981, p. 17-18) A Universidade, para o professor de Coimbra:

“não deverá orientar-se apenas para a formação de técnicos, mas – espaço de criação e só em segunda linha centro de transmissão de conhecimentos – voltar-se de preferência para a reflexão sobre os temas da ciência e da cultura. São os valores da cultura e da ciência, como tais, que constituem o verdadeiro espírito da instituição universitária, lhe definem o sentido autêntico, lhe recortam a verdadeira intenção e vocação”. (CORREIA, 1981, p. 17-18)

As instituições privadas, por sua vez, como empresas comerciais, embora submetidas a regulamentações governamentais, podem variar quanto à importância conferida ao culto da ciência e à liberdade acadêmica. Ora podem apresentar características de interferência na atividade acadêmica, impondo teorias e conteúdos, reservando-se toda tomada de decisões e eliminando

universitário tem autonomia para criar um curso de graduação EaD e pode abrir polos de apoio presencial em todo o território nacional respeitado um limite que pode chegar a 250 polos por ano. Há, portanto, para um centro universitário, o incentivo regulatório de criar um curso EaD em detrimento de um curso presencial, pois o primeiro pode ser ofertado em todo o país, enquanto o segundo precisa de ato autorizativo do MEC tanto para o curso quanto para o credenciamento do *campus* fora de sede.

a liberdade acadêmica, ora podem se inspirar em modelos internacionais, que reservam para si apenas a gestão administrativa e financeira e delegam ao corpo docente a tomada de decisões quanto à pesquisa e ao ensino, garantem liberdade acadêmica, dão voz ao alunado, em eventuais estratégias de *marketing*, com vistas a alcançar e manter padrões de excelência. (PAIS, 2003, p. 71-72)

A autonomia universitária é considerada também como “princípio de validade indiscutível, porque ancorado na própria ideia de Universidade, o da liberdade de ensinar e de investigar.” (CORREIA, 1981, p. 18) Apesar da vinculação à ideia ampla de liberdade e de ser traduzida como poder de autodeterminação no âmbito da ordem jurídica democrática, convergem os autores nacionais no sentido de que as competências decorrentes da autonomia universitária são limitadas.¹⁵⁴ Divergem, no entanto, quanto ao grau do poder normativo ou ao status legal ou constitucional da autonomia universitária. De acordo com Anita Sampaio, “a divergência apontada nesse tópico refere-se aos limites impostos à prerrogativa de autonomia. Para Pinto Ferreira e Dallari, ela seria exercida nos limites da lei; já para Ranieri e Baracho, seria limitada pela Constituição.” (SAMPAIO, 1998, p. 92)

Essa controvérsia apontada pela autora é resolvida a partir da análise da jurisprudência nacional e do aprofundamento da observação de aspectos doutrinários, que passam a inserir as atividades universitárias como passíveis de enquadramento como direitos fundamentais. Segundo a autora, José Afonso da Silva reconhece a liberdade geral de manifestação do pensamento (insculpida no art. 5º, IV, da CF) como fundamento das liberdades da comunidade universitária. José Afonso da Silva defende que a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX, da CF), assim como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II, da CF) devem ser vistas como “derivações ou concretizações da liberdade geral de opinião ou manifestação do pensamento (entendida como liberdade primária).” (SAMPAIO, 1998, p. 198). A autora conclui que:

“a vinculação do art. 206, II, com a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV) e com a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX), reconhecida pela doutrina, evidencia seu caráter de direito fundamental.” (SAMPAIO, 1998, p. 199)

¹⁵⁴ Importa frisar que a autonomia universitária, tal como apresentada na Constituição, não é absoluta, pois deve obedecer à sistemática dos princípios constitucionais e dos objetivos educacionais estabelecidos pela CF, além de dever seguir os parâmetros definidos pela legislação infraconstitucional como os dispositivos regulatórios da própria LDB e dos Decretos regulamentadores da atuação das IES brasileiras. Para aprofundamento da discussão, ver COSTA (2010).

Dessa forma, gozando de tutela constitucional especial, comum aos direitos fundamentais, a proteção à liberdade acadêmica deve ser tratada no âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição. Ao se mencionar a legitimidade de atuação do STF, cabe trazer à baila o voto da Ministra Carmen Lúcia quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548, que tratou das ações policiais nos *campi* universitários antes do segundo turno das eleições presidenciais de 2018 suportadas por decisões de juízes eleitorais que determinaram a busca e a apreensão de panfletos e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, e proibiram aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza políticas impondo a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018 em universidades federais e estaduais.¹⁵⁵

Provocado pela Procuradora-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal se manifestou de modo incisivo a favor da liberdade acadêmica. O Plenário do STF julgou procedente a ADPF, em 15 de maio de 2020, declarando nulas as decisões impugnadas na ação. Pela importância da decisão, unânime, que celebra os direitos fundamentais, os princípios que regem a liberdade de expressão nos domínios da educação, da ciência, da cultura e a autonomia universitária, alguns excertos são importantes. Carmen Lúcia, relatora, asseverou:

“A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitero, universidades são espaços de liberdade e libertação pessoal, social e política. [...] Democracia não é unanimidade, consenso não é imposição”¹⁵⁶

7.3. A evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica

Em que pese a importância do princípio da liberdade acadêmica e toda a tradição envolvida em sua discussão, cabe observar que os indicadores existentes nas bases de dados oficiais públicas não são aptos a apresentar de forma completa o fundamento para a afirmação da existência de uma

¹⁵⁵ Ver Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>.

¹⁵⁶ Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548, p. 17. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>.

relação direta de causalidade para com este princípio. Dessa forma, não podem ser tomados como as únicas variáveis diretamente explicativas do fenômeno. O indicador existente nas bases do INEP que pode ser utilizado para avaliar de forma aproximada a evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica é o “Número Total de Docentes em Exercício, por Organização Acadêmica e Regime de Trabalho, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES”.

Os indicadores relativos aos docentes em regime integral (com ou sem dedicação exclusiva) são gerados pelo Censo da Educação Superior do INEP e podem exercer influência no grau de liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o saber. O outro indicador existente em bases oficiais que será utilizado para analisar a evolução da efetividade deste princípio está presente nas bases da CAPES, a saber:

Quadro 7: Indicadores da evolução histórica do princípio da liberdade acadêmica

Dados da CAPES	Indicador tratado a partir de dados da CAPES e do INEP (Grau de participação em pesquisa)	Relação com algum princípio?	Qual?	Problema?
Quantidade de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> por categoria administrativa	Quantidade programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> por categoria administrativa	Sim	Liberdade	Não identificado
Quantidade de matrículas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> por categoria administrativa	Quantidade matrículas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> por categoria administrativa	Sim	Liberdade	Não identificado
Quantidade de programas e matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> por categoria administrativa	Relação da quantidade de matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i> / matrícula em graduação por categoria administrativa	Sim	Liberdade	Não identificado

Fonte: Elaboração própria com base na Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

Conforme já salientado, esta tese defende que, dos indicadores disponíveis nas bases oficiais, o regime de trabalho docente e o grau de participação em pesquisa podem indiretamente apontar para condições importantes, que, mesmo com limitações, conseguem ajudar a explicar o fenômeno da evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica.

Dito isso, esta seção mostrará a evolução histórica dos dados que se encontram em bases oficiais e, em seguida, discutirá as formas e institucionalidades existentes hoje que buscam mensurar a evolução do grau de liberdade acadêmica nas instituições brasileiras.

7.3.1. Regime de trabalho docente

O primeiro indicador disponível de forma mais completa em bases oficiais, desde 2003, que influencia a efetividade do princípio da liberdade acadêmica relaciona-se ao regime de trabalho docente. Docentes em regime de trabalho integral têm maior possibilidade de exercer a liberdade acadêmica para ensinar e pesquisar em comparação com, no outro extremo, professores cujo regime de trabalho configura-se como horista.

Para melhor visualização da evolução do indicador referente ao regime de trabalho docente em perspectiva histórica e comparada, cabe trazer nesta seção as tabelas e os gráficos que espelham a curva evolutiva total ou as curvas separadas por categoria administrativa e, posteriormente, por organização acadêmica de IES privadas.

Previamente, é necessário descrever as limitações do banco de dados do INEP. As publicações anuais referentes ao regime de trabalho docente tiveram início em 1995. Deste ano até 2002, as únicas segmentações utilizadas eram entre os regimes integral e parcial, este último incorporando no mesmo segmento os professores horistas. As quantidades e percentuais totais podem ser observadas na tabela a seguir, que mostra grande salto na quantidade de docentes, mas mostra também a diminuição da participação relativa dos docentes contratados sob regime de trabalho integral:

Tabela 11: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 1995-2002

Ano	Total Integral	% Integral	Total Parcial	% Parcial
1995	63.525	44%	81.765	56%
1996	65.425	44%	82.895	56%
1997	74.041	45%	91.923	55%
1998	73.263	44%	91.859	56%
1999	73.675	42%	100.161	58%
2000	84.845	43%	112.867	57%

2001	90.631	41%	129.316	59%
2002	94.565	39%	147.910	61%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Outro aspecto importante a ressaltar sobre as limitações metodológicas na construção da série histórica deste indicador diz respeito à apresentação dos dados de instituições privadas com fins lucrativos e de IES não lucrativas. Entre os anos de 2009 e 2010, aparece, na base do INEP, uma mudança abrupta da quantidade de IES lucrativas e sua proporção em relação às IES não lucrativas, o que indica que os dados não tiveram continuidade conceitual. Dessa forma, para o período de 2003 a 2009, serão apresentados os dados relativos ao regime de trabalho dos docentes das instituições privadas em geral, sem segmentá-las entre lucrativas e não lucrativas. A partir de 2010, com a disponibilização dos microdados dos censos da educação superior do INEP, a série histórica obedece a uma lógica coerente, sendo utilizada para observação e análise mais detalhada por parte desta tese.

Os gráficos e tabelas a seguir resumem os quantitativos e percentuais dos regimes de trabalho consideradas todas as IES e após a separação delas por categoria administrativa, consideradas as limitações existentes nas bases de dados do INEP.

Tabela 12: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em milhares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Geral	268	293	305	316	334	338	340	345	357	362	367	383	388	384	380	384	386	366	358	362
Integral	96	102	110	113	125	132	143	156	167	171	179	188	194	199	201	207	213	198	201	203
Parcial	62	63	67	64	68	69	73	77	85	92	93	107	104	104	103	108	104	98	96	96
Horista	110	127	127	138	140	137	123	111	104	98	94	86	89	80	75	68	68	69	61	62

Fonte: Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 13: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Integral	36%	35%	36%	36%	38%	39%	42%	45%	47%	47%	49%	49%	50%	52%	53%	54%	55%	54%	56%	56%
Parcial	23%	22%	22%	20%	21%	20%	21%	22%	24%	25%	25%	28%	27%	27%	27%	28%	27%	27%	27%	27%
Horista	41%	44%	42%	44%	42%	41%	36%	32%	29%	27%	26%	23%	23%	21%	20%	18%	18%	19%	17%	17%

Fonte: Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 14: Regime de trabalho docente (Públicas) 2003-2022 (em milhares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Públicas	95	100	104	106	115	119	122	130	139	150	155	163	165	169	171	173	176	171	175	176
Integral geral	71	74	77	80	87	91	97	104	113	120	126	135	138	144	146	150	152	147	151	153
	D.E.*	-	-	-	-	-	-	80	86	91	97	105	109	113	117	119	122	122	124	125
Parcial	17	17	18	16	19	18	17	16	17	19	18	18	19	19	19	18	18	17	17	17
Horista	7	7	7	9	8	9	8	8	8	10	10	9	7	5	5	5	5	5	6	6

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 15: Regime de trabalho docente (Públicas) 2003-2022 (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Integral geral	74%	74%	75%	75%	75%	77%	79%	80%	81%	80%	82%	83%	84%	85%	86%	86%	86%	86%	86%	87%
D.E.*	-	-	-	-	-	-	-	61%	62%	61%	63%	65%	66%	67%	68%	69%	69%	72%	71%	71%
Parcial	18%	18%	18%	16%	17%	16%	14%	13%	12%	13%	12%	11%	12%	11%	11%	11%	11%	10%	10%	10%
Horista	8%	8%	7%	9%	8%	8%	7%	7%	6%	7%	7%	6%	5%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	3%

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 16: Regime de trabalho docente (Privadas Lucrativas) 2010-2022 (em milhares)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total geral	79	82	85	87	95	95	92	91	105	109	101	92	97
Integral geral	16	17	17	18	19	20	20	20	28	32	24	25	25
D.E.*	1,5	1,4	1,3	1,0	1,3	1,3	1,2	1,6	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3
Parcial	22	27	29	31	44	38	38	39	46	44	44	41	43
Horista	40	37	37	37	31	37	33	31	30	32	31	26	28

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 17: Regime de trabalho docente (Privadas Lucrativas) 2010-2022 (em %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Integral geral	21%	21%	21%	21%	20%	21%	22%	22%	27%	30%	24%	27%	26%
D.E.*	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
Parcial	28%	34%	35%	37%	46%	40%	42%	43%	44%	41%	44%	45%	44%
Horista	51%	46%	44%	43%	33%	39%	36%	35%	29%	29%	32%	28%	30%

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 18: Regime de trabalho docente (Privadas Não Lucrativas) 2010-2022 (em milhares)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total geral	134	135	134	132	132	131	126	119	106	102	95	89	87
Integral geral	34	37	36	37	36	36	36	34	29	29	26	24	24
	D.E.*	2,9	2,1	2,3	2,1	1,8	2,0	1,9	1,6	1,6	1,6	1,5	1,2
Parcial	37	40	44	44	46	47	47	45	43	41	36	36	35
Horista	61	58	53	50	48	46	42	38	33	31	32	28	27

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

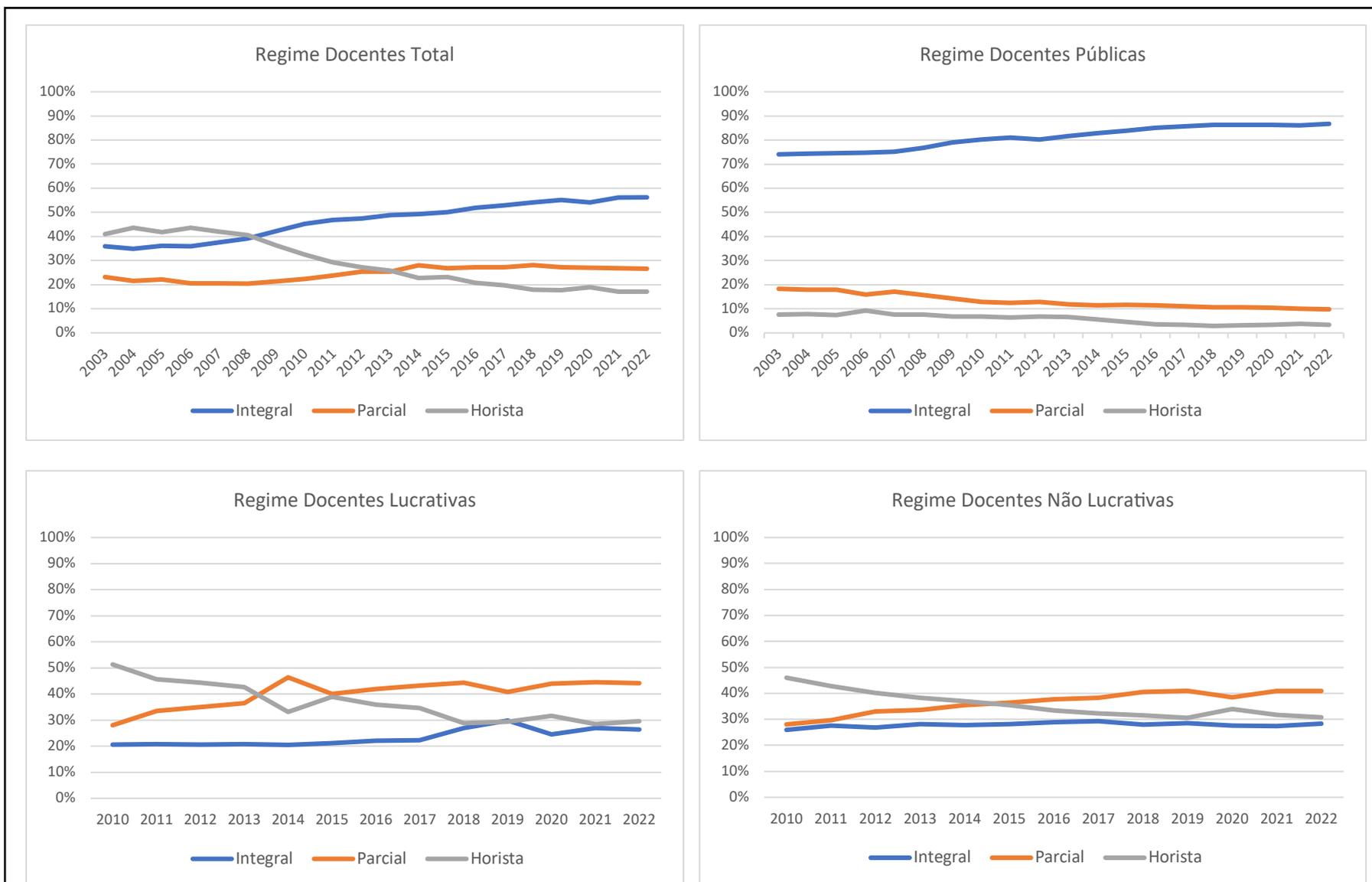
Tabela 19: Regime de trabalho docente (Privadas Não Lucrativas) 2010-2022 (em %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Integral geral	26%	28%	27%	28%	28%	28%	29%	29%	28%	28%	28%	27%	28%
	D.E.*	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	1%
Parcial	28%	30%	33%	34%	35%	36%	38%	38%	41%	41%	38%	41%	41%
Horista	46%	43%	40%	38%	37%	35%	33%	32%	31%	31%	34%	32%	31%

*D.E. = Dedicção exclusiva: quantidades apresentadas como parte do regime integral geral.

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 16: Regime de trabalho docente (todas as categorias) 2003-2022 (em%)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

O que se observa dos gráficos e tabelas acima apresentados, consideradas todas as instituições, de 2003 a 2022, um aumento geral do percentual de docentes em regime integral. O percentual dos docentes em regime parcial mantém-se relativamente estável e ocorre uma diminuição profunda do percentual de professores em regime horista.

Percebe-se, ainda partir da análise dos dados de 2003 a 2022, o aumento de 13 pontos percentuais dos docentes de IES públicas em regime integral, chegando à ordem de 87%, acompanhado da quase duplicação da quantidade de professores. Os professores com dedicação exclusiva em instituições públicas chegam a 71% em 2022.

No que se refere às instituições com fins lucrativos, há um aumento de 5 pontos percentuais dos docentes em regime integral, entre 2010 e 2022, saindo de 21% e chegando a 26% do total de docentes, havendo ainda aumento pronunciado dos docentes em regime parcial e queda dos horistas. No mesmo período, há um aumento de 22% na quantidade absoluta de docentes em IES lucrativas (79 mil, em 2010, para 97 mil, em 2022).

Quanto às IES não lucrativas, assim como observado na variável da quantidade de matrículas, há uma queda profunda no próprio número absoluto de docentes. Há relativa estabilidade no percentual de docentes em regime integral, na faixa entre 26% e 29%, e um aumento dos docentes em regime parcial, acompanhado de queda dos horistas. Apesar da elevação no último ano, a trajetória de queda na quantidade de professores contratados pelas instituições não lucrativas demanda a devida atenção e será objeto de discussão no Capítulo 8, relacionado ao princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional.

Cabe ressaltar que as quantidades de docentes em instituições lucrativas e não lucrativas, ambas em queda nos anos recentes (IES lucrativas, apesar do aumento no último ano, diminuiu com relação a 2019), chegam a números relativamente equivalentes, as primeiras com 97 mil e as segundas com 87 mil docentes. Entretanto, a quantidade de matrículas em IES lucrativas cresceu 172% no período de 2010 a 2022, enquanto caiu de forma abrupta para as não lucrativas (-35%). O fenômeno de crescimento das matrículas em percentual bastante superior ao crescimento da quantidade de docentes afeta o princípio da liberdade acadêmica, pois o que se observa, ao se agregar a categoria das IES privadas como um todo é uma queda da quantidade de docentes em regime integral tanto no que se refere à relação com o número de matrículas quanto até do ponto de vista absoluto, conforme demonstra a tabela a seguir.

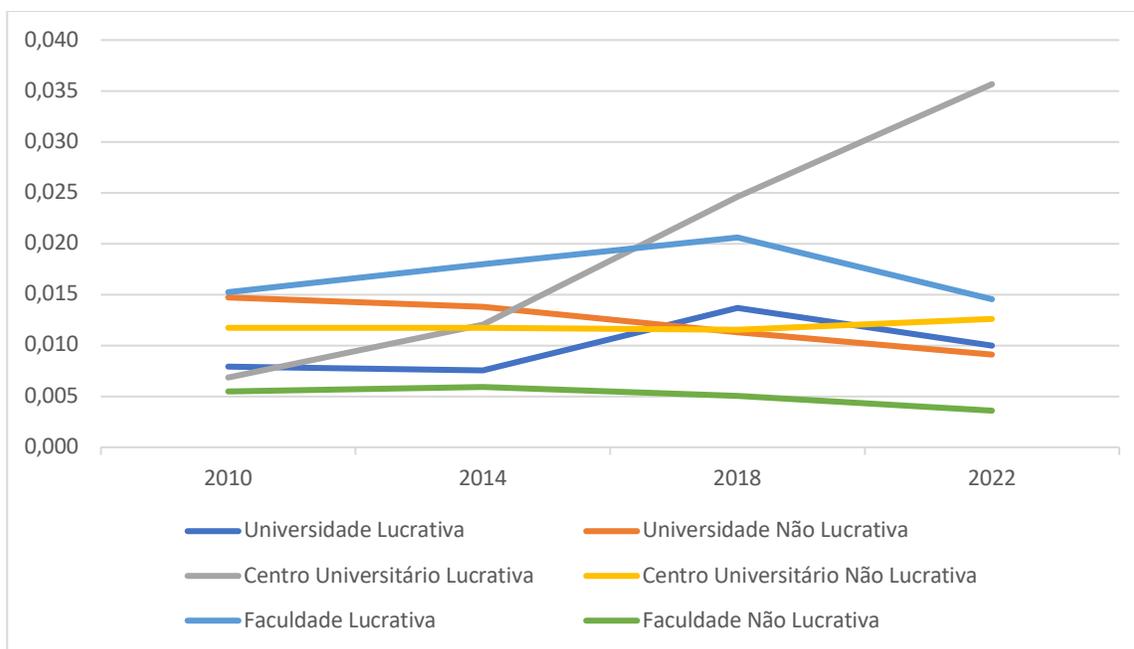
Tabela 20: Quantidade de docentes em regime integral e razão docente em regime integral por matrícula em IES privadas 2010-2022

Ano	Quantidade de docentes em regime integral	Razão docente integral - aluno	Quantidade de matrículas
2010	51,413	0,0252	4736,001
2014	53,650	0,0263	5878,199
2018	57,882	0,0284	6373,913
2022	50,448	0,0247	7367,363
% Cresc	-1,9%		55,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Para prover maior clareza sobre esse aspecto da relação entre o regime de trabalho dos docentes e a quantidade de matrículas, os dados a seguir sobre as organizações acadêmicas e respectivos segmentos de categorias administrativas em IES privadas mostram realidades distintas do que os percentuais de docentes em regime integral poderiam por si só apresentar. A relação docente integral por aluno esclarece quais tipos institucionais apresentam melhorias ou tendências negativas.

Gráfico 17: Relação de docentes em regime integral por matrícula, organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

O maior destaque do gráfico acima é a condição de evolução positiva que os centros universitários demonstram no período de 2010 a 2022. Estes tipos institucionais apresentaram nos últimos doze anos acentuado aumento do número de docentes em regime integral por matrículas. As faculdades lucrativas e os centros universitários não lucrativos encontram-se, na sequência, em patamar semelhante após trajetória de afastamento.

As universidades não lucrativas declinam de forma não acentuada, mas contínua, e as lucrativas apresentam trajetória com oscilação importante e tendência de queda nos últimos anos. Ambos os tipos institucionais são importantes, pois possuem juntos grande representatividade do ponto de vista da quantidade de matrículas totais, alcançando 46% do total de matrículas privadas, conforme observado anteriormente nesta tese na Tabela 6.

Por fim, as faculdades não lucrativas encontram-se em patamar inferior e em queda após 2014.

A título de comparação com a queda de 1,9% da razão docente-aluno demonstrada na tabela acima, as IES públicas tiveram um aumento de 46,1% na quantidade de docentes em regime integral, entre os anos de 2010 e 2022. No que se refere à Razão docente em regime integral por matrícula, as IES públicas saíram de 4 vezes mais do que as faculdades lucrativas, em 2010, para pouco mais de duas vezes a razão apresentada pelos centros universitários, em 2022.

Neste contexto, de forma geral, é possível que os docentes das IES privadas brasileiras estejam sendo pressionados a aumentar quantitativamente sua produção e sua dedicação em termos de hora/aula. A eventual intensificação do regime de trabalho em função da sobrecarga de aulas/turmas, das exigências por maior produtividade docente e do respectivo aumento da carga horária real e extraclasse, conjugado à flexibilização do trabalho decorrente do incremento e/ou diversificação de tarefas a serem cumpridas, podem contribuir para a eventual diminuição da efetividade do princípio da liberdade acadêmica.

7.3.2. Programas de pós-graduação *stricto sensu*

O segundo indicador existente nas bases oficiais e de acesso público que pode ajudar a refletir a evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica é referente ao grau de participação em programas de pesquisa.

Para efeitos desta tese, e como indicador que influencia o princípio da liberdade acadêmica, o grau de participação em programas de pesquisa diz respeito à oportunidade que docentes e discentes podem ter em instituições que ofertam programas de pós-graduação de estarem mais próximas do contato com o “estado da arte” em suas respectivas disciplinas, além de oferecerem contribuição para o alcance do disposto no inciso V do art. 214 da Constituição Federal relativo à promoção humanística, científica e tecnológica do País. Tal fator pode proporcionar maior capacidade por parte de alunos e professores de propor caminhos de pesquisa, de abordagem da ciência e de promoção do saber, aproximando-se mais do exercício da liberdade acadêmica desejado pela sociedade brasileira por meio da Constituição Federal. As tabelas e os gráficos a seguir ilustram a evolução histórica desse indicador:

Tabela 21: Quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa (1998-2022)

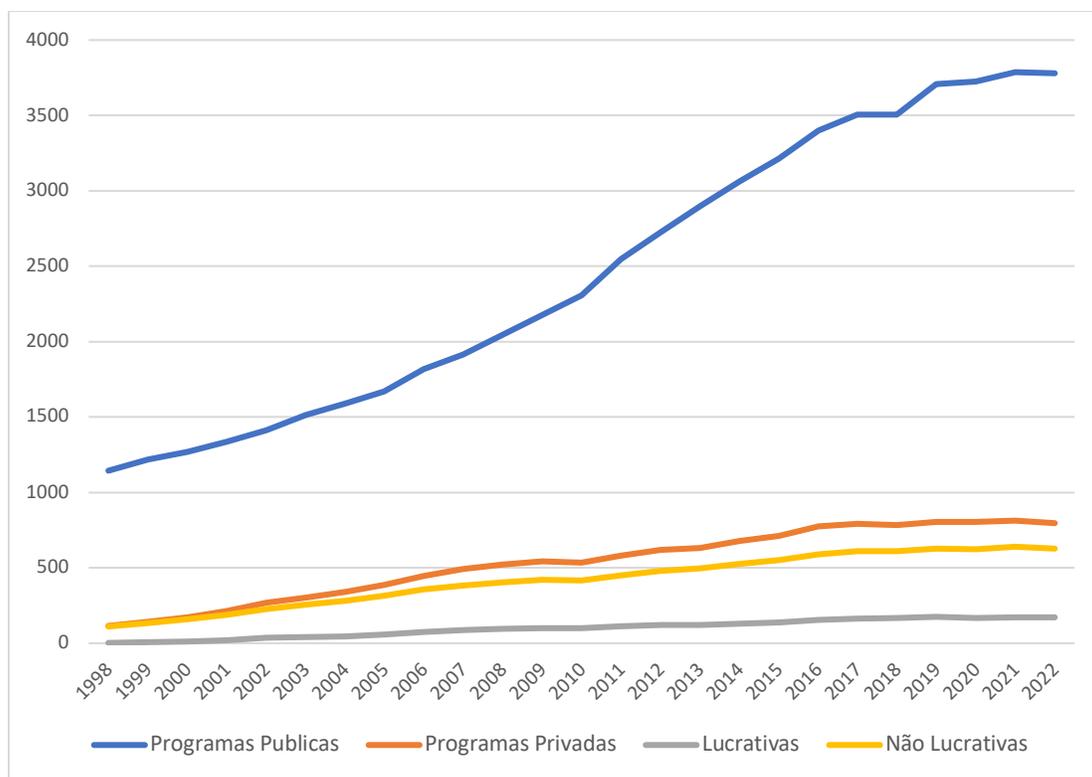
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas
1998	1144	115	2	111
1999	1220	143	6	135
2000	1267	172	10	158

2001	1337	213	20	190
2002	1413	270	36	227
2003	1514	304	41	254
2004	1590	340	47	283
2005	1670	387	58	314
2006	1818	447	74	356
2007	1916	492	89	383
2008	2045	522	97	403
2009	2176	542	100	422
2010	2305	535	99	418
2011	2548	580	111	451
2012	2723	619	119	479
2013	2897	631	120	495
2014	3064	676	130	524
2015	3216	710	137	552
2016	3401	773	156	591
2017	3505	791	165	611
2018	3504	785	169	612
2019	3707	805	175	627
2020	3723	803	169	625
2021	3787	813	173	640
2022	3780	797	170	627

Fonte: Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

*O número de programas em instituições privadas é maior do que a soma das lucrativas com as não lucrativas em razão da ausência de informação da base de dados da CAPES. A segregação foi realizada de forma manual, o que gerou dificuldade na completude das informações.

Gráfico 18: Quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu por categoria administrativa (1998-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

Da tabela e gráfico acima, observa-se de forma mais clara a interrupção no ritmo de crescimento da quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* a partir de 2018, tanto no que se refere aos programas privados, quanto no que tange aos programas públicos, que demonstravam trajetória importante de crescimento desde o início dos anos 2000.

A trajetória recente¹⁵⁷ da quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa e organização acadêmica pode ser visualizada por meio da tabela e do gráfico abaixo:

Tabela 22: Quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa e organização acadêmica (2013-2022)

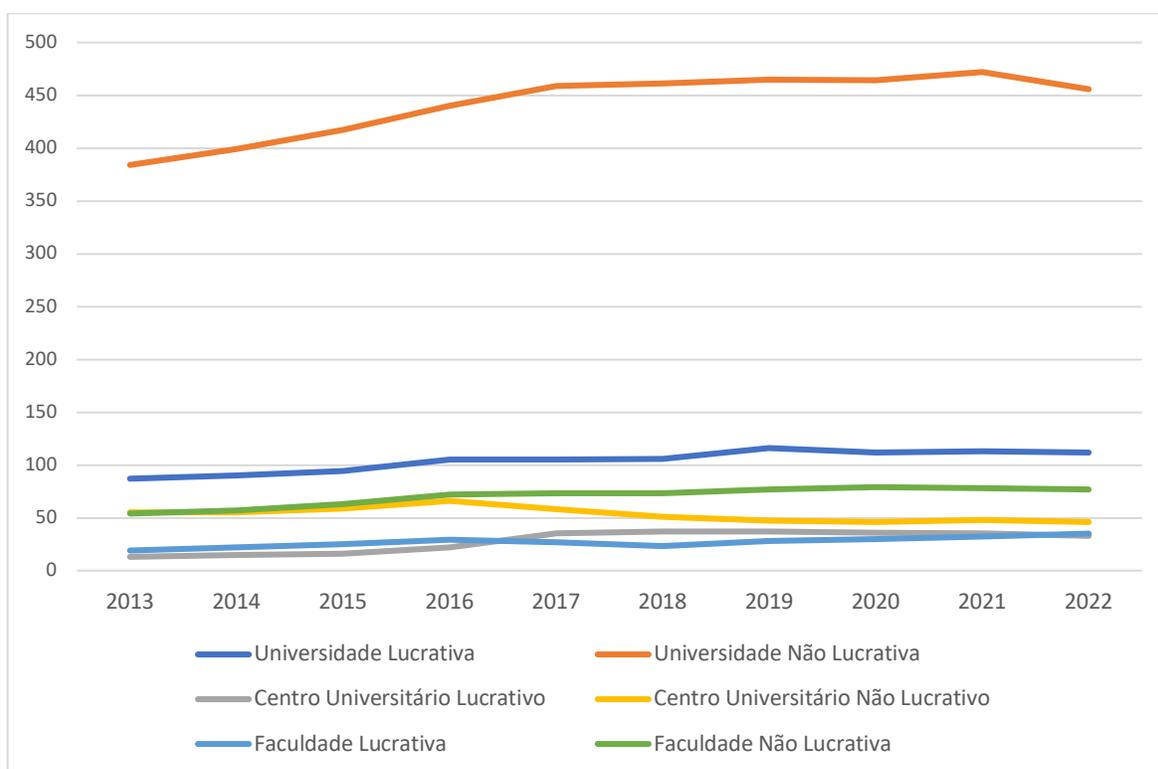
Ano	Universidade		Centro Universitário		Faculdade	
	Lucrativa	Não Lucrativa	Lucrativo	Não Lucrativo	Lucrativa	Não Lucrativa
2013	10	10	10	10	10	10
2014	10	10	10	10	10	10
2015	10	10	10	10	10	10
2016	10	10	10	10	10	10
2017	10	10	10	10	10	10
2018	10	10	10	10	10	10
2019	10	10	10	10	10	10
2020	10	10	10	10	10	10
2021	10	10	10	10	10	10
2022	10	10	10	10	10	10

¹⁵⁷ A Plataforma Sucupira traz dados desagregados por organização acadêmica e categoria administrativa a partir de 2013, ano de início da série histórica apresentada na tabela e gráfico seguintes por esta tese.

2013	87	384	13	55	19	54
2014	90	399	15	55	22	57
2015	94	417	16	59	25	63
2016	105	440	22	66	29	72
2017	105	459	35	58	27	73
2018	106	461	37	51	23	73
2019	116	465	37	47	28	77
2020	112	464	36	46	30	79
2021	113	472	35	48	32	78
2022	112	456	33	46	35	77

Fonte: Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

Gráfico 19: Quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa e organização acadêmica (2013-2022)



Fonte: Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

A tabela e o gráfico acima demonstram a enorme diferença entre as quantidades de programas de pós-graduação *stricto sensu* ofertados por universidade não lucrativas e os outros tipos institucionais. Em 2022, mais de 60% dos programas das instituições privadas eram ofertados

pelas universidades não lucrativas. Estas ofertavam quatro vezes mais programas de pós-graduação *stricto sensu* do que as universidades lucrativas, segundo tipo institucional com maior número de programas ofertados.

Dois aspectos merecem ainda destaque. O primeiro deles é a necessária consideração de que, apesar da maior expansão do número de matrículas em graduação, as universidades lucrativas ainda se encontram em patamar bastante inferior no que se refere à cultura de pesquisa quando comparadas com as universidades não lucrativas. O segundo aspecto a ser ressaltado é a situação dos centros universitários lucrativos. Apesar da enorme expansão das matrículas em graduação, conforme demonstrado no capítulo anterior, e em que pese o crescimento observado na oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, os centros lucrativos são o tipo institucional com menor número de programas ofertados, abaixo até das faculdades não lucrativas que vêm sofrendo acentuado declínio do número de matrículas em graduação nos últimos anos.

O segundo indicador relativo ao grau de participação em pesquisa refere-se à quantidade de matrículas em pós-graduação *stricto sensu* e à relação quantidade de matrículas em graduação por quantidade de matrículas em pós-graduação *stricto sensu*. Este indicador possui relação direta inclusive com uma das metas do Plano Nacional de Educação, a Meta 14, que tem o seguinte enunciado:

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

A Meta refere-se à elevação do número de matrículas para promover o atingimento dos quantitativos de mestres e doutores titulados por ano. As *proxies* ‘número de matrículas em pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa’ e ‘relação da quantidade de matrículas em graduação por quantidade de matrículas em pós-graduação *stricto sensu*’ são relevantes para esta tese, pois o que se deseja verificar é o grau de contato ou a probabilidade de conexão que o estudante pode ter com a pesquisa, e conseqüentemente com a fronteira do conhecimento, a depender do tipo de instituição em que este aluno está matriculado. E esses indicadores, além de disponíveis nas bases públicas oficiais (CAPES e INEP) são compreendidos por este trabalho como indicadores capazes de influenciar a efetividade do princípio da liberdade acadêmica e, no caso das universidades, também sua autonomia. A tabela e gráfico a seguir demonstram a evolução

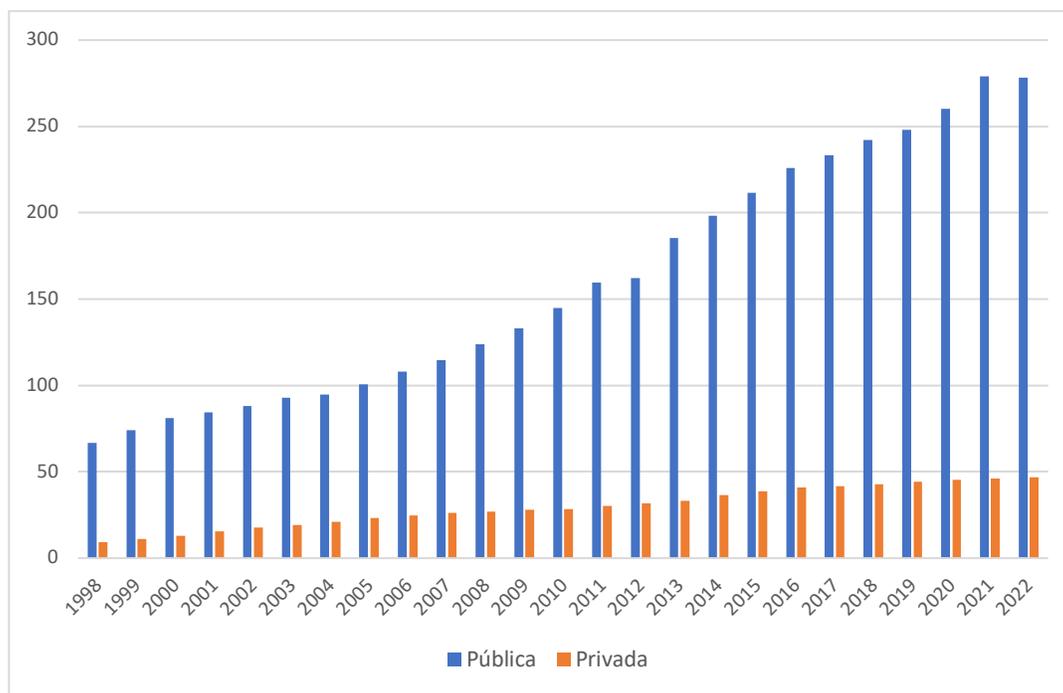
da quantidade de matrículas por categoria administrativa nos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil.

Tabela 23: Quantidade de matrículas (em milhares) em pós-graduação *stricto sensu* (em milhares) por categoria administrativa e taxas de crescimento anuais (em %) de públicas e privadas (1998-2022)

	Matrículas em pós-graduação <i>stricto sensu</i>				Tx cresc Públicas	Tx cresc Privadas
	Pública	Privada	Lucrativas	Não Lucrativas		
1998	66,9	9,1	-	-	-	-
1999	74	11,2	-	-	10,6	23,1
2000	81	12,9	-	-	9,5	15,2
2001	84,6	15,6	-	-	4,4	20,9
2002	88	17,8	-	-	4,0	14,1
2003	93	19,3	-	-	5,7	8,4
2004	94,9	21,2	-	-	2,0	9,8
2005	100,7	23,1	-	-	6,1	9,0
2006	107,9	24,7	-	-	7,1	6,9
2007	114,8	26,2	-	-	6,4	6,1
2008	123,9	26,9	-	-	7,9	2,7
2009	133,1	28	-	-	7,4	4,1
2010	144,9	28,4	5,3	22,2	8,9	1,4
2011	159,6	30,3	5,6	23,7	10,1	6,7
2012	162,1	31,6	5,8	24,7	1,6	4,3
2013	185,4	33,2	6,1	25,9	14,4	5,1
2014	198,3	36,5	6,8	28,5	7,0	9,9
2015	211,6	38,9	7,2	30,4	6,7	6,6
2016	225,9	40,8	7,5	31,9	6,8	4,9
2017	233,3	41,8	7,7	32,7	3,3	2,5
2018	242,3	42,9	7,9	33,5	3,9	2,6
2019	248,1	44,3	8,2	34,6	2,4	3,3
2020	260,2	45,3	8,4	35,4	4,9	2,3
2021	279,1	46,04	8,5	36,0	7,3	1,6
2022	278,3	46,9	8,7	36,7	-0,3	2,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

Gráfico 20: Quantidade de matrículas (em milhares) em pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa (1998-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

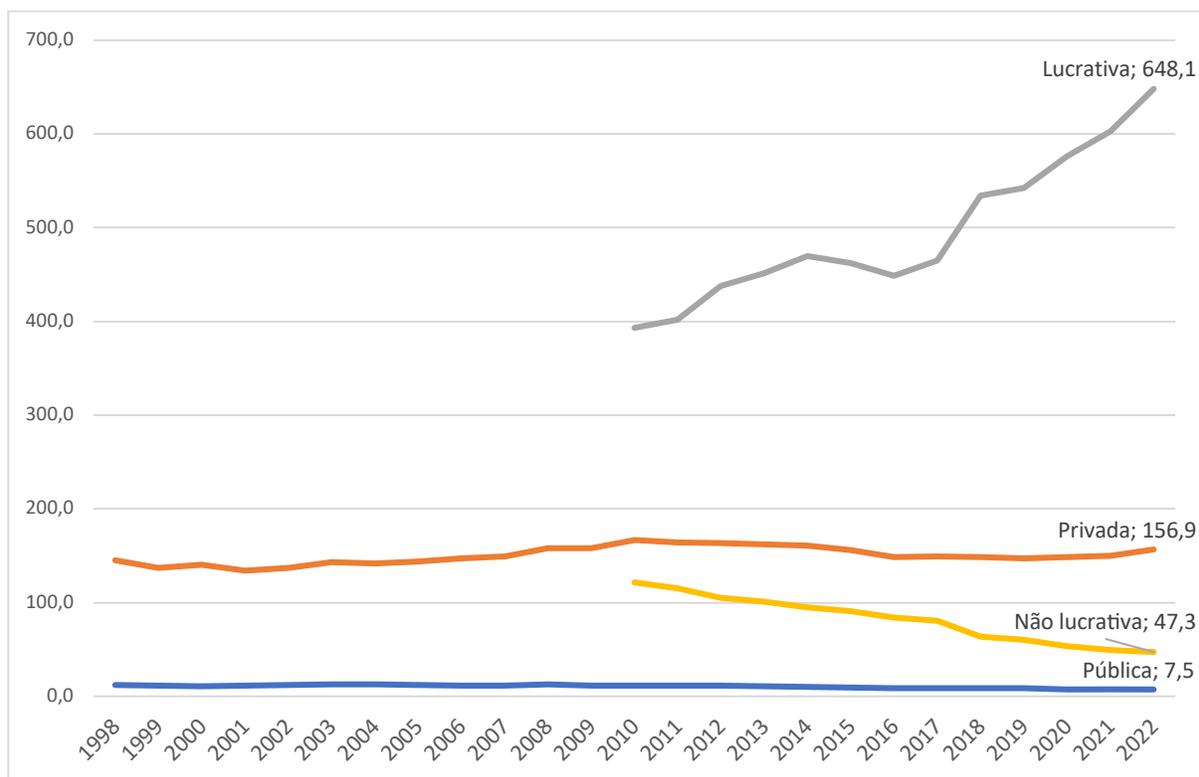
A tabela e o gráficos acima demonstram, primeiramente, haver um crescimento praticamente contínuo (excetuando-se a queda observada no ano de 2022) do número de matrículas anuais em programas de pós-graduação *stricto sensu*, com taxas de crescimento equivalentes entre instituições públicas e instituições privadas.

Os mesmos dados mostram ainda a alta participação relativa, de 82%, em 2022, das instituições públicas nos programas de pós-graduação e de 86% das matrículas no mesmo ano. Apesar do crescimento, as instituições privadas lucrativas possuem participação relativa baixa (estimativa de aproximadamente 3,7%, em 2022) nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, e de aproximadamente 2,7% no número de matrículas. Caso se considere a alta participação relativa das IES lucrativas no número de matrículas em graduação (60% em 2022), há uma clara focalização dessas instituições no ensino em detrimento da pesquisa. Esta característica de baixa possibilidade de produção científica nessas IES pode refletir condições que na prática representam limitações à liberdade acadêmica dos docentes em razão da menor capacidade de promoção de estudos críticos sobre a realidade e sobre o próprio projeto pedagógico lecionado.

No caso das IES privadas não lucrativas, há uma quantidade importante de programas e de matrículas em pós-graduação *stricto sensu*. O número de matrículas nessas instituições representou, em 2022, pouco mais de 11%, percentual equivalente à participação de 18% na quantidade de matrículas em graduação também no ano de 2022. Nesse indicador, as IES privadas não lucrativas acabam se aproximando mais do modelo de oferta das IES públicas, que apresentam uma relação mais aproximada entre matrículas em cursos de graduação e matrículas em pós-graduação *stricto sensu*.

A relação quantidade de matrículas em graduação por quantidade de matrículas de pós-graduação *stricto sensu*, consideradas as diferentes categorias administrativas, ajuda a esclarecer o impacto na liberdade acadêmica também sobre os discentes. Por analogia com as quantidades de programas de pós-graduação *stricto sensu*, a relação entre o número de estudantes de graduação por estudante de pós-graduação *stricto sensu*, separados por tipo institucionais, pode ser observada conforme segue:

Gráfico 21: Relação matrículas em graduação por matrículas em pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa (1998-2022)



Fonte: Censo da Educação Superior do INEP e Plataforma Sucupira Capes (vários anos).

Ou seja, a análise da relação quantidade de matrículas em graduação por quantidade de matrículas de pós-graduação demonstra a enorme diferença entre instituições públicas e instituições privadas. Enquanto nas públicas¹⁵⁸ há menos de 10 estudantes de graduação para cada estudante de pós-graduação *stricto sensu*, com estabilidade na trajetória observada, nas instituições lucrativas a relação se aproxima de 650 graduandos para cada estudante de mestrado e doutorado, em trajetória de alta elevação. Esse fenômeno demonstra que o estudante de graduação de instituições privadas lucrativas está cada vez mais distante do estudante de pós-graduação de sua própria instituição ou de instituições da mesma categoria administrativa, mais especificamente com fins lucrativos.

7.3.3. O índice de liberdade acadêmica

Esta subseção apresentará de forma breve o projeto do Índice de Liberdade Acadêmica que tem utilizado uma série de dados de diversos países para estabelecer uma análise comparativa temporal acerca da evolução da liberdade acadêmica e sua possível violação ao redor do mundo. Os indicadores desse projeto, apesar de não se enquadrarem como indicadores publicados pelas bases oficiais dos órgãos educacionais brasileiros, podem auxiliar no esclarecimento da trajetória nacional em perspectiva comparada no que concerne à evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica.

Em 2019, foi lançado o projeto do Índice de Liberdade Acadêmica, a partir da colaboração entre o Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), o Instituto V-Dem, a Scholars at Risk Network, e o Global Public Policy Institute (GPPi).¹⁵⁹ O Índice de Liberdade Acadêmica é uma avaliação da liberdade acadêmica que utiliza um conjunto de dados de séries temporais que remonta a 1900. (SPANNAGEL & KINZELBACH, 2022). Atualmente, V-Dem e FAU tocam o projeto com o apoio financeiro da German Volkswagen Foundation. As pontuações do Índice de

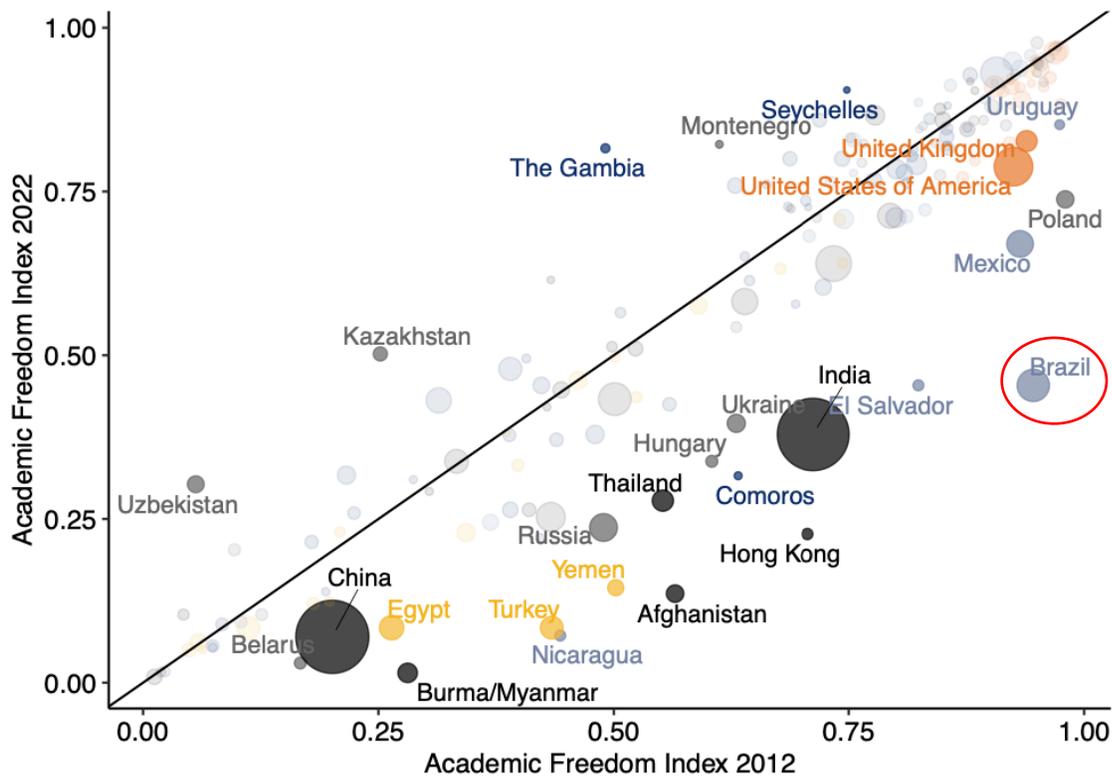
¹⁵⁸ Importante ressaltar que, entre as instituições públicas, há um contingente de entidades de pesquisa que não necessariamente ofertam educação superior. Esse contingente, no entanto, é somente um baixo percentual das matrículas e programas de pós-graduação *stricto sensu*. Desse modo, a comparação não é inadequada, podendo ser aceita como referência da distância entre as IES públicas e as IES privadas nesse indicador.

¹⁵⁹ Para maiores detalhes sobre o projeto, acessar o site do Instituto V-Dem no seguinte endereço eletrônico: <https://www.v-dem.net/our-work/research-programs/academic-freedom/>

Liberdade Acadêmica utilizam cinco indicadores, que por sua vez são baseados em avaliações de quase dois mil especialistas de diversos países.

Conforme dados coletados pelo projeto, o Brasil apresentou, em 2022, uma pontuação comparativamente baixa no índice de liberdade acadêmica em relação aos outros países avaliados e se colocou em posição relativamente modesta se comparada à sua posição dez anos antes. A figura a seguir demonstra a mudança ocorrida nos últimos anos, entre 2012 e 2022:

Figura 4: Índice de liberdade acadêmica de países selecionados (comparação entre 2012 e 2022)

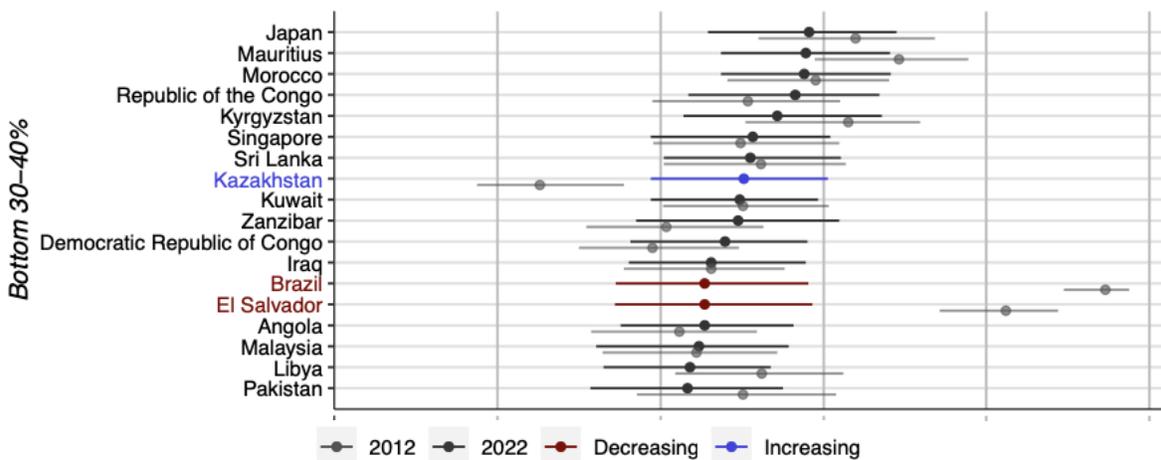


Fonte: Formatação própria com base no Academic Freedom Index (Update 2023). Disponível em: https://academic-freedom-index.net/research/Academic_Freedom_Index_Update.pdf.

O Brasil, de acordo com a Figura acima, teve uma queda acentuada de 2012 a 2022 em sua pontuação. No ano de 2012, o índice de liberdade acadêmica, que era de aproximadamente 1 ponto, caiu para menos de 0,5 ponto, em 2022. O país chegou em 2022 ao quadrante dos 30-40% com

índice de liberdade acadêmica abaixo de diversos países que compõem o estudo. Esse quadrante é composto por países que não são necessariamente reconhecidos por apresentarem instituições democráticas de grande relevo. A figura a seguir mostra os países que fazem parte do mesmo quadrante identificado para o Brasil no ano de 2022:

Figura 5: Índice de liberdade acadêmica de países selecionados (países do quadrante 30-40% em 2022)



Fonte: Formatação própria com base no Academic Freedom Index (Update 2023). Disponível em: https://academic-freedom-index.net/research/Academic_Freedom_Index_Update.pdf.

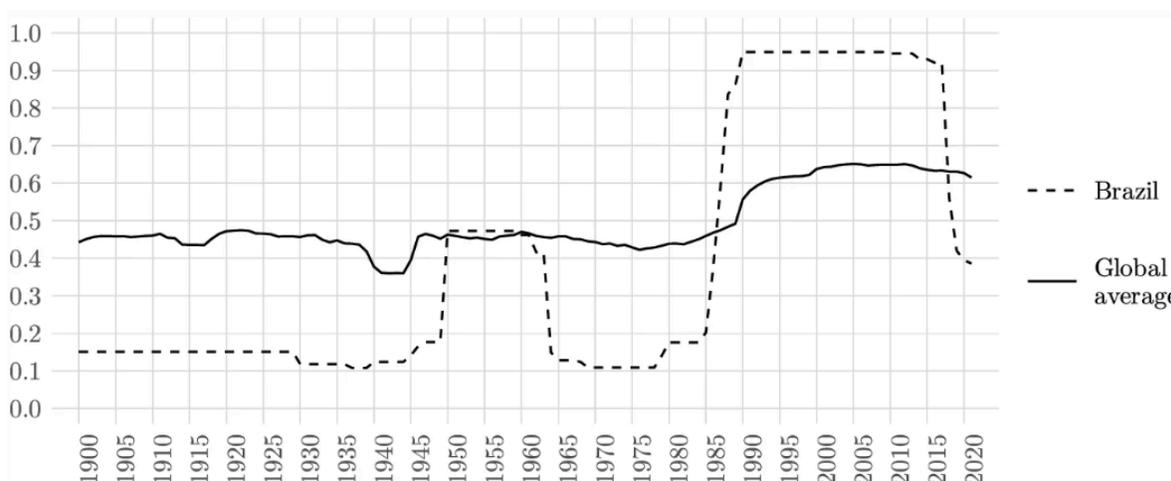
O projeto do Índice de Liberdade Acadêmica apresentou relatório específico para o Brasil. De acordo com esse estudo, a queda do índice do país, entre os anos de 2012 e 2020, deveu-se à crescente polarização política no Brasil, o que acabou agravando problemas pré-existent na regulamentação e na governança do ensino superior. O citado relatório, coordenado pelo professor Conrado Hübner Mendes, aponta as ameaças que o princípio da liberdade acadêmica sofreu, tais como:

“[C]ortes orçamentários significativos e congelamentos; ordens judiciais censurando debates políticos nos campi; canais de denúncia de denúncias políticas e ideológicas; novas leis e interpretações que afetam a governança institucional; e declarações falsas sobre a comunidade acadêmica e bolsa de estudos como um todo. Repercutindo e amplificando algumas dessas ameaças, certos grupos compostos por acadêmicos e não acadêmicos acusaram as universidades de promover a “doutrinação” esquerdista e estão pressionando por restrições a certos conteúdos nos currículos e aulas.” (MENDES, 2020, p. 4, tradução livre)

Ainda segundo o relatório, as medidas do governo brasileiro foram impostas de cima para baixo e representaram ataques institucionais e discursivos constantes, criando um ambiente hostil no meio acadêmico. A comunidade acadêmica conseguiu resistir a certas medidas por meio de ferramentas midiáticas e de coordenação das redes de professores, pesquisadores e colaboradores. Isso revela que, conforme sublinhado por Conrado Hübner Mendes, “[a] eficácia das proteções constitucionais à liberdade acadêmica depende em grande parte de decisões judiciais (...), bem como da constante mobilização da sociedade civil.” (MENDES, 2020, p. 4, tradução livre)

A trajetória do índice de liberdade acadêmica no Brasil foi objeto de um estudo específico (SPANNAGEL & KINZELBACH, 2022), vinculado ao projeto das entidades responsáveis pela construção do Índice de Liberdade Acadêmica, citadas nesta seção. De acordo com esse estudo, a trajetória brasileira, desde 1900, pode ser visualizada e comparada com a média global na figura a seguir:

Figura 6: Índice de liberdade acadêmica do Brasil em comparação com a média global (1900-2020)



Fonte: SPANNAGEL, J., KINZELBACH, K. The Academic Freedom Index and Its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data. *Qual Quant* (2022). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11135-022-01544-0>

Conforme defendido no estudo de Spannagel e Kinzelbach, a liberdade acadêmica é fundamental para “o progresso científico, a busca da verdade, a colaboração em pesquisa e o ensino superior de qualidade.” (SPANNAGEL & KINZELBACH, 2022) Além disso, os autores afirmam

que, apesar de muitos compromissos estabelecidos por universidades e até por Estados no sentido de salvaguardar a liberdade acadêmica, ela estaria sob ataque em muitos lugares. Há, no entanto, admitem os pesquisadores, falta de dados adequados, o que tem dificultado o estudo do fenômeno “de forma mais sistemática em escala global e [tem impedido] os esforços dos formuladores de políticas e defensores de monitorar e agir sobre tais violações.” (SPANNAGEL & KINZELBACH, 2022)

A liberdade acadêmica, conforme relatada nesta seção, se articula de forma muito próxima com outro princípio estabelecido no mesmo artigo 206 da CF: o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. A liberdade acadêmica, conforme Rodrigues e Oliveira, conjuga-se com a utilização de “métodos, metodologias, estratégias e instrumentos à sua escolha [do docente], dentre aqueles legal e pedagogicamente autorizados e reconhecidos (é o pluralismo de concepções pedagógicas presente no bojo do inciso III do artigo 206 da Constituição).” (RODRIGUES, & OLIVEIRA, 2019, p. 163). E o princípio do pluralismo é o que se passa a analisar no próximo capítulo desta tese, considerada também a coexistência de instituições públicas e privadas.

8. Pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas

8.1. Considerações iniciais

O terceiro princípio constitucional educacional orientador dos anseios da sociedade brasileira refere-se ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e à coexistência de instituições públicas e privadas, expresso no texto constitucional (art. 206, inciso III) nos seguintes termos:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*

Este princípio divide-se em duas partes, sendo a segunda parte uma ênfase a um aspecto relacionado ao pluralismo que o constituinte buscou ressaltar e não um princípio apartado da primeira parte. O presente trabalho trata de forma didática este princípio como “pluralismo pedagógico e diversidade institucional”.

Importante ressaltar que este princípio não se refere à noção socioeconômico-cultural que reveste o uso corrente da expressão “diversidade”. Ou seja, não será objeto de investigação neste capítulo a diversidade da demanda por educação superior no Brasil, que envolveria as características relativas ao alunado no que concerne, por exemplo, a aspectos como gênero, cor e renda. Também não diz respeito aos aspectos da desigualdade da oferta regional, tema que já foi abordado no capítulo 6. Trata-se, outrossim, de princípio que direciona a diversidade de ideias e de concepções, retratadas a partir da atuação das instituições de educação superior, por meio da oferta de cursos superiores de graduação, além do aspecto da coexistência entre IES públicas e privadas.

Alguns indicadores existentes nas bases públicas oficiais são capazes de demonstrar a trajetória do grau de efetividade desse princípio. O primeiro e mais direto deles diz respeito ao *grau de concentração institucional*, que pode ser observado pela relação entre a quantidade de grupos educacionais e os respectivos números de matrículas anuais. Essa relação de concentração, em perspectiva histórica, pode demonstrar o processo de consolidação que vem caracterizando o setor educacional nos últimos anos.

O segundo indicador a iluminar a evolução da efetividade desse princípio, e que também pode ser extraído das bases oficiais em série histórica, é o *grau de concentração docente*. Ou seja, os dados permitem analisar a quantidade de docentes por matrícula ano a ano para que se verifique a trajetória e as possíveis tendências desse fenômeno. Pressupõe-se que o menor número relativo de docentes indicará a menor efetividade do princípio.

O terceiro indicador refere-se ao grau de concentração do conhecimento, isto é, objetiva-se pesquisar a evolução da *dispersão ou da diversidade de áreas do conhecimento* abarcadas pelas vagas oferecidas e pelas matrículas anuais para cada categoria administrativa.

O quarto indicador, o *percentual de matrículas novas em IES públicas*, é aquele que se refere especificamente à segunda parte do princípio, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Quanto a este indicador, o próprio Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabeleceu um objetivo específico dentro da Meta 12, o de que até 2024, pelo menos 40% das novas matrículas deverão ser realizadas em instituições públicas.

O quadro a seguir resume os indicadores e apresenta a principal fonte de obtenção dos dados tratados na confecção dessa tese:

Quadro 8: Indicadores das bases de dados oficiais para aferição da efetividade do princípio do Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais	Principais Fontes
Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional	Grau de concentração institucional (relação IES ou Grupo/matricula)	Censo Educacional, Sistema SEI e de Jurisprudência do CADE
	Grau de concentração docente (relação docente/matricula)	
	Percentual de matrículas por área (grau de dispersão do conhecimento)	
	Percentual de matrículas novas em IES públicas	

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores que podem auxiliar a observação da evolução do princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional, a partir dos dados extraídos do Censo do Ensino Superior do INEP, divulgado anualmente, são os seguintes:

Quadro 9: Indicadores de diversidade à educação superior da Sinopse do Censo do Ensino Superior do INEP

1 - DADOS GERAIS DA INSTITUIÇÃO	Relação com algum princípio?	Qual?	Problema?
1.1 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES	Sim	Diversidade	Não captura IES de um mesmo grupo, mas será utilizado para ponderar a evolução dos outros indicadores por categoria administrativa
1.2 - Número de Cursos, Matrículas, Concluintes, Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos em Cursos de Graduação - Presenciais e a Distância, por Organização Acadêmica e Grau Acadêmico (Bacharelado, Licenciatura, Tecnólogo e Não Aplicável), segundo a Categoria Administrativa das IES	Sim	Diversidade	Não identificado
1.14 - Dados Gerais dos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Categoria Administrativa das IES, segundo as Áreas Gerais, Áreas Detalhadas e Tipo de Cursos - Brasil	Sim	Diversidade	Não identificado - usar matrícula em áreas gerais
2 - RECURSOS HUMANOS			
2.8 - Relação Matrículas dos Cursos de Graduação Presenciais/Função Docente em Exercício, por Organização Acadêmica, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES	Sim	Diversidade	Não identificado

Fonte: Elaboração própria com base na Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

O quadro acima apresenta os indicadores que são capazes de refletir o processo de evolução do princípio em análise. Além destes indicadores, serão consideradas informações acerca do processo de consolidação do setor de educação superior privada, a partir de dados dos atos de concentração do CADE desde 2001 a 2022. Será demonstrado neste capítulo, especialmente, a relação entre a diminuição do número de grandes grupos econômicos educacionais do setor cada vez com maior controle sobre mantenedoras e mantidas nos últimos anos. Tal aspecto acompanha a lógica da cultura econômica, já tratada na primeira parte desta tese.

Para os indicadores relacionados ao princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional, o padrão de validação jurídica (PVJ) a ser considerado refere-se à análise comparativa em momentos distintos dentro de suas curvas evolutivas. Serão demonstrados o grau intrínseco de evolução no tempo dos princípios constitucionais e sua institucionalidade empírica e as diferenças entre os modelos institucionais brasileiros. Neste caso, a eventual diminuição de diversificação da oferta institucional, docente e em áreas do conhecimento podem ser indicadores

a influenciar a efetividade do pluralismo pedagógico. No que concerne ao aspecto da diversidade institucional, a Meta 12 do PNE (40% públicas) será o padrão de referência ou o PVJ utilizado.

Juntamente com a análise dos dados especificamente, um fato relevante será apresentado referente à quase ausência de menção, e muito menos detalhamento, do tema da diversidade nos atos de concentração do setor educacional na história dos julgados e pareceres decisórios do CADE.

8.2. A evolução da efetividade do pluralismo pedagógico e da diversidade institucional

8.2.1. Os grupos consolidadores da educação superior brasileira

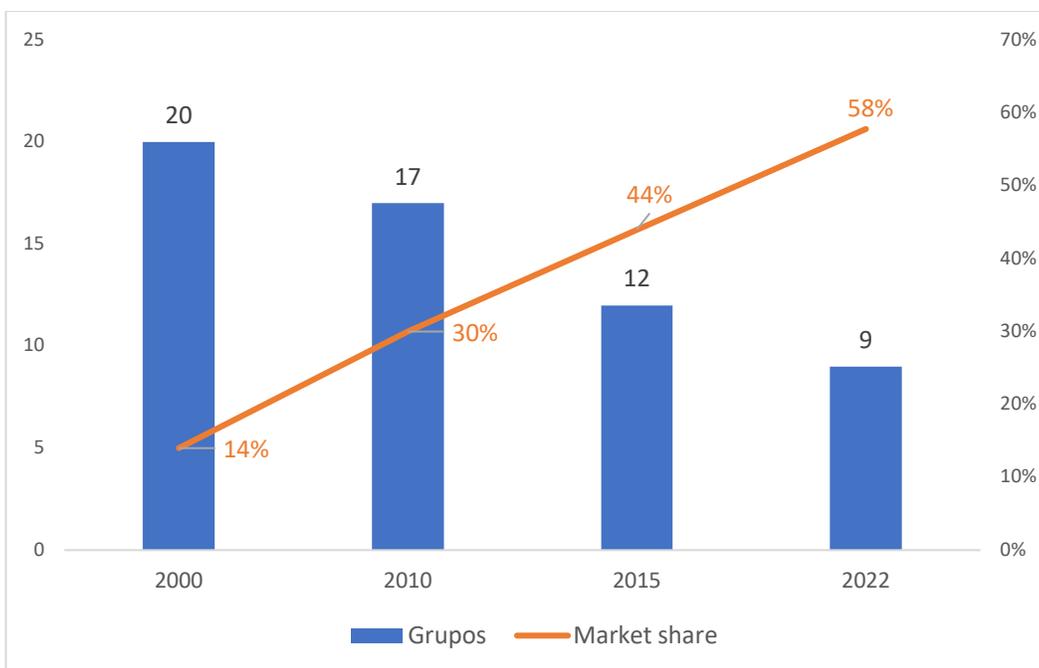
Nas últimas décadas, tem ocorrido um processo acelerado de consolidação do setor de educação superior privada no Brasil. Para ilustrar essa afirmação, basta observar que, no ano 2000, os 20 maiores grupos econômicos educacionais consolidadores detinham em torno de 14% do total das matrículas discentes. Dez anos depois, em 2010, as 17 maiores empresas representavam 30% do número de matrículas e 25% do faturamento total do setor. Em 2015, os 12 maiores grupos passaram a deter 44% do total dos estudantes matriculados e 36% do faturamento total do setor¹⁶⁰ (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 88). Em 2022, os 9 maiores grupos passaram a responder por aproximadamente 58% das matrículas privadas do ensino superior (HOPER EDUCAÇÃO, 2023, p. 88).¹⁶¹

De acordo com a consultoria Hoper Educação, “[o] fenômeno de concentração de mercado no setor de educação privada no Brasil é uma realidade, que não terá retrocesso” (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 102).

Gráfico 22: Número de grupos consolidadores (barras) e respectivos percentuais anuais de estudantes matriculados (linhas) – 2000-2022

¹⁶⁰ Ver Voto do Conselheiro Alessandro Octaviani Luis no AC n° 08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta), processo do Sistema SEI, Vol. 8, fls. 1814-1962.

¹⁶¹ Dentro dos 9 maiores grupos, já estão sendo consideradas a aquisição da Laureate pela Ânima, da Fael pela SER e da Unicesumar pela Vitru.

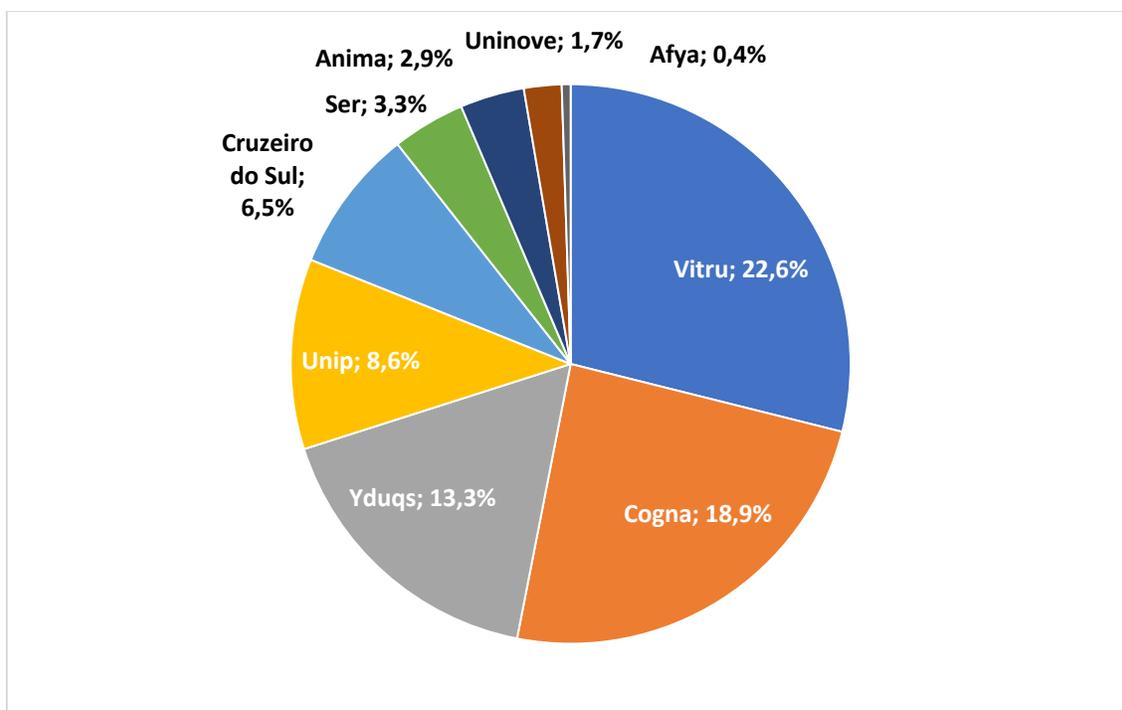


Fonte: Hoper Educação (2016, 2021 e 2023) e Sistema SEI/CADE.

*Já consideradas os últimos atos de concentração de 2021 entre Anima e Laureate, entre Vitru e Unicesumar e entre Ser e Fael.

Se forem consideradas somente as matrículas na modalidade a distância, a participação de mercado dos 9 (nove) maiores *players* desse setor, após os últimos atos de concentração de 2021, representa aproximadamente 78,1% do mercado nacional EaD (HOPER EDUCAÇÃO, 2023, p. 93).

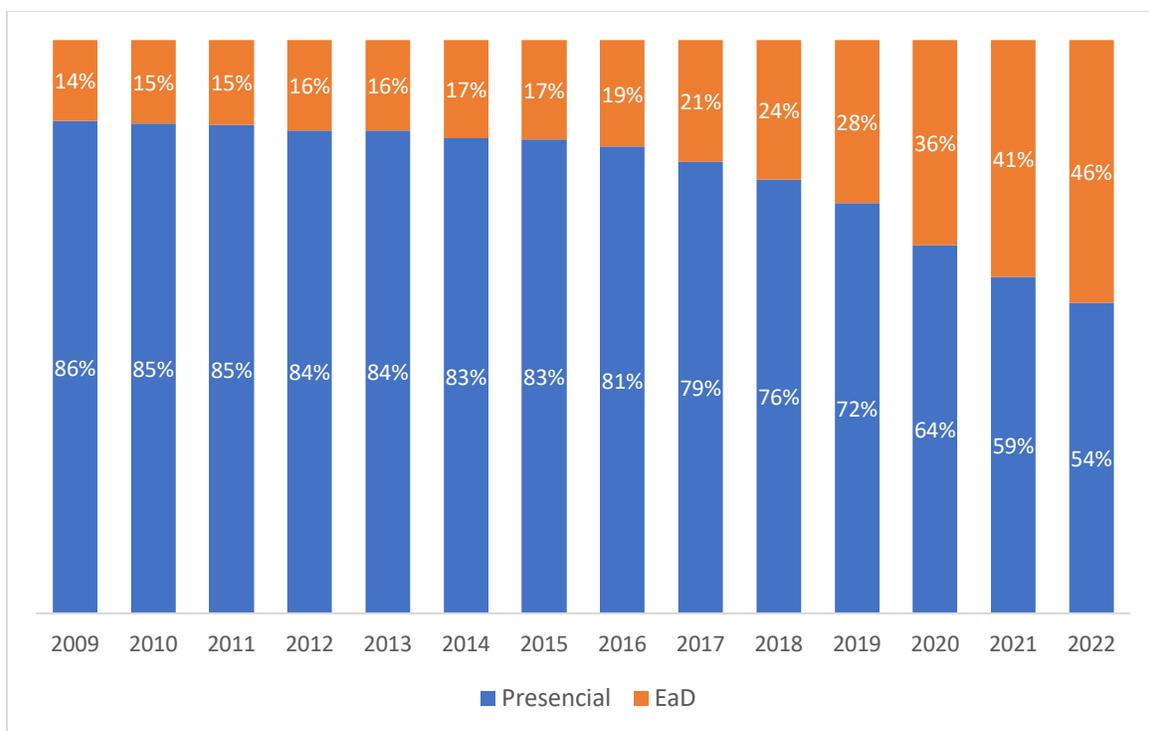
Gráfico 23: Grupos consolidadores em EaD com respectivos percentuais de participação de mercado (com base em matrículas) – 2021



Fonte: Elaboração própria com base em Hoper Educação (2023).

Importante destacar que o gráfico acima já incorpora as seguintes aquisições: o Grupo Ser Educacional adquiriu a Fael (AC nº 08700.003774/2021-40); e a Vitru adquiriu a Unicesumar (AC nº 08700.006138/2021-70). De qualquer forma, cabe ressaltar o processo de concentração no mercado EaD, que cresceu de forma exponencial principalmente nos últimos cinco anos. Os gráficos e tabela a seguir apresentam o panorama evolutivo da EaD no Brasil.

Gráfico 24: Percentual relativo da quantidade de matrículas totais por modalidade (presencial e EaD) de 2009 a 2022 (em milhares)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

O que se demonstra é que, em pouco mais de uma década, a participação relativa do EaD no conjunto total de matrículas em cursos de graduação no Brasil saltou de 14%, em 2009, para 46%, em 2022. É possível que a taxa de crescimento da participação relativa do EaD diminua nos próximos anos, mas, considerando a proporção de ingressantes observada no Censo da Educação Superior 2022¹⁶², a tendência é a de que ela continue crescendo em detrimento do ensino presencial. E esse crescimento é fundado, em grande medida, na transformação de cursos presenciais (especialmente os cursos noturnos)¹⁶³, ofertados por IES privadas lucrativas, em cursos a distância. A tabela abaixo demonstra o crescimento das matrículas em EaD nas IES privadas de 2010 a 2022:

Tabela 24: Quantidade de matrículas em graduação presenciais e EaD em IES privadas, taxas de crescimento (em %) e resultado quantitativo (2015-2022)

¹⁶² De acordo com o Censo da Educação Superior 2022, divulgado pelo INEP, do total de 4,7 milhões de ingressantes na educação superior, no ano de 2022, a modalidade a distância foi responsável por 63% ou 3,1 milhões de matrículas em cursos de graduação.

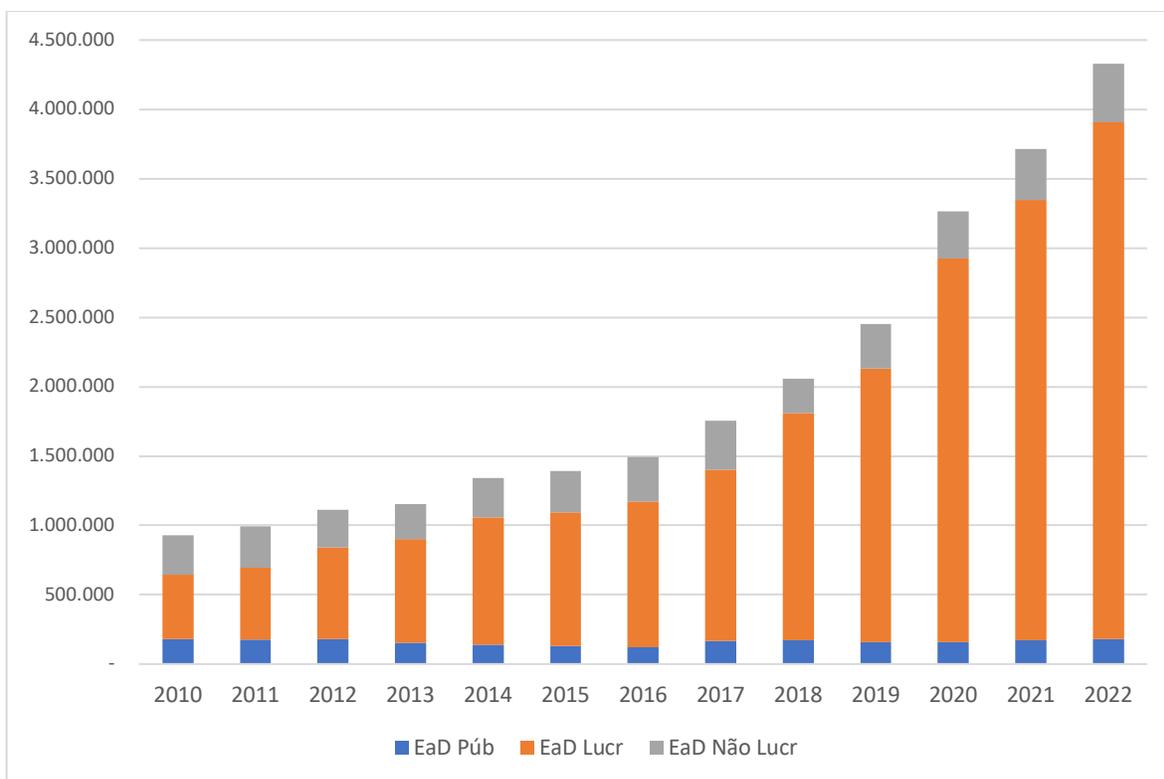
¹⁶³ A título ilustrativo, o percentual de cursos noturnos sobre o total de cursos presenciais caiu de 63,5%, em 2010, para 54,5%, em 2021, conforme análise das Sinopses dos respectivos anos dos Censos da Educação Superior do INEP.

Ano	Total Privadas	Presencial	EaD
2015	6080,989	4.815,602	1.265,387
2016	6061,756	4.689,930	1.371,826
2017	6242,825	4.651,412	1.591,413
2018	6373,913	4.490,329	1.883,584
2019	6524,108	4.231,500	2.292,608
2020	6724,339	3.618,568	3.105,771
2021	6908,214	3.364,065	3.544,149
2022	7367,363	3.218,686	4.148,677
% cresc	21%	-33%	228%
2022-2015	1286,374	-1596,916	2883,290

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos)

No que se refere à diferença entre o crescimento da modalidade EaD em IES privadas em relação à graduação presencial, é possível afirmar que, da evolução da modalidade a distância, cerca de 55% das matrículas adicionadas entre os anos de 2015 e 2022 originaram-se da queda da modalidade presencial. Majoritariamente, as taxas de crescimento da EaD foram alavancadas por IES com fins lucrativos no Brasil, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 25: Quantidade de matrículas em EaD por categoria administrativa – 2010-2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A próxima tabela apresenta as quantidades e as respectivas taxas de crescimento anual por categoria administrativa. Importante considerar que, no ano de 2022, as matrículas na modalidade EaD em IES lucrativas chegaram ao percentual de 66,2% do total das matrículas (presenciais + EaD) dessa categoria.

Tabela 25: Quantidade de matrículas em graduação EaD e taxas de crescimento anuais (em %) por categoria administrativa (2010-2022)

	EaD Públicas	EaD Lucrativas	EaD Não Lucrativas	Taxa cresc Públicas	Taxa cresc lucrativas	Taxa cresc não lucrativas
2009	172.696	-	-	-	-	-
2010	181.602	463.984	285.334	5,2	-	-
2011	177.924	515.160	299.978	-2,0	11,0	5,1
2012	181.624	659.629	272.705	2,1	28,0	-9,1
2013	154.553	748.157	250.930	-14,9	13,4	-8,0
2014	139.373	918.371	284.132	-9,8	22,8	13,2

2015	128.393	964.209	301.178	-7,9	5,0	6,0
2016	122.601	1.050.088	321.738	-4,5	8,9	6,8
2017	165.572	1.233.825	357.588	35,0	17,5	11,1
2018	172.927	1.635.555	248.029	4,4	32,6	-30,6
2019	157.657	1.973.751	318.857	-8,8	20,7	28,6
2020	157.372	2.769.730	336.041	-0,2	40,3	5,4
2021	172.221	3.173.511	370.638	9,4	14,6	10,3
2022	182.257	3.726.875	421.802	5,8	17,4	13,8
Cresc total (2010-22)		-	-	2,4%	623%	40,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Os gráficos e tabela acima demonstram de forma clara o processo de crescimento da EaD e a consolidação do setor.¹⁶⁴ Dentre os princípios constitucionais relativos ao direito social fundamental à educação superior encontra-se o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, que pode ser traduzido como o *princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional*. O que se observa atualmente é que os projetos construídos pelas IES pertencentes a grandes grupos apresentam características de homogeneidade. Tal fato pode ser uma decorrência lógica da estratégia desses grupos cuja principal característica é a “eficiência em gestão, com ênfase no controle de custos e ganhos de escala, tais como: compra de insumos educacionais, *back office* integrado e padronização acadêmica” (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 113).

Outro dado importante para a análise da concentração do setor diz respeito às organizações acadêmicas. É possível observar na sequência a evolução da quantidade de IES privadas brasileiras.

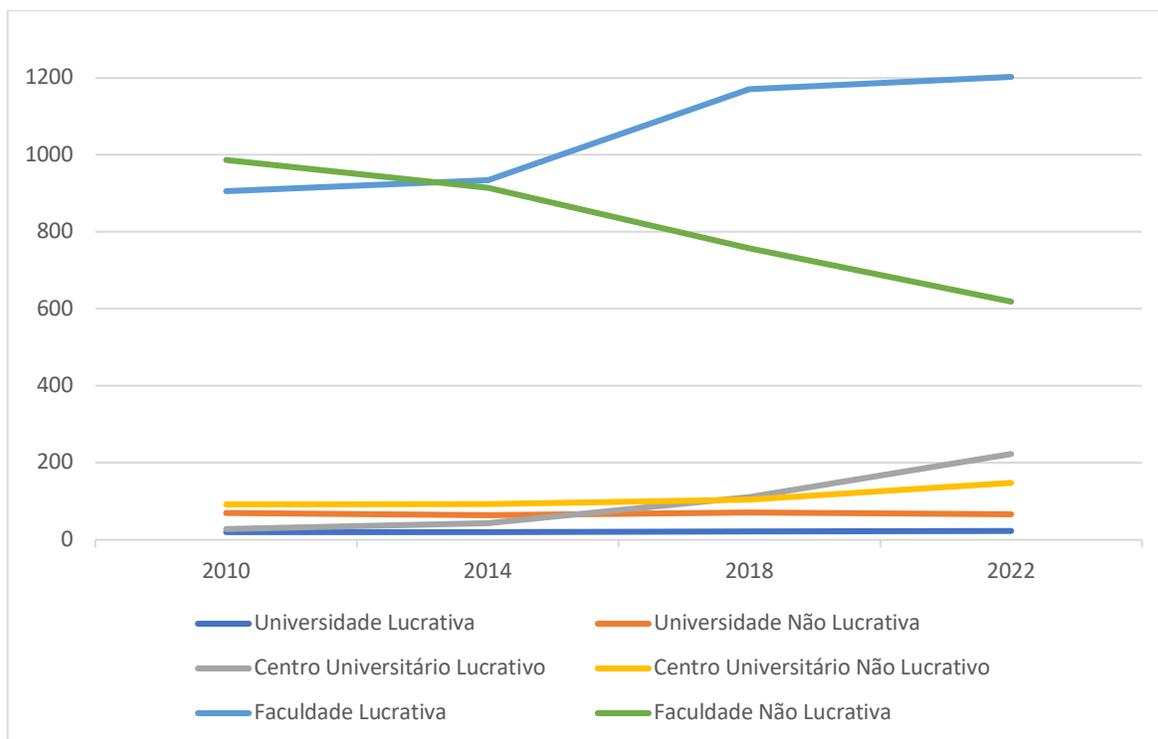
¹⁶⁴ Apesar do processo de consolidação do setor, acelerado pela expansão da EaD, os usos e efeitos do crescimento da EaD ainda está por ser estudado em detalhe. Mas é possível afirmar que a modalidade a distância se expandiu após as mudanças regulatórias ocorridas principalmente no ano de 2017. A defesa que se fazia, àquela época (e possivelmente ainda hoje), da modalidade era a de que o ensino a distância tinha em si a aura da inovação e consequentemente revestia-se de bom patamar de qualidade, discurso que adotava inclusive visão depreciativa sobre o ideal de universidade. A afirmação de Marcelo Furtado parece adequada ao fenômeno: “em função de vivermos em um tempo em que o novo parece vir com um selo de qualidade, que dispensa qualquer exame de qualidade ou prova em contrário, bastando a mera novidade, dizer que a universidade é anacrônica, que não atende ao mundo atual, é um discurso fácil, de audiência certa” (FURTADO, 2020, p. 71).

Tabela 26: Quantidade IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))

Ano	Universidade		Centro Universitário		Faculdade		Total IES Privadas
	Lucrativa	Não Lucrativa	Lucrativo	Não Lucrativo	Lucrativa	Não Lucrativa	
2010	20	70	28	92	906	987	2103
2014	20	64	43	93	935	915	2070
2018	21	71	111	104	1171	758	2236
2022	23	67	223	148	1203	619	2283
Tx Cresc	15%	-4%	696%	61%	33%	-37%	9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Gráfico 26: Quantidade IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Alguns dados relevantes são demonstrados acima. A enorme expansão dos centros universitários é o primeiro aspecto que se observa com clareza na tabela acima, especialmente os centros lucrativos, cujo crescimento chegou a quase 700% em doze anos. O segundo fator é a estabilidade da quantidade de universidades, com ligeiro aumento das lucrativas e ligeira queda das não lucrativas.

O terceiro ponto a se ressaltar é a relevante queda da quantidade de faculdades não lucrativas, que representavam, em 2010, o tipo institucional com maior número de IES, perdem capacidade de acompanhar a expansão das privadas lucrativas especialmente após os anos de expansão da modalidade a distância (acentuada desde 2017). O quarto e último aspecto a ser destacado é a expressiva diminuição do crescimento do número de IES privadas. A tabela e o gráfico não demonstram, mas, no ano 2000, o setor de educação superior brasileiro contava com 1.004 instituições privadas. Em dez anos, de 2000 a 2010, a taxa de crescimento da quantidade de IES privadas chegou a quase 110%, muito mais expressiva do que os 9% observados nos doze anos subsequentes conforme se observa na Tabela 26.

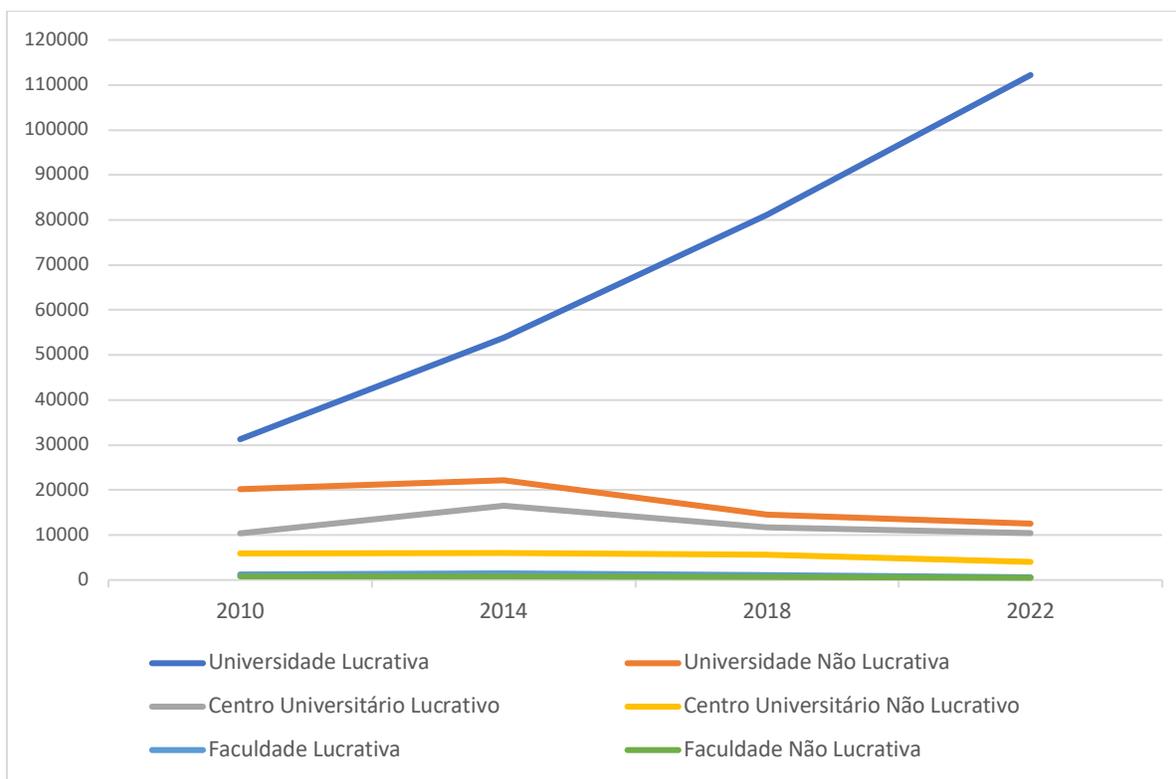
A seguir, apresenta-se a trajetória, de 2010 a 2022, em dados quadrienais, da quantidade de matrículas por IES (em média), segregada por organizações acadêmicas e categorias administrativas, mais especificamente separadas entre instituições com fins lucrativos e instituições sem fins lucrativos.

Tabela 27: Quantidade média de matrículas por IES, segregadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))

Ano	Universidade		Centro Universitário		Faculdade	
	Lucrativa	Não Lucrativa	Lucrativo	Não Lucrativo	Lucrativa	Não Lucrativa
2010	31,278	20,222	10,373	5,834	1,270	755
2014	53,871	22,159	16,502	5,999	1,481	799
2018	81,095	14,508	11,695	5,618	1,059	684
2022	112,202	12,530	10,434	4,021	603	484

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Gráfico 27: Quantidade média de matrículas por IES, segregadas por organização acadêmica e categoria administrativa (lucrativas e não lucrativas (2010-2022))



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A tabela e o gráfico acima demonstram pelo menos três aspectos peculiares:

- i) as matrículas por universidade lucrativa apresentam curva ascendente bastante acentuada, o que não ocorre em nenhum dos outros tipos institucionais, que ora apresentam queda, ora estabilidade;
- ii) Os centros universitários lucrativos, apesar do enorme crescimento, como tipo institucional, do número de matrículas, não apresentam a relação de matrículas por IES em ascensão pois o número de instituições também aumentou muito no período, conforme observado na Tabela 26 e Gráfico 26; e
- iii) As faculdades apresentam queda do ponto de vista da concentração de matrículas por IES, pois mesmo que tenha havido pequeno aumento do número de faculdades

lucrativas nos últimos anos, o número de matrículas tem apresentado constante queda desde os anos de 2015 a 2017¹⁶⁵.

O processo de crescimento da quantidade de matrículas de graduação em instituições com fins lucrativos, capitaneado pela expansão do EaD, conforme observado acima, foi também consequência da atuação da autoridade antitruste brasileira. A consolidação observada nos últimos anos, resultado do aumento da concentração de matrículas por grupo econômico pode não ter contribuído para a evolução da efetividade do princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional.

No caso da autoridade antitruste brasileira, a questão da diversidade da oferta deveria, de acordo com as perspectivas críticas do direito concorrencial¹⁶⁶, ser foco de atenção das decisões do sistema brasileiro de defesa da concorrência. No entanto, raramente tal questão foi mencionada nos atos de concentração analisados pelo CADE do setor de educação superior. Dos 105 ACs, de 2001 a 2022, apenas 6 mencionaram a palavra diversidade em suas decisões¹⁶⁷. Dessas 6 menções, somente 3 (2,8% do total dos julgados do CADE no setor de educação superior) adotaram abordagem ligeiramente mais elaborada, mesmo assim ainda de forma muito restrita.

Dentre as decisões que abordaram o termo diversidade, o AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera) foi o primeiro a fazê-lo. Ao demonstrar preocupação com a operação no que diz respeito à modalidade EaD, o voto da Conselheira Relatora Ana Frazão assim tratou da questão:

“Daí por que a grande concentração que decorre da presente operação no cenário nacional, envolvendo a união dos dois maiores agentes do mercado, cuja escala se distancia consideravelmente dos demais, não somente **diminui a diversidade e a capacidade de escolha e de barganha dos estudantes/consumidores**, como tem inequívoco potencial de frear investimentos em inovação e qualidade.”¹⁶⁸ (g.n.)

¹⁶⁵ Vide tabela 6 e gráfico 10 do Capítulo 6.

¹⁶⁶ Ver KHAN (2016), WU (2018), PHILIPPON (2019), TEPPER & HEARN (2019), dentre outros.

¹⁶⁷ Os 5 ACs que mencionam a palavra diversidade são os seguintes: 1) Voto-vista do Conselheiro Elvino de Carvalho Mendonça no AC nº 08012.000046/2011-62 (Anhanguera/Unipli), processo do Sistema SEI, Vol. 6, fls. 1469; 2) Voto do Conselheiro Elvino de Carvalho Mendonça no AC nº 08012.004447/2011-91 (Estácio/Damásio), processo do Sistema SEI, fls. 268-276; 3) Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4012-4031; 4) Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC nº 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), processo do Sistema SEI nº 0357424; 5) Parecer SG nº 19/2019/CGAA2/SGA1/SG, no AC nº 08700.005225/2019-95 (Cruzeiro do Sul/Braz Cubas), processo do Sistema SEI nº 0687990; e 6) Parecer SG nº 8/2022/CGAA2/SGA1/SG, no AC nº 08700.006138/2021-70 (Vitrú/Unicesumar), processo do Sistema SEI nº 1054620.

¹⁶⁸ Ver Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4022.

No AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), da mesma forma, a abordagem da questão da diversidade apresentou-se de forma bastante superficial. Ocorreu somente no Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Araújo, por meio de uma citação a uma manifestação da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), em que se relatava a tendência à homogeneização cultural que a operação provocaria¹⁶⁹. Vale destacar a seguir os termos da manifestação da referida Associação:

“Um dos efeitos sociais negativos dessa concentração de mercado é a concentração de conteúdos educacionais, já que os mesmos materiais didáticos acabam sendo utilizados por uma quantidade cada vez maior de alunos. A dominação do conteúdo por grandes grupos consolidadores nos ameaça com o risco de um cenário de McDonalds ou Blockbusters de conteúdo educacional, que tendem a provocar uma **homogeneização cultural**, apagando valores e formas de comunicação locais em um país tão amplo e diverso como o Brasil. É uma das funções da educação preservar as comunidades, seu sentido histórico, suas tradições e suas culturas. A educação a distância deveria contribuir para evitar a homogeneidade cultural, preservando – ou mesmo ampliando – a diversidade. Mas a operação em análise, ao contrário, aumenta a concentração de mercado, o que tende a diminuir a flexibilidade dos conteúdos dos cursos superiores EaD.”¹⁷⁰ (g.n.)

O AC n° 08700.005225/2019-95 (Cruzeiro do Sul/Braz Cubas)¹⁷¹ tratou da questão da diversidade ao afirmar que a inclusão de um concorrente de grande porte demonstrava “possibilidades de entrada e indicando tendência a elevação e diversificação da oferta”. Tal “entrada” não parece, no entanto, contribuir para a diversificação da oferta. Aparenta demonstrar, outrossim, que há possíveis barreiras à entrada efetiva¹⁷², pois o que se observa cada vez mais é que somente os grandes *players* têm conseguido efetivamente “entrar” no setor principalmente quando observados sob o escopo geográfico nacional.

Cabe fazer menção ao AC n° 08700.005243/2022-72 (Ser/Sete de Setembro)¹⁷³ que não menciona a palavra diversidade, mas utiliza o termo “pulverização” para reforçar a conclusão do

¹⁶⁹ Ver Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), processo do Sistema SEI n° 0357424, parágrafo 14.

¹⁷⁰ Vide manifestação da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) no AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), documento SEI n° 0249393.

¹⁷¹ Ver Parecer SG n° 19/2019/CGAA2/SGA1/SG, no AC n° 08700.005225/2019-95 (Cruzeiro do Sul/Braz Cubas), processo do Sistema SEI n° 0687990.

¹⁷² Uma barreira à entrada é um custo que deve ser arcado por uma empresa que deseja entrar em um setor, mas não é necessariamente suportado por empresas que já estejam no setor.

¹⁷³ Ver Parecer SG n° 22/2022/CGAA2/SGA1/SG, no AC n° 08700.005243/2022-72 (Ser/Sete de Setembro), processo do Sistema SEI n° 1152347.

parecer e conseqüentemente o convencimento da decisão, ressaltando o aspecto do preço relacionado a eventual “pulverização” do mercado EaD. Nos termos da decisão do parecer nº 27/2022/CGAA2/SGA1/SG:

(...) importante registrar a resposta da IES Concorrente [**acesso restrito ao Cade**], que foi oficiada por esta SG e respondeu no sentido de que a “pulverização das matrículas possibilitadas pela modalidade EAD, mercadologicamente, **torna-se inviável um aumento de preços por parte das Requerentes**” nos dois cursos de graduação em evidência. (g.n.)

O aspecto da diversidade e da concorrência, conforme já discutido nesta tese¹⁷⁴, engloba temas como a preservação da estrutura de mercado e da trajetória do processo competitivo. Observados os julgados do CADE, percebe-se a ausência de preocupação com o tema da diversidade no conjunto de atos de concentração no setor da educação superior. Naturalmente, o momento atual detém o privilégio de uma observação *a posteriori* sobre os dados já disponíveis, o que não era possível no momento da análise dos respectivos ACs quando de sua realização pelo CADE. No entanto, tal fato não elide a responsabilidade da autoridade antitruste brasileira de se preparar para análises de atos de concentração tendo maior clareza sobre a trajetória do setor em foco quando do tratamento dos casos específicos.¹⁷⁵

Essa seção buscou demonstrar o processo de consolidação do setor de educação superior no Brasil a partir de dados de vários anos do Censo da Educação Superior do INEP, de dados da consultoria Hoper Educação e ainda de informações da jurisprudência e de processos de controle de estruturas (análise de notificações de atos de concentração) do CADE. O próximo passo é observar a trajetória histórica pós CF/88 referente ao que esta tese chama de *grau de concentração docente*, que nada mais é do que a relação entre a quantidade de docentes (ou de funções docentes, como é o formato tradicionalmente divulgado pelo INEP) e o número de matrículas anuais.

8.2.2. Grau de concentração docente (relação docente/matrícula)

¹⁷⁴ Ver seções 1.2 e 3.2 desta tese.

¹⁷⁵ Importante comentar que o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do CADE realiza estudos de avaliação de decisões. Tais estudos, no entanto, não possuem o caráter de avaliação de conjuntura e tendências, e sim ora de compilação de histórico de cunho informativo (ver Cadernos do CADE, 2016), sem aspectos de caráter crítico e propositivo, ora de análises de preço focadas em aspectos bastante pontuais.

Outro indicador importante, que consta das bases públicas oficiais, refere-se à quantidade de docentes da educação superior brasileira e sua relação com a quantidade de matrículas. A relação entre a quantidade de docentes e o número de matrículas conecta-se diretamente ao princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Tal conexão existe em razão da participação ativa que os docentes podem e devem ter na discussão e execução dos projetos pedagógicos dos respectivos cursos. Quanto maior for o número de alunos por docente, menor será a diversidade de ideias e de concepções pedagógicas sendo compartilhadas entre docentes e discentes.

O que se observa, neste aspecto, considerando o histórico da relação matrículas/docentes desde 1988, é um aumento da quantidade de docentes em exercício nas IES públicas e uma queda acentuada da quantidade de docentes das IES privadas desde 2015 de -16,6%, quando no mesmo período a quantidade de matrículas em IES privadas cresceu 21,2%.

Tal disparidade fez com que a relação docente por aluno em IES privadas crescesse nesse período, principalmente se consideradas as IES lucrativas, contribuindo para uma diminuição da efetividade do princípio constitucional do pluralismo pedagógico nesse tipo de instituição. A Tabela 24 a seguir demonstra ano a ano (1988-2022) as quantidades de funções docentes e a relação entre o número de alunos e o número de professores por categoria administrativa (públicas e privadas) e a Tabela 25 apresenta a relação matrícula/docente (2010-2022) por IES lucrativas e não lucrativas:

Tabela 28: Evolução da quantidade de docentes (em milhares) e da relação matrículas/docentes por categoria administrativa (1988-2022)

Ano	Pública	Aluno por Docente Pública	Privada	Aluno por Docente Privada
1988	77,8	8	60,7	15
1989	77,3	8	63,7	15
1990	79,6	7	65,9	15
1991	79,6	8	67,3	14
1992	79,7	8	67,3	13
1993	79,9	8	70,9	13
1994	84,0	8	71,7	14
1995	86,9	8	74,7	14
1996	84,3	9	79,7	14

1997	89,6	8	84,8	14
1998	90,1	9	84,1	16
1999	80,8	10	92,9	17
2000	88,1	10	109,5	17
2001	90,9	10	128,9	16
2002	92,2	12	150,2	16
2003	88,7	13	165,3	17
2004	95,4	13	183,6	16
2005	96,2	13	196,3	17
2006	106,9	12	209,8	17
2007	117,1	11	217,4	18
2008	118,5	13	220,0	19
2009	122,9	12	217,8	20
2010	130,7	13	214,5	22
2011	139,5	13	217,8	23
2012	150,3	13	212,3	24
2013	155,2	12	212,0	25
2014	163,1	12	220,2	27
2015	165,7	12	222,2	27
2016	169,5	12	214,5	28
2017	171,2	12	209,4	30
2018	173,8	12	210,6	30
2019	176,4	12	209,6	31
2020	171,3	11	194,9	35
2021	182,1	11	190,0	36
2022	176,8	11	185,2	40

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 29: Evolução da quantidade de docentes (em milhares) e da relação matrículas/docentes em IES lucrativas e não lucrativas (2010-2022)

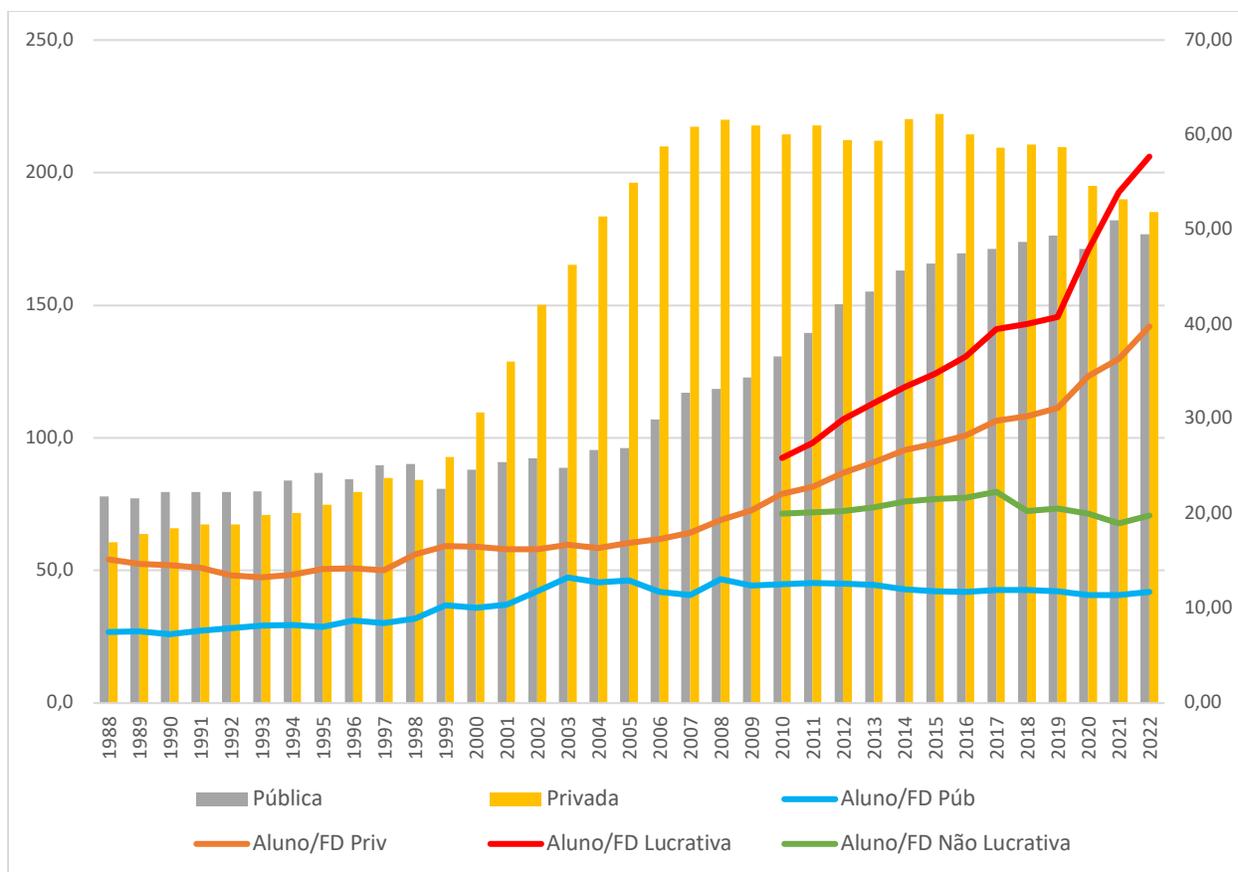
Ano	Lucrativa	Aluno por Docente Lucrativa	Não Lucrativa	Aluno por Docente Não Lucrativa
2010	79,858	26	134,688	20
2011	82,005	28	135,829	20
2012	85,491	30	134,515	20
2013	87,461	32	132,852	21
2014	95,021	33	132,647	21

2015	95,739	35	131,111	22
2016	92,609	37	126,618	22
2017	91,154	40	119,19	22
2018	105,912	40	106,5	20
2019	109,168	41	102,269	22
2020	101,015	48	95,98	20
2021	95,221	54	94,797	19
2022	97,633	58	87,619	20

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

O gráfico a seguir, a partir de dados anuais do INEP, consolida a série histórica da evolução do número de docentes da educação superior e a trajetória da relação entre a quantidade de alunos matriculados e a quantidade de docentes. No eixo da quantidade (gráfico de barras) há uma relativa estabilidade da curva de 1988 até 1997/1998, seguido de acelerado crescimento do número de docentes das IES privadas, crescimento que só começa a ocorrer de fato nas públicas a partir de 2006.

Gráfico 28: Evolução da quantidade de funções docentes (barras) e da relação matrículas/funções docentes (linhas) por categoria administrativa (1988-2022)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

As IES privadas encontram o ápice da quantidade de docentes em 2008, estabilizando a curva até 2015. Segue-se um período de declínio relativamente acentuado até 2022. No caso das IES públicas, o crescimento da quantidade de docentes se mantém até 2019, e oscila a partir de 2020.

No eixo da relação matrículas/funções docentes (gráfico de linhas), o que se observa é uma trajetória histórica estável no caso das instituições públicas, saindo de 7,5, em 1988 para 11, em 2022, alunos por professor. Diferente trajetória pode ser vista para o caso das instituições particulares, especialmente quanto ao recorte, após 2010, das IES privadas lucrativas, que mostram curva acentuada de aumento do número de alunos por professor. Há um claro salto de 2019 a 2022, possivelmente provocado pelo enorme avanço das matrículas em cursos de educação a distância (EaD), conforme demonstrado na seção anterior, processo que se acelerou com a pressão exercida em tempos de pandemia. As privadas lucrativas saltaram de uma relação de 26 alunos por professor, em 2010, para 58 estudantes para cada docente, em 2022. As instituições não lucrativas,

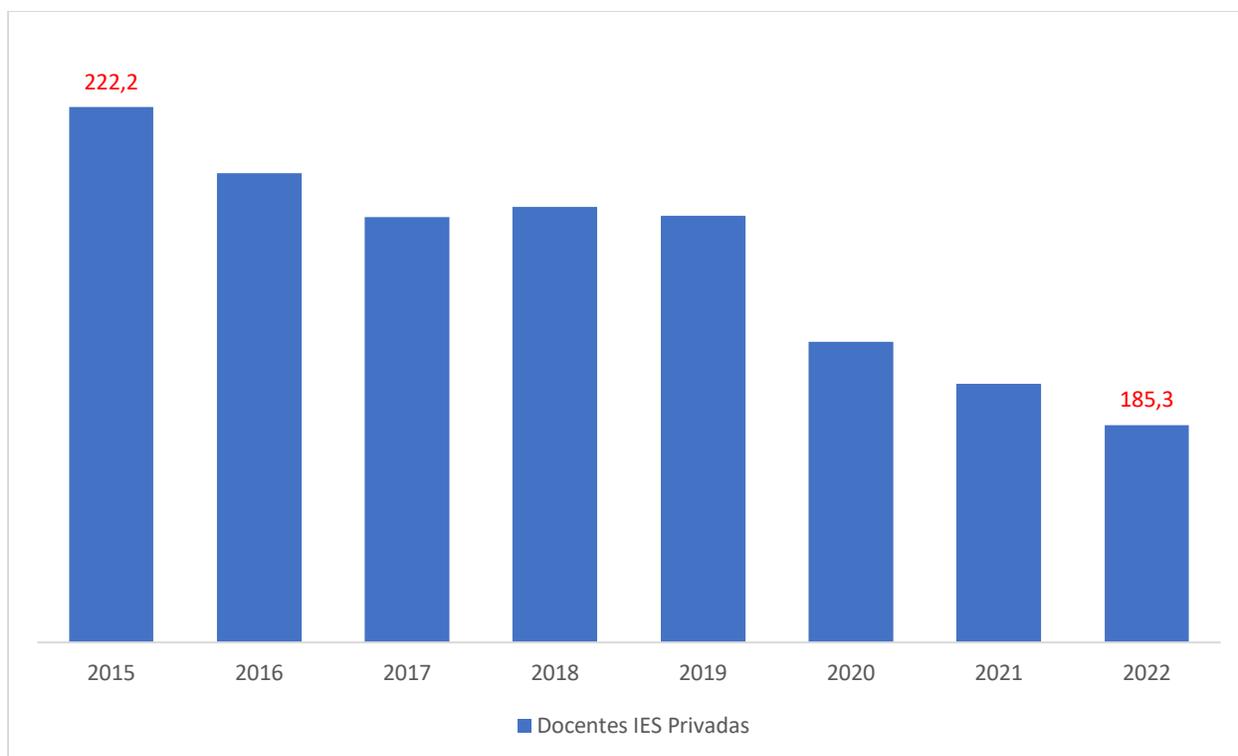
por sua vez, encontram-se, em 2022, em patamar equivalente ao patamar que as instituições privadas em geral encontravam-se em 1988, ou seja, uma relação de aproximadamente 20 alunos por professor.

Há que se considerar ainda uma diferença fundamental. Conforme visto no capítulo que tratou da liberdade acadêmica, as IES públicas apresentaram, em 2022, 71% de seus docentes em regime de dedicação exclusiva e mais de 87% em regime de trabalho integral. Ao passo em que as IES privadas lucrativas ainda apresentam em seus quadros 74% de docentes em regime parcial ou horista.

A relação aluno-docente, ilustrada no gráfico anterior, pode demonstrar tendências que precisam estar claras para a discussão tanto acerca da efetividade dos princípios constitucionais quanto no que se refere ao interesse público, e ainda sobre os efeitos da trajetória desse fenômeno no setor e trazer à luz possibilidades de políticas públicas e de tomadas de decisão por parte de autoridades regulatórias.

O gráfico demonstra ainda que, em 2022, a quantidade total de professores em IES privadas está próxima de ser menor do que a quantidade de professores de IES públicas. Algo que não ocorria desde 1998. Importante ressaltar, neste caso, conforme gráfico a seguir, a queda absoluta da quantidade de docentes na educação superior privada brasileira.

Gráfico 29: Número de docentes em IES privadas (em milhares) (2015-2022)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

O gráfico demonstra, portanto, o fenômeno de queda da quantidade de professores no ensino superior privado. Enquanto o número de matrículas continua em expansão e há um processo de consolidação do setor, o número de professores não acompanha esse processo, gerando desequilíbrio e possível diminuição do poder de barganha da classe docente do setor privado.¹⁷⁶ Interessante observar que houve expansão no número de docentes de 2001 a 2007, estabilidade até 2014 e queda até 2022. Há uma convergência entre o momento em que há abertura de capital das principais empresas educacionais em 2007 e a estagnação e posterior queda do número de docentes. E, com isso, a relação docente/aluno cai vertiginosamente.

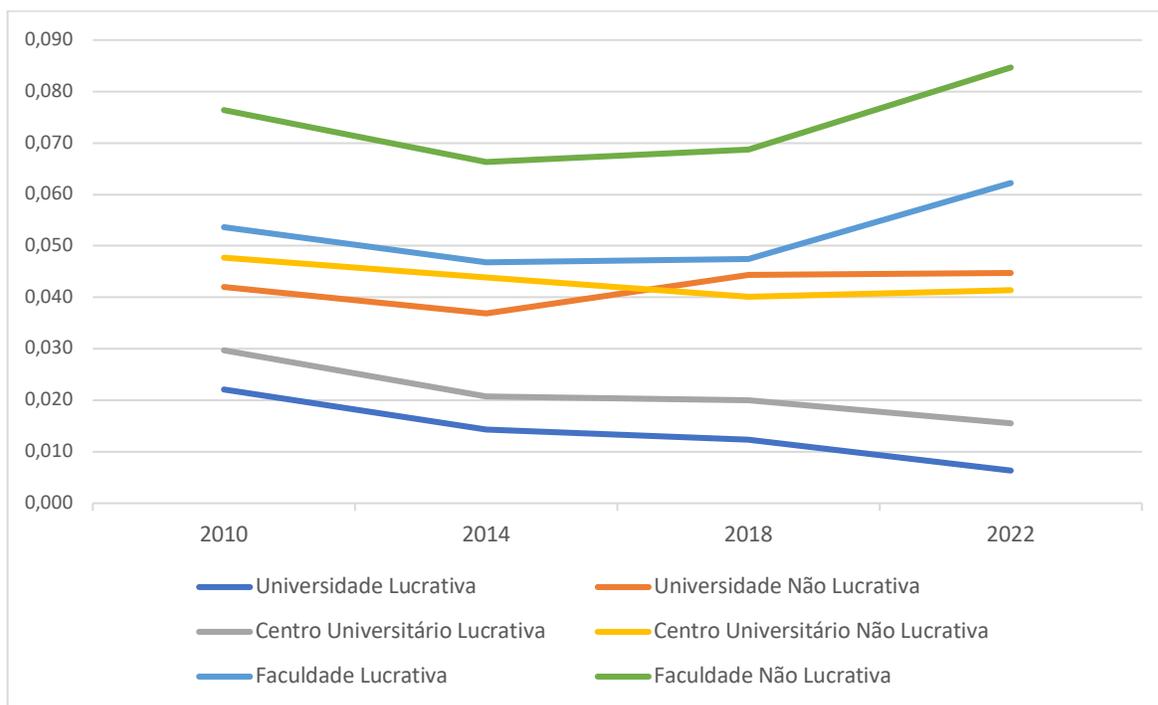
De acordo com os Censos da Educação Superior do INEP, em 2007, havia o número de 217 mil docentes em exercício na educação superior privada; quinze anos depois (2022), esse número

¹⁷⁶ Ao tratar o tema dos desafios que trabalhadores enfrentam em setores em processo acelerado de consolidação, Tepper e Hearn afirmam que: “em razão do aumento da concentração nas diversas indústrias, um número de empresas agora tem poder de monopólio – ou seja, elas são as únicas compradoras de força de trabalho” (...) “Na ausência de formas de compensação de poder, os trabalhadores americanos são deixados para lutar sozinhos” (TEPPER e HEARN, 2019, p. 84-85, tradução livre).

caiu para 185 mil docentes (queda de 15,3%). Nas instituições públicas, o quantitativo de docentes passou de 115 mil, em 2007, para 176 mil, em 2022, um aumento de 52,6%.

Quando o olhar recai sobre organizações acadêmicas, a partir da métrica da razão aluno-docente, o que se observa é o seguinte:

Gráfico 30: Razão docente por matrícula segregada por organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

Da tabela e gráfico acima, o que se observa é uma queda nas maiores instituições brasileiras, com maior número de alunos, as universidades e os centros universitários lucrativos. Tal processo pode ser um indicador de diminuição da efetividade do princípio do pluralismo pedagógico, eis que a redução da quantidade de docentes em descompasso com o aumento da quantidade de matrículas pode estar causando aumento de pressão sobre os docentes e diminuição da capacidade de implementação de processos pedagógicos autônomos e plurais.

O aumento de fusões e aquisições, por sua vez, não tem contribuído para a manutenção da relação docente/aluno. É possível até que haja vinculação com o processo inverso, eis que um dos

aspectos centrais das análises de eficiência que os atos de concentração podem gerar diz respeito ao efeito de redução de gastos com pessoal.

8.2.3. Grau de dispersão do conhecimento (relação matrícula por área)

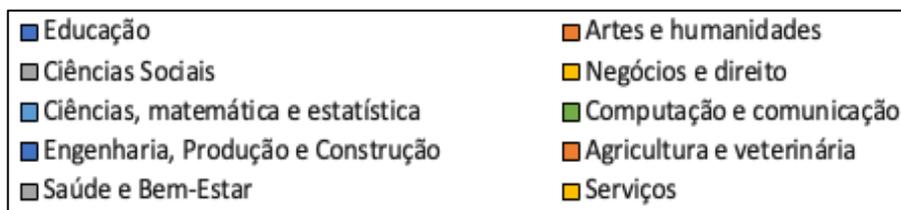
O último indicador da primeira parte do princípio do pluralismo pedagógico refere-se ao que esta tese chamará de “grau de dispersão do conhecimento”. Serão analisadas a evolução do nível de concentração das participações relativas de cada grande área do saber, conforme segregação adotada pelo Censo da Educação Superior do INEP¹⁷⁷, e a evolução de áreas detalhadas que apresentam relevância para o desenvolvimento socioeconômico, como a área de ciências e a área de engenharia.

As tabelas e gráficos a seguir apresentam as séries históricas do quantitativo de matrículas anuais por grande área do conhecimento e suas respectivas participações relativas por categoria administrativa. Importante ressaltar o tratamento feito às bases de dados. A segregação entre grandes áreas do conhecimento foi alterada pelo INEP no ano de 2018. De 2001 a 2017, as áreas de ciências sociais eram tratadas em conjunto com as áreas de direito e administração; e as áreas de ciências naturais e matemática eram agregadas às áreas de computação. A partir de 2018, o INEP passou a separar essas áreas. Por entender que a nova classificação é mais detalhada e para se adequar ao que possivelmente será trabalhado nos próximos anos, esta tese realizou exercício prévio de adequação dos anos anteriores a 2018 para que a série histórica pudesse ter continuidade. As grandes áreas do conhecimento, portanto, são divididas pelo INEP da seguinte forma:

Figura 7: Grandes áreas do conhecimento (Censo da Educação Superior do INEP)¹⁷⁸

¹⁷⁷ A segregação utilizada pelo Censo informa que o nome da área geral é estabelecido conforme adaptação da Classificação Internacional Normalizada da Educação Cite/Unesco.

¹⁷⁸ O INEP segrega ainda a grande área de Programas Básicos. Essa área só possui alguma representatividade para as IES públicas. Os programas básicos caso incluídos na composição das IES públicas representariam aproximadamente 1,2% do volume de matrículas no ano de 2021. Para as IES privadas, a representatividade seria de menos de 0,3%. Decidiu-se por não as utilizar, pois o olhar sobre as outras grandes áreas já proporciona a visualização das diferenças entre categorias administrativas que esta tese busca demonstrar.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Superior do INEP (vários anos).

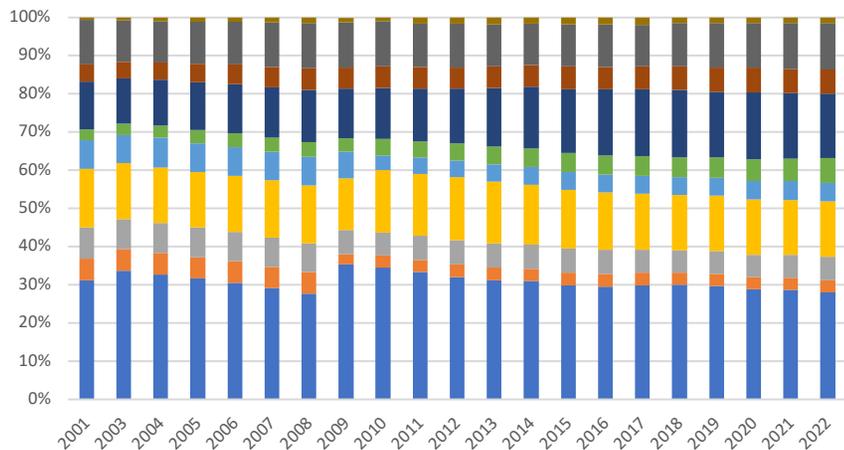
As mesmas cores de cada uma das 10 áreas acima apresentadas são utilizadas nos gráficos a seguir expostos. Os quatro gráficos demonstram a trajetória histórica das participações relativas de cada área sobre a quantidade total de matrículas anuais na educação superior brasileira. O primeiro refere-se à totalidade das matrículas independentemente da categoria administrativa. O segundo gráfico refere-se às IES públicas e os dois seguintes às IES lucrativas e não lucrativas, respectivamente. Para os dois últimos gráficos, a série histórica só pôde ser construída a partir do ano de 2010, pois os microdados do INEP só passaram a ser divulgados nesse ano. As sinopses, notas e resumos não fazem as segregações entre as instituições com fins lucrativos e aquelas sem fins lucrativos.

Importante destacar ainda que, entre os anos de 2008 e 2009, há uma queda acentuada das áreas de ciências naturais, ciências sociais e artes e humanidades, ao mesmo tempo que ocorre um salto na área de educação. A análise das bases não deixa necessariamente explícito, mas infere-se que dois fatores relacionados ao tratamento dos dados podem ter influenciado esses fenômenos. O primeiro deles é o fato de que a série histórica dos cursos EaD só tem início em 2009. Isso pode ter camuflado as quantidades já existentes de matrículas na área de educação, tradicionalmente altas em cursos a distância. O outro aspecto relaciona-se à possível contabilização, até 2008, dos cursos de formação de professores dentro das bases das áreas citadas que apresentam queda brusca entre os anos de 2008 e 2009.

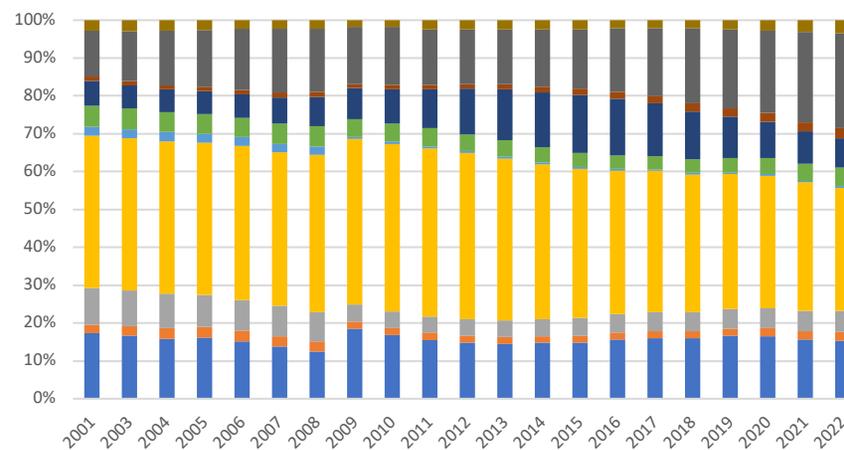
Gráfico 31: Percentual de matrículas por área de conhecimento (todas as categorias) 2001-2022 e 2010-2022 (em %)¹⁷⁹

¹⁷⁹ Utilizar a Figura 7 como índice do gráfico.

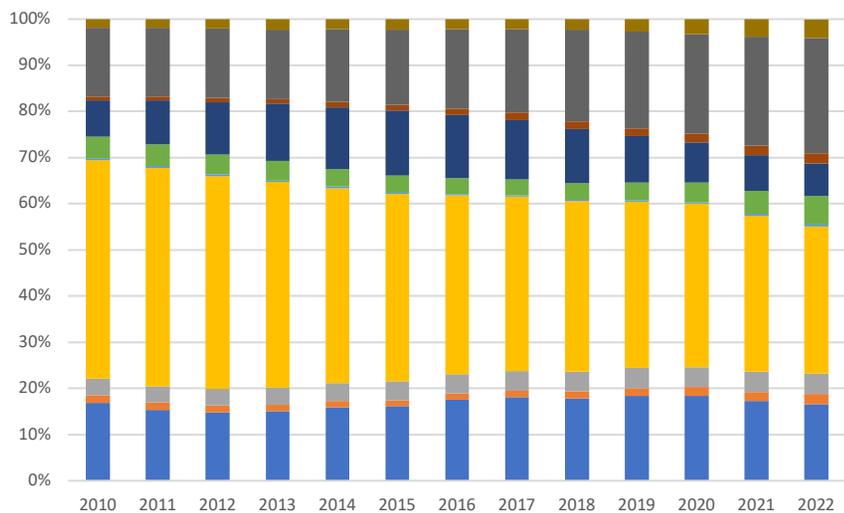
Percentual de matrículas por área do conhecimento - Públicas (2001-2022)



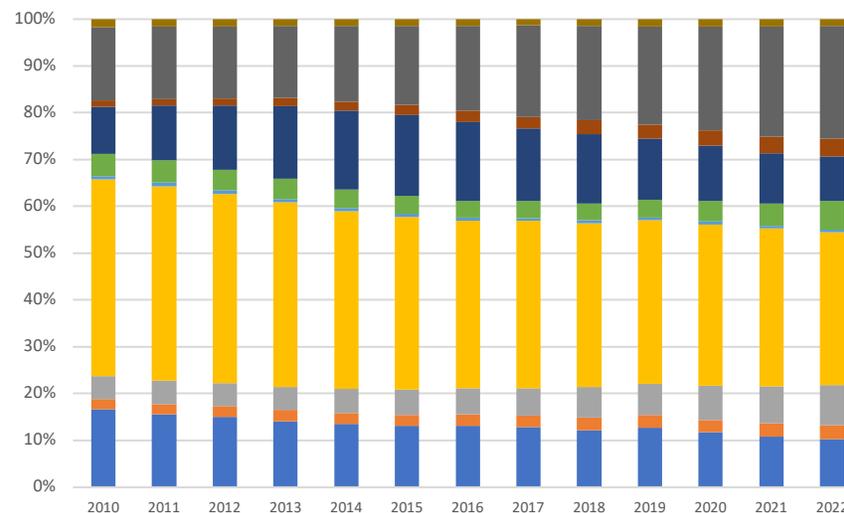
Percentual de matrículas por área do conhecimento - Privadas (2001-2022)



Percentual de matrículas por área do conhecimento - Privadas Lucrativas (2010-2022)



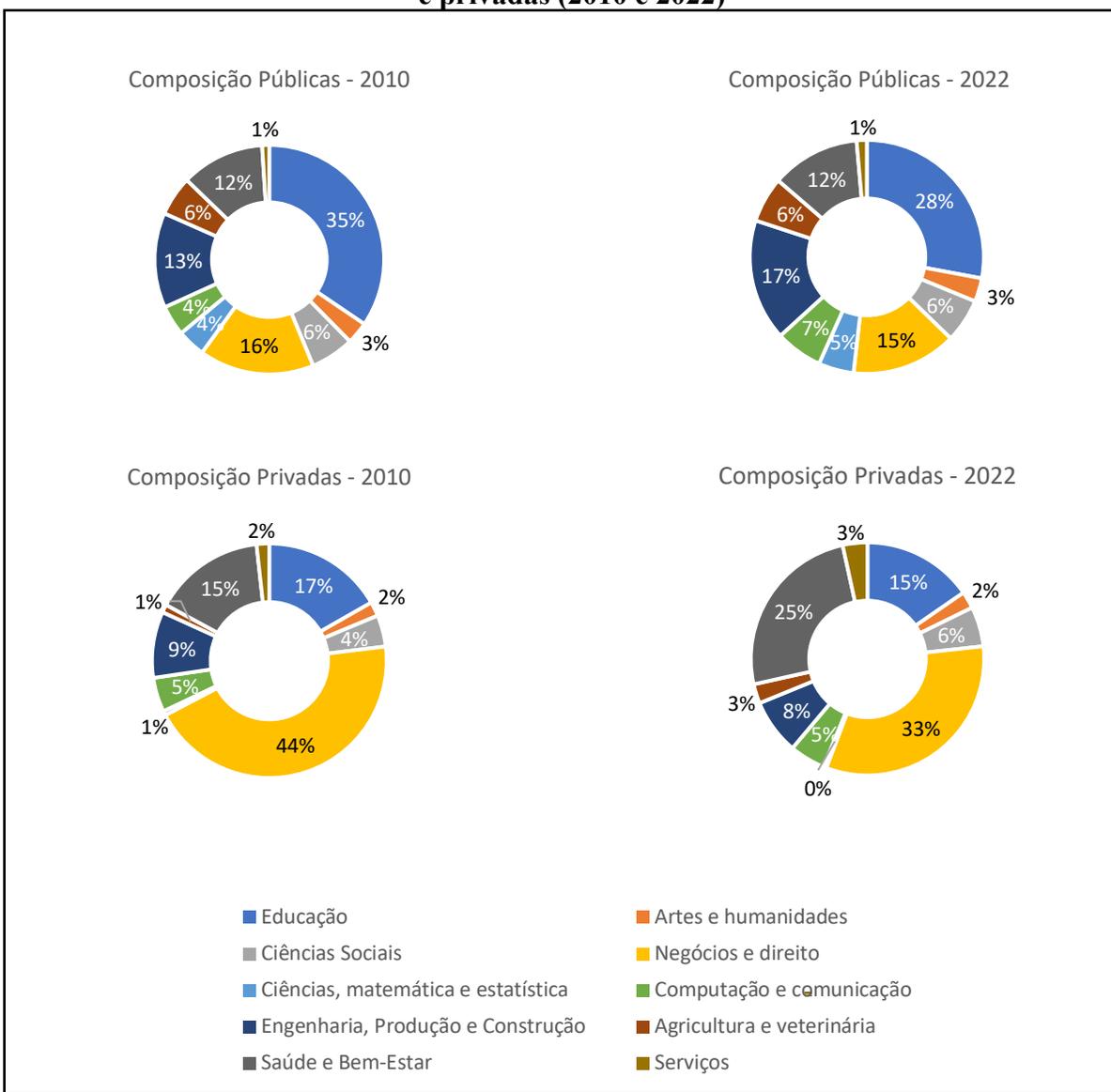
Percentual de matrículas por área do conhecimento - Privadas Não Lucrativas (2010-2022)



Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

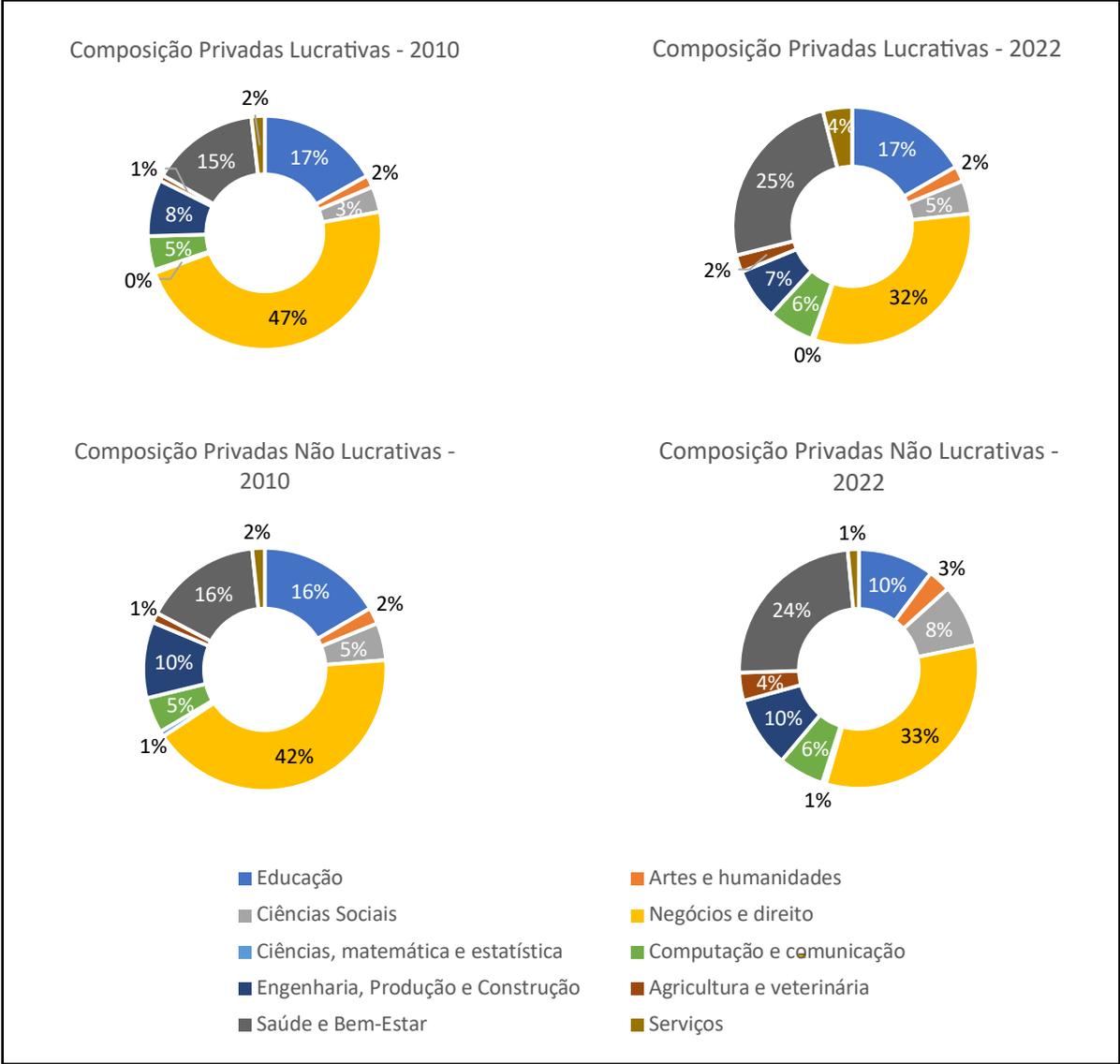
Cabe iniciar a análise olhando para os dois gráficos da parte superior da página anterior, todas as categorias e IES públicas. A primeira percepção é a de que, para o conjunto das instituições brasileiras (públicas e privadas), a área de negócios e direito prevaleceu em sua trajetória, e, no caso dos estabelecimentos públicos, a área de educação tem sido tradicionalmente a com maior percentual de participação. Outro aspecto importante a ressaltar é a maior diversidade de oferta existente no setor público. Os gráficos abaixo demonstram esse fato.

Gráfico 32: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) – públicas e privadas (2010 e 2022)



Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

Gráfico 33: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) –privadas lucrativas e não lucrativas (2010 e 2022)



Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

As instituições públicas possuem, na média, uma distribuição mais equânime entre as áreas. Considerando o ano de 2022, elas podem ser divididas em quatro grandes grupos relativos à composição das matrículas: i) Educação, com 28%, líder em quantidade de matrículas distanciada do segundo grupo; ii) Engenharia, Produção e Construção (17%); Negócios e Direito (15%); e Saúde e Bem-Estar (12%), três áreas com participações intermediárias; iii) Ciências Sociais, Agricultura e Veterinária; Computação e TIC; Ciências Naturais, Matemática e Estatística; e Artes e Humanidades, todas na faixa entre 3-7% de participação; e iv) Serviços, com participação de pouco mais de 1%.

No caso das instituições privadas lucrativas, a distribuição é um pouco mais concentrada, apesar da trajetória de desconcentração na última década. Considerando o ano de 2022, podem ser separados também em quatro grupos: i) Negócios e Direito (32%); e Saúde e Bem-Estar (25%), representando quase 60% do total, seguidos da área de Educação, com 17%, as três áreas somadas dominando $\frac{3}{4}$ da quantidade de matrículas; ii) Engenharia, Produção e Construção (7%); Computação e TIC (6%); Ciências Sociais (5%) e Serviços (4%), ocupando uma posição bem inferior e com relativamente baixa representatividade; iii) Agricultura e Veterinária (2%) e Artes e Humanidades (2%), com baixa participação relativa; e iv) Ciências Naturais, Matemática e Estatística (0,36%), com participação irrisória no computo geral de matrículas dessa categoria administrativa.

As instituições privadas não lucrativas, por seu turno, apresentam distribuição semelhante às lucrativas, embora um pouco menos concentradas do que estas, e também vêm demonstrando trajetória de desconcentração na última década. Para o ano de 2022, podem ser separadas da mesma forma em quatro grupos: i) Negócios e Direito (33%) e Saúde e Bem-Estar (24%); ii) Educação, com 10%, Engenharia, Produção e Construção, também 10% e Ciências Sociais com 8%, no segundo grupo; iii) Computação e TIC (6%), Agricultura e Veterinária (4%) e Artes e Humanidades (3%), formando um terceiro grupo de cursos; e iv) Serviços (1,5%) e Ciências Naturais, Matemática e Estatística (0,5%), em um quarto grupo com participação baixa no total de matrículas dessa categoria administrativa.

Para efeito de análise objetiva da trajetória de “participações” de cada grande área do conhecimento na quantidade de matrículas anuais, utilizar-se-á o índice Herfindahl-Hirschman

(HHI)¹⁸⁰, tradicionalmente usado pelos órgãos antitruste no mundo para análise de participação de empresas em determinado mercado relevante antes e depois de uma operação de fusão e aquisição. Considerando o volume de matrículas por área do conhecimento, entre os anos de 2010 e 2022 como forma de comparação, chega-se ao resultado apresentado na tabela a seguir:

Tabela 30: Cálculo do HHI para a evolução do número de matrículas em grandes áreas do conhecimento por categoria administrativa (comparativo entre 2010 e 2022)

	Matrículas por área 2010			Matrículas por área 2022		
	Públicas	Lucrativas	Não Lucrativas	Públicas	Lucrativas	Não Lucrativas
Educação	561.166	349.135	448.455	572.573	938.162	177.074
Artes e humanidades	50.983	34.870	59.223	66.929	118.770	53.025
Ciências Sociais	100.033	73.117	133.715	124.357	253.662	146.897
Negócios e direito	263.675	977.363	1.131.420	297.926	1.792.331	564.917
Ciências, matemática e estatística	64.465	8.574	19.437	99.884	20.538	9.003
Computação e comunicação	69.514	97.487	128.256	133.720	354.188	106.672
Engenharia, Produção e Construção	218.375	161.863	273.938	344.781	391.961	165.339
Agricultura e veterinária	91.114	16.354	35.971	128.819	129.409	65.787
Saúde e Bem-Estar	191.431	309.474	422.081	251.285	1.404.268	414.895
Serviços	16.423	38.181	45.093	28.713	222.366	25.861

¹⁸⁰ O Herfindahl-Hirschman Index (HHI) é um índice de concentração de mercado que leva em consideração todos os participantes e concede maior peso para as empresas que detêm maior participação de mercado. Na presente tese o HHI será utilizado para avaliar os percentuais de “participação” de cada grande área do conhecimento a partir do número de matrículas anuais. O HHI é calculado segundo a fórmula a seguir: $HHI = \sum s_i^2$, em que s_i é a participação de mercado da empresa i (que no caso desta tese será considerada uma área do conhecimento e não uma empresa) e estão incluídas no somatório todas as áreas do conhecimento de i até n que participam do “mercado”, que no caso utilizado por esta tese, pode ser entendido como a “composição do conjunto de áreas do conhecimento”.

HHI por categoria adm.	1884	2850	2441	1581	2046	1975
Delta¹⁸¹ HHI (HHI 2022 - HHI 2010)				-303	-804	-466

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos)

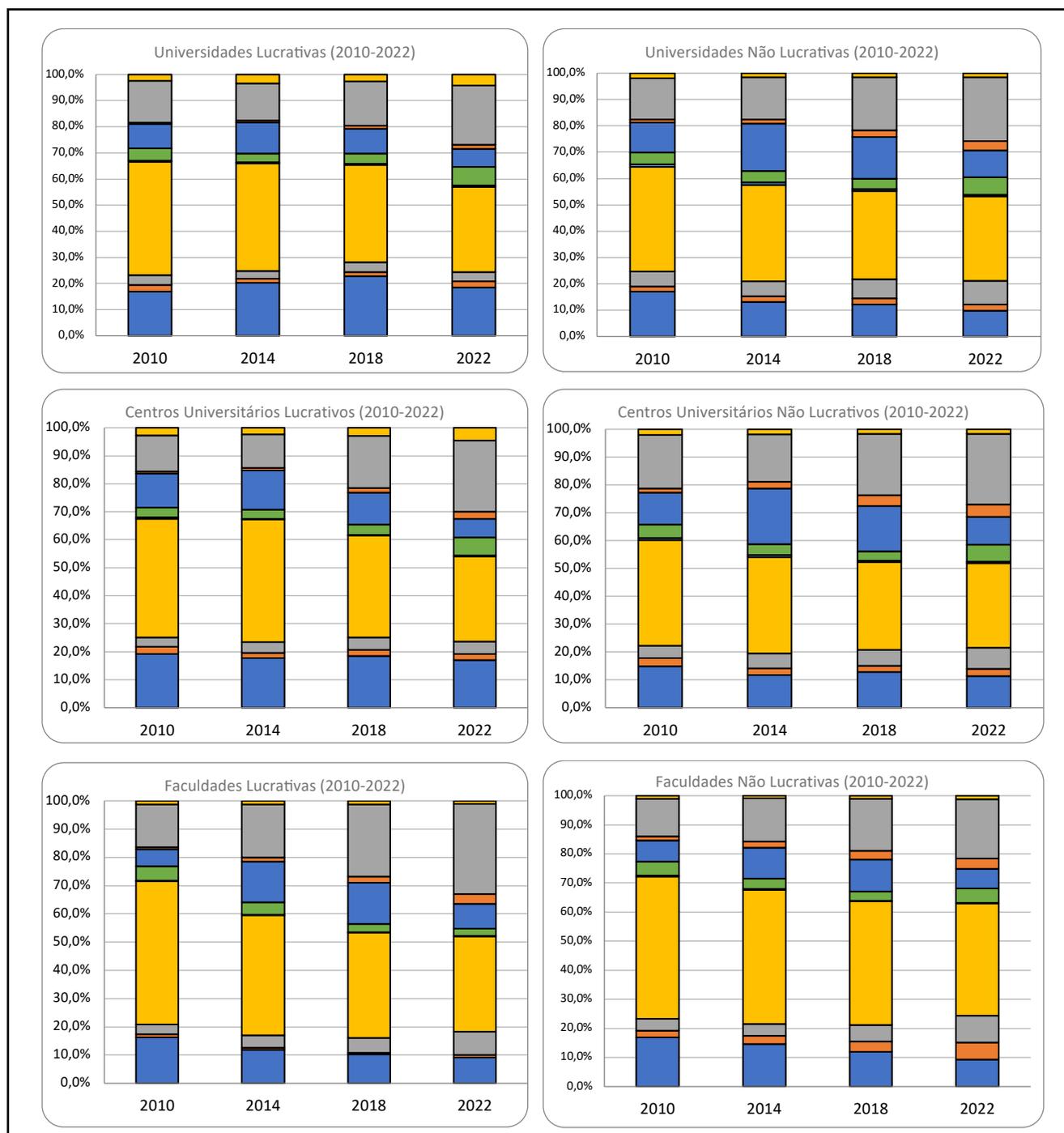
Conforme observado, o HHI relativo a 2022, para todas as categorias administrativas, teve variação negativa, todos situando-se, neste último ano de referência, entre 1500 (mil e quinhentos) e 2500 (dois mil e quinhentos) pontos. Se tais índices fossem relativos a um mercado, este se caracterizaria por ser moderadamente concentrado, sendo que, no caso das instituições públicas, a pontuação poderia ser considerada quase uma situação de “mercado” não concentrado (abaixo de 1500 pontos).¹⁸²

Ainda no que concerne à composição de matrículas por grandes áreas do conhecimento, cabe observar a trajetória (quadrienal) das categorias administrativas em análise matricial por organizações acadêmicas. O gráfico a seguir apresenta a trajetória quadrienal do número de matrículas por grande área do conhecimento em universidades, centros universitários e faculdades, lucrativos e não lucrativos.

¹⁸¹ O “delta HHI” é a variação de HHI a partir de determinado “evento” com o objetivo de se verificar o grau de concentração de determinado mercado antes e depois desse evento. No caso de um ato de concentração (AC), observa-se o delta obtido a partir da comparação entre o antes e o depois do próprio AC. No caso da presente tese, o “evento” utilizado para o cálculo da variação é o tempo, que, no caso desta tese, considera o lapso temporal para fins de comparação entre os anos de 2010 e 2022.

¹⁸² Para maior compreensão sobre o que é e como é utilizado o HHI pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), vide Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf

Gráfico 34: Percentual de matrículas por área de conhecimento (organizações acadêmicas e categorias administrativas) 2010-2022 (em%)¹⁸³



Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

¹⁸³ Utilizar a Figura 7 como índice do gráfico.

Nesta análise por organização acadêmica, cabe, da mesma forma, observar os respectivos HHIs e variações. Considerando o volume de matrículas por área do conhecimento, e utilizando-se os anos de 2010 e 2022 como forma de comparação, chega-se aos resultados de HHI apresentados na tabela a seguir:

Tabela 31: Cálculo do HHI para a evolução do número de matrículas em grandes áreas do conhecimento por organização acadêmica e categoria administrativa (comparativo entre os anos de 2010 e 2022)

		HHI 2010	HHI 2022	Delta HHI
Universidades	Lucrativas	2549	2060	-489
	Não Lucrativas	2314	1965	-350
Centros Universitários	Lucrativos	2498	1991	-508
	Não Lucrativos	2213	1925	-288
Faculdades	Lucrativas	3144	2401	-743
	Não Lucrativas	2950	2198	-752

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

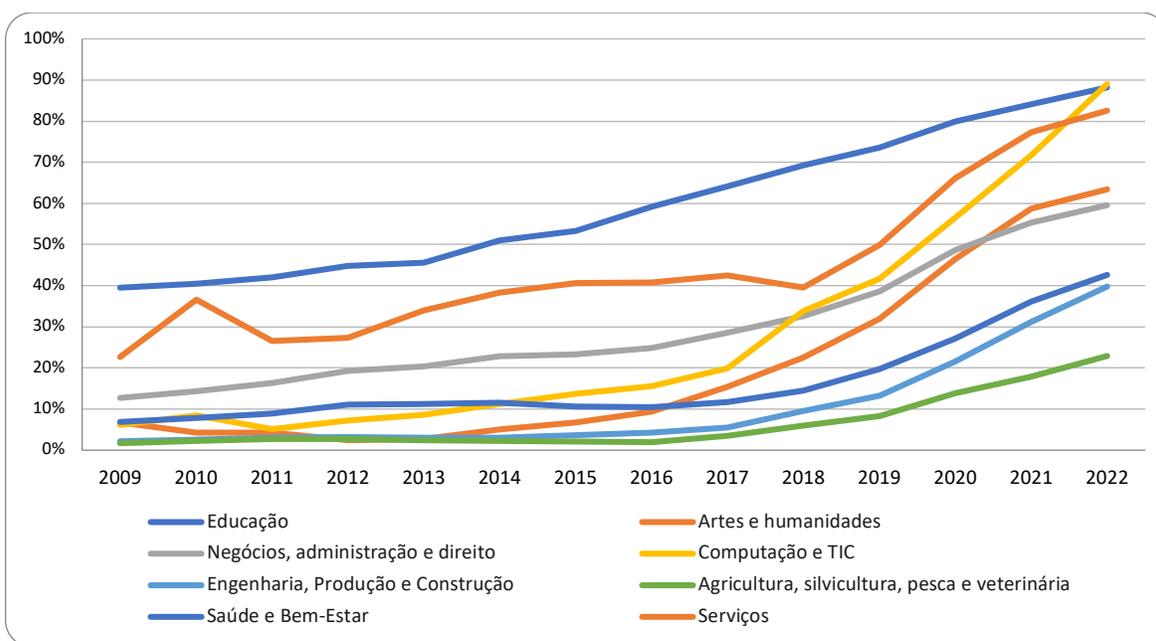
Da análise geral, importa destacar a variação de HHI negativa para todas os tipos institucionais observados, ou seja, ocorreu um processo de maior diversificação de matrículas entre as grandes áreas do conhecimento em todas as organizações acadêmicas e suas respectivas categorias administrativas. As faculdades são aquelas que apresentam maior variação entre os períodos considerados, seguidas dos centros universitários lucrativos e das universidades lucrativas.

Cabe notar que, embora esteja havendo maior diversidade, a área de Negócios e Direito ainda predomina com participação majoritária. A área que mais avança em todos os tipos institucionais é Saúde e Bem-estar e a área que mais perde participação, também em todos os tipos institucionais, é a área de Engenharia, Produção e Construção. As universidades e centros universitários possuem, na média, uma distribuição de áreas mais equânime do que as faculdades. E em todas as organizações acadêmicas e respectivas categorias administrativas a

grande área de Ciências Naturais, Matemática e Estatística apresenta-se com participação abaixo de 1% no total de matrículas anuais.

O fenômeno relativamente recente (especialmente após o ano de 2017) de alta expansão da educação a distância impulsionou o aumento da diversidade ou do grau de dispersão do conhecimento nas IES brasileiras. Mais de 96% das matrículas EaD estão concentradas em IES privadas. A evolução da EaD é capaz de responder pela maior diversificação das matrículas nas áreas do conhecimento. O gráfico a seguir demonstra a evolução do EaD nas IES privadas por grande área.

Gráfico 35: Composição de matrículas por grande área do conhecimento (em %) –privadas na modalidade EaD (2009 e 2022)



Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

Conforme observado, apesar da trajetória de aumento de diversidade relativa que se observa na oferta de graduação no Brasil, ainda há alguns aspectos que devem ser ressaltados:

- a) grande elevação do percentual de cursos ofertados na modalidade a distância;
- b) as públicas apresentam maior diversidade de oferta, as lucrativas, apesar da trajetória de maior diversificação, ainda são a categoria com maior concentração do conhecimento;

- c) diminuição da participação relativa da área de Direito e Administração no total de matrículas considerando todas as categorias administrativas;
- d) aumento das áreas de Educação e Saúde nas IES privadas em todas as organizações acadêmicas;
- e) queda nos cursos de Ciências, Matemática e Estatística (bacharelado);
- f) queda no quantitativo absoluto de Engenharias desde 2015.

Estes dois últimos aspectos merecem breve aprofundamento. Os cursos de ciências naturais, matemática e estatística praticamente não aparecem nos gráficos das IES privadas, pois tanto nas lucrativas, quanto nas não lucrativas, a participação desses cursos é menor do que 1%, chegando no ano de 2022 a 0,36% em IES lucrativas e a 0,5% em não lucrativas. Os cursos de engenharia também tiveram queda nos últimos anos, aspecto que merece destaque específico. Cabe observar ainda o percentual de oferta de todos esses cursos na modalidade a distância, especialmente ao se saber que tais cursos praticamente não eram ofertados nessa modalidade até 2015. As tabelas a seguir ajudam a observar o que ocorreu nos últimos anos com as quantidades de matrículas dos cursos das áreas mencionadas.

Tabela 32: Evolução da quantidade de matrículas (presencial + EaD) em Ciências (bacharelado) por categoria administrativa, taxas de crescimento e expansão percentual da modalidade EaD (2001-2022)

	Ciências Naturais*		Matemática		Biologia		Física		Química	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
2001	70.057	47.811	10.961	8.688	15.310	18.796	8234	405	11.227	6.997
2005	89.773	77.769	11.049	5.487	-	-	-	-	-	-
2010	64.465	28.011	3.199	108	14.829	16.277	6.421	293	11.729	8.116
2015	92.584	28.793	3.729	335	16.795	18.539	6.623	185	15.201	7.707
2020	93.531	29.713	4.233	1.589	17.625	18.702	7.636	456	15.229	6.631
2022	71.225	28.920	4.194	1.762	18.734	16.843	7.985	749	15.201	7.563
% Cresc	2%	-40%	-62%	-80%	22%	-10%	-3%	85%	35%	8%
% EaD 2022	-	51%	-	94%	-	38%	-	88%	-	65%

Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

*Os cursos de ciências naturais englobam matemática, estatística, biologia, física, química, bioquímica, biotecnologia, ciências ambientais e ciências da terra.

Tabela 33: Evolução da quantidade de matrículas em Engenharias por categoria administrativa, taxas de crescimento e expansão da EaD (2015-2022)

	Engenharias		
	Públicas	Privadas	% EaD Privadas*
2015	324.064	924.221	6%
2022	344.781	557.300	40%
Tx crescim	6%	-40%	

Fonte: Censo da Educação Superior do INEP – microdados (vários anos).

*Os percentuais de oferta das engenharias na modalidade EaD por IES públicas era irrisório em 2015. Em 2022, chegou a 40% das matrículas.

As tabelas acima demonstram aspecto que demanda atenção.¹⁸⁴ Os cursos de ciências naturais e de engenharias não têm apresentado performance razoável do ponto de vista do crescimento da quantidade de matrículas. Nas ciências, o curso de matemática sofreu queda de grandes proporções, de 2001 a 2015, e todos os cursos elencados apresentaram acentuada queda relativa. Além disso, a oferta desses cursos por parte da iniciativa privada demonstrou mudança drástica na modalidade, com altos percentuais de oferta em EaD.

No caso das engenharias, a quantidade de matrículas em cursos da área diminuiu 40%, de 2015 a 2022, em instituições privadas (incluídas lucrativas e não lucrativas). Além da queda acentuada do número de matrículas em engenharias nas IES privadas brasileiras, o volume apresentado em 2022 alcançou a marca de 40% na modalidade EaD. Ou seja, não somente o país tem presenciado menor participação desses cursos em seu portfólio de matrículas, como estes têm sido em grande parte ministrados na modalidade a distância.

A trajetória recente desses cursos certamente não tem contribuído para o aumento do grau de dispersão do conhecimento. Fica demonstrada ainda a diminuição da procura por parte dos estudantes desses cursos fundamentais para o desenvolvimento nacional, realçando negativamente a possível falta de oportunidades de trabalho e de valorização das áreas ligadas a ciências, nos últimos dez anos, e dos cursos ligados à área de engenharias, nos últimos seis anos.

¹⁸⁴ Ver, dentre outros estudos: GROCHOCKI, 2018; e ALBUQUERQUE, 2002.

8.2.4. A coexistência de instituições públicas e privadas (diversidade institucional)

Por fim, há outro importante indicador a se analisar a respeito da coexistência de instituições públicas e privadas na educação superior brasileira, “segunda parte” do princípio que esta tese trata como diversidade institucional. Nos últimos dez anos, a partir de 2010, com dados coletados em consulta aos Microdados dos Censos da Educação Superior do INEP, observa-se um aumento relativo das instituições privadas lucrativas com relação ao total de matrículas, chegando em 2022 a mais de 60% do total de matrículas em educação superior no Brasil.

A diversidade institucional ou a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, encontra-se em momento peculiar. De acordo com as Notas Estatísticas do INEP, o percentual de matrículas novas na rede pública em relação ao total de matrículas novas na educação superior diminui cada vez mais, fato que representa profundo distanciamento do percentual de 40% de novas matrículas em IES públicas, estabelecido pelo Plano Nacional de Educação (PNE) em sua Meta 12¹⁸⁵. Importante relembrar o texto da Meta 12, conforme estabelecido na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:

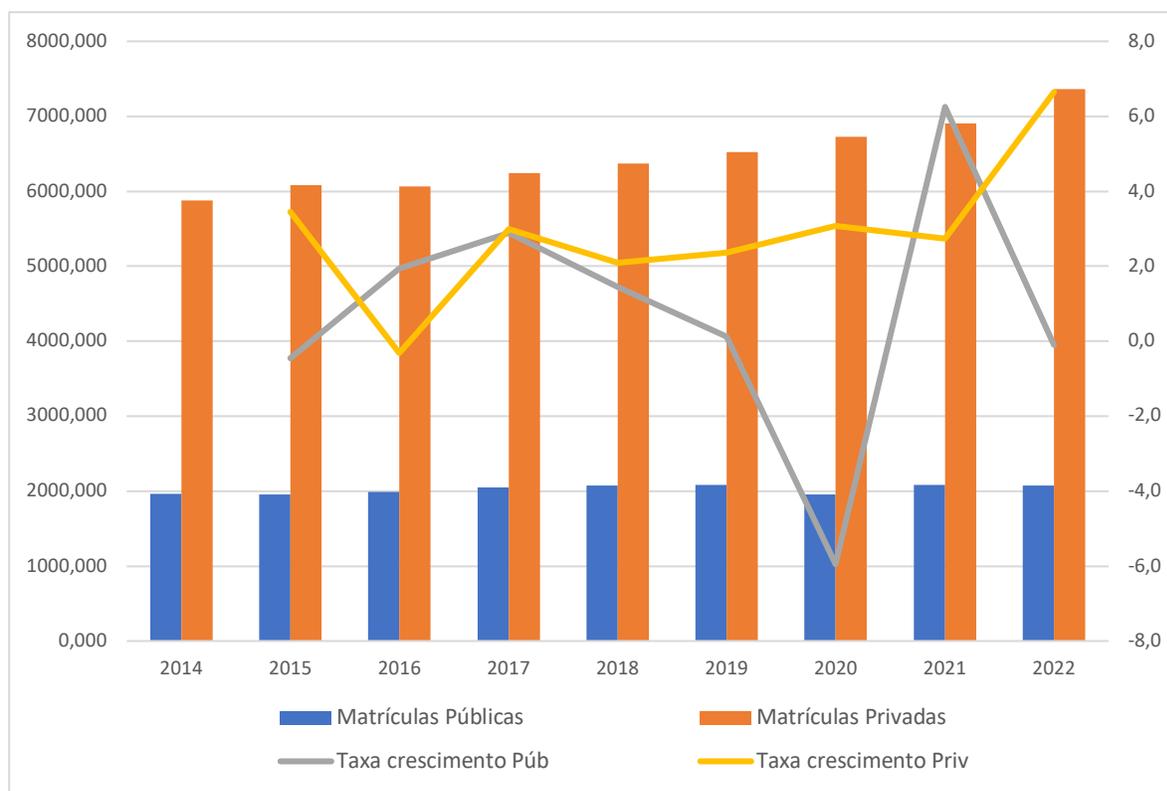
*Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e **expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas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

O que se observa é uma tendência de queda desse indicador. Enquanto a rede privada lucrativa continua com a expansão do número de matrículas (variação positiva de 9,7%), entre os anos de 2021 e 2022, alavancada principalmente pelo alto crescimento da educação a distância (aumento de 17,1% de 2021 a 2022), a rede pública apresenta queda de -0,1% no mesmo período considerado. E nos anos compreendidos entre 2014 e 2022 (dentro do período de dez anos do PNE que se estenderá até 2024), a rede privada cresceu 25,3% e a rede pública 5,9%.¹⁸⁶

¹⁸⁵ As metas do Plano Nacional de Educação podem ser observadas em <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-superior>.

¹⁸⁶ Ver Censo da Educação Superior (vários anos). Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

Gráfico 36: Número de matrículas (em milhares) e taxa de crescimento – públicas e privadas (em %) - (2014-2022)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo do Ensino Superior INEP (vários anos).

O crescimento acentuado das IES lucrativas não foi, portanto, acompanhado de crescimento das IES públicas. Essa disparidade fere diretamente o disposto na Lei do PNE, que, como já observado, decorre de mandamento constitucional (art. 214 da CF), a qual exige em sua Meta 12 o percentual de 40% de novas matrículas públicas sobre o total de matrículas em cursos de graduação até 2024. O indicador de novas matrículas públicas de graduação, no entanto, se afasta dramaticamente da meta estipulada e esse fenômeno não é enfatizado pela mídia especializada e pela grande mídia nacional quando abre espaço para a abordagem do tema da educação superior. As tabelas e os gráficos a seguir são ilustrativos deste fato:

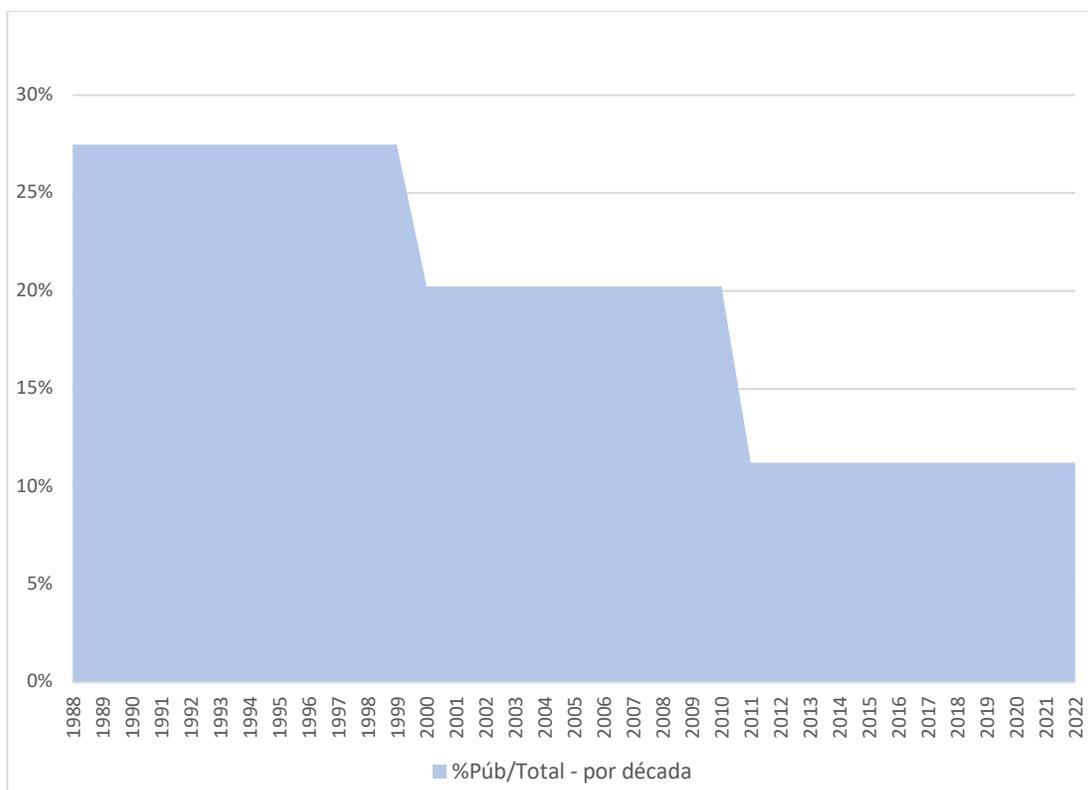
Tabela 34: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas sobre o total por ano (em %) – 1988-2022

Ano	% de Novas matrículas públicas anuais	Ano	% de Novas matrículas públicas anuais
1988	1,2%	2005	9,4%
1989	-6,1%	2006	1,5%
1990	-27,3%	2007	22,9%
1991	108,5%	2008	39,0%
1992	-81,7%	2009	-19,9%
1993	40,5%	2010	28,1%
1994	55,7%	2011	36,1%
1995	10,2%	2012	39,1%
1996	32,1%	2013	13,3%
1997	30,8%	2014	5,5%
1998	25,3%	2015	-4,6%
1999	11,2%	2016	203,0%
2000	17,0%	2017	24,1%
2001	16,8%	2018	18,5%
2002	29,2%	2019	1,7%
2003	21,7%	2020	-162,0%
2004	13,3%	2021	39,9%
		2022	-0,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

A tabela acima apresentou os percentuais de matrículas novas em IES públicas sobre o total anual, desde 1988 até 2022, para fins de consulta. O gráfico abaixo ilustra a média por década dos percentuais de novas matrículas em estabelecimentos públicos dentro do mesmo período analisado.

Gráfico 37: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por década (em %) - 1988-2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

Os percentuais de matrículas novas em estabelecimentos públicos alcançados nas últimas três décadas se afastam dos 40% determinados pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação. Ou seja, há uma tendência de queda, e não parece haver perspectiva de reversão. A tabela e os dois gráficos a seguir retomam a periodização apresentada no capítulo 6, de segregação temporal por mandato presidencial, e demonstram essa situação.

Tabela 35: Quantidade de novas matrículas públicas e privadas e percentuais de novas matrículas públicas sobre os totais por presidente da república (1988-2022)

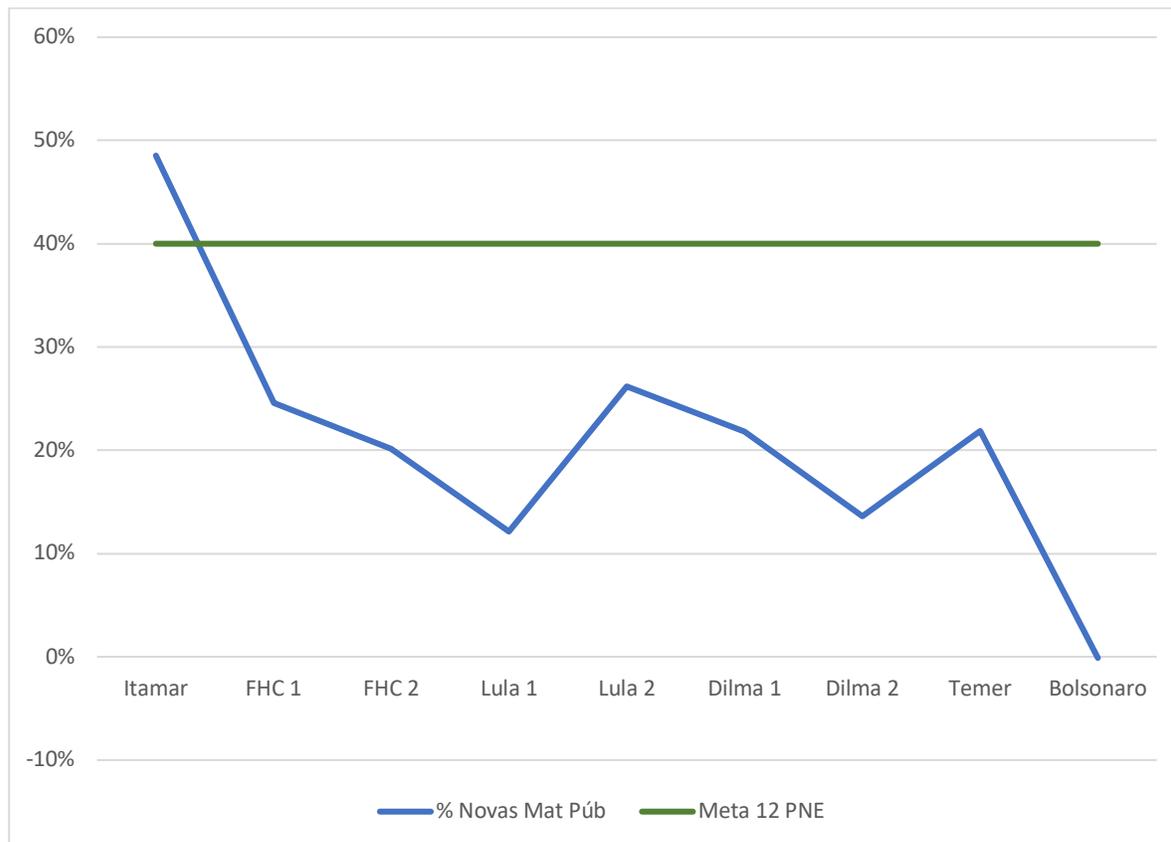
	Novas Matrículas Públicas	Novas Matrículas Privadas	% Novas Mat Púb
Sarney	-0,551	48,900	-1%
Collor	45,248	-28,364	268%
Itamar	60,788	64,458	49%
FHC 1	114,279	350,645	25%

FHC 2	281,248	1113,421	20%
Lula 1	165,388	1197,837	12%
Lula 2	391,933	1103,514	26%
Dilma 1	318,268	1142,198	22%
Dilma 2	28,932	183,557	14%
Temer	87,337	311,518	22%
Bolsonaro	-1,082	994,089	-0,1%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior (vários anos).

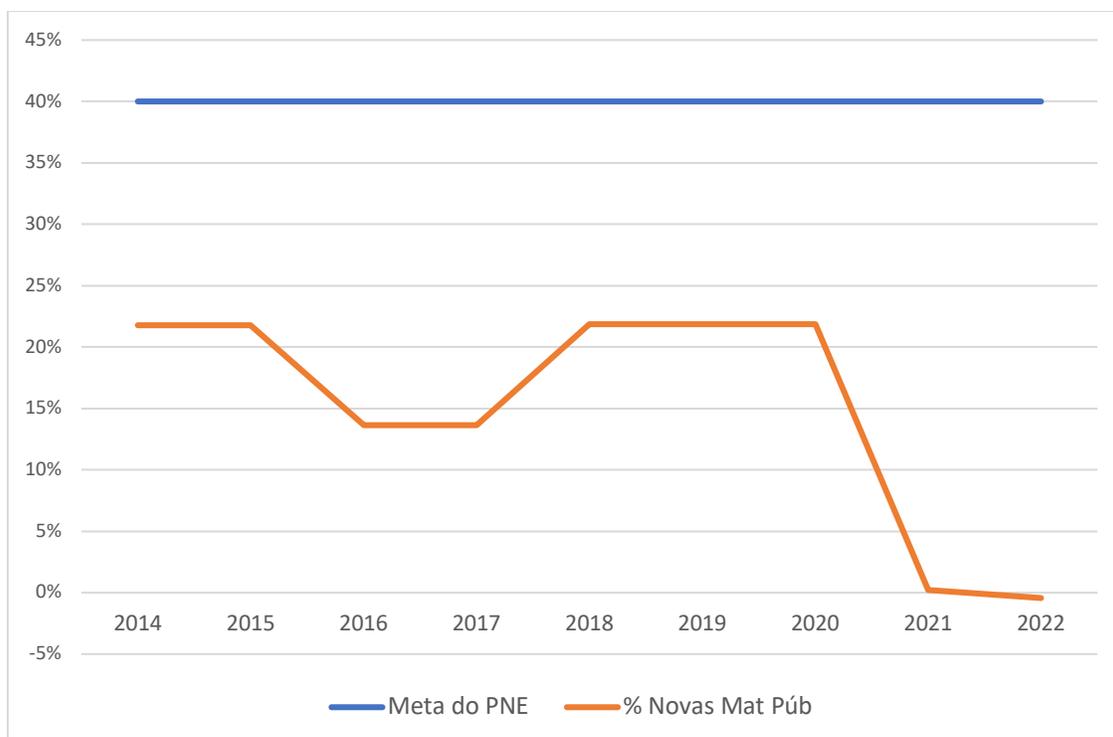
* A quantidade de matrículas do ano de 2016 é computada para o governo Dilma 2, pois o governo Temer teve início no final daquele ano.

Gráfico 38: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por governo federal e em referência à Meta do PNE (em %) – Itamar a Bolsonaro



Fonte: Elaboração própria com base no Censo do Ensino Superior INEP (vários anos).

Gráfico 39: Percentual de Matrículas Novas em IES públicas por governo federal e em referência à Meta do PNE (em %) – 2014-2022



Fonte: Elaboração própria com base no Censo do Ensino Superior INEP (vários anos).

Dos dois gráficos acima, o primeiro traça uma trajetória mais alargada desde o governo do presidente Itamar Franco¹⁸⁷ e o segundo enquadra-se desde o ano de 2014, início do período compreendido no PNE atual, que terminará em 2024.

Os dados são esclarecedores sobre a trajetória da composição da educação superior brasileira do ponto de vista das matrículas em cursos de graduação. A diminuição da participação percentual da educação superior pública no Brasil, que se encontrava no patamar de 40%, em 1988, chegando ao percentual de 22%, em 2022, é clara e representa desafios sobre os caminhos futuros e as políticas necessárias para trilhá-los. Nesse aspecto, importante comentar o fato de que algumas metas do PNE já foram alcançadas, outras serão claramente alcançadas, algumas não serão alcançadas, mas há um processo de aproximação à meta, e, no caso da meta específica de 40% de novas matrículas públicas, estabelecida na Meta 12 do PNE, os indicadores demonstram afastamento acentuado do resultado desejado pela sociedade brasileira.

¹⁸⁷ A opção por construir o gráfico a partir do mandato do Presidente Itamar Franco justifica-se pelo fato de que o governo do Presidente Fernando Collor de Mello é o único pós-CF 1988 em que há queda do número de alunos em IES privadas. Dessa forma, o percentual de novas matrículas públicas com relação ao total foi acima de 200%, fato que dificultaria a visualização da curva evolutiva dos percentuais dos outros governos. Ademais, o recorte a partir de 1993 já apresenta com clareza e de forma suficiente para esta tese o processo de queda do percentual de matrículas públicas em relação ao total de matrículas de graduação no sistema de educação superior brasileiro.

9. Garantia e melhoria do padrão de qualidade

9.1. Considerações iniciais

O quarto e último princípio constitucional educacional a ser analisado nesta tese, sob a perspectiva da evolução histórica de sua efetividade, é o da garantia e melhoria do padrão de qualidade. Este princípio constitucional representa a combinação do inciso VII do art. 206 com o inciso III do art. 214 da Constituição Federal, estabelecidos no texto constitucional da seguinte forma:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VII – **garantia de padrão de qualidade***

*Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
III - **melhoria da qualidade do ensino;***

Há consenso na literatura de que é ampla e diversa a utilização conceitual do termo "qualidade" no âmbito da educação superior. Segundo Júlio Bertolin, a mais conhecida proposta de classificação de qualidade na educação superior foi promovida por Lee Harvey e Diana Green, em 1993 (BERTOLIN, 2009). No artigo intitulado "Defining Quality" os autores apontam a existência de cinco grupos distintos de concepções:

- 1) Qualidade como fenômeno excepcional: com três variações: a) noção tradicional de qualidade - exclusividade, elitismo e distinção, inacessível à maioria das pessoas, como, por exemplo, a educação de Oxford e Cambridge; b) qualidade como excelência: identificáveis nos insumos, no processo e nos resultados. A instituição que atrai os melhores alunos, os melhores professores, que possui a melhor infraestrutura física é, por natureza, de qualidade e de excelência; c) qualidade como satisfação de um conjunto de requisitos: a qualidade melhora se os *standards* são elevados;
- 2) Qualidade como perfeição ou coerência: enfatiza o processo e estabelece especificações que devem ser cumpridas perfeitamente; difere da visão de excelência na medida em que está ao alcance de todos. Aqui a excelência se redefine em termos

de conformidade a um conjunto de especificações de ações, abandonando a ideia de exceder *standards*. Esta concepção está ligada à "cultura da qualidade", que supõe que todo membro da instituição é responsável pela qualidade;

- 3) Qualidade como ajuste a um propósito: somente existe qualidade na medida em que o produto ou serviço se ajusta às exigências para cuja satisfação foi concebido e realizado. Trata-se de uma definição funcional da qualidade. Os clientes, os fornecedores ou mesmo processos objetivos podem estabelecer o propósito para o qual o produto ou serviço foi criado; a princípio o cliente é soberano na definição do propósito;
- 4) Qualidade como relação custo-benefício: centralidade da ideia de eficiência econômica, de *accountability* (prestação de contas) dos custos (investimentos e custeio) para os financiadores (governos e contribuintes). Utilização de "indicadores de realização ou rendimento"; e
- 5) Qualidade como transformação: ligada à noção de mudança qualitativa. É tanto o "valor agregado" ao aluno, em termos de incremento de conhecimento, habilidades e destrezas, como também a capacidade de incrementar no aluno a lucidez, a autoconfiança e o pensamento crítico.¹⁸⁸

Para Júlio Bertolin, a evolução dessa classificação ocorreu com base na emergência de novos termos para explicar as propriedades da qualidade: a) competitividade econômica e crescimento dos mercados; b) desenvolvimento sociocultural e econômico sustentável; e c) coesão social e equidade. (BERTOLIN, 2009)

Marília Morosini apresenta, por sua vez, tipos diferentes de identificação da noção de qualidade na educação superior. Segundo a autora, existem: i. a qualidade isomórfica; ii. a qualidade da especificidade; e iii. a qualidade da equidade. A qualidade isomórfica seria a qualidade de modelo único. Uma das agências fundadoras dessa concepção é o Banco Mundial, que busca uma relação direta entre formação acadêmica e empregabilidade com foco num profissional competitivo. A qualidade da especificidade, por seu turno, aceita a ideia de que não há um único padrão de qualidade da educação superior, mas adaptável à realidade de determinado país. A avaliação teria como fundamento a crença nos mecanismos avaliativos de cada país e no reconhecimento dos órgãos que realizam a avaliação. (MOROSINI, 2014)

¹⁸⁸ Ver HARVEY & GREEN (1993).

Por fim, a qualidade da educação superior na perspectiva da equidade abarcaria estudos qualitativos e quantitativos refletores da complexidade local, afastando-se da simples padronização de indicadores. O sistema educacional estaria sendo equitativo quando os resultados da educação e da formação discente não dependessem de características iniciais e sim correspondente às necessidades mais específicas. O problema dessa concepção residiria na dificuldade de avaliação, que seria, de acordo com Morosini, questão posta que ainda busca uma solução. (MOROSINI, 2014)

O aspecto da qualidade está intimamente vinculado ao tema da avaliação da educação superior. No Brasil, há uma diversidade de tipos avaliativos da educação superior, que podem ser segregados inicialmente entre processos avaliativos internos e externos. Cada tipo de avaliação ressalta aspectos diferentes, dividindo-se basicamente em duas linhas no que se refere à avaliação externa: avaliações baseadas no estudante, oriundas de processos avaliativos do ensino médio e de concluintes do ensino superior; e, por outro lado, avaliações realizadas por pares com base em indicadores normativos.

A avaliação na educação superior, inserida na discussão sobre qualidade, é um tema complexo, que envolve diversos atores, com valores e concepções distintas. A própria prática da avaliação da educação superior brasileira apresenta dificuldades de operacionalização em razão das distintas realidades regionais, da quantidade de instituições, de professores e de estudantes, do processo de expansão ao longo das últimas décadas no país, e das distintas categorias administrativas, organizações acadêmicas e projetos pedagógicos. (HORA, 2013)

Segundo Bertolin e Marcon, a criação de sistemas de avaliação e agências de acreditação e de garantia de qualidade de instituições e cursos da educação superior passou a ser, nas últimas décadas, incentivada por organismos multilaterais e governos nacionais, elevando a discussão a uma dimensão inédita em nível global sob a justificativa de maximização dos benefícios sociais dos sistemas educacionais. (BERTOLIN & MARCON, 2015).

A primeira iniciativa para enfrentar o debate sobre a avaliação do ensino superior brasileiro, segundo Silke Weber, ocorreu em 1983, quando o MEC instituiu o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). O principal objetivo do programa era analisar a forma de implementação e os efeitos da Reforma Universitária de 1968. Segundo Weber:

“[s]ua ênfase recaiu nos mecanismos de gestão e na produção e disseminação do conhecimento, na expectativa de que tal processo avaliativo pudesse subsidiar políticas específicas que propiciassem as mudanças percebidas como necessárias,

iniciativa que, entretanto, findou por não produzir o efeito esperado.” (WEBER, 2010).

Ainda de acordo com Weber, foram instituídas, em seguida, a Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (CNRES), em 1985, o Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior (GERES), em 1986, e foram realizados seminários voltados para o debate sobre a avaliação do ensino superior (1987/1988). Nas palavras do autor:

“Os documentos produzidos suscitaram fortes reações, particularmente, por proporem, entre outros aspectos, a diversificação institucional - universidade de pesquisa e instituições de ensino, sua hierarquização, flexibilidade curricular, visando ao mercado de trabalho, e o financiamento público mediante avaliação da execução de contratos de atividades e metas (contratos de gestão).” (WEBER, 2010).

No Brasil, a avaliação da educação superior, como política pública, foi institucionalizada somente na década de 1990, com a implantação do Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB)¹⁸⁹. A avaliação externa de cursos de graduação em larga escala, de natureza regulatória e com abrangência nacional, por sua vez, passou a ocorrer, principalmente, a partir do emprego, em 1995, por parte do INEP, de dois diferentes métodos de avaliação: o ENC/Provão e a Avaliação das Condições de Oferta (ACO) e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE)¹⁹⁰. O Provão era um exame aplicado aos alunos concluintes em conjuntos de diferentes cursos a cada ano, e as ACOs eram visitas *in loco* que avaliavam aspectos relativos aos projetos pedagógicos, ao corpo docente e à infraestrutura dos cursos com objetivos relacionados aos atos regulatórios, tais como a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos.

¹⁸⁹ Em 1993, o MEC instituiu a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, que estruturou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB, tornando a proposta pública em 1994. De acordo com Isabel Luft, “o PAIUB, apesar de ser a primeira tentativa de implantação de um sistema de avaliação no país, não obteve boa consolidação e aceitação até mesmo pela mídia. Porém, sua curta vigência trouxe à tona discussões sobre a necessidade da autoavaliação por parte das instituições de Educação Superior. (...) Esses fatores levaram a substituição do PAIUB, que era um programa pensado para longo prazo, pelo Provão, cujos resultados cumpriam com o esperado pelos órgãos de financiamento, apesar de apresentar uma avaliação reducionista da universidade, pautada apenas no desempenho dos estudantes.” (LUFT, 2018, p. 41-42).

¹⁹⁰ O PAIUB vigorou por apenas um ano, quando foi substituído pelo ENC/Provão, no ano de 1995. Desde 1998, havia comissões de avaliadores responsáveis pela Avaliação das Condições de Oferta (ACO). A partir do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, o INEP passou a ser responsável pelas atribuições de avaliação com vistas a reconhecimento de cursos. No seio dessas mudanças, foi criada a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), por meio da Portaria MEC nº 990, de 02 de abril de 2002, que estabeleceu as diretrizes para a organização e execução da avaliação das IES e das condições de ensino. Vide MENEGHEL & BERTOLIN, 2004, p. 153-154.

O ENC/Provão foi objeto de críticas, dentre as quais, segundo Ana Paula de Matos Oliveira et al (2013), podem ser citadas:

“i) falta de articulação com os demais componentes da avaliação educacional; ii) aplicação do exame sem a devida participação das instituições a serem avaliadas; iii) ênfase nas competências finais, sem observar o processo ensino-aprendizagem; iv) não equalização dos seus instrumentos que contribuíram para resultados instáveis e sem comparabilidade; v) o fato de o "Provão" ser economicamente inviável ao longo do tempo; vi) esforços embasados na dimensão regulatória da política, sem se concentrar no aspecto diagnóstico do exame.” (OLIVEIRA, 2013)

Após esse processo de críticas e desarticulações do sistema, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)¹⁹¹ com uma proposta mais abrangente que a anterior política de avaliação da educação superior. Com a implantação do SINAES, em 2004, foram criados índices a partir dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), tais como o Conceito ENADE, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), para os cursos, e o Índice Geral de Cursos (IGC), para instituições, sendo que este último passou a ser utilizado como fonte do estabelecimento, pela opinião pública, de *rankings* entre instituições públicas e privadas. Todos esses índices possuem como principal componente de ponderação a nota obtida pelos estudantes na prova do ENADE. (BERTOLIN & MARCON, 2015).

Os resultados do ENADE, do IDD e do IGC são expressos na mesma escala de 1 a 5, bem como os resultados das avaliações entre pares (avaliações in loco institucionais e de cursos) resultam na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. As conceituações são úteis para que a sociedade em geral possa ter o conhecimento sobre indicadores de qualidade da educação superior no Brasil e para que os ingressantes na educação superior possam tomar a mais adequada decisão ao escolher a instituição e o curso para se matricular.

A Lei nº 10.861/2004 estabeleceu em seu artigo 2º que os resultados das avaliações constituiriam referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. A discussão sobre a avaliação da educação superior não pode, portanto, ser separada também da discussão sobre a regulação.

¹⁹¹ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Apesar de não se ter ainda chegado “ao consenso sobre os meios para analisar a qualidade e, também, quanto à sua mais adequada dosimetria” (FERNANDES & SOUSA, 2017, p. 8), o Estado brasileiro, por meio da política pública regulatória, implementada pelo MEC, orienta e interfere nas políticas públicas relacionadas à avaliação da educação superior. E a regulação da educação superior passou a utilizar os indicadores e conceitos produzidos pelo processo de avaliação de instituições e cursos organizados principalmente pelo INEP, no nível de graduação, e pela Capes, no nível da pós-graduação. O presente capítulo demonstra a trajetória dos principais indicadores de avaliação institucional que são capazes de refletir a evolução da efetividade do princípio constitucional da garantia e melhoria do padrão de qualidade da educação superior brasileira.

9.2. A evolução do princípio da garantia e melhoria da qualidade

As bases de dados oficiais do INEP, da Capes e do MEC disponibilizam algumas informações que podem ser utilizadas para a aferição da evolução da efetividade do princípio da garantia e melhoria da qualidade. O quadro a seguir as apresenta:

Quadro 10: Indicadores e fontes de análise da evolução da efetividade do princípio constitucional da garantia e melhoria da qualidade

Princípios	Indicadores das bases de dados oficiais		Principais Fontes
Qualidade	Indicadores de qualidade da educação superior ¹⁹²	Enade	INEP
		IDD	
		IGC	
	Conceito Institucional – CI		Cadastro e-MEC
	Grau de qualificação em programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i>		Plataforma Sucupira – CAPES, Censo INEP
Percentual de docentes com mestrado e doutorado		Censo Educacional INEP	

Fonte: Elaboração própria.

¹⁹² O Conceito Preliminar de Curso (CPC) não será utilizado nesta tese, pois ele representa um indicador vinculado à avaliação de cursos, aspecto que já está sendo analisado com as médias do conceito ENADE e do IDD. Além disso, o IGC já traz em si a composição dos CPCs dos cursos das IES, abarcando em grande medida estes conceitos em sua aferição.

Os indicadores de qualidade a serem analisados nesta seção são: o ENADE, O IDD e o IGC. O Conceito Institucional, oriundo das avaliações *in loco*, realizadas pelos professores do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis)¹⁹³, coordenado pelo INEP, é outro indicador a ser analisado. O grau de qualificação em pesquisa e os percentuais de docentes com mestrado e doutorado completam a relação de indicadores existentes nas bases de dados oficiais capazes de demonstrar a evolução do princípio da garantia e melhoria do padrão de qualidade da educação superior.

O padrão de validação jurídica (PVJ), relacionado ao princípio da garantia e melhoria do padrão de qualidade, considerará o grau intrínseco de evolução no tempo dos princípios constitucionais e sua institucionalidade empírica e a comparabilidade entre tipos institucionais. A eventual identificação da minoração das notas e conceitos tratados neste capítulo, pode identificar a curva dos indicadores e demonstrar a trajetória de efetividade do princípio.

9.2.1. Os exames trienais do Conceito ENADE

A análise do conceito contínuo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é o primeiro indicador obtido das bases do INEP que pode auxiliar a observar a curva evolutiva da efetividade do princípio educacional constitucional da garantia de padrão de qualidade da educação superior.

O ENADE, de acordo com Annor da Silva Junior, pode proporcionar uma reflexão sobre os cursos e as instituições, pois constitui momento privilegiado de interlocução com os estudantes, e poderia estimular a discussão sobre seus processos formativos. Esse processo deveria ensejar uma prática avaliativa que promovesse a discussão e a reflexão institucional. Esse instrumento, contudo, pode transformar-se em um processo formalístico, instrumentalizado pela realização de cursos pré-ENADE, orientados somente para a prova em si. O foco passou a ser a obtenção de conceitos para a utilização por parte das instituições e em resultados, que não se refletirão, necessariamente, no desenvolvimento do estudante e da IES. (SILVA JUNIOR, 2014)

¹⁹³ De acordo com o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, compete ao Inep a constituição e a manutenção do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis), que é composto por docentes da educação superior capacitados para realizar avaliações de instituições e cursos de educação superior.

O Conceito ENADE é um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação a partir dos resultados obtidos pelos estudantes no ENADE.¹⁹⁴ Este indicador expressa uma medida relativa do desempenho médio dos estudantes de um curso com relação ao desempenho médio da área de avaliação à qual ele pertence. O cálculo do Conceito ENADE, realizado por código de curso, leva em consideração as seguintes informações: i) o número de estudantes participantes no exame e com resultados válidos; e ii) o desempenho dos estudantes participantes nas partes de Formação Geral (FG) e de Componente Específico (CE) do exame. Para que um curso tenha o Conceito ENADE calculado, é preciso que ele possua ao menos 2 (dois) estudantes concluintes participantes com resultados válidos no ENADE para fins de cálculo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, inscritos na condição de regular pela IES.

O ENADE é o exame realizado pelos concluintes dos cursos de graduação. O grupo de cursos ou a área geral de um conjunto de cursos será tratado de forma didática nesta tese pelos nomes: a) Engenharia e Educação; b) Saúde; e c) Sociais Aplicadas¹⁹⁵. Esses nomes abarcam uma série de cursos que podem ser objeto de consulta no site do INEP.

Para o grupo de “Engenharia e Educação”, são englobados cursos das áreas de Engenharia, Ciências Naturais, Educação e TI e foram coletados 4 ciclos de avaliação. Para o grupo de Saúde, os cursos de saúde e bem-estar e da grande área de agricultura, e 5 ciclos de avaliação foram coletados; e para o grupo de Sociais Aplicadas, são avaliados os cursos de negócios, direito e ciências sociais, com a coleta e publicização de 5 ciclos avaliativos.

Os gráficos a seguir ilustram os resultados obtidos nos ciclos já realizados pelo ENADE e que possuem a possibilidade de comparação entre categorias administrativas e, em seguida, entre organizações acadêmicas privadas conjugadas com as respectivas segmentações das categorias administrativas:

¹⁹⁴ Para informações mais detalhadas sobre a metodologia, inclusive quanto a fórmulas e pressupostos estatísticos, ver as Notas Técnicas disponíveis no site do INEP: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/conceito-enade>.

¹⁹⁵ Importante notar que esses grupos de cursos não coincidem exatamente com as grandes áreas segregadas pelo INEP para fins de contabilização do número de matrículas, e conforme utilizado no capítulo referente ao princípio do pluralismo pedagógico e diversidade institucional.

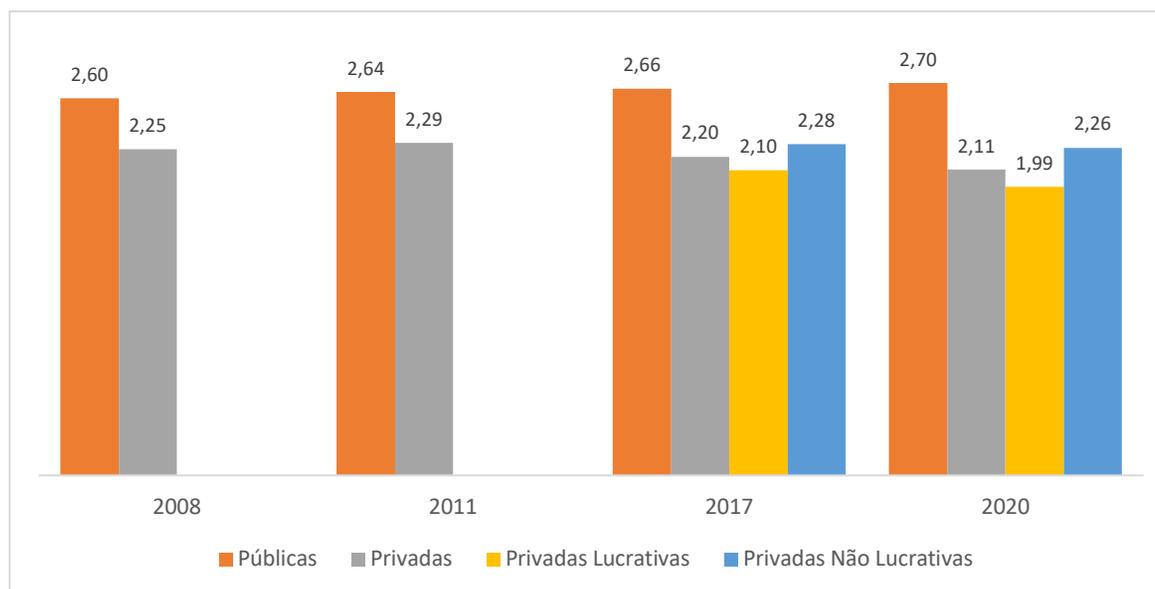
Tabela 36: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) – 2008 a 2020

	2008	2011	2017	2020
Públicas	2,60	2,64	2,66	2,70
Privadas	2,25	2,29	2,20	2,11
Privadas Lucrativas	-	-	2,10	1,99
Privadas Não Lucrativas	-	-	2,28	2,26
Média Geral Enade	2,38	2,43	2,40	2,35

*O ano de 2005, início do Enade desta grande área, não desagrega públicas e privadas e não apresenta Enade contínuo.
O ano de 2014 também não separa as públicas das privadas.

Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 40: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) – 2008 a 2020



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 37: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) – 2007 a 2019

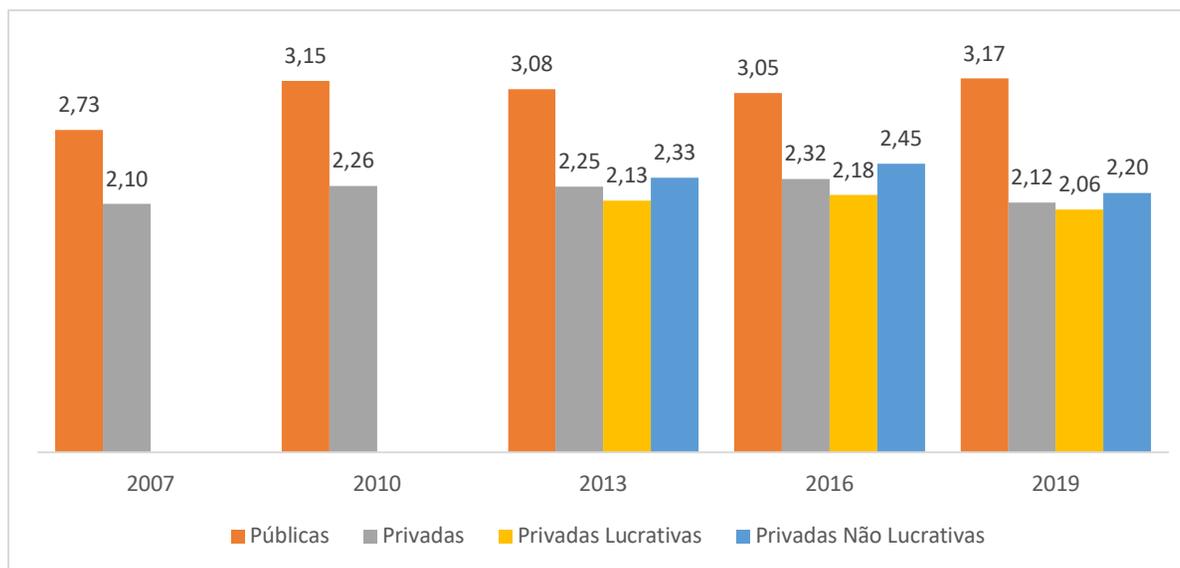
	2007	2010	2013	2016	2019
Públicas	2,73	3,15	3,08	3,05	3,17
Privadas	2,10	2,26	2,25	2,32	2,12
Privadas Lucrativas	-	-	2,13	2,18	2,06
Privadas Não Lucrativas	-	-	2,33	2,45	2,20
Média Geral Enade	2,41	2,47	2,46	2,50	2,38

*O ano de 2004, início do Enade desta grande área, não desagrega públicas e privadas e não apresenta Enade contínuo.

Os anos de 2007 e 2010 também não separam as públicas das privadas.

Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 41: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) – 2007 a 2019



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Tabela 38: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) – 2009 a 2022

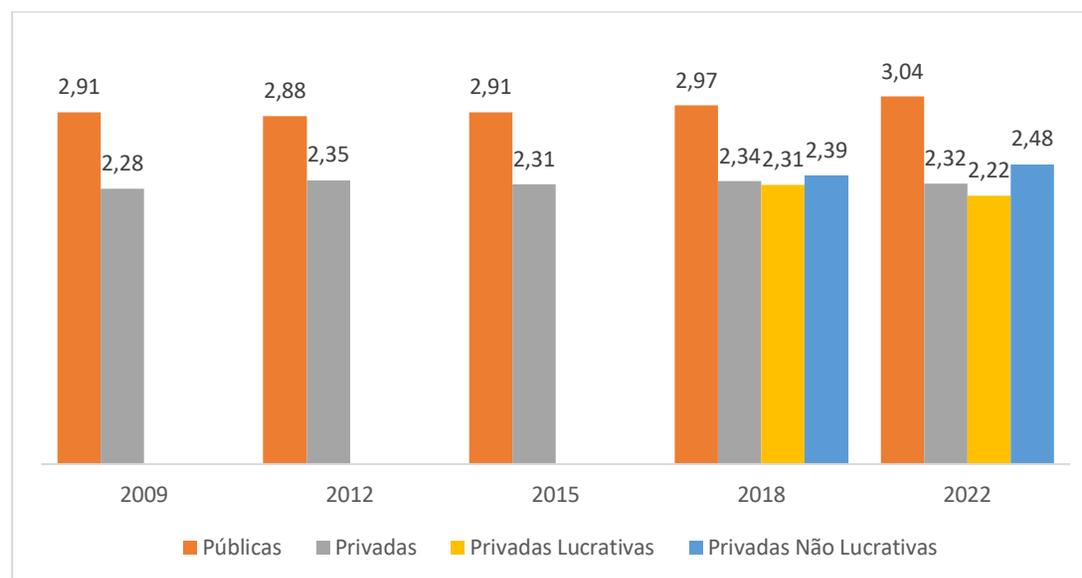
	2009	2012	2015	2018	2022
Públicas	2,91	2,88	2,91	2,97	3,04
Privadas	2,28	2,35	2,31	2,34	2,32
Privadas Lucrativas	-	-	-	2,31	2,22
Privadas Não Lucrativas	-	-	-	2,39	2,48
Média Geral Enade	2,37	2,42	2,40	2,43	2,43

*O ano de 2006, início do Enade desta grande área, não desagrega públicas e privadas e não apresenta Enade contínuo.

Os anos de 2009, 2012 e 2015 também não separam as públicas das privadas.

Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 42: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) – 2009 a 2022



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

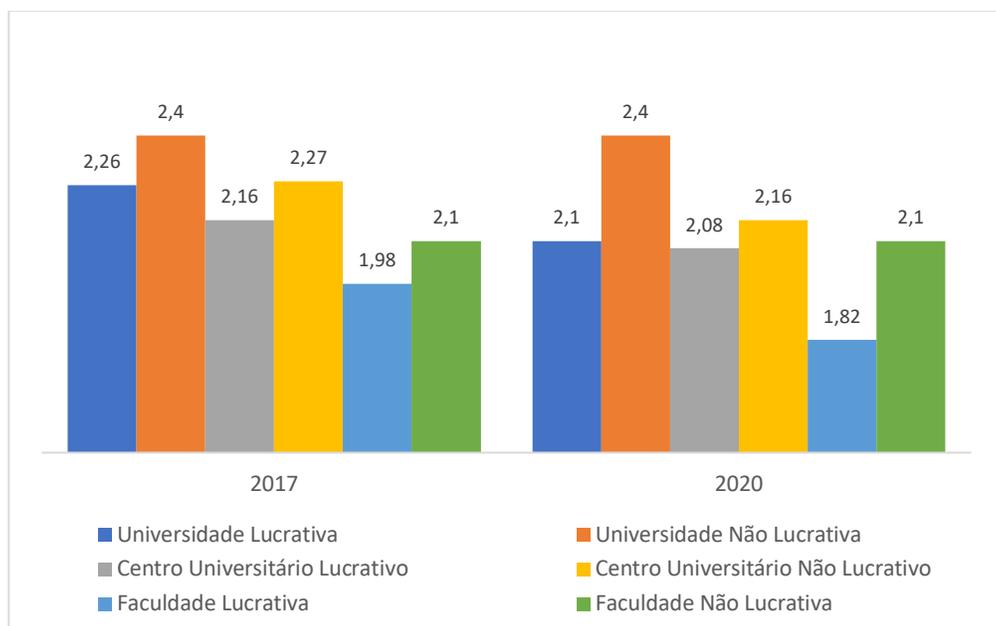
As tabelas e gráficos acima demonstram alguns aspectos importantes. Em todos os ciclos de todos os três grandes grupos, as médias das notas contínuas do ENADE das instituições públicas são mais elevadas do que aquelas das instituições privadas. Além disso, também em todos os casos, os estudantes das IES não lucrativas apresentam média superior aos das IES lucrativas.

No que se refere ao aspecto evolutivo, em todos os grandes grupos as IES públicas mostram aumento das notas. No caso das IES privadas, há uma pequena evolução nos cursos do grupo das Sociais Aplicadas; uma curva que ascende e depois retorna a patamar levemente superior a 2007 no grupo da Saúde; e uma queda na área de Engenharia e Educação.

No caso das IES privadas lucrativas, observa-se uma queda das notas contínuas do ENADE. No que diz respeito às IES não lucrativas, também nos mesmos casos das lucrativas, o que se observa é uma relativa estabilidade no grupo de Engenharia e Educação, uma queda, após elevação, para o grupo da Saúde, e uma elevação para o grupo de Sociais Aplicadas.

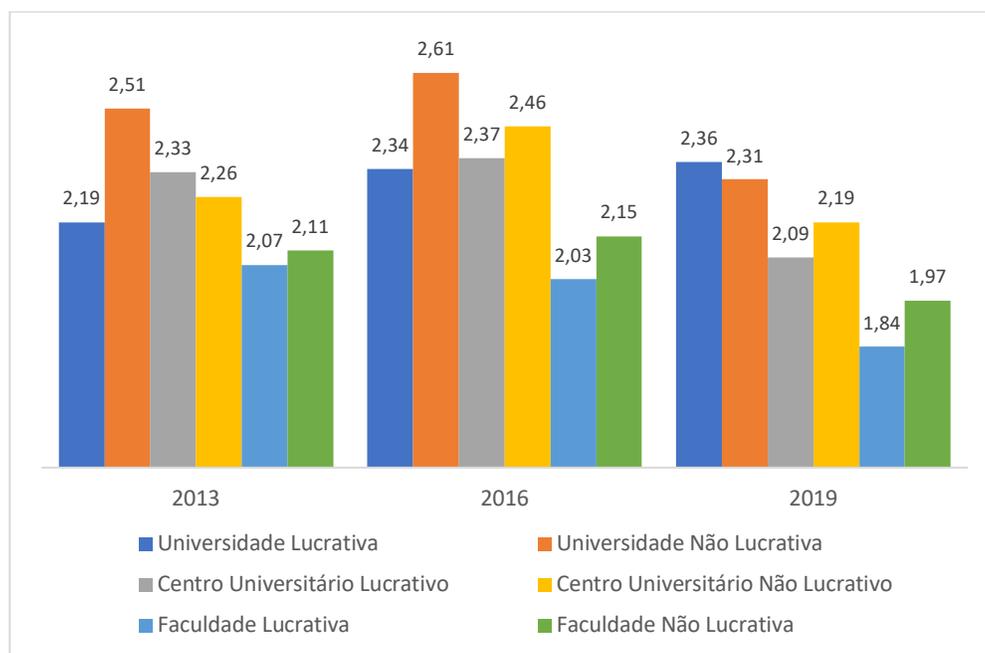
Na sequência, são demonstradas as diferentes trajetórias das organizações acadêmicas privadas por segmento de categoria administrativa.

Gráfico 43: Médias anuais ENADE nota contínua (“Engenharia e Educação”) por organização acadêmica – 2017 e 2020



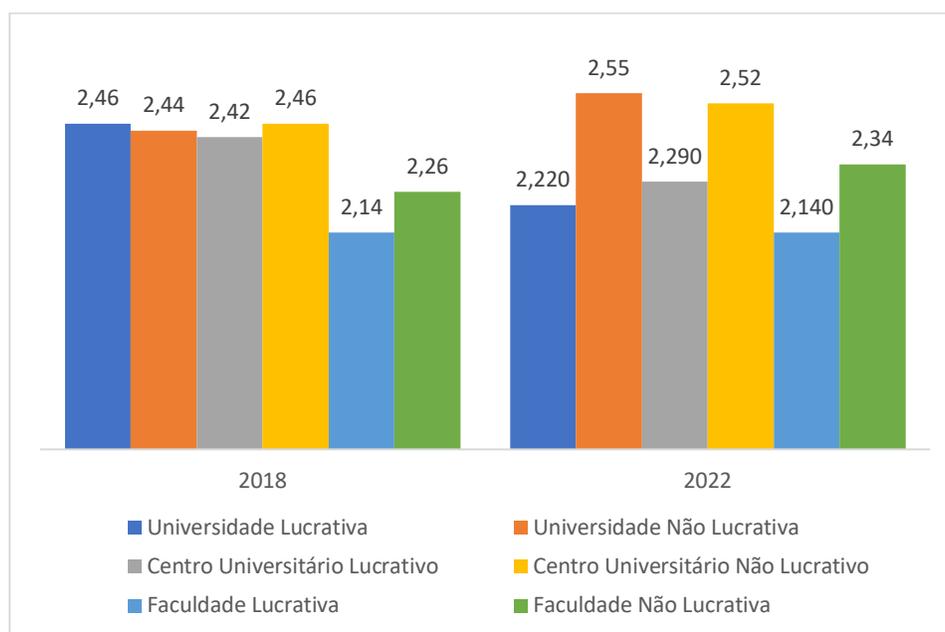
Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 44: Médias anuais ENADE nota contínua (“Saúde”) por organização acadêmica – 2013, 2016 e 2019



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 45: Médias anuais ENADE nota contínua (“Sociais Aplicadas”) por organização acadêmica – 2018 e 2022



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Conforme é possível observar nos três gráficos acima, as universidades não lucrativas apresentaram em quase todos os ciclos patamar superior às demais, excetuando-se o ano de 2019 da área de saúde, ano em que tais universidades apresentam queda acentuada de desempenho. As universidades lucrativas apresentam declínios importantes nas áreas de engenharias e educação e sociais aplicadas, “compensando” essa performance com marcante ascensão na área de saúde.

Os centros universitários lucrativos apresentam queda em todas as áreas, chegando a perder “posição” para as faculdades não lucrativas nas áreas de saúde e sociais aplicadas. Os centros universitários não lucrativos apresentam melhora na área de sociais aplicadas, caindo nas outras duas. Mesmo com as quedas, apresenta-se como tipo institucional em patamar logo abaixo das universidades não lucrativas, exceto na área de saúde, em que as universidades lucrativas demonstram desempenho superior.

Em todas as edições do ENADE, as faculdades lucrativas são o tipo institucional que apresenta performance mais baixa, com quedas acentuadas nas áreas de engenharia e educação e saúde, apesar da “estabilidade” na área de sociais aplicadas. As faculdades não lucrativas declinam em saúde, mas mostram ganhos em sociais aplicadas e manutenção em engenharias e educação.

Em linhas gerais, todos os tipos institucionais privados apresentam performance bastante inferior se comparadas com as IES públicas.

Na sequência, será realizado exercício semelhante para o caso do IDD.

9.2.2. As notas padronizadas do IDD

O segundo indicador a ser analisado relativo ao princípio constitucional da garantia e melhoria de qualidade é o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). As notas técnicas do IDD, elaboradas pelo INEP desde 2017, apresentam a metodologia de cálculo do Indicador. Elas explicam os conceitos, os critérios e as formas de avaliação de qualidade com a utilização deste indicador. “O IDD é um indicador de qualidade que mede o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e suas características de desenvolvimento ao ingressar no curso de graduação avaliado”¹⁹⁶

¹⁹⁶ Notas técnicas do IDD elaboradas pelo INEP (2017 a 2021). Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>

Ainda segundo a nota técnica, para que um curso tenha o IDD calculado, é preciso que ele atenda às seguintes condições: a) possuir no mínimo 2 (dois) estudantes concluintes participantes do Enade com dados recuperados da base de dados do Enem no período entre o ano de ingresso no curso avaliado e os 3 (três) anos anteriores; e b) atingir 20% (vinte por cento) do total de estudantes concluintes participantes do Enade com dados recuperados da base de dados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

De acordo com a nota técnica do INEP, um importante aspecto na avaliação da qualidade de um curso de graduação encontra-se “na mensuração de sua efetiva contribuição para o desenvolvimento de competências, habilidades e conhecimento dos estudantes, o que tem sido chamado de valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso de graduação.”¹⁹⁷

Considerando o perfil dos estudantes concluintes ao ingressarem na graduação (no curso referente ao Enade realizado), o IDD busca aferir o que diz respeito especificamente ao valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e suas características de desenvolvimento ao ingressar em determinado curso de graduação que é objeto de avaliação. Ainda segundo a mesma publicação esclarecedora do INEP:

Essas características de desenvolvimento necessitavam, na construção do indicador, de alguma medida, e a medida que vem sendo utilizada é referente aos resultados do ENEM, recuperados a partir do número de CPF do estudante, informação obrigatória para a inscrição no exame desde 2009. A medida de desempenho obtida a partir do Enem se configura como uma proxy das condições de desenvolvimento do estudante quando de seu ingresso na graduação, como uma medida de boa qualidade para a estimação do IDD, tendo em vista que ela é referente ao próprio estudante concluinte.¹⁹⁸

Dessa forma, o IDD é um indicador desenvolvido para, em tese, se aproximar da aferição do impacto que uma determinada IES pode exercer sobre seus estudantes. E os resultados da observação das séries históricas¹⁹⁹ construídas são apresentadas a seguir:

¹⁹⁷ Notas técnicas do IDD elaboradas pelo INEP (2017 a 2022). Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>

¹⁹⁸ Notas técnicas do IDD elaboradas pelo INEP (2017 a 2022). Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>

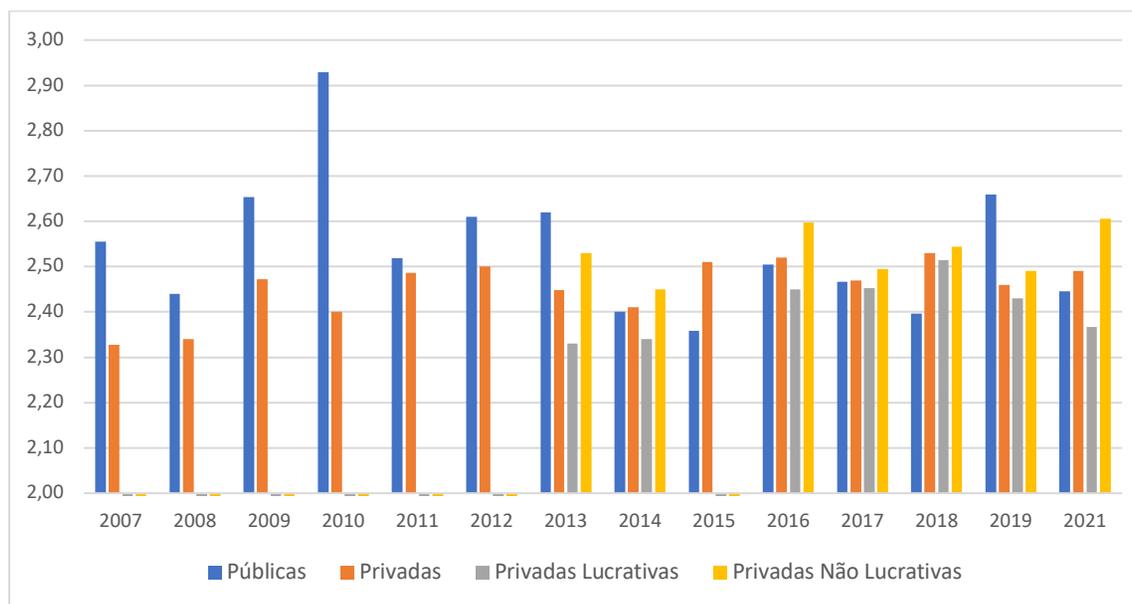
¹⁹⁹ Importante observar que, até o momento da construção desta tese, o ano de 2021 havia sido o último IDD divulgado pelo INEP.

Tabela 39: Nota IDD Padronizada (médias anuais) – 2007 a 2021

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
Públicas	2,56	2,44	2,65	2,93	2,52	2,61	2,62	2,40	2,36	2,51	2,47	2,40	2,66	2,45
Privadas	2,33	2,34	2,47	2,40	2,49	2,50	2,45	2,41	2,51	2,52	2,47	2,53	2,46	2,49
Lucrativas	-	-	-	-	-	-	2,33	2,34	-	2,45	2,45	2,51	2,43	2,37
Não Lucrativas	-	-	-	-	-	-	2,53	2,45	-	2,60	2,50	2,54	2,49	2,61
Média Geral	2,43	2,37	2,50	2,54	2,50	2,52	2,49	2,41	2,49	2,53	2,47	2,51	2,51	2,46

Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos)

Gráfico 46: Nota IDD Padronizada (médias anuais) – 2007 a 2021



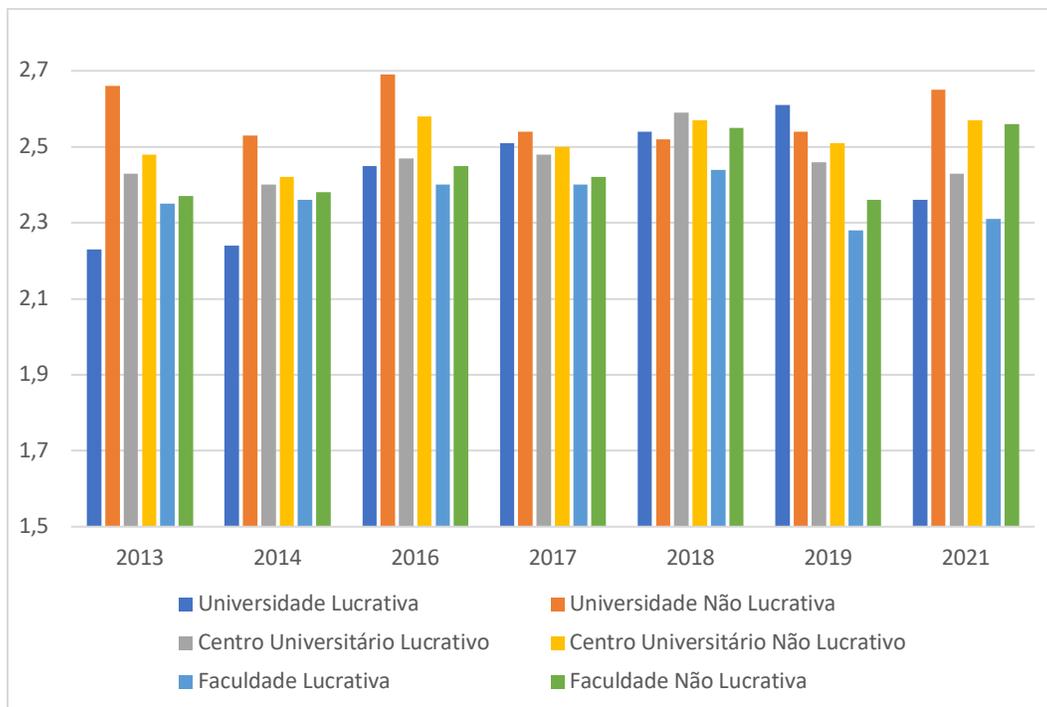
Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos)

Importante ressaltar, preliminarmente, a ausência de dados segregados por instituições lucrativas e não lucrativas de 2007 a 2012. O ano de 2015 também não oferece essa informação desagregada.

Os resultados obtidos, a partir da análise da série histórica construída por esta tese utilizando os dados anuais do INEP, indicam que as IES públicas, até 2013 apresentavam patamar superior de IDD com relação às IES privadas. A partir de 2014, excetuando-se o ano de 2017, as IES públicas passam a figurar em posição equivalente à média das IES privadas. As instituições não lucrativas, desde 2014, excetuando-se também 2017, apresentam posição de destaque nesse indicador, o que pode ser um sinal de que são as instituições que tem exercido nos últimos anos maior impacto sobre o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes.

Para maior detalhamento dos tipos institucionais privados, agrega-se a esta análise, de forma matricial, as organizações acadêmicas e as categorias administrativas, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 47: Nota IDD Padronizada (médias anuais) em IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa – 2013 a 2021



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos)

*Não há segregação disponível nas bases do INEP para o ano de 2015; e não foi realizada aferição pelo INEP no ano de 2020.

O que se pode observar é a posição superior, exceto em 2018 e 2019, das universidades não lucrativas, seguidas, em praticamente todos os anos (exceto em 2019) dos centros universitários não lucrativos. As universidades lucrativas mostram ascensão contínua de suas médias até 2019, apresentando declínio acentuado em 2021. Os centros universitários lucrativos oscilam e demonstram declínio nos dois últimos anos. As faculdades lucrativas apresentaram-se relativamente estáveis, declinando nos últimos anos e perdendo posições continuamente. Por fim, as faculdades não lucrativas apresentam trajetória de crescimento constante, com oscilação para baixo em 2019, e ascensão importante em 2021.

9.2.3. As médias anuais do IGC

Além dos ciclos do Enade e do IDD, outro indicador, que é comumente utilizado para aferir qualidade refere-se ao Índice Geral de Cursos (IGC). De acordo com as Notas Técnicas do INEP, o IGC é uma média ponderada envolvendo as notas contínuas de Conceitos Preliminares de Curso dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação stricto sensu das Instituições de Educação Superior que ofertam cursos de pós-graduação. A ponderação da média é feita a partir do número de matrículas nos referidos cursos. Para a pós-graduação, são consideradas as avaliações dos cursos de Mestrado Acadêmico, Mestrado Profissional e Doutorado Acadêmico realizadas pela Capes.²⁰⁰

O resultado do IGC é uma variável contínua no intervalo entre 0 (zero) e 5 (cinco). Para fins de divulgação em conformidade com os conceitos e indicadores já utilizados, o INEP transforma esta variável contínua em faixas, a partir de parâmetros de conversão apresentados nas citadas Notas Técnicas, cujos valores são publicizados em faixas de 1 (um) a 5 (cinco).

O IGC tem sido utilizado como parâmetro regulatório. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC (SERES) utiliza em seus padrões decisórios, em processos de recredenciamento, como aspecto a ser analisado no conjunto da abordagem regulatória institucional. O art. 13 do Decreto nº 9.235, de dezembro de 2017, deixa aberta a

²⁰⁰ Para informações mais detalhadas sobre a metodologia, inclusive quanto a fórmulas e pressupostos estatísticos, ver as Notas Técnicas disponíveis no site do INEP: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indice-geral-de-cursos-igc>.

possibilidade de utilização de outros procedimentos e instrumento de avaliação para subsidiar o padrão decisório dos atos autorizativos analisados pelo MEC, conforme segue:

*Art. 13. Os pedidos de ato autorizativo serão decididos com base em conceitos atribuídos ao conjunto e a cada uma das dimensões do Sinaes avaliadas no relatório de avaliação externa in loco realizada pelo Inep, consideradas as avaliações dos processos vinculados, **os demais procedimentos e instrumentos de avaliação e o conjunto de elementos de instrução** apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria competente em sua atividade instrutória. (g.n.)*

A evolução desse resultado, como nota contínua, é o que será demonstrado na tabela e gráfico a seguir²⁰¹, comparando da mesma forma, como os indicadores anteriores, entre categorias administrativas e, posteriormente, entre organizações acadêmicas privadas segmentadas por categoria.

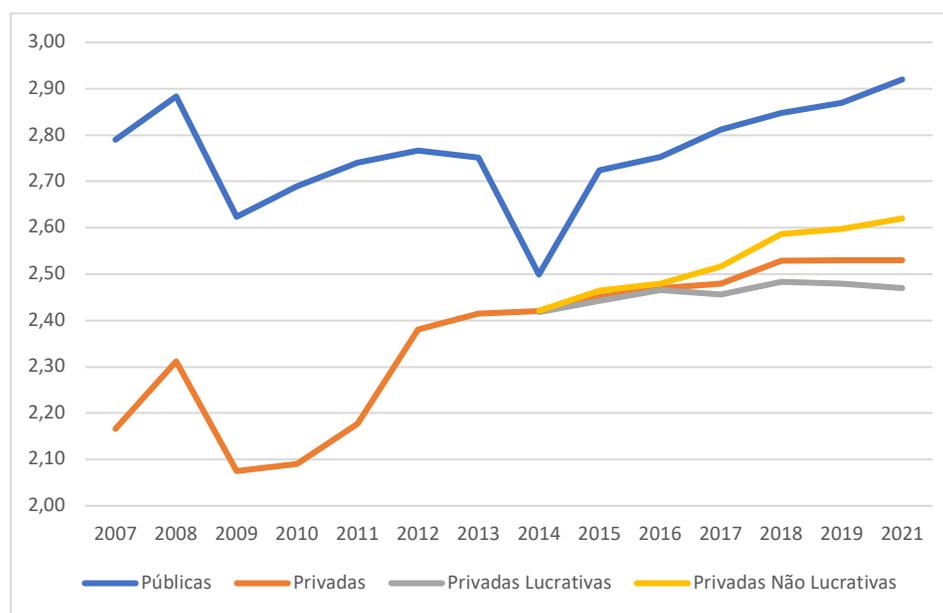
²⁰¹ Importante observar que, até o momento da construção desta tese, o ano de 2021 havia sido o último IGC divulgado pelo INEP.

Tabela 40: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
Públicas	2,79	2,88	2,62	2,69	2,74	2,77	2,75	2,50	2,72	2,75	2,81	2,85	2,87	2,92
Privadas	2,17	2,31	2,08	2,09	2,18	2,38	2,41	2,42	2,45	2,47	2,48	2,53	2,53	2,53
Lucrativas	-	-	-	-	-	-	-	2,42	2,44	2,47	2,46	2,48	2,48	2,47
Não Lucrativas	-	-	-	-	-	-	-	2,42	2,46	2,48	2,52	2,59	2,60	2,62
Média IGC geral	2,23	2,50	2,14	2,16	2,24	2,43	2,46	2,43	2,49	2,51	2,53	2,57	2,58	2,59

Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Gráfico 48: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021

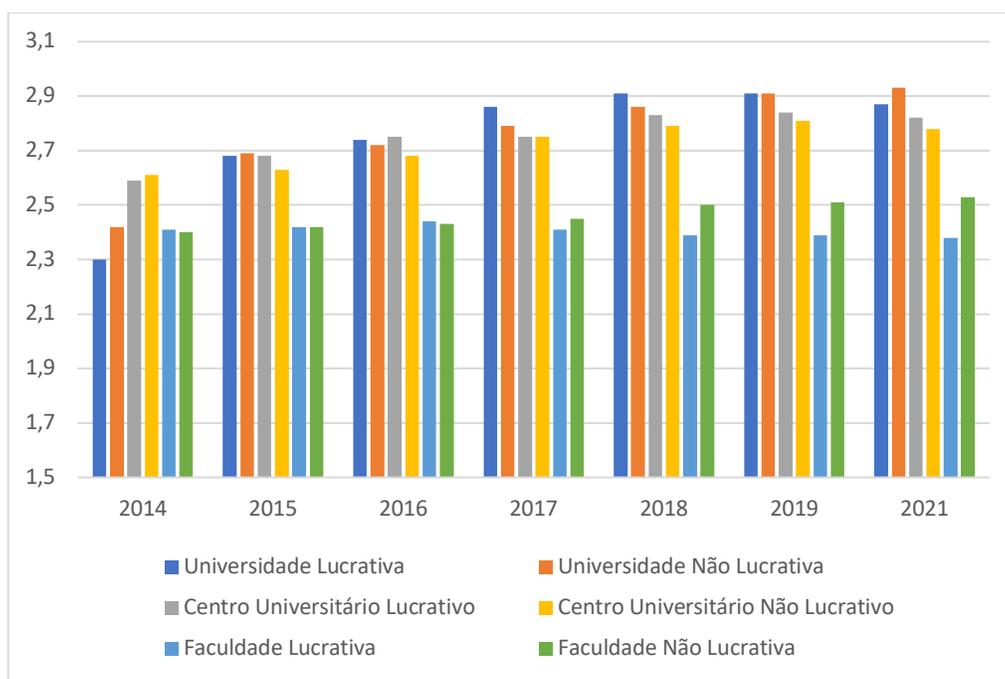


Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Da análise do histórico do IGC, depreende-se que há diferenças entre categorias administrativas. A tabela e o gráfico acima apresentados demonstram que as IES públicas perpassam a trajetória histórica em patamar superior às outras categorias. Dentre as IES privadas, as não lucrativas descolaram das lucrativas desde 2015 e têm aumentado a distância no que se refere aos resultados do IGC contínuo medido anualmente pelo INEP com base na composição anteriormente apresentada.

No que concerne aos tipos institucionais privados, analisados no decorrer desta tese de forma matricial entre organizações acadêmicas e categorias administrativas, o que se observa é o seguinte:

Gráfico 49: IGC contínuo (médias anuais) – 2007 a 2021



Fonte: Indicadores de Qualidade da Educação Superior do INEP (vários anos).

Conforme exposto, tem-se uma trajetória marcada por relativa convergência entre universidades e centros universitários, com as primeiras apresentando médias ligeiramente superiores. As faculdades apresentam-se em patamar abaixo das anteriores, com descolamento para cima das faculdades não lucrativas nos últimos quatro anos.

9.2.4. As médias anuais do CI

As avaliações externas de instituições de educação superior e dos cursos de graduação são realizadas por docentes da educação superior capacitados pelo INEP cadastrados no Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIS). A avaliação institucional, geradora do Conceito Institucional – CI, serve como referencial básico para que as IES possam ser credenciadas ou recredenciadas, conforme decisão do Ministro de Estado da Educação, após deliberação por parte do Conselho Nacional de Educação, passando pela análise da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC). A avaliação de cursos ocorre para subsidiar processos de autorização, reconhecimento, e renovação de reconhecimento, conforme decisão da Seres/MEC.

As avaliações *in loco*, a partir de processo previamente instruído na Secretaria de Regulação da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC), são realizadas por meio da aplicação de instrumentos. Para credenciamento e recredenciamento, o instrumento é a ferramenta dos avaliadores na verificação de cinco eixos, que contemplam as dez dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, o instrumento permite aos avaliadores a verificação de três dimensões: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial, e infraestrutura.²⁰²

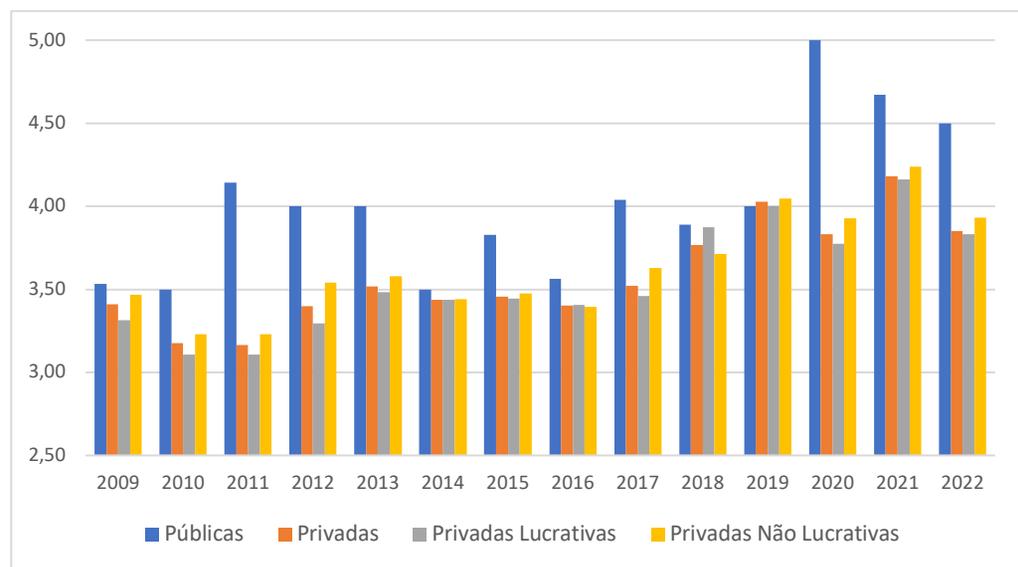
²⁰² Para informações adicionais, consultar o endereço eletrônico do INEP e a página que trata dos instrumentos de avaliação, disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-in-loco>

Tabela 41: Conceitos Institucionais - CI (médias anuais) – 2009 a 2022

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Públicas	3,53	3,50	4,14	4,00	4,00	3,50	3,83	3,56	4,04	3,89	4,00	5,00	4,67	4,50
Privadas	3,41	3,18	3,16	3,40	3,52	3,44	3,46	3,40	3,52	3,77	4,03	3,83	4,18	3,85
Lucrativas	3,32	3,11	3,11	3,29	3,48	3,44	3,44	3,41	3,46	3,87	4,00	3,77	4,16	3,83
Não Lucrativas	3,47	3,23	3,23	3,54	3,58	3,44	3,48	3,40	3,63	3,71	4,05	3,93	4,24	3,93
Média CI geral	3,44	3,19	3,21	3,42	3,54	3,44	3,48	3,41	3,54	3,77	4,03	3,89	4,19	3,87

Fonte: Relatórios do Sistema e-MEC (vários anos).

Gráfico 50: Conceitos Institucionais - CI (médias anuais) – 2009 a 2022

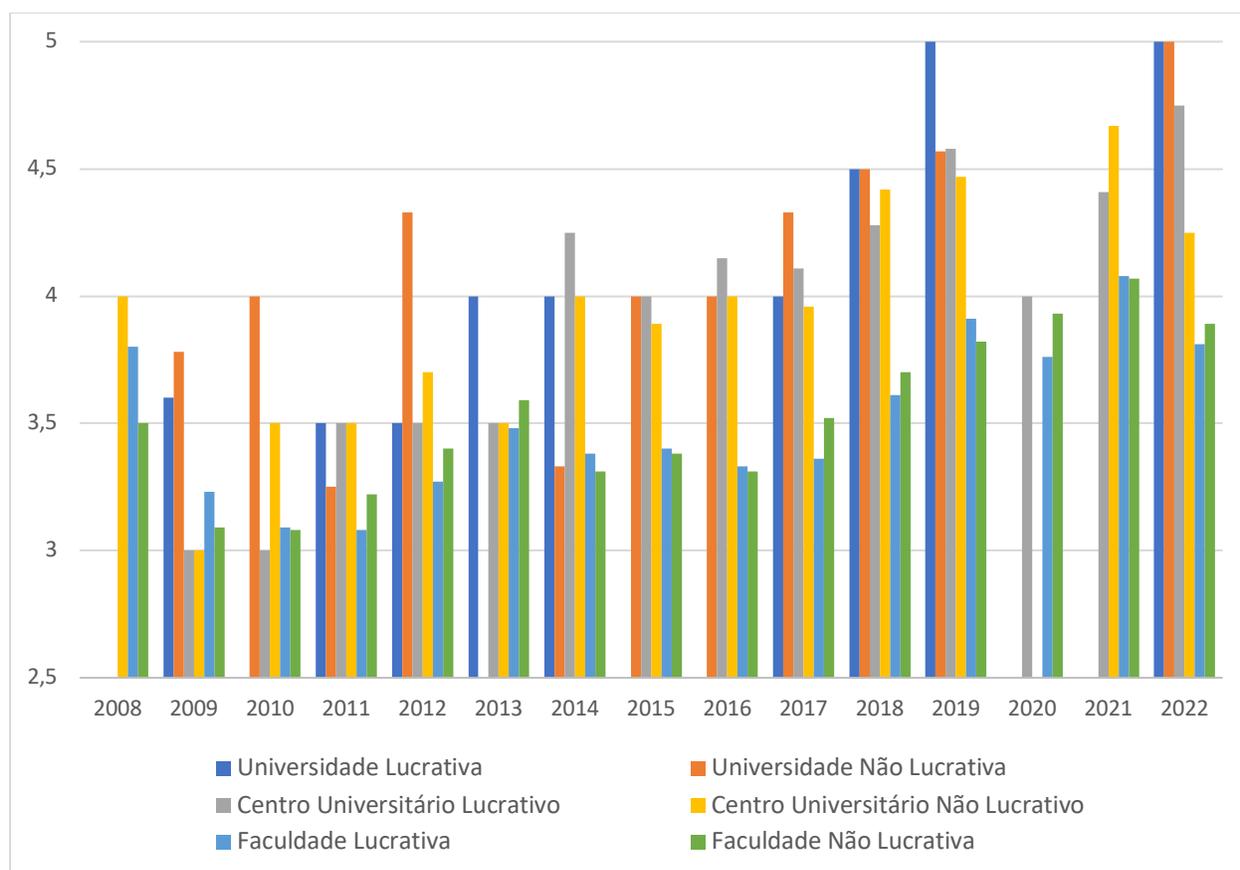


Fonte: Relatórios do Sistema e-MEC (vários anos).

Da análise do histórico do CI, depreende-se haver, também nesse caso, diferenças entre categorias administrativas. Com base na tabela e no gráfico acima, é possível perceber a categoria pública acima das demais, com pronunciada diferença de trajetória, excetuando-se o ano de 2019. As IES não lucrativas, novamente, apresentam, na quase totalidade das edições, conceitos acima das IES lucrativas.

No caso dos tipos institucionais privados, observados por organizações acadêmicas e segmentos de categorias administrativas, a trajetória histórica pode ser visualizada a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 51: Conceitos Institucionais - CI em IES privadas por organização acadêmica e categoria administrativa (médias anuais) – 2008 a 2022



Fonte: Relatórios do Sistema e-MEC (vários anos).

Importa ressaltar que o Conceito Institucional – CI não é conferido anualmente para cada IES como é o caso do IGC e do ENADE e IDD para os cursos de graduação. O CI é obtido por

meio de uma avaliação *in loco* realizada dentro de um processo regulatório, seja ele de credenciamento ou de credenciamento. Dessa forma, nem todos os anos há avaliações e consequentemente conceitos institucionais de todas os tipos institucionais tratados nesta tese. Há, portanto, claras lacunas no gráfico, dificultando, em alguma medida, a análise da trajetória.

No entanto, é possível observar alguns detalhes importantes. Há um deslocamento da média geral do CI para cima após o ano de 2017. Neste ano, houve mudanças importantes nos instrumentos de avaliação institucional e de cursos que podem ter causado uma tendência à obtenção de conceitos superiores. É possível que o conceito 4 tenha se tornado o novo conceito 3. Independente dessa mudança de centro gravitacional do CI, resta clara a segregação de dois patamares, o primeiro composto pelas universidades e centros universitários e o segundo representado pelas faculdades.

A seguir passa-se a tratar dos aspectos relacionados ao grau de qualificação em pesquisa, questão que, em certa medida, compõe o Índice Geral de Cursos (IGC), mas que acaba não se apresentando de forma clara e transparente no que tange às diferenças entre os tipos institucionais do ponto de vista de sua natureza jurídica.

9.2.5. Grau de qualificação em programas pós-graduação *stricto sensu*

Esta seção observará o grau de qualificação em pesquisa a partir dos conceitos atribuídos aos programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa. A presença desse indicador no conjunto da análise acerca da qualidade da educação superior oferece contribuição para o alcance da promoção humanística, científica e tecnológica do País, conforme preceito orientador do inciso V do art. 214 da Constituição Federal.

Os indicadores serão trabalhados a partir do conceito 3, pois os conceitos 1 e 2 aparecem nas bases de dados da Capes somente a partir de 2017 e, portanto, não há uma série histórica passível de análise, eis que as tabelas e gráficos a seguir foram formatados de cinco em cinco anos iniciando no ano 2000 e finalizando em 2020. Importante ressaltar que as tabelas segregam os conceitos 3 e 4, mas o gráfico as aglutina em razão da melhor capacidade de visualização.

Tabela 42: Proporção quantitativa dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa – 2000 a 2020

Conceito 3					
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas	Total
2000	436	80	5	73	516
2005	533	218	43	164	751
2010	750	250	59	176	1000
2015	1253	322	70	236	1575
2020	1196	261	62	191	1457

Conceito 4					
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas	Total
2000	423	51	4	44	474
2005	550	103	12	87	653
2010	778	180	33	145	958
2015	1064	266	57	201	1330
2020	1197	316	69	239	1513

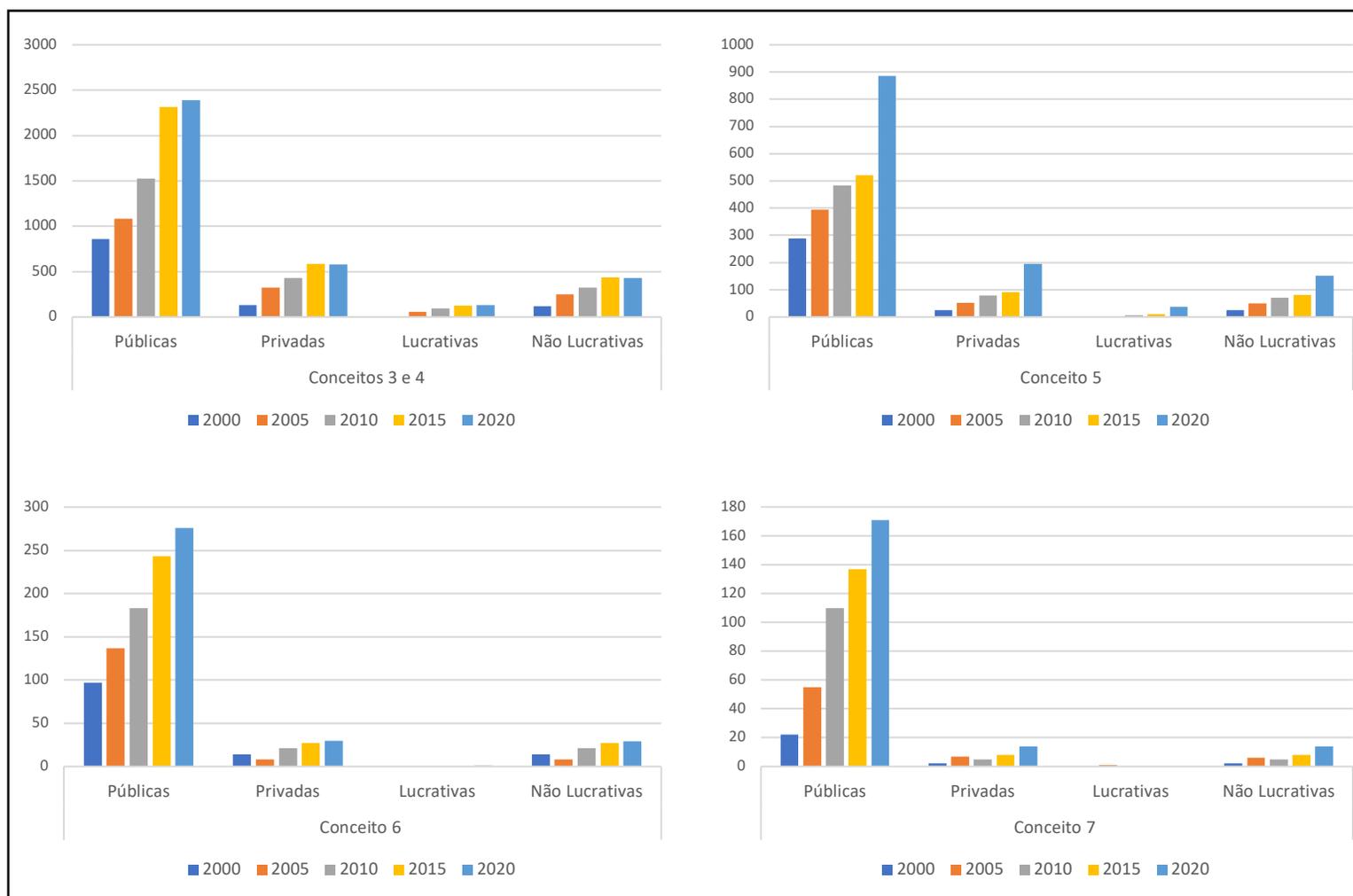
Conceito 5					
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas	Total
2000	289	25	0	25	314
2005	395	51	2	49	446
2010	484	79	7	71	563
2015	520	91	10	80	611
2020	885	195	37	151	1080

Conceito 6					
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas	Total
2000	97	14	0	14	111
2005	137	8	0	8	145
2010	183	21	0	21	204
2015	243	27	0	27	270
2020	276	30	1	29	306

Conceito 7					
Ano	Públicas	Privadas	Lucrativas	Não Lucrativas	Total
2000	22	2	0	2	24
2005	55	7	1	6	62
2010	110	5	0	5	115
2015	137	8	0	8	145
2020	171	14	0	14	185

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do Sistema de Geodados da Capes (vários anos).

Gráfico 52: Proporção quantitativa dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa – 2000 a 2020



Fonte: Relatórios do Sistema de Geodados da Capes (vários anos).

As tabelas e gráficos desta seção, além de demonstrarem grande avanço da quantidade de matrículas em programas de pós-graduação no Brasil (aspecto já trabalhado na seção 3.3.2. desta tese), demonstram também a diferença de participação de cada categoria administrativa por conceito obtido nos programas avaliados pela Capes. As IES públicas crescem em todos os conceitos. A menor diferença, que mesmo assim é grande em termos quantitativos, é relativa aos conceitos 3 e 4 e a maior diferença de participação é referente ao conceito 7. Ou seja, quanto maior o conceito dos programas, maior a participação relativa das instituições públicas. E a mesma conclusão pode ser tirada quando se compara as lucrativas com as não lucrativas, tendo as últimas maior participação relativa quanto maior for o conceito obtido nas avaliações realizadas pela Capes.

Quando se realiza o cruzamento entre as categorias administrativas lucrativas e não lucrativas e as organizações acadêmicas, observam-se as seguintes médias anuais dos conceitos obtidos nas avaliações produzidas pela Capes:

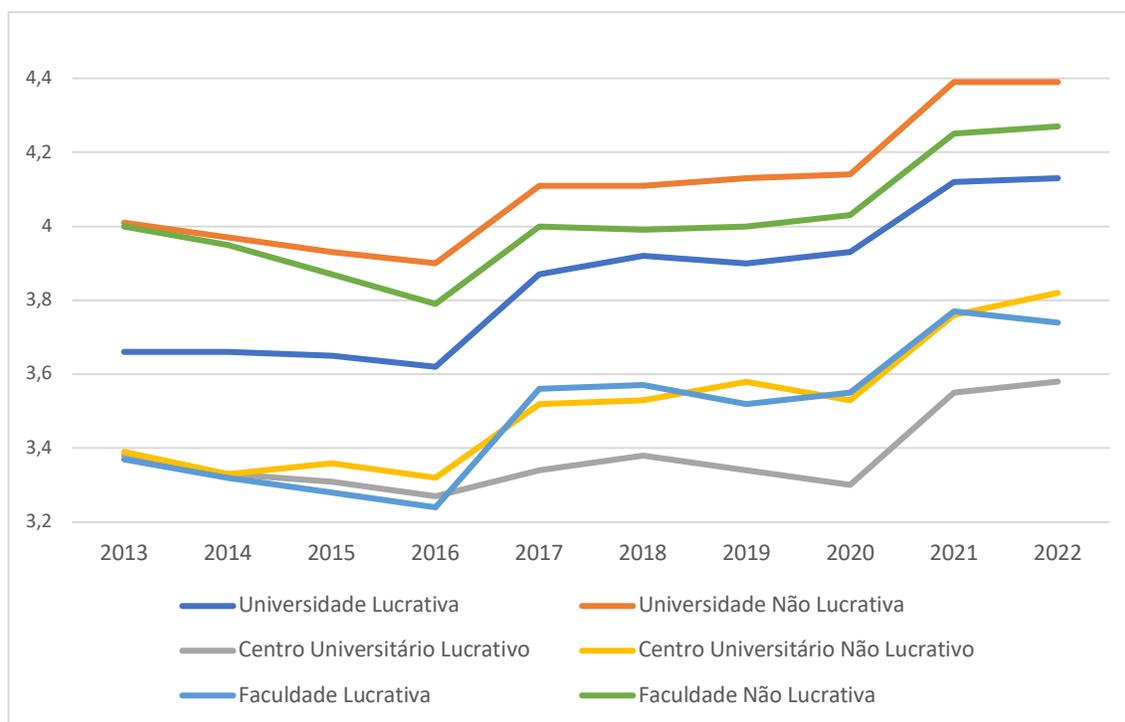
Tabela 43: Médias anuais dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa e organização acadêmica – 2013 a 2022

Ano*	Universidade		Centro Universitário		Faculdade	
	Lucrativa	Não Lucrativa	Lucrativo	Não Lucrativo	Lucrativa	Não Lucrativa
2013	3,66	4,01	3,38	3,39	3,37	4
2014	3,66	3,97	3,33	3,33	3,32	3,95
2015	3,65	3,93	3,31	3,36	3,28	3,87
2016	3,62	3,9	3,27	3,32	3,24	3,79
2017	3,87	4,11	3,34	3,52	3,56	4
2018	3,92	4,11	3,38	3,53	3,57	3,99
2019	3,9	4,13	3,34	3,58	3,52	4
2020	3,93	4,14	3,3	3,53	3,55	4,03
2021	4,12	4,39	3,55	3,76	3,77	4,25
2022	4,13	4,39	3,58	3,82	3,74	4,27

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do Sistema de Dados Abertos da Capes (vários anos).

*O ano de 2013 é o primeiro em que os dados estão disponibilizados de forma organizada e segregados por categoria administrativa (públicas e privadas) e organização acadêmica

Gráfico 53: Médias anuais dos conceitos Capes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* por categoria administrativa e organização acadêmica – 2013 a 2022



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do Sistema de Dados Abertos da Capes (vários anos).

Os dados acima demonstram que as médias anuais das universidades não lucrativas são as mais elevadas entre os tipos institucionais, seguidas das faculdades não lucrativas que, apesar do encolhimento na quantidade de matrículas em graduação, conforme esta tese já demonstrou, encontram-se em patamar elevado de qualidade quando comparadas a todos os tipos institucionais lucrativos e ainda acima dos centros universitários não lucrativos. Apesar do crescimento quantitativo, os centros universitários lucrativos são os tipos institucionais com pior desempenho qualitativo no que concerne às avaliações de programas de pós-graduação *stricto sensu* realizadas pela Capes.

9.2.6. Percentual de docentes com titulação de mestrado e doutorado

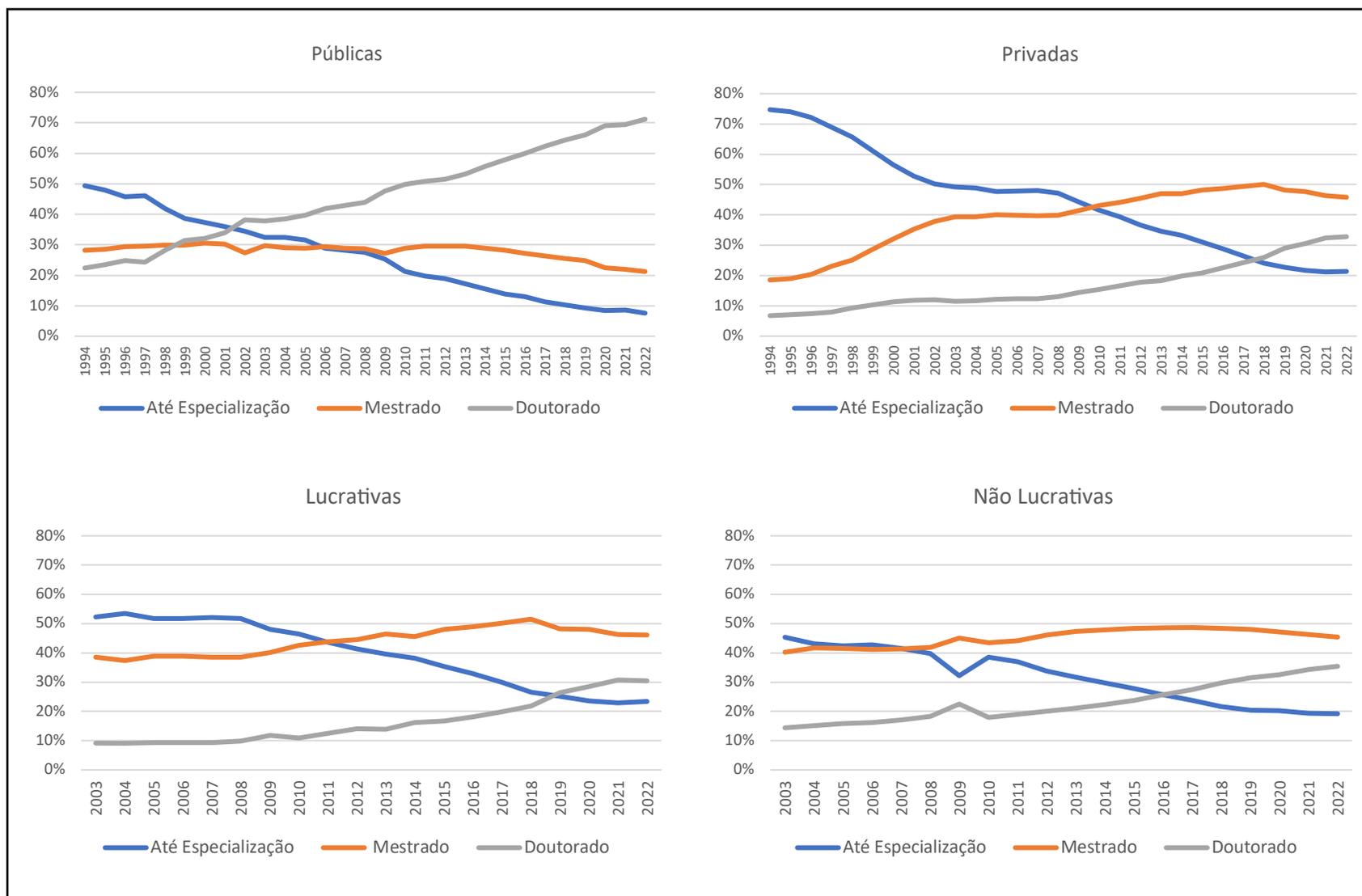
O último indicador tratado nesta tese como passível de composição do conjunto explicativo da evolução da efetividade do princípio da garantia e melhoria da qualidade refere-se aos percentuais de docentes das diferentes categorias de IES com titulação de mestrado e doutorado.

Esse indicador pode ajudar a demonstrar aspecto qualitativo importante, que, inclusive, compõe uma das metas do PNE, a Meta 13, expressa da seguinte forma:

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e **ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente** em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para **75% (setenta e cinco por cento)**, sendo, do total, **no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.** (g.n.)

Os gráficos a seguir referem-se à evolução da titulação dos docentes brasileiros. A meta de 75% de mestres e doutores já foi alcançada, mas a meta de 35% de doutores ainda não. É possível que ocorra até 2024, pois há uma tendência de crescimento demonstrada pelas curvas do gráfico a seguir:

Gráfico 54: Evolução da titulação docente por categoria administrativa (1994-2022 e 2003-2022)

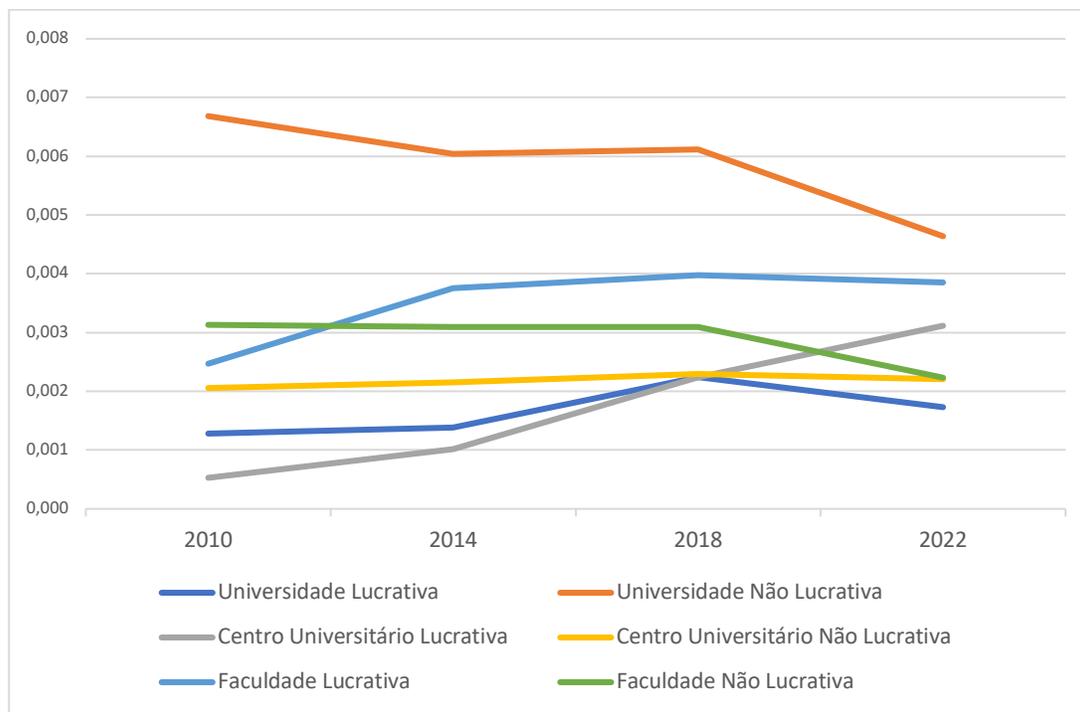


Fonte: Elaboração própria com base em dados Censo do Ensino Superior INEP (vários anos).

O gráfico acima demonstrou que há curvas de crescimento da titulação dos docentes brasileiros. As curvas relativas aos percentuais de doutores têm crescido nos últimos anos, enquanto há uma queda recente das curvas das IES privadas referentes aos docentes com titulação de mestrado. Há ainda um aparente processo de início de estabilização das curvas de docentes com titulação até especialização. O gráfico acima demonstra também o maior percentual de docentes com doutorado e o menor percentual de docentes com até especialização em IES não lucrativas se comparadas com as instituições com fins lucrativos.

Por fim, cabe partir para a análise por organização acadêmica e categorias administrativas de forma matricial para ilustrar a trajetória quadrienal dos tipos institucionais em relação à titulação de doutorado. O gráfico a seguir apresenta a razão entre docentes com titulação de doutorado por matrícula em IES privadas, segregadas por organizações acadêmicas e categorias administrativas, entre os anos de 2010 e 2022.

Gráfico 55: Razão docente com titulação de doutorado por matrícula em IES privadas segregada por organizações acadêmicas e categorias administrativas (Lucrativas e Não Lucrativas) 2010-2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados Censo do Ensino Superior INEP (vários anos).

A razão entre docentes doutores por aluno em IES privadas, segregadas por organizações acadêmicas e categorias administrativas, demonstrada no gráfico acima, apresenta as universidades não lucrativas com a melhor relação dentre os tipos institucionais, mas com tendência declinante. As universidades lucrativas, por sua vez, oscilam e se apresentam em 2022 como o tipo institucional com a razão em análise mais desfavorável. No caso dos centros universitários, tem-se os lucrativos em ascensão pronunciada e os não lucrativos em patamar de estabilidade. Dentre as faculdades, por seu turno, as lucrativas apresentam-se estáveis se aproximando das universidades não lucrativas. As faculdades não lucrativas apresentam-se com relação em declínio nos últimos anos.

A título de comparação, as IES públicas apresentavam, em 2010, uma razão de docentes doutores por aluno seis vezes maior do que as universidades privadas não lucrativas. No ano de 2022, essa diferença passou a ser, em favor das IES públicas, treze vezes superior.

Para finalizar o presente capítulo, será analisada a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no que concerne especificamente ao tratamento conferido ao tema da qualidade educacional em seus julgados. Entende-se que este aspecto é importante, pois ajuda a demonstrar a abordagem da autoridade antitruste brasileira relativa ao setor educacional e de que forma seus julgados consideram ou não o princípio constitucional da qualidade, além de confirmar o processo acelerado de consolidação dos grandes grupos econômicos educacionais.

9.3. O princípio da qualidade nos ACs do setor de educação superior

A necessidade de consideração de aspectos relacionados à qualidade na análise de atos de concentração tem sido uma questão apontada pelas novas perspectivas do direito antitruste. No Brasil, todavia, dos 105 ACs notificados por grupos econômicos educacionais, desde 2001 até 2022, a palavra “qualidade”²⁰³ foi ao menos mencionada em 24 pareceres, votos decisórios ou

²⁰³ Apesar de ser comumente defendido pelas empresas requerentes o argumento de incremento de qualidade como justificativa para a aprovação de atos de concentração, não há, de acordo com Gerson Carvalho Bênia, efeitos estatisticamente significantes para a maioria dos indicadores pesquisados. Segundo o autor, “não se pode afirmar com razoável grau de certeza que os grandes grupos econômicos de educação superior conseguem melhorar a qualidade do ensino oferecida aos alunos das instituições de ensino por eles adquiridas, (...) Portanto, o argumento do incremento da qualidade deve ser encarado com um razoável grau de cautela” (BÊNIA, 2020).

votos-vista. Em somente 13 desses 24, o tema da qualidade foi tratado de forma um pouco mais elaborada, conforme resumo a seguir:

Tabela 44: Percentual de casos em que há menção e abordagem ao aspecto “qualidade” (2001-2022)

Tipo de menção ao critério “qualidade”	Quantidade	Percentual
Decisões que ao menos mencionam o aspecto da qualidade	24	22%
Decisões que abordam a questão da qualidade	13	12%

Fonte: Sistema SEI/CADE.

Desses 13 casos em que há uma “abordagem” do critério da qualidade, 5 deles envolveram a Anhanguera, 4 tiveram a Kroton como requerente (inclusive o AC Kroton/Anhanguera)²⁰⁴, 2 envolveram a Estácio, 2 a Laureate, 1 a Anima, a Ser e a Vitru.²⁰⁵

Ainda sobre esses 13 processos, 7 foram aprovados sem restrições, 1 foi aprovado com restrições à cláusula de não-concorrência, 2 foram aprovados com restrições relativas ao cumprimento de TCD, 2 foram aprovados com restrições relativas ao cumprimento de ACC e 1 foi reprovado por maioria. O quadro a seguir resume os tipos de decisão do CADE em cada um dos 13 processos tratados:

Quadro 11: Atos de concentração que abordou a questão da qualidade por tipo de decisão (2001-2022)

Número do Ato de Concentração	Decisão
08012.008706/2011-53 (Anhanguera/Prof Luiz Rosa)	Aprovação sem restrições
08012.008694/2011-67 (Anhanguera/Unifec)	
08700.004112/2012-04 (Anhanguera/Uniasselvi)	
08700.007640/2013-98 (Laureate/FMU-ACE-UESP)	
08700.006238/2020-15 (Anima/Laureate)	
08700.003774/2021-40 (Ser/Fael)	

²⁰⁴ Hoje, ambas, Kroton e Anhanguera, fazem parte do grupo Cogna.

²⁰⁵ Algumas operações são entre as próprias empresas. Por essa razão, o número de casos contabilizados é maior que o total de 13 atos de concentração.

08700.006138/2021-70 (Vitrú/Unicesumar)	
08012.006610/2011-51 (Kroton/Ceama)	Aprovado com restrições
08012.009861/2011-97 (Anhanguera/Uniban)	
08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta)	
08700.009198/2013-34 (Estácio/Uniseb)	
08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera)	
08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio)	Reprovado por maioria

Fonte: Sistema SEI/CADE.

O ano de 2011 representou marco importante no trabalho da autoridade antitruste brasileira. A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, alterou de forma bastante profunda a estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Nesse mesmo ano, possivelmente em razão das incertezas sobre a atuação do novo sistema, houve movimento intenso de fusões e aquisições em diversos setores, dentre eles o setor da educação superior, movimento que se manteve alto até 2013.

Desde 2011, foram estabelecidos os parâmetros para a definição do mercado relevante de cursos de graduação presencial.²⁰⁶ A partir de então, cada curso de graduação presencial tem sido definido como um mercado relevante em si. Em relação à modalidade a distância (EaD), os cursos de graduação não se confundem com os ofertados de forma presencial. Cada modalidade perfaz, portanto, de acordo com a jurisprudência do CADE, um mercado relevante distinto. A dimensão

²⁰⁶ A definição de mercado relevante pelo CADE no setor de educação superior considera, para cursos presenciais, o município como o mercado relevante geográfico (o primeiro caso foi o AC nº 08012.008463/2011-53, Kroton/União). Apenas os cursos ofertados por instituições de ensino privadas são incluídos no mesmo mercado relevante. A antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), no Parecer nº 6.143, de 2012, considerou as IES públicas e as IES privadas distintas pela ótica de demanda e da oferta, o que justifica uma diferenciação na análise. De acordo com o Parecer da SEAE, pelo lado da oferta, podem ser destacadas as seguintes características: a) Foco do ensino: as IES públicas são tradicionalmente mais direcionadas para o perfil acadêmico, com maior relevância nas áreas de pesquisa e produção de novos conhecimentos. As IES privadas, por outro lado, voltam seus cursos para atender necessidades de qualificação demandadas pelo mercado de trabalho; b) Corpo docente: a maior parte dos docentes das IES públicas em regime integral, com dedicação exclusiva, e doutorado. Nas IES privadas, boa parte dos professores sob o regime de horista e possui mestrado ou especialização; c) Avaliação do MEC: ainda há uma diferença significativa entre os IGCs obtidos pelas IES públicas e as IES privadas; d) Capilaridade: Em geral as IES públicas são instituições locais, em alguns poucos casos, com campi localizados em diferentes cidades do interior. Já os grandes grupos privados têm adotado uma política de nacionalização; e) Processo seletivo: Devido à melhor qualidade e à gratuidade do ensino, a concorrência para ingressar nas IES públicas é muito mais acirrada; f) Modalidade: Nas IES públicas, os cursos de graduação são em sua maioria presenciais. Nas privadas, a modalidade EaD já se apresenta como majoritária. Pelo lado da demanda, com exceção de algumas IES privadas classificadas como de elite, a grande parte dos alunos das IES privadas é caracterizada por jovens trabalhadores, que buscam na formação superior ascensão profissional e social. Pertencem principalmente às classes C e D, trabalham e estudam na modalidade EaD. (CADE, 2016).

geográfica passou a ser definida segundo o raio de influência da unidade de ensino, obtido a partir de uma análise georreferenciada da residência dos alunos matriculados na IES adquirida, mas, do ponto de vista da discussão sobre qualidade, a abordagem não se aprofundou.

O Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro apresentou manifestação nos seguintes atos de concentração: AC nº 08012.006610/2011-51 (Kroton/Ceama)²⁰⁷; AC nº 08012.008706/2011-53 (Anhanguera/Prof Luiz Rosa)²⁰⁸; AC nº 08012.008694/2011-67 (Anhanguera/Unifec)²⁰⁹; e AC nº 08012.009861/2011-97 (Anhanguera/Uniban)²¹⁰. O Conselheiro, nas quatro ocasiões, buscou analisar o posicionamento estratégico das requerentes a partir de três dimensões: marca, preço e qualidade. Na dimensão da qualidade, os referidos votos utilizaram a relação candidato-vaga para analisar padrão de concorrência nos processos de ingresso observando o grau de similaridade das demandas. Assim, a questão da qualidade foi utilizada a partir de uma metodologia não comumente aplicada como uma *proxy* para tentar definir segmentos de concorrência. As abordagens não foram profundas, mas marcaram uma dimensão a ser em alguma medida considerada.

No AC nº 08700.004112/2012-04 (Anhanguera/Uniasselvi), o parecer da Superintendência-Geral do CADE (SG) representou o primeiro momento em que a modalidade de ensino superior a distância (EaD) passou a ser tratada de forma mais organizada e detalhada²¹¹. O parecer da SG, também pela primeira vez, utilizou o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) como indicador de qualidade das instituições de educação superior, ao considerar que, dada a inserção das IES na mesma faixa de classificação, a concorrência no mercado de cursos superiores EaD se aproximaria mais de uma lógica de produto homogêneo do que de produto diferenciado, em comparação com cursos presenciais. Tal lógica validaria a utilização das capacidades ociosas como medida adequada para a análise de rivalidade no mercado. O voto do Conselheiro Relator Marcos Paulo Veríssimo acompanhou o parecer da SG, considerando que os consumidores de

²⁰⁷ Ver Voto do Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro no AC nº 08012.006610/2011-51 (Kroton/Ceama), processo do Sistema SEI, Vol. 3, fls. 566-567.

²⁰⁸ Ver Voto-vista do Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro no AC nº 08012.008706/2011-53 (Anhanguera/Prof Luiz Rosa), processo do Sistema SEI, Vol. 4, fls. 900-901.

²⁰⁹ Ver Voto do Conselheiro Relator Eduardo Pontual Ribeiro no AC nº 08012.008694/2011-67 (Anhanguera/Unifec, mantenedora da Uniabc), processo do Sistema SEI, Vol. 5, fls. 117-1131.

²¹⁰ Ver Voto do Conselheiro Relator Eduardo Pontual Ribeiro no AC nº 08012.009861/2011-97 (Anhanguera/Uniban), processo do Sistema SEI, Vol. 4, fls. 906-911.

²¹¹ Ver Parecer SG no AC nº 08700.004112/2012-04 (Anhanguera/Uniasselvi), processo do Sistema SEI, Vol. 2, fls. 385-412.

cursos EaD teriam a opção de buscar outras faculdades com a mesma qualidade em caso de um aumento de preços por parte das requerentes²¹².

No que se refere ao AC nº 08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta), o termo qualidade apareceu no Voto-vista do Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro²¹³, na discussão sobre eficiências. A decisão do ato de concentração, por sua vez, apresentou pela primeira vez, na lavra da relatoria do Conselheiro Alessandro Octaviani Luis²¹⁴, discussão sobre o crescimento da participação dos fundos de investimento na educação superior. O Conselheiro alertou para os desafios da autoridade antitruste no âmbito desse processo de financeirização da educação superior privada brasileira. A autoridade deveria se debruçar sobre uma série de questões para ter maiores condições de endereçar o problema²¹⁵. A própria discussão sobre o problema da participação dos fundos de investimento desaguou em investigação e consequente Auto de Infração apenso ao AC (Auto de Infração nº 08700.005450/2013-36) para apurar possível “enganosidade” por parte da Anhanguera²¹⁶. O Auto de Infração apurou a irregularidade e multou a empresa, mas o ato de concentração foi aprovado sem restrições.

Os pareceres da SG no AC nº 08700.007640/2013-98 (Laureate/FMU-ACE-UESP)²¹⁷, assim como no Ato de Concentração nº 08700.009198/2013-34 (Estácio/Uniseb)²¹⁸ trataram da questão da qualidade, utilizando o IGC para avaliar o grau de substituição entre concorrentes. A SG considerou a nota do IGC não como um fato de diferenciação, mas sim de desqualificação de

²¹² Ver Voto do Conselheiro Marcos Paulo Veríssimo no AC nº 08700.004112/2012-04 (Anhanguera/Uniasselvi), processo do Sistema SEI, Vol. 2, fls. 515-525.

²¹³ Ver Voto-vista do Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro no AC nº 08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta), processo do Sistema SEI, Vol. 9, fls. 1972-2001.

²¹⁴ Ver Voto do Conselheiro Alessandro Octaviani Luis no AC nº 08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta), processo do Sistema SEI, Vol. 8, fls. 1814-1962.

²¹⁵ Ver Voto do Conselheiro Alessandro Octaviani Luis no AC nº 08012.003886/2011-87 (Anhanguera/Grupo Anchieta), processo do Sistema SEI, Vol. 8, fls. 1878.

²¹⁶ Outro caso de “enganosidade” ocorreu no AC nº 08700.011105/2012-51 (Laureate/ISCP), em que foram identificadas participações cruzadas de dirigentes. As Requerentes informaram que os Acionistas Rodrigues não participavam de órgãos de gestão ou fiscalização de quaisquer outras empresas atuantes nas mesmas atividades econômicas da operação. Afirmaram ainda que após a operação nenhum dos Acionistas Rodrigues teria qualquer participação na Laureate e UAM. Contudo, identificou-se que os executivos do Pátria eram diretores e conselheiros de Anhanguera. Concluiu-se, assim, que os Acionistas tinham influência relevante na Anhanguera S.A. por meio de executivos do Pátria. Foi configurada a enganiosidade, com multa aplicada, mas, mesmo assim, o ato de concentração foi aprovado sem restrições.

²¹⁷ Ver Parecer SG no AC nº 08700.007640/2013-98 (Laureate/FMU-ACE-UESP), processo do Sistema SEI, Vol. 7, fls. 1258-1316.

²¹⁸ Ver Voto da Conselheira Ana Frazão no AC nº 08700.009198/2013-34 (Estácio/Uniseb), processo do Sistema SEI, Vol. 3, fls. 549-627.

um concorrente. Ou seja, qualquer IES que possuísse IGC inferior a 3 não poderia ser considerada uma concorrente efetiva.

Nesses casos, o IGC foi utilizado como o único índice de qualidade adotado pelo MEC para avaliação das instituições de educação superior, mas ele não é o único, conforme já tratado nessa tese. Como os mercados relevantes na dimensão produto são os cursos de graduação, os indicadores de cursos poderiam ter sido utilizados também e não somente um indicador institucional. O aspecto da qualidade foi tratado no caso para compor a análise de mercado relevante e, novamente, não foi abordado como um dos possíveis aspectos centrais da discussão.

O Ato de Concentração Kroton/Anhanguera nº 08700.005447/2013-12 foi decidido pelo CADE em junho de 2014. O Tribunal do Conselho aprovou com restrições o processo de fusão. Com a união formou-se o maior conglomerado educacional do mundo. O voto da Conselheira Ana Frazão é detalhado e inaugura discussões relevantes e complexas em relação ao setor educacional. Em diversos trechos do voto são ressaltados os aspectos potencialmente prejudiciais da operação no que concerne a preço e qualidade. Destacam-se as seguintes passagens:

Assim, aspectos relacionados à **inovação - dimensão tecnológica - e à qualidade do serviço - dimensão pedagógica - não podem ser desconsiderados na análise antitruste**, até porque a concorrência e a rivalidade são instrumentos para que se chegue a tais objetivos. (...)

A concorrência pode ser o único fator ainda a estimular os agentes econômicos a **investir em qualidade**. (...)

a grande concentração que decorre da presente operação no cenário nacional, (...) não somente **diminui a diversidade e a capacidade de escolha** e de barganha dos estudantes/consumidores, como tem **inequívoco potencial de frear investimentos em inovação e qualidade**. (...) diversos prejuízos ao consumidor, tais como aumento de preços e redução de qualidade, da oferta ou dos investimentos (...)

a análise pós-concentração das operações anteriores das requerentes **não possibilitava a constatação de que a maior escala estaria se traduzindo na melhoria de qualidade do ensino** (...)

o DEE concordou com a análise da SG, no sentido de que **o recente histórico de aquisição de empresas no setor, pelas requerentes, não resultou na melhoria de qualidade**. (...)

as **eficiências** que efetivamente foram consideradas pelo DEE são pequenas e **insuficientes para compensar o potencial lesivo** da presente operação.²¹⁹ (g.n.)

Os trechos ressaltados indicam a sensibilidade do caso. Tratava-se de fusão que geraria aumento de concentração em diversos mercados e cuja análise adotou, segundo a própria

²¹⁹ Ver Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4012-4031.

Conselheira, “critério generoso para as requerentes – apenas concentrações acima de 30% – e não levou em consideração as questões de concorrência potencial nem os impactos do cenário nacional na avaliação do cenário municipal”²²⁰. Além disso, as eficiências não seriam capazes de compensar os efeitos negativos decorrentes da operação e que seria necessário analisar a imposição de remédios.

Dentre as soluções estruturais, apesar de não atender “de forma satisfatória o problema”, foi escolhida a alienação da Uniasselvi, pois a opção alternativa (venda da Uniderp) “equivalaria à reprovação da operação no mercado de graduação a distância”²²¹. Desse modo, as partes e o CADE celebraram Acordo em Controle de Concentração (ACC), que estabeleceu, além do remédio estrutural de venda da Uniasselvi, soluções comportamentais²²². O anexo 6 do ACC estipulou metas de qualidade a serem cumpridas a partir de três compromissos principais: a) elevação do percentual de professores com formação em pós-graduação *stricto sensu* na UNOPAR e na UNIDERP, gradativamente, no ciclo avaliativo de 2016-2018, até alcançarem para ambas o percentual de 80% de professores com mestrado ou doutorado; b) incremento das ferramentas de ensino disponíveis no EaD; e c) qualificação do corpo tutorial.

O compromisso da elevação da titulação do corpo docente²²³ das referidas universidades pode não ter alcançado a efetividade esperada pelo CADE, pois o órgão antitruste não avaliou se as IES atendiam a determinados requisitos regulatórios obrigatórios para o credenciamento e o recredenciamento daquelas instituições como organizações acadêmicas de universidades. A análise de efetividade do remédio estabelecido residiria na discussão sobre a adequação de um compromisso que estabelece elevação do percentual de titulação acadêmica do corpo docente de determinadas universidades sem que tenha sido observado se estas instituições atendiam a requisito obrigatório para o credenciamento e o recredenciamento como organização acadêmica

²²⁰ Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4046-4047

²²¹ Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4046-4047.

²²² Ver Voto da Conselheira Relatora Ana Frazão no AC nº 08700.005447/2013-12 (Kroton/Anhanguera), processo do Sistema SEI, Vol. 18, fls. 4049-4053.

²²³ Ressalte-se a existência de discussão sobre se a titulação do corpo docente é algo que per se induz melhoria de qualidade de instituições de educação superior. O CADE pressupôs que o aumento do percentual de titulação de docentes significaria melhoria direta de qualidade. A qualidade na educação é fenômeno complexo, que envolve múltiplos fatores e variáveis. O reconhecimento da experiência profissional, por exemplo, pode ser tão ou mais valioso que a titulação acadêmica, especialmente em cursos de caráter essencialmente profissionalizante. A prática pode revelar que a relação diretamente proporcional entre titulação docente e qualidade do ensino não é necessariamente verdadeira. (PAIVA, 2010, p. 162).

de universidade. De acordo com os arts. 3º e 8º da Resolução CNE/CES nº 3/2010²²⁴, vigente à época da decisão do CADE, é requisito obrigatório para o credenciamento e o recredenciamento de universidades a oferta de 4 cursos de mestrado e 2 de doutorado.²²⁵

Em pesquisa na Plataforma Sucupira da Capes, em 2017, três anos após a decisão do CADE, a UNOPAR ofertava 5 cursos de mestrado e 1 de doutorado, e a UNIDERP ofertava 2 cursos de mestrado e 1 de doutorado²²⁶, ambas não atendiam aos requisitos da Resolução do CNE²²⁷. O compromisso *per se* de aumento da titulação do corpo docente pode não ter trazido o benefício de qualidade almejado, pois as próprias universidades não atendiam ao requisito fundamental de oferta do número mínimo de cursos de mestrado e doutorado.

Adicionalmente, o próprio efeito dos atos de concentração sobre o emprego de docentes não se mostrou objeto de preocupação neste e no conjunto de atos de concentração analisados pelo CADE no setor de educação superior. O estudo de Eduardo Pontual Ribeiro demonstra que as fusões e aquisições geram uma redução no número de docentes das instituições adquiridas (RIBEIRO, 2018).²²⁸

A possível inadequação do remédio aplicado pode ter gerado efeitos nocivos à sociedade e às próprias empresas concorrentes do setor em razão de eventual sinalização de que a autoridade antitruste desconhecia as minúcias do arcabouço regulatório do setor ou foi relativamente leniente com a irregularidade de instituições do ponto de vista das normas que o regem. Esta forma de ação do órgão de defesa da concorrência pode gerar consequências ao princípio do impacto na

²²⁴ Resolução CNE/CES n. 3 pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico do MEC: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=75871-rces003-10-pdf&category_slug=novembro-2017-pdf&Itemid=30192. Atualmente, o Decreto nº 9.235/2017, em seu artigo 17, inciso VII, dispõe: “VII - oferecerem regularmente quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação”.

²²⁵ Importante mencionar que, à época da decisão do AC Kroton-Anhanguera, a Resolução CNE/CES nº 3/2010 ainda se encontrava vigente. No momento da construção dessa tese, o dispositivo normativo que versa sobre os critérios de credenciamento e recredenciamento de universidades é o Decreto nº 9.235/2017, que estabelece, em seu artigo 17, dentre outros, o requisito de titulação do corpo docente.

²²⁶ Plataforma Sucupira. Acesso em 27/11/2017.

²²⁷ Atualmente, a Unopar apresenta 2 cursos de mestrado acadêmico, 1 curso de mestrado profissional, 1 curso de doutorado acadêmico e 1 doutorado profissional, ainda em situação de não atendimento à mencionada Resolução do CNE. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoPrograma.jsf?areaAvaliacao=0&cdRegiao=0&sgUf=PR&ies=339032>; e a Uniderp oferta 3 mestrados acadêmicos, 1 mestrado profissional e 2 doutorados acadêmicos. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoPrograma.jsf?areaAvaliacao=0&cdRegiao=0&sgUf=MS&ies=339210> (Plataforma Sucupira, acesso em 29/05/2022).

²²⁸ Outros estudos, como o de SPOLAVORI (2016), indicam que os indicadores de qualidade não apresentaram efeitos significativos após as operações de fusões e aquisições.

frequência de futuros atos de concentração, chamado de *deterrence effect*. No caso, a possível ausência de cuidados do órgão antitruste no que concerne ao atendimento dos preceitos regulatórios por parte das requerentes pode gerar o efeito inverso, do tipo *incentive effect* (SELDESLACHTS, CLOUGHERTY & BARROS, 2008).

Pode não ter sido por acaso o fato do mesmo grupo econômico (Kroton) que adquiriu a Anhanguera ter submetido novo ato de concentração, agora com a segunda maior empresa do setor, somente dois anos após a assinatura do referido ACC, momento em que sequer tinham sido exauridos os principais prazos relativos aos compromissos estabelecidos com o órgão de defesa da concorrência. O próprio Conselheiro Gilvandro de Araújo admitiu que “existem alguns indícios de que aqueles remédios podem não ter sido suficientes para coibir abusos de poder de mercado perpetrados pela Kroton”²²⁹.

O AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), decidido em 2017, foi a única operação reprovada da história dos atos de concentração do setor. O Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro de Araújo trabalhou com aspecto distinto do que vinha sendo tradicionalmente considerado pelo CADE. O Conselheiro ressaltou a necessidade de se considerar os impactos para os cidadãos de eventuais paralisações nas atividades das requerentes em detrimento do uso tradicional dos parâmetros de preço ao consumidor e de *market share*, e “o risco de que haja um cenário futuro de falta de competitividade no setor educacional privado no Brasil”.²³⁰

Outros aspectos fundamentais que foram tratados pelo voto dizem respeito a: i) o princípio constitucional em matéria educacional relacionado à diversidade; ii) o possível impacto que a operação poderia ter sobre a estrutura do mercado em seus diversos cenários geográficos; iii) a dinâmica do mercado nos anos que antecederam a operação com grande volume de fusões e aquisições; iv) as eficiências que não são necessariamente repassadas por economias de escala; e v) a questão da marca como pano de fundo. Ressaltam-se as seguintes passagens:

²²⁹ O Conselheiro chegou a considerar que “a reversão da operação anterior – qual seja, o AC Kroton/Anhanguera – seria o ponto de partida mínimo e não exauriente para fomentar um player com suficiente competitividade, porte e capaz de contestar o poder de mercado no cenário pós-operação de Kroton/Estácio”. Ver Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), processo do Sistema SEI n° 0357424.

²³⁰ “A análise concorrencial, mais do que em outros setores, há de comportar uma avaliação dinâmica da operação, já que o ensino superior contém obrigações de trato sucessivo assumidas entre alunos e mantenedoras e eventual paralisação das atividades contratualmente dispostas significaria, na verdade, a paralisação na formação educacional dos cidadãos. Parâmetros usuais de *market share*, por exemplo, não são suficientes para identificar os impactos de uma concentração nesse setor.” Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC n° 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), processo do Sistema SEI n° 0357424.

A junção de dois conjuntos marcários de grande reputação poderia fazer surgir um player com o qual seria muito difícil competir dada a grande escala do investidor entrante”. (...)

A Kroton apresentou nos últimos cinco anos 19 operações ao CADE, o que é um número bastante significativo e não considera outras aquisições de menor monta que não foram de notificação obrigatória segundo a Lei 12.529/11. Já a Estácio contou com 7 atos de concentração notificados ao CADE no mesmo período, além de outras de menor porte. (...)

Economias de escala não são automaticamente repassadas ao consumidor em virtude da tendência de maximização da utilidade pela empresa (...)

O investimento em marketing está também sujeito a ganhos de escala, pois o custo de captação por aluno é inversamente proporcional ao número de alunos.²³¹ (g.n.)

A dimensão do número de alunos foi enfaticamente ressaltada no voto-vogal e levanta discussões não somente sobre *market share*, mas dos impactos decorrentes da atividade de educação e ainda a necessária visão de que “o setor tem tratamento constitucional diferenciado, e havendo dúvidas prementes do impacto da concentração, a análise preventiva do impacto concorrencial há de ser pró sociedade, mais conservadora”. A relevância, portanto, da operação residiria, segundo o voto-vogal:

“[M]uito mais na dimensão do número de alunos que estariam sob a tutela dessas IESs e o impacto do quantitativo em cada um dos municípios em que essas instituições atuam. O Conselho deve ter um cuidado muito maior nesse mercado, especialmente no tocante ao poder de mercado, haja vista a **função social insculpida no art. 6º da Constituição Federal**. Não estou dizendo que o CADE vai fazer política social via ato de concentração, porém o CADE tem de **considerar eventuais efeitos sociais** que concentrações eventualmente não exitosas e que formem grandes players possam trazer à atividade”.²³² (g.n.)

Três anos mais tarde, o AC nº 08700.006238/2020-15 (Anima/Laureate)²³³ buscou analisar a possível existência de barreiras à entrada (escala, marca, qualidade, regulação, investimento inicial etc.) nos mercados de graduação EaD, não aprofundando em nenhum momento as discussões sobre o tema da qualidade.

²³¹ Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC nº 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), processo do Sistema SEI nº 0357424.

²³² Voto-vogal do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo no AC nº 08700.006185/2016-56 (Kroton/Estácio), documento do Sistema SEI nº 0357424.

²³³ Ver Parecer SG nº 8/2021/CGAA2/SGA1/SG no AC nº 08700.006238/2020-15 (Anima/Laureate), documento do Sistema SEI nº 0896100.

O AC nº 08700.003774/2021-40 (Ser/Fael)²³⁴, da mesma forma, procurou avaliar barreiras à entrada nos mercados de graduação EaD, sem aprofundamento das discussões sobre a questão da qualidade. Dentre as principais barreiras citadas, a regulação foi a barreira mais mencionada, presente em nove das treze respostas obtidas; a capilaridade da rede de polos, foi citada por sete IES; marca, investimento inicial, nível de renda do município e preço das mensalidades apareceram em seis respostas; e por último apareceu a qualidade somente em duas respostas dos concorrentes.

Por fim, o AC nº 08700.006138/2021-70 (Vítu/Unicesumar)²³⁵ também buscou avaliar barreiras à entrada nos mercados de graduação EaD, oficiando as concorrentes para que se pronunciassem sobre as principais barreiras do setor. As respostas, nesse caso, indicaram o aspecto da qualidade em pouquíssimas respostas, tendo este item aparecido em último dentre questões como marca, polos, escala, investimento, preço e regulação.

Nesse AC, a Superintendência-Geral do CADE apresentou parecer com entendimento emblemático que resume a abordagem oriunda da tradição do paradigma do bem-estar do consumidor marcada na atuação do órgão antitruste brasileiro sobre o setor de educação superior. De acordo com o CADE:

“[E]sse crescimento expressivo do setor é um ponto positivo e importante sob o prisma concorrencial, uma vez que a realidade favorável à expansão do mercado EAD poderá gerar maior interesse por parte de novas empresas para o setor, bem como **estimular ainda mais a busca por qualidade** por parte de IES já atuantes. (g.n.)

Ao final, esse AC trouxe brevíssima discussão sobre eficiência. O foco da análise nesse aspecto recaiu sobre as eficiências derivadas do compartilhamento de metodologias de ensino e derivadas de economias de cursos e de escala, ambas relacionadas a reduções de custos e ganhos concorrenciais, econômicos e financeiros, respeitando a lógica primária de preocupação com preço em detrimento de outras questões defendidas por abordagens neobradeisianas do direito antitruste. Há breve menção à oferta de tecnologias e inovações como como foco central no incremento de qualidade, além de eficiências relacionadas a maior diversidade e capilaridade geográfica na oferta de cursos.

²³⁴ Ver Parecer SG nº 22/2021/CGAA2/SGA1/SG no AC nº 08700.003774/2021-40 (Ser/Fael), documento do Sistema SEI nº 0988074.

²³⁵ Ver Parecer SG nº 8/2022/CGAA2/SGA1/SG no AC nº 08700.006138/2021-70 (Vítu/Unicesumar), documento do Sistema SEI nº 1054620.

O que se observou, portanto, da análise de todos os julgados do CADE no setor de educação superior, foi a quase ausência de abordagem profunda acerca do tema da qualidade, exceção feita para dois casos: Kroton/Anhanguera e Kroton/Estácio, principalmente neste último. Tal posicionamento generalizado da autoridade antitruste decorreu da abordagem técnica embasada no modelo da Escola de Chicago cuja atenção não extrapola a questão de mera estrutura de oferta, em alguns casos, e não abarca, salvo em raríssimos casos, discussões sobre outros efeitos além daqueles relacionados ao preço do produto ou serviço considerado em determinado mercado.

As considerações apresentadas nesta Parte da tese serão resumidas em termos de resultados no próximo capítulo. Caberá a seguir consolidar a relação das trajetórias demonstradas de forma integrada para que se verifique os principais resultados que se desdobram do presente estudo. Entende-se que assim será possível ter maior clareza sobre as escolhas de caminhos futuros. O capítulo a seguir apresentará também diretrizes e propostas de políticas públicas regulatórias para este setor de educação superior no Brasil.

10. Discussão e sugestões regulatórias

As análises da Parte II desta tese indicam alguns dos principais resultados relacionados a cada um dos princípios constitucionais analisados no decorrer do trabalho e descritos a seguir. No que se refere aos resultados relativos aos princípios constitucionais educacionais a partir dos indicadores oficiais publicizados especialmente pelo INEP e pela CAPES, alguns aspectos merecem relevo. Importa comentar que esta seção não esgota os resultados observados em cada um dos capítulos relacionados à efetividade de cada princípio. Para uma análise mais profunda sobre o que foi obtido, recomenda-se a consulta a cada capítulo específico.

a) **Acesso:**

Há uma limitação das séries históricas oficiais no que se refere à desagregação, entre instituições lucrativas e não lucrativas, dos dados relativos à quantidade de matrículas anuais, sendo possível realizar essa separação somente a partir do ano de 2010.

Tem havido crescimento do acesso à educação superior, com aumento das taxas líquida e bruta de matrículas, mas insuficientes para se alcançar as metas do PNE. Considerando ambos os indicadores, mesmo no que se refere ao acesso, apesar do crescimento das matrículas nos últimos, as metas estabelecidas pela sociedade brasileira não serão alcançadas, o que não contribui no nível adequado para a elevação da efetividade do princípio constitucional da garantia de acesso.

A evolução das matrículas como indicador do acesso ao ensino superior passou por três grandes períodos: i) 1988 a 1997 (Baixo Crescimento); ii) 1998 a 2014 (Expansão); e iii) 2015 a 2022 (Retração Pública e Avanço Privado EaD). A taxa de crescimento manteve-se em níveis muito baixos até 1992, definindo-se uma tendência de crescimento contínuo somente entre 1994 e 1997. Após a Medida Provisória nº 1.477, convertida na Lei nº 9.870/1999, consolidou-se a abertura da educação superior às IES com fins lucrativos ao incluir essa disposição na Lei nº 9.131/1995 (art. 7º-A). O segundo período da evolução da quantidade de matrículas na educação superior brasileira sofreu impacto decisivo desse dispositivo normativo, que inaugurou a segunda fase da evolução da educação superior no Brasil pós-CF, cuja expansão alcançou percentual médio de 8,6%. Tanto as IES públicas, com média de crescimento de 5,8% ao ano, quanto as IES privadas,

alcançando 10% de média de avanço anual, aumentaram seu ritmo de expansão com relação ao período anterior.

O terceiro e último período pós-CF (2015-2022) de evolução da quantidade de matrículas na educação superior e conseqüentemente do direito ao acesso representou reversão da tendência de alto crescimento da quantidade de matrículas na educação superior brasileira. Os efeitos da crise econômica e as mudanças na política do FIES, que restringiu o acesso a novos contratos com vistas à promoção de ajustes, já que em 2014 havia grande liberalidade, trouxe desequilíbrios ao programa e impactos ao setor já bastante dependente da esfera privada.

A periodização mandatos presidenciais também trazem luz à importância devotada à expansão em cada governo. O que se observa desses períodos é um alto crescimento percentual no segundo governo FHC das matrículas privadas e públicas. Nos governos Lula, há grande volume de matrículas em ambas as categorias administrativas, sustentando-se no primeiro governo Dilma. A partir de 2015, há acentuada redução de matrículas públicas, consolidando aumento da participação relativa das instituições privadas nos governos Temer e Bolsonaro. A expansão das matrículas privadas ocorreu por meio das universidades e centros universitários lucrativos. Estes tipos institucionais foram responsáveis pela quase totalidade do crescimento das matrículas de 2010 a 2022, em grande parte na modalidade EaD a partir de 2017.

No que se refere à evolução da quantidade de matrículas por região geográfica, ocorreu na última década uma aproximação dos percentuais de distribuição de matrículas na educação superior com os percentuais de distribuição populacional do Brasil. Ou seja, as matrículas em graduação evoluíram para uma distribuição regional mais adequada. Além disso, um rol maior de municípios passou a disponibilizar à sua população o acesso ao ensino superior.

Foi possível observar também que tem ocorrido uma diminuição da participação relativa das matrículas em IES públicas com relação ao total de matrículas no Brasil. Todas as regiões reproduzem essa tendência, exceção feita à região Sudeste que apresentou ligeiro aumento da participação de matrículas públicas no total, considerando o intervalo temporal entre 2010 e 2022.

Por fim, ao se analisar os tipos institucionais por região geográfica, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm apresentando características evolutivas semelhantes, cuja predominância de faculdades lucrativas como os tipos institucionais com maior número de matrículas foi suplantada por universidades e centros universitários lucrativos. As regiões Sudeste e Sul, por sua vez, mostram trajetórias equivalentes em que as faculdades lucrativas e não lucrativas e universidades não lucrativas perdem quantidade de matrículas na última década, os centros universitários não lucrativos mantêm-se em patamar relativamente estável e as universidades e centros universitários lucrativos avançam de forma bastante representativa.

Quanto às taxas bruta e líquida de matrículas, o que a análise demonstrou, foi que, apesar do aumento de grandes proporções ocorrido no número de estudantes matriculados nas instituições de educação superior brasileiras, ainda há um caminho de necessário avanço sobre a cobertura do acesso relacionada às taxas de matrícula, especialmente quanto à idade adequada para cursar esse nível educacional, convencionalmente tratada dentro da faixa de 18 a 24 anos no caso da educação superior em nível de graduação;

b) Liberdade Acadêmica:

O primeiro aspecto importante a ressaltar é a limitação dos indicadores presentes nas bases públicas e oficiais capazes de iluminar diretamente a evolução da efetividade do princípio da liberdade acadêmica. A inexistência de indicadores que apresentem em série histórica dados sobre a estabilidade no trabalho por parte dos docentes brasileiros, ou algo do tipo “rotatividade” da força de trabalho dos docentes da educação superior brasileira, além de indicadores que tragam mais clareza sobre o grau de participação do corpo docente no âmbito decisório tanto acadêmico quanto administrativo, dificultam a observação da trajetória do princípio da liberdade acadêmica.

De todo modo, utilizados os indicadores existentes, observou-se, no que se refere ao regime de trabalho docente das IES públicas, que houve um aumento do percentual dos docentes em regime integral, entre os anos de 2003 e 2022, saindo de 74% e chegando a 87%. No mesmo ano de 2022, as IES públicas alcançaram 71% dos professores com dedicação exclusiva. As instituições com fins lucrativos apresentaram um aumento de 5 pontos percentuais, de 21%, em 2003, a 26%, em 2022, de docentes em regime integral. Quanto

às IES não lucrativas, houve uma queda no número absoluto de docentes e uma relativa estabilidade no percentual de docentes em regime integral, na faixa de 28%, com um aumento dos docentes em regime parcial, acompanhado de queda dos horistas.

Aspecto importante é a constatação de que o aumento de docentes em regime integral nos últimos anos não foi acompanhado do aumento do número de matrículas anuais. Tal fenômeno, de acordo com Bechi, foi acompanhado de mudanças em jornadas de trabalho, aumento dos contratos temporários, alternância de contratações e dispensas, o que pode provocar, dentre outras consequências, o incremento do número de atividades, o aumento de diagnósticos de sofrimento psíquico em face da possível exacerbação da lógica da competitividade e do individualismo, da instabilidade salarial e contratual, e da perda da autonomia dos professores. (BECHI, 2017)

Cabe resgatar ainda, no que tange aos tipos institucionais, que os centros universitários lucrativos apresentaram nos últimos doze anos acentuado aumento do número de docentes em regime integral por matrículas. As universidades não lucrativas declinaram de forma contínua e as lucrativas apresentam trajetória com oscilação importante e tendência de queda nos últimos anos, fenômenos que demandam atenção em razão da relevância do ponto de vista da quantidade de matrículas de tais instituições. O grau de participação relativa em pesquisa tem diminuído, especialmente no que se refere às maiores instituições privadas lucrativas brasileira, o que pode ter contribuído para a perda de efetividade na trajetória histórica desse princípio com a expansão da educação superior. Da análise do “índice de liberdade acadêmica”, é possível extrair a percepção de que o Brasil teve uma queda acentuada de 2012 a 2022. O índice de liberdade acadêmica, que era de aproximadamente 1 ponto, caiu para menos de 0,5 ponto, em 2022, o que posicionou o país no quadrante dos 30-40% com índice de liberdade acadêmica abaixo de diversos países que compõem o estudo.

As tabelas e os gráficos do capítulo que tratou da liberdade acadêmica demonstraram ter havido um crescimento praticamente contínuo do número de matrículas anuais em programas de pós-graduação *stricto sensu*, com taxas de crescimento equivalentes entre instituições públicas e instituições privadas.

Demonstrou-se também a alta participação relativa das instituições públicas nos programas e nas matrículas de pós-graduação, em 2022, de mais de 82%, no primeiro caso, e 86% no

segundo. Apesar do crescimento observado, as instituições privadas lucrativas apresentaram baixa participação (3,7%, em 2022) com relação ao total de programas de pós-graduação *stricto sensu*, e de 2,7% no número de matrículas.

No caso das IES privadas não lucrativas, há uma quantidade importante de programas e de matrículas em pós-graduação *stricto sensu*. O número de matrículas nessas instituições representou em 2022 pouco mais de 11%, equivalente com a participação de 21% na quantidade de matrículas em cursos de graduação também no ano de 2022.

No que tange às organizações acadêmicas, as universidades não lucrativas ofertavam, em 2022, mais de 60% dos programas de pós-graduação *stricto sensu* das instituições privadas, aproximadamente quatro vezes mais programas do que as universidades lucrativas, segundo tipo institucional com maior número de programas ofertados.

Apesar da maior expansão do número de matrículas em graduação, as universidades lucrativas ainda se encontram em patamar bastante inferior no que se refere à cultura de pesquisa quando comparadas com as universidades não lucrativas. Os centros universitários lucrativos, apesar da enorme expansão das matrículas em graduação, são o tipo institucional com menor número de programas ofertados, abaixo até das faculdades não lucrativas que vêm sofrendo acentuado declínio do número de matrículas em graduação nos últimos anos.

A análise da relação quantidade de matrículas em graduação por quantidade de matrículas de pós-graduação demonstrou diferença entre instituições públicas e instituições privadas. Enquanto nas públicas havia, em 2022, aproximadamente 7,5 estudantes de graduação para cada estudante de pós-graduação, nas instituições lucrativas a relação se aproximava de 650 graduandos para cada estudante de mestrado e doutorado.

O capítulo apresentou ainda dados do projeto do chamado Índice de Liberdade Acadêmica, a partir da colaboração entre o Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), o Instituto V-Dem, o Scholars at Risk Network, e o Global Public Policy Institute (GPPi). Conforme dados coletados pelo projeto, o Brasil apresentou, em 2022, uma pontuação comparativamente baixa no índice de liberdade acadêmica em relação aos outros países avaliados e se colocou em posição relativamente modesta se comparada à sua posição dez anos antes;

c) **Pluralismo Pedagógico e Diversidade Institucional:**

O princípio constitucional educacional referente ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e à coexistência dentre instituições privadas e públicas foi objeto de análise acerca de sua efetividade em perspectiva histórica a partir de quatro indicadores: Grau de concentração institucional (relação IES ou grupo/matrícula); grau de concentração docente (relação docente/matrícula); grau de dispersão do conhecimento (percentual de matrículas por área); e percentual de matrículas novas em IES públicas.

No que se refere ao grau de concentração institucional, ocorreu, nas últimas décadas, processo acelerado de consolidação do mercado da educação superior no Brasil. Os 20 maiores grupos econômicos educacionais consolidadores detinham, em 2000, em torno de 14% do mercado. Dez anos depois, em 2010, as 20 maiores empresas representavam 30% de *market share*. Em 2015, número menor de grupos, doze, detinham 44% do mercado. Em 2022, os 9 maiores grupos passaram a responder por aproximadamente 58% do mercado de ensino superior. Tal aspecto pode ser ainda verificado a partir da evolução dos atos de concentração aprovados no CADE.

Do ponto de vista da concentração docente, tem ocorrido um processo de aumento no grau de concentração docente, inclusive com perda de quantidade total de professores do ensino superior privado; conseqüentemente, tem ocorrido um aumento do número de alunos por docente. As IES privadas tiveram aumento da quantidade de docentes até 2008, estabilizando esse quantitativo até 2015, seguindo-se período até 2022 de declínio relativamente acentuado. As IES públicas apresentaram crescimento da quantidade de docentes até 2021, com oscilação de 2020 a 2022.

No caso da relação aluno-docente, o que se observou foi uma trajetória estável das instituições públicas; uma curva acentuada de aumento do número de alunos por professor, após 2010, nas IES privadas lucrativas, com um salto de 2019 a 2022, possivelmente provocado pelo avanço das matrículas em EaD. As instituições não lucrativas, por sua vez, encontram-se, em 2022, em patamar equivalente ao patamar que as instituições privadas em geral encontravam-se em 1988, ou seja, uma relação de aproximadamente 20 alunos por professor.

No aspecto da dispersão do conhecimento, um aspecto positivo é a maior diversidade no que se refere à participação de cada área do conhecimento no cômputo geral de matrículas

em todas as categorias administrativas. As instituições privadas, no entanto, principalmente as lucrativas, ainda concentram boa parte das matrículas de seus estudantes em poucas áreas.

Embora esteja havendo maior diversidade, a área de Negócios e Direito ainda predomina com participação majoritária. A área que mais avança em todos os tipos institucionais é Saúde e Bem-estar e a área que mais perde participação, também em todos os tipos institucionais, é a área de Engenharia, Produção e Construção. As universidades e centros universitários possuem, na média, uma distribuição de áreas mais equânime do que as faculdades.

Nos últimos anos, constatou-se diminuição absoluta e relativa da quantidade de matrículas nas áreas de engenharias e ciências. Em todas as organizações acadêmicas e respectivas categorias administrativas a grande área de Ciências Naturais, Matemática e Estatística apresenta-se com participação abaixo de 1% no total de matrículas anuais. Importante notar que, nas ciências, o curso de matemática sofreu queda de grandes proporções, de 2001 a 2015, e em biologia, química e física apresentaram acentuada queda relativa. Além disso, a oferta desses cursos por parte da iniciativa privada demonstrou mudança drástica na modalidade, com altos percentuais de oferta em EaD. No caso das engenharias, a quantidade de matrículas diminuiu 40%, de 2015 a 2022, em IES privadas, ao mesmo tempo em que a participação relativa da modalidade EaD aumentou.

Por fim, o aumento do acesso não tem sido acompanhado do cumprimento da segunda parte da Meta 12 relacionada à necessidade de alcance de 40% das novas matrículas em IES públicas, aspectos que, de forma geral, demonstram trajetória e tendência de maior expansão do setor lucrativo, principalmente focado na modalidade EaD em detrimento do setor público. O que se observou é que a oferta da educação superior no Brasil está se afastando da meta estabelecida. A participação percentual da educação superior pública no Brasil caiu de 40%, em 1988, para 22%, em 2022, representando desafios sobre os caminhos futuros e as políticas públicas educacionais;

d) Garantia e Melhoria da Qualidade:

Os resultados do capítulo que trata da efetividade do princípio da garantia e melhoria da qualidade apontam que, em todos os ciclos de todos os três ciclos avaliativos, as médias

das notas contínuas do ENADE das instituições públicas são mais elevadas do que aquelas das instituições privadas, e os estudantes das IES não lucrativas apresentam média superior aos das IES lucrativas.

Enquanto as IES públicas mostraram aumento das notas, no caso das IES privadas, há uma pequena evolução nos cursos do grupo das Sociais Aplicadas e no grupo da Saúde; e uma queda na área de Engenharia e Educação. No caso das IES privadas lucrativas, observa-se uma queda das notas contínuas do ENADE. No que diz respeito às IES não lucrativas, o que se observa é uma relativa estabilidade no grupo de Engenharia e Educação, uma queda, após elevação, para o grupo da Saúde, e uma elevação para o grupo de Sociais Aplicadas. Considerando somente as IES privadas, as universidades não lucrativas apresentaram em quase todos os ciclos patamar superior às demais, excetuando-se o ano de 2019 da área de saúde. As universidades lucrativas apresentaram declínios importantes nas áreas de engenharias e educação e sociais aplicadas. Os centros universitários lucrativos apresentam queda em todas as áreas. Os centros universitários não lucrativos apresentam melhora na área de sociais aplicadas, caindo nas outras duas. As faculdades lucrativas apresentaram o mais baixo desempenho, com quedas acentuadas nas áreas de engenharia e educação e saúde e as faculdades não lucrativas declinam em saúde, mas mostram ganhos em sociais aplicadas e manutenção em engenharias e educação.

No que se refere ao IDD, as IES públicas, até 2013, apresentavam patamar superior de com relação às IES privadas. A partir de 2014, excetuando-se o ano de 2017, as IES públicas passam a figurar em posição equivalente à média das IES privadas. As instituições não lucrativas, desde 2014, excetuando-se também 2017, apresentam posição de destaque nesse indicador, o que pode ser um sinal de que são as instituições que tem exercido nos últimos anos maior impacto sobre o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes. Observa-se ainda a posição superior, considerando somente as IES privadas, das universidades não lucrativas, seguidas dos centros universitários não lucrativos. As universidades lucrativas mostram ascensão contínua de suas médias até 2019, apresentando declínio acentuado em 2021. Os centros universitários lucrativos oscilam e demonstram declínio nos dois últimos anos. As faculdades lucrativas apresentaram-se relativamente estáveis, declinando nos últimos anos e perdendo posições continuamente, e as faculdades

não lucrativas apresentam trajetória de crescimento constante, com oscilação para baixo em 2019, e ascensão importante em 2021.

Da análise do IGC, demonstra-se que as IES públicas perpassaram a trajetória histórica em patamar superior às outras categorias. Dentre as IES privadas, as não lucrativas descolaram das lucrativas desde 2015 e têm aumentado a distância no que se refere aos resultados do IGC contínuo medido anualmente pelo INEP. Tem-se uma trajetória marcada por relativa convergência entre universidades e centros universitários, com as primeiras apresentando médias ligeiramente superiores. As faculdades apresentam-se em patamar abaixo, com descolamento para cima das faculdades não lucrativas nos últimos quatro anos.

No caso do CI, é possível perceber a categoria pública acima das demais, com pronunciada diferença de trajetória. As IES não lucrativas, novamente, apresentam, na quase totalidade das edições, conceitos acima das IES lucrativas. Observou-se ainda um deslocamento da média geral do CI para cima após o ano de 2017. As mudanças nos instrumentos de avaliação institucional e de cursos podem ter causado uma tendência à obtenção de conceitos superiores. Neste indicador, as universidades e centros universitários sobressaem em relação às faculdades.²³⁶

Os resultados relativos à qualidade demonstraram ainda grande avanço da quantidade de matrículas em programas de pós-graduação no Brasil, havendo enorme distância entre as IES públicas e as IES privadas. Quanto maior o conceito dos programas, maior a participação relativa das instituições públicas. As IES não lucrativas apresentam maior participação relativa em comparação com as lucrativas quanto maior for o conceito obtido nas avaliações realizadas pela Capes. As IES lucrativas apresentam patamar inferior nesse indicador.

Quando se observa as organizações acadêmicas, as médias anuais no que concerne às avaliações de programas de pós-graduação *stricto sensu* realizadas pela Capes das universidades não lucrativas são as mais elevadas entre os tipos institucionais, seguidas das

²³⁶ Os resultados referentes à qualidade podem ser estar representando um reflexo da expansão da modalidade EaD. Em artigo de 2021, Bertolin, McCowan e Bittencourt analisam a qualidade de cursos EaD em comparação com cursos presenciais com base em dados do Enade. Os resultados do estudo indicam patamar de qualidade inferior dos cursos a distância e sinalizam ainda que a expansão da educação superior brasileira orientada prioritariamente por IES lucrativas pode estar contribuindo para a manutenção de desigualdades sociais relacionadas ao acesso ao ensino superior de qualidade no Brasil. Ver BERTOLIN; McCOWAN & BITTENCOURT (2021).

Nesse sentido, cabe observar estudo coordenado por Carlos Bielschowsky que compara resultados do ENADE entre cursos presenciais e EaD. Ver BIELSCHOWSKY (2023).

faculdades não lucrativas que, apesar do encolhimento na quantidade de matrículas em graduação, encontram-se em patamar elevado de qualidade quando comparadas a todos os tipos institucionais lucrativos e ainda acima dos centros universitários não lucrativos. Apesar do crescimento quantitativo, os centros universitários lucrativos são os tipos institucionais com pior desempenho qualitativo.

Por fim, apesar do aumento percentual dos docentes com titulação de mestrado e doutorado no quadro docente nacional, se analisado de forma ponderada, o que se observa é uma redução da relação docente por aluno e uma diminuição da quantidade total de docentes com titulação de mestrado e doutorado nas IES lucrativas em relação ao número total de estudantes matriculados (2009-2022).

A razão entre docentes doutores por aluno em IES privadas, apresenta as universidades não lucrativas com a melhor relação dentre os tipos institucionais, mas com tendência declinante. As universidades lucrativas se apresentam como o tipo institucional com a razão em análise mais desfavorável. Os centros universitários lucrativos em ascensão pronunciada e os não lucrativos em patamar de estabilidade. Dentre as faculdades, as lucrativas apresentam-se estáveis se aproximando das universidades não lucrativas e as não lucrativas com relação em declínio nos últimos anos.

No que concerne à análise dos julgados do CADE, o tratamento conferido ao tema da qualidade foi em grande medida superficial, fato que decorreu, em grande medida, da adoção por parte da autoridade antitruste do modelo teórico da Escola de Chicago cuja atenção se direciona para a questão da estrutura de oferta e não abarca discussões sobre outros efeitos além daqueles relacionados ao preço do produto ou serviço considerado em determinado mercado relevante. Cabe, no entanto, apresentar discussão um pouco mais detalhada sobre o que se observou na atuação do CADE sobre os atos de concentração do setor de educação superior, o que se fará a seguir.

A partir da análise das decisões do CADE, esta tese demonstrou o processo de consolidação do setor de educação superior no Brasil, com a diminuição da quantidade de grandes *players* em atuação, o aumento de barreiras a entradas efetivas, e uma estrutura de mercado cuja trajetória do processo competitivo demonstra perda de diversidade da oferta e, em alguns indicadores de qualidade.

O processo de consolidação resultou, dentre outros fatores, da adoção da posição teórico-metodológica por parte do sistema regulatório do setor de educação superior. Historicamente, a transformação teórica, que passou da ideia de estrutura para a teoria dos preços, teve, segundo Lina Khan, duas grandes ramificações para a análise antitruste. Em primeiro lugar, levou a um estreitamento significativo do conceito de barreiras à entrada. De acordo com a Escola de Chicago, as vantagens que os incumbentes desfrutam de economias de escala, requisitos de capital e diferenciação de produtos não constituem barreiras à entrada, pois esses fatores são considerados como refletindo não mais do que as “exigências técnicas objetivas de produção e distribuição”. Nessa visão, o poder de mercado é sempre passageiro – e, portanto, a aplicação antitruste raramente seria necessária (KHAN, 2017, p. 719-720).

Esta tese discutiu a importância de se ter clareza sobre as finalidades e os efeitos do direito antitruste no Brasil, reconhecendo que estruturas de mercado e características de cada setor podem orientar os objetivos de políticas. É fundamental identificar arranjos e estruturas que promoverão os objetivos da política regulatória. Uma das orientações principiológicas da regulação de mercados reside na igualdade de oportunidades, na função social da propriedade, na diversidade da oferta e na proteção de pequenas empresas. A transposição desses princípios fundamentais a um regime jurídico operacionalizável pode não ter traduzido a efetividade dessas normas de caráter axiológico, pois o direito concorrencial pode ter estreitado em demasia sua perspectiva de finalidade para uma noção de maximização do bem-estar do consumidor que não seria capaz de dar respostas adequadas à complexidade das relações sociais e econômicas que determinados setores apresentam.

Algumas decisões nos atos de concentração do setor trouxeram aspectos importantes que não se tornaram centrais nas análises posteriores. Em uma delas²³⁷, o Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado tratou do tema do cabimento da presença de cláusulas de não-concorrência que visassem restringir a oferta de “serviço público” e, em especial, da atividade de educação. Prado considerou inadequada a presença de cláusula de não-concorrência no contrato da operação, pois versaria sobre matéria que só poderia ser restringida por decisão do Estado, conforme o inciso II do art. 209 da Constituição Federal, não cabendo à decisão de particulares e sim exclusivamente do Poder Público.

²³⁷ Voto-vogal do Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no AC nº 08012.011611/2007-31 (Estácio/IREP).

Segundo o Conselheiro, a educação enquadrar-se-ia no conceito de serviço público, por ser atividade material atribuída expressamente pela Constituição como dever do Estado, com o objetivo de atender a um direito da coletividade, devendo ser oferecida pelo Estado ou por delegação desde que expressamente autorizada. O Conselheiro aduziu ainda que “quando o transacionado ultrapassa o limite do negócio para afetar o interesse coletivo, restringindo injustificadamente o ambiente concorrencial, o CADE tem determinado a exclusão dessas cláusulas.”²³⁸

Este tipo de posicionamento sobre a educação caracterizada como bem público não foi mais identificado em praticamente nenhuma decisão posterior no setor de educação superior nos atos de concentração analisados e citados nesta tese. Em poucas exceções, a discussão trazida por Prado a respeito do “interesse coletivo” não mais fez parte do rol de aspectos fundamentais tratado nos ACs.

A quase totalidade das decisões dos atos de concentração publicadas pelo CADE orientou-se em função da finalidade do bem-estar do consumidor e das teorias neoclássicas do preço adotadas pela Escola de Chicago. Praticamente não foram contemplados os aspectos da diversidade e da qualidade. As decisões orientaram-se para a observação de participações de mercado em momento inicial e a percepção de possível problema só ocorre quando a estrutura de mercado se mostra muito concentrada, em um número grande de mercados, e ao mesmo tempo quando não há rivalidade suficiente. Mesmo assim, foram considerados para aprovação dos atos, argumentos relativos a entradas, observadas majoritariamente as que são conectadas à rivalidade e não as efetivas entradas de novos *players*.

Dos 105 atos de concentração decididos pelo CADE, de 2001 a 2022, apenas 5 mencionaram a palavra “diversidade” e 23 mencionaram a palavra “qualidade”. Nenhum dos atos de concentração tratou o tema da diversidade de forma profunda e apenas dois (Kroton/Anhanguera e Kroton/Estácio) trataram o tema da qualidade como possível finalidade do direito antitruste. O primeiro aprofundou de forma robusta a discussão sobre alguns aspectos das novas perspectivas do direito antitruste, mas somente o AC Kroton/Estácio utilizou estrutura, processo, qualidade, impactos sociais como fundamentos para decidir, o que acabou resultando em reprovação da operação.

²³⁸ Ver Voto-vogal do Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no AC nº 08012.011611/2007-31 (Estácio/IREP), processo do Sistema SEI, fls. 68.

A pouquíssima presença dos aspectos da qualidade e diversidade na política antitruste, conforme sugerida no presente texto, pode ter efeitos diversos a depender dos mercados em questão. No caso do mercado de educação superior, a baixa admissão desses fatores por parte da autoridade da concorrência pode ter gerado efeitos particularmente mais nocivos. As abordagens das decisões do atos de concentração podem ter contribuído para a geração de resultados como: (i) maior concentração do mercado de educação superior em menor número de grupos consolidadores; (ii) diminuição da participação relativa de novas matrículas em instituições públicas; (iii) diminuição da diversidade e do pluralismo pedagógico nas IES; (iv) diminuição do total de docentes contratados pelas IES privadas, apesar do aumento do número de matrículas; e (v) possível perda de qualidade em parcela significativa dos cursos de educação superior.

Diretrizes gerais de propostas regulatórias

Nesta subseção, serão apresentadas propostas, em forma de diretrizes gerais, algumas um pouco mais detalhadas, que podem ser utilizadas por gestores como possíveis contribuições para a orientação futura e como premissas de trabalho. Considerando que esta tese foi estruturada como uma pesquisa de trajetória da educação superior à luz dos princípios constitucionais e que este trabalho pode estimular a construção de propostas regulatórias, apresenta-se a seguir algumas diretrizes gerais de propostas regulatórias para a solução dos problemas identificados no decorrer da construção do estudo e da própria trajetória profissional do autor:

- 1) Adotar nova estrutura para a SERES do tipo agência reguladora, contemplando rediscussão da proposta do Projeto de Lei de criação do INSAES²³⁹, e dando ênfase no projeto à regulação com base no interesse público;
- 2) Construir uma Política Nacional de Educação Superior (PNES) que envolva os diversos atores do setor e de setores estratégicos relacionados ao desenvolvimento nacional;

²³⁹ Em 31 de agosto de 2012, o governo brasileiro encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei nº 4.372/2012 para criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). O projeto encontra-se atualmente em processo de tramitação, aguardando aprovação pela Câmara de Deputados, aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); pronta para Pauta no Plenário (PLEN). A ideia é atribuir o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos ao INSAES, aspecto que gerou controvérsias em razão da possível utilização da avaliação como mero acessório da regulação. O projeto enfrentou resistências também dos grupos defensores das IES privadas, que se inquietavam ante a possibilidade de crescimento da máquina estatal, bem como percebiam possíveis obstáculos ao livre exercício da atividade econômica. Outros aspectos sensíveis giraram em torno da previsão de taxa de supervisão e da previsão de sanções administrativas a dirigentes e representantes legais das instituições, além da possibilidade de aplicação de multa.

- 3) Reforçar nos Planos Nacionais de Educação (PNEs) os critérios de qualidade e o aumento da participação das matrículas em instituições públicas de educação superior;
- 4) Acompanhar a distribuição regional das matrículas, estimulando, se possível, a diminuição das desigualdades, com especial atenção à região Nordeste, hoje com participação relativa na quantidade de matrículas totais abaixo de sua correspondente participação relativa populacional;
- 5) Implementar políticas de formação de professores e de estímulo a cursos e carreiras científicas e de engenharias;
- 6) Estimular o fortalecimento do modelo universitário, pluridisciplinar, de ensino, pesquisa e extensão, que conduza à melhoria da qualidade do ensino e à promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- 7) Implementar política regulatória e de supervisão orientada, no que couber, por experiências do tipo pirâmide ou diamante regulatório, regulação responsiva, ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), dentre outros possíveis modelos regulatórios inovadores e indutores de qualidade;²⁴⁰
- 8) Orientar a política regulatória por missão e planejamento de alcance, demandando maior rigor qualitativo para universidades e centros universitários (crescimento, pesquisa, iniciação científica, inovação, patentes, vocação) e estimulando maior clareza sobre a missão cultural, investigadora, técnico-profissional e social das IES;
- 9) Criar comissão interministerial vinculada ao desenvolvimento produtivo (ou fazer parte ativa das que já existam, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI) para participação nas políticas de desenvolvimento nacional com foco nas possibilidades de participação das IES brasileiras;
- 10) Implementar acordos de cooperação técnica com a Receita Federal do Brasil para que o MEC tenha acesso a informações atualizadas sobre a sustentabilidade financeira das Mantenedoras e Grupos Econômicos; e com o CADE de forma a oficializar parceria técnica no exame dos atos de concentração econômica e na realização de estudos e pesquisas sobre a evolução do mercado educacional de nível superior;
- 11) Compatibilizar os sistemas regulatórios técnico-educacional, econômico e concorrencial;

²⁴⁰ Para aprofundamento sobre os temas, ver, dentre outros, AYRES & BRAITHWAITE (1992); BRAITHWAITE (2011); KOLIEB (2015).

- 12) Estruturar política de diminuição de barreiras à entrada na oferta da graduação para induzir a maior diversidade institucional do sistema;
- 13) Formular política de incentivo à diminuição da evasão (taxa de eficiência das IES);
- 14) Produzir estudo de egressos dos cursos de medicina autorizados por meio da sistemática da Lei dos Mais Médicos e compará-los entre regiões de saúde e com os egressos de outros cursos de medicina para avaliação da efetividade da política;
- 15) Analisar melhorias no financiamento da educação, comparando os valores e as possibilidades de investimento nos tipos institucionais distintos;
- 16) Discutir a melhor estrutura de coordenação e controle da oferta de bolsas PROUNI e da política financiamento estudantil da educação superior privada (FIES), hoje sob a Secretaria de Educação Superior – SESu, tendo em vista os efeitos regulatórios diretos que tais políticas exercem sobre o setor, considerando que a oferta das bolsas CEBAS encontra-se sob a governança da SERES e não da SESu, permitindo a unificação de políticas, ações e atividades relacionadas à indução e acesso de estudantes via bolsas de estudo;
- 17) Reformar o Cadastro Nacional de IES e Cursos, contemplando: i. histórico de todas as informações; ii. atualizações da pós-graduação (quantidade, conceitos, produção científica); iii. camadas temporais de atos regulatórios e indicadores desde o nascimento da IES; iv. atualizações sobre o Grupo Econômico ao qual pertence sem perder o histórico, abarcando nas análises de transferência de manutenção as alterações de controle societário; informações sobre participação em Redes de IES e parcerias internacionais; diretrizes tópicas sobre metas futuras (cursos, indicadores, egressos, internacional, pós-graduação, corpo docente e quantidade alunos); informações georreferenciadas do Cadastro;
- 18) Construir ferramenta de tratamento de indicadores educacionais (de IES e cursos), consolidando e disponibilizando painéis para auxiliar a tomada de decisão com informações regulatórias, qualitativas e, se possível, financeiras;
- 19) Criar o Cadastro Nacional de Discentes (CADIS) estruturado em tecnologia *blockchain*, com a possibilidade de validação de informações pelo próprio discente, como forma de trazer maior segurança ao sistema educacional no que diz respeito à emissão de documentos acadêmicos (acervo acadêmico digital e diploma digital);

- 20) Desenvolver sistema integrado de acompanhamento de egressos com base no CADIS para observação da capacidade de fixação, estatísticas de renda, atuação na área de formação, carências regionais e oportunidades;
- 21) Criar o Cadastro Nacional de Docentes (CADOc) de forma a evitar o compartilhamento indevido de docentes e acompanhar as movimentações, rotatividade e evolução dos docentes brasileiros, viabilizando políticas de formação continuada e oportunidades de desenvolvimento profissional;
- 22) Induzir a participação do corpo docente de cada IES na construção dos projetos pedagógicos e nas decisões acadêmicas e administrativas;
- 23) Desenvolver indicador de avaliação sintético em 7 faixas (Conceitos 1 a 7), tipo avaliação da Capes, para trazer maior capacidade de se observar os níveis de excelência acadêmica e de deficiências, e de se avançar nas possibilidades comparativas;
- 24) Customizar os indicadores de avaliação. Discutir formas mais adequadas de se comparar universidades, com dezenas de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, com IES isoladas ou até universidades privadas que não pesquisam. Faixa conceitual de 1 a 7 pode ajudar a resolver o problema;
- 25) Implementar avaliações *in loco* trienais robustas com participação de técnicos da própria agência;
- 26) Utilizar comissões únicas de avaliação compostas por número maior de avaliadores para pedidos de credenciamento e autorização vinculada a credenciamentos, com prazo de validade do ato de 3 a 6 anos; e também em processos de credenciamento com avaliações institucionais mais amplas e com temporalidade mais alargada;
- 27) Definir com maior clareza o que é “processo regular de avaliação”, estabelecido no art. 46 da LDB: “Art. 46. 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”;
- 28) Discutir o tipo de avaliação mais adequada para a modalidade EaD. Desenvolver sistema de monitoramento de polos de apoio presencial com avaliação *in loco* amostral. Estabelecer a sincronicidade como padrão para cursos EaD. Os cursos EaD só deveriam ser oferecidos por IES que ofertem conjunto de cursos na mesma área na modalidade presencial;

- 29) Orientar maior foco aos processos de recredenciamento (avaliação conjunta da IES e dos cursos) para induzir maior capacidade de aferição de qualidade por parte do sistema regulatório;
- 30) Alterar o art. 4º a Lei das taxas (Lei nº 10.870/2004) – falar em atos autorizativos para funcionamento de instituições ao invés de nomear para possibilitar credenciamentos de faculdades e centros universitários de até 6 anos. Rever os prazos da Lei – adequar os prazos às avaliações trienais ou retirar os prazos dessa lei;
- 31) Tratar o reconhecimento de forma aglutinada, quando possível, com outros cursos da IES;
- 32) No caso da renovação de reconhecimento, utilizar o CPC e o IGC (ou algum outro indicador sintético de curso ou IES). Discutir a ideia de visita obrigatória caso o indicador seja insatisfatório em dois ciclos seguidos. No caso de conceitos satisfatórios, as visitas poderiam ser realizadas por amostragem.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou delinear novas perspectivas de conhecimento, observando a trajetória do setor de educação superior no Brasil a partir do direito público e da medida de atendimento aos princípios constitucionais educacionais. Buscou adotar uma atitude construtiva ao produzir séries temporais e as descrever, a partir de dados anuais disponíveis nas bases do INEP e da Capes (e também do CADE), como *proxies* para a aferição da evolução da efetividade dos princípios constitucionais educacionais em nível superior. O conjunto dos dados, construídos e organizados em série histórica de forma inédita, passou a se constituir em indicadores da evolução da efetividade dos princípios constitucionais. Cada indicador possui uma curva evolutiva que esta tese desvelou.

Observou-se, assim, que determinado grupo de indicadores contribui para a compreensão da efetividade dos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso nos níveis mais elevados de ensino (acesso); liberdade de ensinar e pesquisar (liberdade acadêmica); pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (pluralismo pedagógico e diversidade institucional); e da garantia e melhoria do padrão de qualidade (qualidade). E a evolução da efetividade desses princípios é central para a compreensão da história pós Constituição Federal de 1988 a respeito do atendimento ao direito fundamental à educação superior.

A resposta à pergunta sobre como ocorreu a evolução histórica, de 1988 a 2022, da efetividade do direito fundamental à educação, em nível superior de graduação no Brasil, considerada a institucionalidade prática adquirida pelos princípios constitucionais educacionais foi produzida no decorrer do trabalho, especialmente na Parte II desta tese, que apresentou os dados empíricos da evolução estudada.

A análise da trajetória recente da educação superior brasileira à luz do direito e dos princípios constitucionais, nessa percepção multicausal da história das relações entre direito e educação, confirmou a hipótese central da pesquisa de que o foco das políticas de educação superior do Estado brasileiro orientou-se pela contínua expansão do acesso do alunado, especialmente em instituições privadas lucrativas. A evolução da concretização dos princípios constitucionais educacionais ora ganhavam, ora perdiam efetividade, de forma mais ou menos intensa, a depender do princípio, do período e da segregação por tipo institucional. Em linhas

gerais, no entanto, os princípios da liberdade, da diversidade e da qualidade vêm perdendo efetividade no decorrer dos últimos anos, apesar da expansão do acesso inclusive no que tange à diminuição quantitativa da desigualdade regional.

O que se presenciou, principalmente na última década, foi um aumento da participação relativa de tipos institucionais lucrativos com avanço acentuado desde 2017 na modalidade de educação a distância. As IES públicas perderam participação relativa, mas mantiveram-se como forte sustentáculo do ideal de universidade pluridisciplinar de ensino, pesquisa e extensão. A expansão das IES privadas, no entanto, priorizou o ensino de cunho profissionalizante, especialmente cursos tecnológicos e de formação de professores na modalidade a distância.

A maior clareza trazida pelo presente trabalho pode auxiliar na compreensão da trajetória da oferta da educação superior nacional. O estudo empreendido pode indicar as trilhas futuras e iluminar as lacunas e oportunidades normativas e de políticas públicas e as vocações institucionais no contexto brasileiro atual. Optou-se por direcionar o foco de forma comparativa entre IES públicas e IES privadas (dentre estas, na medida em que os dados disponíveis possibilitaram, entre lucrativas e não lucrativas) e entre organizações acadêmicas. Esta desagregação tipológica tem o condão de esclarecer as diferenças, os limites, as possibilidades, e as prioridades de políticas públicas dos próximos anos.

Para cada princípio constitucional, esta tese apresentou resultados de periodização muitas vezes até então ocultos. Esses resultados foram objeto de análise comparativa acerca das principais causas da configuração de suas curvas evolutivas, dos principais marcos regulatórios e institucionais que puderam indicar as causalidades, as continuidades e os pontos de inflexão.

Os resultados e as sugestões apresentados Capítulo 10, “Discussão e Sugestões Regulatórias”, que antecede esta conclusão, fazem parte de um trabalho que mostrou diferenças, muitas vezes grandes entre categorias administrativas e entre organizações acadêmicas. As IES de caráter comercial, em grande medida, encontram maior dificuldade, possivelmente em razão da própria necessidade de prover retorno financeiro muitas vezes de curto prazo, de compatibilizar sua atuação com os princípios que norteiam o processo educativo universitário, à medida em que os provedores com fins lucrativos “manifestam um *ethos* que privilegia a grande empresa e a realização individual, e dessa forma exacerba-se uma abordagem instrumentista da educação.” (CARVALHO, 2013). Nesses tipos institucionais, a liberdade acadêmica é mais limitada e o foco

da maioria dos cursos recai sobre perspectivas de aplicação ao trabalho profissional, ao mesmo tempo em que não há ênfase e incentivo à pesquisa por parte dos professores.

Esses modelos institucionais podem, no entanto, ser atraentes a um alunado mais velho ou com dificuldades de acessar instituições públicas, especialmente no caso da educação a distância. (CARVALHO, 2013). Existem possíveis vocações institucionais e complementaridades entre o ensino privado, calcado na profissionalização, e o ensino público. As IES privadas podem exercer um papel importante na oferta de cursos tecnológicos e de formação de professores de forma complementar às IES não lucrativas e públicas. As IES de grupos consolidadores podem ainda atuar no processo de descentralização regional da oferta principalmente com base na EaD. Nesse sentido, segundo o professor Edson Nunes:

O país precisa de formação de massa para colocar o maior número possível de pessoas no nível superior, ensinando-lhes fundamentos importantes para sua vida vocacional. É preciso aceitar que essas instituições mercantis devem ser avaliadas e reguladas com instrumentos e óticas diferentes. Estamos falando sobre casas bancárias, cuja finalidade é lucro, mas também cujo fundamento é prestar um serviço crucial para o país. Esse serviço deveria ser complementar ao trabalho das universidades públicas, que acabam tornando-se de elite, e das universidades filantrópicas. (FOLHA DIRIGIDA, 2013).

A complementaridade entre a oferta pública e a oferta privada lucrativa distingue-se da priorização da operacionalização da educação como um bem de consumo mercantil. O superdimensionamento da oferta em IES lucrativas pode gerar distorções. Para Anísio Teixeira, mesmo em seu tempo, haveria “demasiadas escolas de certo tipo profissional, distribuindo diplomas em número muito maior que o necessário e o possível, no momento de se consumir.” E continuava:

“Entre nós, predominou, entretanto, em cultura, o mais espantoso ‘praticismo’ que já alguma vez assolou a nação. (...) Que estranho país seria esse em que a cultura e a ciência ainda não chegaram a ser aceitas e, por toda parte, se pede tão singular e universal formação utilitarista, no sentido limitado e estreito da palavra?” (TEIXEIRA, 1998, p. 37)

O presente trabalho defende o reequilíbrio da oferta da educação superior para que se possa elevar o grau de efetividade dos princípios constitucionais educacionais. O sistema regulatório da educação superior tem o enorme desafio de orientar os caminhos a serem construídos e que dizem respeito diretamente à emancipação, ao desenvolvimento do país e à efetividade de direitos fundamentais, dentre os quais aqueles ligados à igualdade e à liberdade. O significado de regulação, conforme já descrito por Marcio Aranha, pressupõe o direito à igualdade, que se vincula

diretamente a outro princípio constitucional, o direito à liberdade. O amor à liberdade e às instituições livres, decorrente da igualdade era a ideia central de Alexis de Tocqueville ao analisar as características da sociedade norte-americana no século XIX. Para ele, “[d]e todos os efeitos políticos produzidos pela igualdade, é o amor à independência [liberdade] que, antes de tudo, chama a atenção” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 348).

O direito à igualdade de oportunidades teria sido, no entanto, “encoberto pelas areias do tempo, sobrevivendo somente seu corolário: a competição e sua personificação, o mercado” (ARANHA, 2015, loc. 406-408). A regulação decorre, no sistema jurídico moderno, da necessidade de “preservação de sua finalidade – o criador, o ser humano – e somente mediatamente sua criatura – o ser jurídico e o mercado” (ARANHA, 2015, loc. 424-425). E, caso não preservada essa orientação finalística, haveria “o risco real de destruição das esferas não-econômicas da vida em que a solidariedade social e a democracia ativa sempre dependeram” (FEINTUCK, 2010, p. 59). A visão sobre os indivíduos como meros consumidores não contribuirá para proteger de forma ampla o interesse coletivo de todos vistos como cidadãos.

“O interesse público em termos de valores fundamentais que caracterizam a estrutura básica da sociedade deveria colocar as necessidades dos cidadãos acima das necessidades dos consumidores” (FEINTUCK, 2010, p. 59).

Como observado, o objetivo da política regulatória da educação brasileira nas últimas décadas tentou privilegiar o princípio da igualdade ao direcionar foco na expansão do acesso. O aumento das condições de acesso, não acompanhado do aumento da efetividade dos princípios educacionais constitucionais de eficácia plena, pode, todavia, não ter contribuído de fato para a efetividade do princípio da igualdade, pois o acesso, além de não ter conseguido alcançar as metas estabelecidas no PNE, mesmo que priorizado, não encontrou a diversidade, a liberdade e a qualidade em ritmo evolutivo equivalente.

A efetividade do direito fundamental à educação superior no Brasil envolve, como componentes de interesse público, o acesso, a liberdade acadêmica, o pluralismo de concepções pedagógicas, diversidade institucional e a qualidade. Estes componentes foram recepcionados pela Constituição Federal sob a forma de um conjunto de princípios que podem ser convencionalmente entendidos como direcionadores da concretização e da fruição do direito social fundamental à educação superior e conseqüentemente de sua finalidade.

Existe um desafio de reconfiguração dos objetivos de cada modelo institucional e dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação, avaliação e formulação de políticas públicas para

o setor de educação superior. O presente trabalho buscou apresentar um grande diagnóstico da trajetória do setor pós Constituição Federal de 1988, acompanhado de análises acerca da medida em que os princípios constitucionais educacionais foram efetivados no decorrer do lapso temporal observado.

O que se observou foram avanços e retrocessos detalhados no texto da tese. A partir das observações que esta tese proporcionou, foram apresentadas algumas diretrizes e propostas de estratégias e de políticas que podem ser capazes de orientar as melhorias necessárias da educação superior brasileira para promover os objetivos da ordem social, como o bem-estar, a justiça social, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, sua qualificação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *The narrow corridor: states, societies and the fate of liberty*. New York: Penguin Press, 2019.

AFONSO, Almerindo. A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 2, p. 269-291, jul. 2015. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.590/S1414-40772015000200002>.

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, Mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100113&lng=en&nrm=iso.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. *Scientific Infrastructure and Catching-Up Process: Notes about a Relationship Illustrated by Science and Technology Statistics*. Scielo, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402001000400005>

ALFINITO, Solange. *Educação superior no Brasil: análise do histórico recente (1994- 2003)*. Brasília: INEP, 2007.

ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de et al. A reestruturação do FIES. Radar n. 58, IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/radar/temas/educacao/733-a-reestruturacao-do-fies>.

ALMEIDA, Silvana Santos. A importância do Fies na garantia do direito ao ensino superior. INPEAU/UFSC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/136212?show=full>.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Sobre o fim da gratuidade do ensino superior público brasileiro. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 49, n. 173, p. 10-27, Sept. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742019000300010&lng=en&nrm=iso.

ALTBACH, Philip G. *Academic freedom: international realities and challenges*. Higher Education 41:205, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1026791518365>.

ALTBACH, Philip G. *Knowledge and education as international commodities: the collapse of the common good*. Current Issues in Catholic Higher Education, Washington, DC: Association of Catholic Colleges and Universities, n. 22, p. 55-60, 2002. Disponível em: <http://www.heart-resources.org/wp-content/uploads/2015/10/Knowledge-and-Education-as-International-Commodities.pdf>.

ALTBACH, Philip G. *Private higher education: a global revolution*. Boston: Center for International Higher Education, 2005.

ANDRADE, Cristiano Dornelas de et al. O uso de índices de avaliação como argumento de qualidade das instituições de educação superior. INPEAU/UFSC. Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/179372?show=full>.

ANGULO, A. J. *Diploma Mills*. Baltimore: Johns Hopkins, 2016.

APPELBAUM, Binyamin. *The economists' hour: false prophets, free markets, and the fracture of society*. New York, Boston, London: Little, Brown and Company, 2019.

ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2015, kindle edition.

ARISTÓTELES. *A Política*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1991.

ARROW, Kenneth. *Higher Education as a Filter*. Journal of Political Economy, v.2, n.3, 1973.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORES DO ENSINO SUPERIOR (ABMES). Políticas de educação superior: desafios e proposições. Brasília, DF: ABMES, 2002.

ATCON, R. Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira. Rio de Janeiro: MEC, 1966.

ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. A educação superior e os princípios constitucionais. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo: RIASP, v. 9, n. 18, p. 62-80, jul./dez. 2006.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

AZEVEDO, Fernando de. A educação entre dois mundos. São Paulo: Melhoramentos, 1954.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Good Economics for Hard Times*. New York: Public Affairs, 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, Apr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000100005&lng=en&nrm=iso>.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. Avaliação, Campinas, v.9, n. 2, p. 37-49, 2003.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Mapa do Ensino Superior Privado. Série documental relatos de pesquisa. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Relatosdepesquisa37.pdf>

BARROS, Ricardo Paes de. A escolaridade dos pais, os retornos à educação no mercado de trabalho e a desigualdade de rendimentos. Texto para discussão n. 1442, dezembro de 2009.

BARROS, Ricardo Paes de. Confusões em torno da noção de bem público: o caso da educação superior – provida por quem, para quem? Texto para discussão n. 1234, novembro de 2006.

BARROS, Ricardo Paes de. Desafios e perspectivas da política social. Texto para discussão n. 1248, dezembro de 2006.

BARROS, Ricardo Paes de. *Education and equitable economic development*. Economia, v. 1, n. 1, p. 111-144, jan. 2000.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BECHI, D. As reformas da educação superior e as metamorfoses do trabalho docente na economia capitalista flexível. Revista Internacional de Educação Superior, v. 3, n. 1, p. 203-223, 26 abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v3i1.7733>.

BECKER, Gary S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1994. Disponível em: <https://www.nber.org/books/beck94-1>.

BEHRMAN, J.; ROZENZWEIG, M.; TAUBMAN, P. (1996). *College Choice and Wages: Estimates Using Data on*

Female Twins. Review of Economics and Statistics, vol. 78, pp.672-685, 1996b.

BEHRMAN, Jere. et al. *Impact of College Quality Choices on Wages: Are There Differences Among Demographic Groups?* Working Paper n. DP-38, William College, 1996a. Disponível em: <https://sites.williams.edu/wpehe/research/>.

BELL, J. D. *Higher Education and Economic Development*. Western Interstate Commission for Higher Education. WICHE, 2008. Disponível em: <www.wiche.edu/info/gwyf/bell_economicDevelopment.pdf>. Acesso em: 13 de Agosto de 2016.

BÊNIA, Gerson Carvalho. O surgimento de grandes grupos empresariais de educação superior e os efeitos sobre a qualidade do ensino. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10524/1/OSurgimentodeGrandesGruposEmpresariaisdeEducacao_cap3.pdf

BENNETT, D.L.; LUCCHESI, A.R.; VEDDER, R.K. *For-profit higher education: growth, innovation and regulation*. Columbus, OH: Center for College Affordability and Productivity, 2010. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED536282>.

BENTHAM, Jeremy. 2010. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Kindle Edition: White Dog Publishing.

BERTOLIN, Júlio C. G; MARCON, Telmo. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – Das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 105-122, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000100105&lng=en&nrm=iso>.

BERTOLIN, Júlio C. G. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema em tempos de mercantilização. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 351-383, July 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200007&lng=en&nrm=iso>.

BERTOLIN, Júlio C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 127-149, Mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000100007&lng=en&nrm=iso>.

BERTOLIN, Julio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 37, n. 2, p. 237-248, Aug. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022011000200002&lng=en&nrm=iso>.

BERTOLIN, Julio; McCOWAN, Tristan; BITTENCOURT, Helio. *Expansion of the distance modality in Brazilian higher education: implications for quality and equity*. Higher Education Policy. Springer, 2021.

BIELSCHOWSKY, Carlos (coord.). Expansão da educação superior no Brasil: análise das instituições privadas. São Paulo: SoU_Ciência, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/xmlui/handle/11600/64956>.

BISINOTO, Cynthia; ALMEIDA, Leandro S. Percepções docentes sobre avaliação da qualidade do ensino na Educação Superior. Ensaio: aval.pol públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 25, n. 96, p. 652-674, set. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362017000300652&lng=pt&nrm=iso>.

BLAUG, Mark. Introdução à Economia da Educação. Porto Alegre: Globo, 1975.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 286.

BONETI, Lindomar Wessler; GISI, Maria Lourdes; FILIPAK, Sirley Terezinha. Do direito à Educação Superior ao desafio do acesso para todos. Revista Diálogo Educacional, Vol.13(39), pp.521-540, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=189128924005>.

BONVENTTI, Rodolfo Carlos. Força e transparência. Ensino Superior, São Paulo: Segmento, n. 118, jul. 2008.

BORK, Robert H. The antitrust paradox: a policy at war with itself. New York: The Free Press, 1993.

BORON, A. Reforming the reforms: transformation and crisis in Latin American and Caribbean universities. In: TORRES, C.A.; RHOADS, (Org.). *The university, State and market: the political economy of globalization in the Americas*. Stanford: Stanford University, 2006.

BORTOLIN, Letícia. A concepção de qualidade na revista ensino superior (semesp) no período de 2000 a 2010. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, SÃO CARLOS, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9467>.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BOURDIEU, Pierre. *Outline of a theory of practice*. New York: Cambridge University Press, 2013.

BRAITHWAITE, J. *The essence of responsive regulation (Fasken Lecture)*: UBC Law Review, Vancouver, v. 44, n. 3, p. 475-520. 2011.

BRASIL, Anais da Assembleia Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Senado Federal, 1987, p. 42. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/8_Comissao_Da_Familia,_Da_Educacao,_Cultura_E_E_sporte.pdf.

BRASIL. Decreto no 2307 de 15 de abril de 1997. Regulamenta artigos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 para o Sistema Federal de Ensino superior, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Documentos de Conceitos para o Sistema e-MEC. MEC/SERES, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Decreto n. 3860/01. Dispõe sobre a organização do Ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Reestruturação e expansão das universidades federais (reuni): diretrizes gerais. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho criado pelo decreto n. 62937/68. Brasília: Presidência da República, 1968.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria: TC 011.884/2016-9. Relatora: ministra Ana Arraes. Publicado em 23/11/2016b. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf.

BRITO, Cristiane de Sousa; GUIMARÃES, André Rodrigues. A expansão da educação superior e a desigualdade regional brasileira: uma análise nos marcos dos planos nacionais de educação. EccoS Revista Científica [Internet]. 2017; (44):43-66. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71553908003>

BROWN, Wendy. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/doiPontos/article/downloadSuppFile/48108/25893>.

BROWN, Wendy. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BRUNNER, José Joaquín. Sociologia da educação superior nos contextos internacional, regional e local. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 620-658, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000300003&lng=en&nrm=iso.

BUARQUE, Cristovam. A revolução republicana na educação. São Paulo: Moderna, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O art. 209 da Constituição 20 anos depois: estratégias do poder executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. Fórum administrativo: direito público, Belo Horizonte, v. 9, n. 105, nov. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27995>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: NETO, F. A. M., ALMEIDA, F.D.M., NOHARA, I. P. e MARRARA, T (Orgs.). Direito e Administração Pública – Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas: 2013. P. 700/724.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (Orgs.). *The Theory of Public Choice-II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2009. (Edição revisada do livro Theory of Public Choice, 1972).

BUDZINSKI, Oliver. Monoculture versus diversity in competition economics. Marburg Papers on Economics, Marburg, n. 08, p. 01-34, 2007. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29873/1/606248978.pdf>.

BYRNE, J. Peter. *Academic freedom: a "special concern of the first amendment"*. *The Yale Law Journal*. Vol. 99, Nº 2, 1989. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2594&context=facpub>

CABRAL, Mario André Machado. A construção do antitruste no Brasil: 1930-1964. São Paulo: Singular, 2020.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho. A política regulatória da educação superior: o desafio da expansão com garantia da qualidade. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popUp=true&id_trabalho=10881983

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013.

CADE. Prestação de Serviços de Ensino Superior. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos – CADE, 2016. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf>.

CALDERÓN, A. I.; PFISTER, M.; FRANÇA, C. M. Rankings acadêmicos na educação superior brasileira: a emergência de um campo de estudo (1995-2013). Roteiro, v. 40, n. 1, p. 11-30, 1 jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/r.v40i1.6440>.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; LOURENÇO, Henrique da Silva. Rankings na educação superior brasileira: uma aproximação aos rankings públicos e privados. REAe - Revista de Estudos Aplicados em Educação, v. 2, n. 3. jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/rea-e.vol2n3.4624>.

CAMARGO, A. M. M. DE; MEDEIROS, L. DAS G. DE M. Expansão da educação superior, cursos de licenciatura e criação das novas universidades federais. Revista Educação em Questão, v. 56, n. 47, p. 244-274, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/14006>.

CARDOSO, Fernanda dos Reis. Educação superior e crescimento econômico. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-

Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11494/000615869.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CARDOSO, Frederico Assis; AMORIM, Marina Alves; LACERDA, Wânia Maria Guimarães. A educação como objeto de análise da sociologia: Pensando a relação dos estudantes com o ensino superior. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 5, n. 1, p. 215-239, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/13255>.

CARNEIRO, Breno Pádua Brandão; NOVAES, Ivan Luiz. As comissões próprias de avaliação frente ao processo de regulação do ensino superior privado. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 713-732, nov. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300005&lng=pt&nrm=iso>.

CARNEIRO, Waldeck Carneiro; ARAÚJO, Flávia Monteiro de Barros; PAIVA, Fernando de Souza. Política de regulação e interiorização da formação de professores em nível superior: a experiência dos Institutos Superiores de Educação no Rio de Janeiro. *EccoS Revista Científica [Internet]*. 2013; (30):129-145. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71525769008>.

CARNOY, Martin; FROUMIN, Isak; LESHUKOV, Oleg; MARGINSON, Simon. *Higher education in federal countries: a comparative study*. Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications India Pvt, 2018.

CARNOY, M. et al. *Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos BRIC?* Brasília, DF: Capes, 2016.

CARNOY, Martin et al. *University expansion in a changing global economy: Triumph of the BRICs?* Stanford: Stanford University Press, 2013. Kindle Edition.

CARNOY, Martin. *A Educação na América Latina está preparando sua força de trabalho para as economias do século XXI?* Ed. UNESCO, 2004.

CARNOY, Martin. *Educação, economia e estado: base e superestrutura, relações e mediações*. São Paulo: Cortez, 1984.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press, 2014.

CARRUTHERS, Bruce G. *Financialization and the institutional foundations of the new capitalism*. *Socio-Economic Review*, Volume 13, Issue 2, April 2015, Pages 379–398. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ser/mwv008>.

CARVALHO, Agenor Manoel de et al. A gestão da educação superior no Brasil frente aos instrumentos de avaliação e regulação: burocracia ou eficácia? UFSC, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/132045/2014-346.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no Governo Lula. *Impulso*, Piracicaba: UNIMEP, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000300013&lng=en&nrm=iso>.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 51-76, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100051&lng=en&nrm=iso>.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 27, n. 96, especial, p. 979-1.000, out. 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao ProUni. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). 26, 2005, Caxambu. GT 11: Política de Educação Superior. Caxambu, MG, 18 de outubro de 2005.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2019.

CARVALHO, Michelle Guimarães Gontijo de; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. O ensino superior poderia ser considerado um direito fundamental? Revista Interações, vol. 15, n. 51, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.25755/int.15038>.

CASPER, G.; HUMBOLT, W. Um mundo sem universidades? Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

CASTA, A.; LEVY, D. *Private Higher Education: Even France, Even For-Profit*. International Higher Education, n. 85, p. 30-31, 14 Mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.6017/ihe.2016.85.9249>.

CASTELO BRANCO, Uyguaciara Veloso; NAKAMURA, Paulo Hideo; JEZINE, Edineide. Permanência na educação superior no Brasil: Construção de uma escala de medida. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE), Vol.10(2), pp.209-224, 2017. Disponível em: <https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/10060/9520>.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; ARAÚJO, Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves. Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 189 - 209, abr. 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/80574>>.

CASTRO, Bruno Braz de. Eficiência e ideologia: inovação, desigualdade e o custo dos erros na tecnocracia antitruste. Revista de Defesa da Concorrência, v. 6 n. 2 (2018). Disponível em: <http://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/410>.

CASTRO, Bruno Braz de. Eficiência e rivalidade: alternativas para o direito da concorrência nos países em desenvolvimento. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUFJG/1/bruno_braz_de_castro__vers_o_02.pdf.

CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Luís Pena (Orgs.). Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global. Curitiba: CRV, 2018.

CASTRO, Marcus Faro de. “Violência, medo e confiança: Do governo misto à separação dos poderes”. *Revista Forense* 382: 157–80, 2005.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, vol. 3, nº 1, junho 2009.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito e política. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I (recurso eletrônico): teoria geral e filosofia do direito / coords. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro Gonzaga, André Luiz Freire - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017a. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/direito-e-politica_58fd46eaf876.pdf.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito, Tributação e Economia No Brasil: Aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. Revista da PGFN. Brasília, 2011.

CASTRO, Marcus Faro de. *Economic Development and the Legal Foundations of Regulation in Brazil*. *Law and Development Review*, 2013.

CASTRO, Marcus Faro de. Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito a filosofia, a política e a economia. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Marcus Faro de. Ideias sobre o ensino jurídico globalizado. In: Cadernos FGV Direito Rio – Educação e Direito, V. 09. FGV Direito Rio: Rio de Janeiro, 2014.

CASTRO, Marcus Faro de. *New Approaches to Legal Reform in Brazil*. Revista de Direito da Universidade de Brasília – University of Brasília Law Journal, vol. 1, nº 1, 2014.

CASTRO, Marcus Faro de. A Dimensão Econômica da Efetividade dos Direitos Fundamentais. Revista Semestral de Direito Econômico, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. e01201, 2021. Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/37>.

CASTRO, Mário Henrique; PINHEIRO, Carlos Henrique Lopes. Sociologia e ensino superior: algumas reflexões teóricas e metodológicas. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 50, n. 2, jul./out.,2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revciensio/article/view/5843>.

CASTRO, Sabrina Olimpio Caldas de. Os impactos das diferentes modalidades de políticas direcionadas à ampliação do acesso ao ensino superior na qualidade da educação. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/24244>.

CATANI, A.; OLIVEIRA, João Ferreira de. A reforma da Educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A. M; OLIVEIRA, R. P. (Org.). Reformas educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 95-134.

CATANI, Afrânio M. C.; GILIOLI, Renato de S. P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan.-jun. 2005.

CATANI, Afrânio; CAMPBELL Esquivel; GILIOLI, Renato Porto. A educação superior no Chile: continuidades e desafios. Movimento: Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), n. 11, maio, 2005.

CAVALCANTI, Anapaula Regina Lobo. Retornos econômicos à educação superior: cursos, qualidade da instituição, desempenho acadêmico e implicações sobre a escolha de carreiras. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24055>.

CHAVES Larissa Ferreira Gomes; SILVA, Thaynara Lins de Sousa; COSTA, Vilson Sousa; SANTOS, Joelina Maria da Silva. Qualidade da educação do ensino superior na modalidade a distância - EaD comparada ao presencial. TICs & EaD em Foco. São Luís, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.uemanet.uema.br/revista/index.php/ticseadfoco/article/view/423/312>.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil - o prouni e o fies como financiadores do setor privado. Educ. rev., Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, Dec. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. Revista Eletrônica de Educação, v. 8, n. 1, p.43-55, 2014. <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1009/313>.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: Agir, 2002.

CHIARINI, T.; VIEIRA, K. P. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I. Revista Brasileira de Economia, v. 66 n.1, 2012.

CITTADINO, Gisele. Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

- CM CONSULTORIA. As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, ago. 2000 (Texto para Discussão, n. 752).
- CM CONSULTORIA. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.
- CM CONSULTORIA. Fusões e aquisições no ensino superior: panorama setorial. 2010. Disponível em: <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio4/QuadroGeralAquisicoesIES.pdf>.
- CONTRERAS, Alan. *To Regulate For-Profit Colleges, Focus on What Matters. The Chronicle of Higher Education*, June 13, 2010, Vol.56(38). Disponível em: <https://www.chronicle.com/article/To-Regulate-For-Profit/65891>.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. O Ensino Superior Brasileiro na Década de 90. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2001. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4774/1/bps_n.2_ensiao2_ensino.pdf
- CORBUCCI, P. R. Reconfiguração estrutural ou concentração de mercado superior privada no Brasil. *Radar*, n. 46, p. 39-45, ago. 2016.
- CORBUCCI, P. R. As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, ago. 2000 (Texto para Discussão, n. 752).
- CORBUCCI, P. R. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros ao ensino superior. In: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. O. (Eds.). *Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.
- CORBUCCI, P.R; KUBOTA, L.C; & MEIRA, A.P.B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Revista Radar*, n. 46, agosto 2016.
- CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.
- CORRÊA, Eneida Cardoso de Britto. Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14223>.
- CORREIA, A. Ferrer. *Sobre o problema das autonomias universitárias*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1981.
- COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 22, n. 1, p. 141-163, Apr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100141&lng=en&nrm=iso.
- COSTA, Everton Garcia da. Tendências contemporâneas em Educação Superior a Distância no mundo e no Brasil. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, Vol.25(3), pp.267-290, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/122/12249678020/index.html>.
- COSTA, Fabiana Pereira. Acesso e permanência no ensino superior: uma análise para as universidades federais brasileiras. Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31802>.
- COSTA, Fabio Luciano Oliveira. *Educação e Mercado Financeiro: Um Estudo Sobre a Anhanguera, a Estácio e a Kroton (2013-2014)*. Simplissimo Livros, 2019.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012). 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.48.2017.tde-22122016-105623.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Políticas públicas, expansão do ensino superior privado lucrativo e financeirização do capital no Brasil: o caso da Kroton Educacional S.A. Cad. Pesq., São Luís, v. 25, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2229.v25n4p33-51>.

COSTA, Ilton Garcia da. Constituição e educação: autonomia universitária e a presença do Estado nas instituições de ensino superior particulares. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos. São Paulo: Saraiva, 2014.

COUTINHO, Gledson Luiz. Administração universitária: a reforma de 1968. Belo Horizonte: Edição do Autor, 2009.

CRANE, Daniel A. *The tempting of antitrust: robert bork and the goals of antitrust policy*. Antitrust L. J. 79, no. 3 (2014): 835-53. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2549&context=articles>.

CRIMMINS, James E. *Jeremy Bentham*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2020. In: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/bentham/>.

CROLEY, Steven P. *Regulation and Public Interests*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CUNHA, Celio da (Coord.). O MEC pós-Constituição. São Paulo: Liber Livro, 2016.

CUNHA, Luiz Antônio. A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. *Debate & Crítica*, São Paulo, n. 5, p. 27-58, 1975.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. P. 165-166. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1176223/mod_resource/content/1/Cunha_Ensino_superior_e_Universidade_no_Brasil.pdf

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr. O golpe na educação. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

CUNHA, Maria Isabel da. Qualidade da educação superior e a tensão entre democratização e internacionalização na universidade brasileira. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 817-832, Dec. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000300817&lng=en&nrm=iso.

CURRIE, J.; NEWSON, J. *Universities and globalization: critical perspectives*. London: Sage, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 13, nº 1, p. 39-69, jan./jun. 1997.

DALE, S.B.; KRUEGER, A. *Estimating the Payoff to Attending a More Selective College: An Application of Selection on Observables and Unobservables*. Quarterly Journal of Economics, vol. 117, n.4, 2002. Disponível em: https://cdn.theatlantic.com/static/mt/assets/business/dalekrueger_More_Selective_College.pdf.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DERRICK, M. Anderson; TAGGART, Gabel. *Organizations, Policies, and the Roots of Public Value Failure: The Case of For-Profit Higher Education*. Public Administration Review [0033-3352] Anderson ano: 2016 vol.:76 iss:5 pág.:779 -789. <https://doi.org/10.1111/puar.12606>.

DESROSIÈRES, Alain. *How to make things which hold together: social science, statistics and the state*. 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. Norma constitucional e seus efeitos. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOUGLASS, J. A. *Money, politics and the rise of for-profit higher education in the U. S.* Research and occasional paper. Center for Studies of Higher Education, University of California, Berkeley, 2012.

DOUGLASS, John Aubrey. *The Rise of the For-Profit Sector in US Higher Education and the Brazilian Effect*. European Journal of Education, vol. 47, no. 2, 2012, pp. 242–259. Disponível em: www.jstor.org/stable/23272487.

DOURADO, Luiz Fernandes. A interiorização do ensino superior e a privatização do público. Goiânia: Ed. da UFG, 2001.

DOURADO, Renan Carlos. Criação de novos indicadores de qualidade na educação superior para compor o conceito preliminar de curso como indicador de qualidade. Dissertação (Mestrado em Métodos em Gestão e Avaliação da Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/182878>.

DOWBOR, Ladislau. Aspectos Econômicos da Educação. São Paulo: Atica, 1986.

DURHAM, E. R. Educação superior, pública e privada. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 197-240.

DURHAM, E. R. Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta. São Paulo: Universidade de São Paulo; Nupes, 1998. 66p. (Documento de Trabalho Nupes n. 1/98).

DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. *O Ensino privado no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo; NUPES, 1995. 18p. (Documento de Trabalho NUPES nº 3/95)
Economic Perspectives, v. 14, n. 1, p. 43–60, 2000. Disponível em: <https://faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/century.pdf>.

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

DWORKIN, Ronald. O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

ESCRIBANO, Francisco de Borja López-Jurado. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*. Madri: Civitas, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade brasileira: em busca de sua identidade. Petrópolis: Vozes, 1977.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Da universidade "modernizada" à universidade disciplinada: Atcon e Meira Matos. São Paulo: Cortez, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n 28, p 17-36, 2006.

FEINTUCK, Mike. *'The Public Interest' in Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FEINTUCK, Mike. A Educação como Bem Público - perspectivas da regulação do ensino superior. Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me00696a.pdf>.

FEINTUCK, Mike. *Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest*. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 39-63.

FEINTUCK, Mike. *The Holy Grail or Just Another Empty Vessel? The Public Interest in Regulation*. Inaugural Lectures, University of Hull, UK, Monday 21st February, 2005.

FELIX, Glades Tereza; BERTOLIN, Julio Godoy; POLIDORI, Marlis Morosini. Avaliação da educação superior: um comparativo dos instrumentos de regulação entre Brasil e Portugal. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 22, n. 1, p. 35-54, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100035&lng=en&nrm=iso>.

FELIX, Glades Tereza. Regulamentação e garantia de qualidade na educação superior: uma categoria de análise histórica. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 23, n. 3, p. 776-794, Dec. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000300776&lng=en&nrm=iso>.

FELIX, Loussia Penha Musse. A Educação como Bem Público - perspectivas da regulação do ensino superior. Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me00696a.pdf>.

FERNANDES, Carmen Monteiro. A Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia como política de diversificação e expansão do ensino superior brasileiro. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2022>.

FERNANDES, Florestan. A questão da USP. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FERNANDES, Ivanildo Ramos; SOUSA, José Vieira de. A ética da avaliação e a ética da regulação aplicadas à educação superior: em que convergem? UFSC, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/179304/101_00654%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

FERNANDES, Maria Gilderjane da Silva. Educação superior no Brasil: efeitos sobre as desigualdades de renda e o crescimento econômico de longo prazo. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23853/1/EducaçãoSuperiorBrasil_Fernandes_2017.pdf.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz (orgs.). Capes, 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV. Brasília: CAPES, 2002.

FERREIRA, Waldemar. O “trust” anglo-americano e o “fideicomisso” latino-americano. Revista da Faculdade de Direito da USP. 51/182-202. São Paulo: USP, jan.-dez. 1956.

FIGLIO, D.N.; SCHAPIRO, M.O.; SOTER, K.B. *Are Tenure Track Professors Better Teachers?* The Review of Economics and Statistics, vol. 92, n.4, pp.1-10, 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. Direito e Regulação no Brasil e nos EUA. São Paulo: Malheiros, 2004.

FILARDI, André Moura Blundi. A expansão do ensino superior no Brasil: da reforma de 1968 ao anteparo a internacionalização na década de 1980. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11826>.

FILIPAK, Sirley Terezinha; HENNERICH PACHECO, Eduardo Felipe. A democratização do acesso à educação superior no Brasil. Revista Diálogo Educacional, [S.l.], v. 17, n. 54, p. 1241-1268, set. 2017. ISSN 1981-416X. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/21946>>.

FINE, B.; SAAD-FILHO, A. *Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism*. Critical Sociology, 2016.

FIGUREZE, Cristina; BORTOLIN, Júlio César Godoy. O público e o privado na educação superior: uma contribuição para a revisão de conceitos. Pro-Posições, Campinas, v. 31, e20170129, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072020000100517&lng=en&nrm=iso>.

FISHER, Irving. *The nature of capital and income*. New York: The Macmillan Company, 1906.

FOLHA DIRIGIDA. Ensino superior com sabor de jabuticaba. Entrevista com o professor Edson Nunes. Realizada por Alessandra Bizoni. Caderno de Educação, 19 a 25 de novembro de 2013.

FORGIONI, Paula A. Os fundamentos do antitruste. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FOSSATTI, P.; JUNG, H. S. Educação superior no Brasil: a resistência da filantropia para garantir o acesso universal à universidade. Revista Internacional de Educação Superior, v. 3, n. 2, p. 437-447, 15 jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v3i2.7767>.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica. Lisboa: Edições 70, 2021.

FRANÇA, Luiz de. Universidades corporativas crescem 2.400% em dez anos. *Veja*, São Paulo: Abril, 6 maio 2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/universidades-corporativas-crescem-brasil>.

FRANCO, A. M. P.; CUNHA, S. Perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

FRAUCHES, Celso da Costa. Educação Superior: Regulação e Avaliação. Brasília: Ideal, 2017.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRIEDMAN, Milton. Decentralizing Schools (1968). Newsweek. Disponível em: <http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/newsweek/NW.11.18.1968.pdf>

FRIEDMAN, Milton. *Free to Choose: a personal statement*. New York: HBJ, 1980.

FRIEDMAN, Milton. *Selling school like groceries: the voucher idea.* (1975) The New York Times Magazine. Disponível em: <http://www.edchoice.org/who-we-are/our-founders/the-friedmans-on-school-choice/article/selling-school-like-groceries-the-voucher-idea/>

FRIEDMAN, Milton. *The Role of Government in Education* (1955). Disponível em: <https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>

FRIEDMAN, Milton. *The social responsibility of business is to increase its profits.* New York Times, sept. 1970. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>.

FURTADO, Marcelo Gasque. Liberdade acadêmica e docência universitária. Tese (doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07122020-131853/publico/1631458_MARCELO_GASQUE_FURTADO_rev.pdf

FURTADO, Rafael Arruda. Regulação da Educação Superior: A Atuação Estatal e a Medida de Atendimento ao Interesse Público. *Journal of Law and Regulation*, v. 3, n. 1, p. 199-220, 15 maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19203>.

FURTADO, Rafael Arruda. Atos de concentração no setor de educação superior no Brasil: as decisões do Cade sob o paradigma do bem-estar do consumidor e a teoria do interesse público. *Journal of Law and Regulation*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 38–94, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43229>.

GABAS STUCHI, Carolina et al. n. 13 - velhas tendências, novos arranjos: a autonomia universitária frente às propostas de organizações sociais e fundos patrimoniais. *Jornal de Políticas Educacionais*, [S.l.], v. 14, jan. 2020. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70090/40316>.

GAMBIRAGE, Cinara. O desempenho econômico de instituições de ensino superior privadas em educação a distância com estratégias de crescimento via fusões, aquisições e organicamente. Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade Federal do Sul de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/3198/111913_Cinara.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

GARCIA, C. e AZEVEDO, P.F. Impacto de fusões e aquisições sobre a qualidade do ensino superior. ANPEC Meetings 2015. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2015/161.htm>.

GARCÍA, Miguel Ángel Sendín. *Regulación y servicios públicos*. Granada: Editorial Comares, 2003.

GERBER, Larry G. *"Inextricably linked": Shared governance and academic freedom*. *ACADEME-BULLETIN OF THE AAUP*, v. 87, n. 3, p. 22-24, 2001.

GILPIN, Robert; & GILPIN, Jean M. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOMES, M. F. Evolução histórica do ensino superior brasileiro. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/jG44ac>.

GOMES, V.; MACHADO-TAYLOR, M. de L.; SARAIVA, E. V. O ensino superior no Brasil - breve histórico e caracterização. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 42, n. 1, 2018, p. 135. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/1647>.

GOULART JUNIOR, Joselino. Mercado de educação superior privado brasileiro: uma abordagem a partir da atuação estatal por meio da autoridade antitruste e da regulação em estruturação. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia do Setor Público) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19464>.

GRAHAM, John. *Review of Goodwin, Craufurd D. W., Walter Lippmann: Public Economist*. H-Socialisms, H-Net Reviews. March, 2015. URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=42739>.

GROCHOCKI, Luis et al. *Engineering and development in Brazil, challenges and prospects: a new perspective on the topic*. Innovation & Management Review, vol. 15, no. 1, 2018. Universidade de São Paulo, 2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUADILLA, G.C. *Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, 2005.

GUIRALDELLI JUNIOR, Paulo. História da educação brasileira. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, n. 82, p. 11-33, nov. 2008.

HAAS, Celia María; NEVES, Lidianie Moutinho; STANDER, Marcus Danilo de Paula. As políticas brasileiras para a Educação Superior a Distância: Desafios da expansão. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. 2019;21(32):193-226. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86960214009>.

HAAS, Celia Maria. Educação superior no Brasil e os condicionamentos às políticas nacionais: impactos da regulação transnacional na gestão universitária. *Laplage em Revista*, [S.l.], v. 3, n. 3, p. p.115-132, ago. 2017. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/379>.

HALFOND, Jay A. *The Profit Prophets in Higher Education*. *New England Journal of Higher Education*, 30 September 2010. Disponível em: <https://nebhe.org/journal/the-profit-prophets-in-higher-education/>.

HALL, Joshua. *Higher-Education Accreditation: Market Regulation or Government Regulation? The Independent Review*, vol. 17, no. 2, 2012, pp. 233–238. JSTOR, www.jstor.org/stable/24563103.

HAN, Byung-Chul. Capitalismo e impulso de morte: ensaios e entrevistas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2021.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. *The Economics of International Differences in Educational Achievement*. Cambridge: *National Bureau of Economic Research*, 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15949>.

HARDING, Robin. *How Warren Buffett broke American capitalism*. *Financial Times*, 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/fd27245a-9790-11e7-a652-cde3f882dd7b>.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HARVEY, Lee; GREEN, Diana. *Defining quality*. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, v. 18, n. 1, 1993. Disponível em: <https://www.qualityresearchinternational.com/Harvey%20papers/Harvey%20and%20Green%201993%20Defining%20Quality.pdf>

HAYEK, F.A. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, F.A. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política* (Vol. II: A miragem da justiça social). São Paulo: Visão, 1985.

HAYEK, F.A. *Os fundamentos da liberdade*. São Paulo: Visão, 1983.

HENTSCHKE, Guilbert C.; LECHUGA, Vicente M.; TIERNEY, William G. *For-Profit Colleges and Universities: Their Markets, Regulation, Performance, and Place in Higher Education*. Sterling: Stylus Publishing, 2010. Kindle Edition.

HESSE, Konrad. 1991. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

HEY, Ana Paula. Esboço de uma sociologia do campo acadêmico a educação superior no Brasil. São Carlos, EduFScar, 2008.

HODGMAN, M. R. *A Multi-Frame Analysis of For-Profit Higher Education*. Contemporary Issues in Education Research (CIER), v. 7, n. 1, p. 1-6, 30 Dec. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.19030/cier.v7i1.8305>.

HOEKSTRA, M. *The Effect of Attending the State Flagship University on Earnings: A Discontinuity-Based Approach*. Review of Economics and Statistics, vol. 91, n.4, pp. 717-724, 2009. Disponível em: https://cdn.theatlantic.com/static/mt/assets/business/Hoekstra_Flagship.pdf.

HOFSTADTER, Richard; GRAY, Wood. Panorama da história dos Estados Unidos. Agência de Comunicação Internacional dos Estados Unidos da América, 1985.

HOFSTADTER, Richard; METZGER, Walter P. *The development of academic freedom in the United States*. New York: Columbia University Press, 1957.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

HOLLAND, D.; LIADZE, I.; RIENZO, C.; WILKINSON, D. *The relationship between graduates and economic growth across countries*. National Institute of Economic and Social Research, 2013.

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 2016. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2016.

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 2019. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2019.

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 2020. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2020.

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 2021. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2021.

HOPER EDUCAÇÃO. Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 15ª Edição. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2023.

HORA, Paola Matos da. Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior. 2013. xi, 240 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13373>.

HORTA, J. S. A educação no Congresso Constituinte 1966-1967. In: FÁVERO, O. (Org.). A educação nas Constituintes (1823-1988). Campinas: Autores Associados, 1996.

HORTA, J. S. A expansão do ensino superior no Brasil. Vozes, Petrópolis, v. 69, n. 6, 1975.

HOXBY, C. (2015). *Computing the Value-Added of American Postsecondary Institutions*. <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/15rpcompvalueaddpostsecondary.pdf>.

HU, Helen. *History of for-profit colleges shows heartbreaking cycle*. (bookshelf) (Dr. A.J. Angulo's book "Diploma Mills: How For-Profit Colleges Stuffed Students, Taxpayers, and the American Dream")(Book review). *Diverse Issues in Higher Education*, June 30, 2016, Vol.33(11), p.24(1).

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004*. Disponível em: www.ibge.gov.br.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Produto Interno Bruto dos municípios 1999-2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: www.ibge.org.br.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). *Censo da Educação Superior. Notas Estatísticas 2017*. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf.

INEP. *Censo da Educação Superior 2020: notas estatísticas*. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf.

INEP. *Censo da Educação Superior: notas estatísticas 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf.

INEP. *Censos da Educação Superior*. Brasília: INEP, 1995-2021. Disponível em: www.inep.gov.br.

INEP. *Evolução do Ensino superior Graduação 1980-1998*. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.

INEP. *Informativo*, Brasília, n.120, 21 dez 2005; n. 123, 13 jan. 2006. Disponível em: www.inep.gov.br.

INEP. *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação superior 2004*. Brasília, 2005. Disponível em: www.inep.gov.br.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Confusões em torno da noção de bem público: o caso da educação superior – provida por quem, para quem?* Texto para discussão n. 1234, novembro de 2006.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Investimentos em educação e desenvolvimento econômico*. Texto para discussão n. 525, novembro de 1997.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Investimentos em educação e desenvolvimento econômico*. Texto para discussão n. 525, novembro de 1997. BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. *Investimento em Educação e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

JAEGER, Werner Wilhelm. 1989. *Paideia: a formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes.

JORGE, J. Simões. *A ideologia de Paulo Freire*. São Paulo: Loyola, 1979.

JOUGHIN, Louis. *Academic freedom and tenure: A handbook of the American Association of University Professors*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1967.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Serviço Público no Direito Brasileiro. In: CARDOZO, José Eduardo Martins. Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTINO, Tallita Soares. O efeito da expansão da educação superior na pendularidade no interior do nordeste brasileiro em 2000 e 2010. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Centro de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26332>.

KELLY, Kathleen F. *Meeting needs and making profits: the rise of for-profit degree-granting institutions*. Denver: Education Commission of the States, jul. 2001.

KHAN, Lina M. *Amazon's Antitrust Paradox*. The Yale Law Journal, 2017. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol126/iss3/3>.

KHAN, Lina M. *New Tools to Promote Competition*. Democracy, 2016. Disponível em: <https://democracyjournal.org/magazine/42/new-tools-to-promote-competition/>.

KINSER, K. *The quality-profit assumption*. International Higher Education, n. 71, Spring, p. 12-13, 2013.

KINSER, Kevin; LEVY, Daniel C. *The for-profit sector: US patterns and international echoes in higher education*. Albany: University of Albany, fev. 2005. (PROPHE Working Paper Series, n. 5). Disponível em: <http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe>.

KOLIEB, J. *When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond*. Monash University Law Review. v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

KOVACIC, William E.; SHAPIRO, Carl. *Antitrust policy: a century of economic and legal thinking*. The Journal of Economic Perspectives 14, no. 1 (2000): 43–60. <http://www.jstor.org/stable/2647050>.

KPMG Corporate. Pesquisa de fusões e aquisições 2012 – 2o trimestre: espelho das transações realizadas no Brasil. 2012. Disponível em: <http://www.kpmg.com/BR/PT/EstudosAnalises/artigosepublicacoes/Documents/Fusoes%20e%20Aquisicoes/2012/FA-2otrim-2012.pdf>.

KRAUS, Neil. *The fantasy economy: neoliberalism, inequality and the education reform movement*. Philadelphia: Temple University Press, 2023.

KRIPPNER, G. R. *The Financialization of the American Economy*. Socio-economic Review, 3, 2005, 173-208.

KRUSS G.; MCGRATH, S.; PETERSEN, I.; GASTROWA, M. *Higher education and economic development: The importance of building technological capabilities*. International Journal of Educational Development, v. 43, p. 22-31, 2015.

KVELLER, Uriel Boianovsky. Educação superior para o desenvolvimento econômico: uma análise comparativa dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). Trabalho de conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/180362/001066550.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

KWIEK, M. *De-privatization in higher education: a conceptual approach*. High Educ 74, 259–281, 2017. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0047-3>.

KWOKA, John. *Controlling mergers and market power: a program for reviving antitrust in America*. Competition Policy International, 2020.

LAZONICK, William; O’SULLIVAN, Mary. *Maximizing shareholder value: new ideology for corporate governance. Economy and Society*, Abingdon: Taylor & Francis Group, v. 29, n. 1, p. 13-35, fev. 2000.

LAO, Marina. *Ideology matters in the Antitrust debate*. Antitrust Law Journal. Vol. 79, n. 2, 2014.

LARUCCIA, Mauro Maia. Impacto da universidade corporativa nas organizações. Revista de Administração da UNIMEP, Piracicaba: UNIMEP, v. 9, n. 1, p. 146-163, jan./abr. 2011.

LAVAL, Christian. A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEAL, F. G.; STALLIVIERI, L.; MORAES, M. C. B. Indicadores de internacionalização: o que os Rankings Acadêmicos medem? Revista Internacional de Educação Superior, v. 4, n. 1, p. 52-73, 9 jan. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v4i1.8650638>.

LEBBOS, Carolina Moura. Divisão de competências e articulação entre reguladores setoriais e órgãos de defesa da concorrência [Seção do Livro] // in: Direito concorrencial e regulação econômica. MOREIRA, Egon Bockmann e MATTOS, Paulo Todescan Lessa. - Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LEHER, Roberto. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. Revista Contemporânea de Educação, 14(29), 208-226, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/23167>.

LESLIE, Christopher R. *Antitrust Law as Public Interest Law*, 2 U.C. Irvine L. Rev. 885 (2012). Disponível em: <https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol2/iss3/5>

LIMA, João Paulo Costa et al. Programas estatais de expansão e financiamento do setor de ensino privado superior do país: FIES e PROUNI como alavanca de Arquimedes. Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional, v. 14, n. 37, 2019. Disponível em: <https://interin.utp.br/index.php/a/article/view/1122>.

LINS, Bernardo E., ANDRADE, Joaquim P. Educação, crescimento econômico e distribuição de renda: por que a elite se apropria do conhecimento? 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A058.pdf>.

LIPSET, S.M. *Rebellion in the university*. Chicago: University of Chicago, 1971.

LOBO, Gustavo Dantas. Determinantes da Demanda por Educação Superior no Brasil: o Impacto dos Ciclos Econômicos e do Family background Sobre a Tomada de Decisão dos Jovens. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/12239/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

LOBO, Márcia Eunice. Avaliação e regulação da educação a distância no ensino superior brasileiro: um olhar sobre os processos de credenciamento institucional. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9580>.

LOECKER, Jan de; EECKHOUT, Jan; UNGER, Gabriel. *The rise of market power and the macroeconomics implications*. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 135, Issue 2, 2020. Disponível em: <http://www.janeeckhout.com/wp-content/uploads/26.pdf>.

LOPES, Eliane Marta T.; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. 500 Anos de Educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica 2003.

LOPES, Pedro Isaac Ximenes; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Avaliação, regulação, supervisão e acreditação da educação superior: análise do projeto INSAES. UFMA, 2019. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/12754>.

LUFT, Isabel Cristina Miorando. Do Paiub ao Sinaes: aproximações entre as políticas públicas de avaliação da educação superior. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Fronteira Sul, 2018, p. 41-42. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/2128/1/LUFT.pdf>.

LUHMANN, Niklas. Sociologia do direito I. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. Sociologia do direito II. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1985.

LYNN, Barry C. *Cornered: the new monopoly capitalism and the economics of destruction*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.

MADISON, James. 1787. *The Federalist* No. 10. in <https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-10/>

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, J. F. de. Políticas, gestão e direito a educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção. *Acta Scientiarum. Education*, 40(1), e37669. <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37669>.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100031&lng=en&nrm=iso>.

MARGINSON, Simon. *Higher education and public good*. Higher education quarterly, Wiley Online Library, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2011.00496.x>.

MARGINSON, Simon. *Higher education, political cultures and public good: A comparative study*. Social Research Higher Education conference, Newport. 2013. Disponível em: https://melbourne-cshe.unimelb.edu.au/_data/assets/word_doc/0004/1715989/SRHE_10_December_2013_public_good.docx.

MARGINSON, Simon. *Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches*. Centre for Global Higher Education working paper series. Working paper no. 1, June 2016. Disponível em: <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp1.pdf>.

MARGINSON, Simon. *The new geo-politics of higher education. Global cooperation, national competition and social inequality in the World-Class University (WCU) sector*. Centre for Global Higher Education working paper series. Working paper no. 34, April 2018. Disponível em: <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp34final.pdf>.

MARGINSON, Simon. *The public/private divide in higher education: A global revision*. *High Educ* 53, 307–333 (2007). <https://doi.org/10.1007/s10734-005-8230-y>.

MARI, Cezar Luiz de. Educação superior e sociedade do conhecimento: entre as orientações econômicas e pedagógicas do banco mundial na década de 90. *Revista Conjectura: Filosofia e Educação*, v. 14, n. 1, 2010. <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/9>.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000100002&lng=en&nrm=iso.

MARTINS, Carlos Benedito. Sociologia e ensino superior: encontro ou desencontro? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 29, p. 100-127, abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222012000100005&lng=pt&nrm=iso>.

MARTINS, Carlos Benedito. Uma reforma necessária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1001-1020, out. 2006.

MARTINS, Débora de Abreu Moreira dos Santos; MOTTA, Maria Carolina Carvalho. Políticas públicas no Brasil e o lugar do sujeito: lei, justiça e representações sociais no acesso à educação superior brasileira e nas estratégias efetivas de permanência. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/5419/pdf>.

MARTINS, Felipe dos Santos; MACHADO, Danielle Carusi. Determinantes do acesso ao ensino superior no Brasil e a probabilidade de sucesso por curso. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2016. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2015/199.htm>.

MARTINS, Moisés de Lemos. A liberdade acadêmica e os seus inimigos. *Comunicação e Sociedade*, v. 27, p. 405-420, 29 jun. 2015. Disponível em: [https://doi.org/10.17231/comsoc.27\(2015\).2109](https://doi.org/10.17231/comsoc.27(2015).2109).

MARTINS, S. M.; COSTA, M. L. F. Perspectivas históricas e concepções de qualidade e acesso ao ensino superior a distância no Brasil. *Revista HISTEDBR On-line*, v. 15, n. 61, p. 154-165, 21 jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rho.v15i61.8640519>.

MÁSERA, Marcos Alexandre Silveira. A imunidade tributária das instituições comunitárias de educação superior em relação ao ICMS e a efetividade do direito fundamental à educação. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Texto parcial disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/9940>.

MATTOS E SILVA, Ivan Henrique de. Educação Superior e Novo Desenvolvimentismo: uma análise das políticas de expansão e reestruturação das universidades federais entre 2007 e 2010. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 72-91, 3 jul. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/131113>.

MAUÉS, O. C.; SOUZA, M. B. DE. A transnacionalização e a expansão da educação superior. *Revista Educação em Questão*, v. 56, n. 47, p. 151-173, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/14002>.

MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo: produção e apropriação na economia global*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

McCOWAN, T. A base conceitual do direito universal à educação superior. *Conjectura: Filosofia e Educação*, vol.: 20 pág: 155-182, 2015. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/3655>.

McCOWAN, T. *Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil*. *Higher Education*, Amsterdam, v. 53, n. 5, p. 579-598, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/29735074>

McCRAW, Thomas K. *Prophets of Regulation*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

McCRAW, Thomas K. Regulation in America: A Review Article. *The Business History Review*, vol. 49, no. 2, [President and Fellows of Harvard College, Cambridge University Press], 1975, pp. 159-83, <https://doi.org/10.2307/3113698>.

MEDEIROS, Carla França. Instrumentos para Melhoria da Qualidade em Instituições de Ensino Superior. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5691>.

MEIRELLES, Ely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEISTER, Jeanne C. *Educação corporativa*. São Paulo: Makron Books, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Hivy Damásio Araújo. Comercialismo e regulação estatal na educação superior brasileira: o caso do provão. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2286>.

MELO, Jose Wilson Rodrigues de. Políticas educacionais para atendimento à diversidade na educação superior na América Latina: o caso brasileiro. RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, [S.l.], v. 3, dez. 2017. ISSN 2525-7870. Disponível em: <<http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/520>>.

MENALDO, Bruno Eduardo. A utilização do ENADE como métrica de qualidade dos cursos de ensino superior. Dissertação (MPFE) - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/20273>.

MENDES, Conrado Hübner. Academic freedom in Brazil. In: Kinzelbach, K. (ed.) *Researching academic freedom: guidelines and sample case studies*, pp. 63–101. FAU University Press, 2020, tradução livre. Disponível em: https://www.gppi.net/media/GPPi_LAUT_2020_Academic_Freedom_in_Brazil.pdf

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, M. J. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Boletim Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

MENEGHEL, Stela; BERTOLIN, Júlio. Avaliação das condições de ensino/ACE do INEP: reflexões sobre procedimentos e contribuições das comissões. Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, 2004, p. 153-154. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v09n01/v09n01a07.pdf>.

MENEGHEL, Stela M.; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. Educ. rev., Curitiba, n. 28, p. 89-106, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200007&lng=en&nrm=iso>.

MENEZES FILHO, N.; NUÑEZ, D. F. Estimando os gastos privados com educação no Brasil. São Paulo: Insper, 2012. (Insper Policy Paper n. 3).

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Educação e desigualdade. In: LISBOA, Marcos de; MENEZES-FILHO, Naércio A. (Org.). Microeconomia e sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: 2001.

MEULEMEESTER, Jean-Luc de; ROCHAT, Denis. A causality of the link between higher education and economic development. *Economics of Education Review*. v. 14, n. 4, 1995.

MINCER, J. *Schooling, experience and earnings*. New York: NBER, 1974.

MINCER, Jacob. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy*, vol. 66, no. 4, University of Chicago Press, 1958, pp. 281–302, <http://www.jstor.org/stable/1827422>.

MINTO, Lalo Watanabe. As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão. Campinas/SP: Autores Associados, 2006.

MIROWSKI, Philip. *The political movement that dared not speak its own name: the neoliberal thought collective under erasure*. Institute for New Economic Thinking, working paper n. 23, sep. 2014. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP23-Mirowski.pdf>.

MISES, Ludwig Von. *Human Action: a treatise on economics*. Alburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute, 1998. Disponível em: https://cdn.mises.org/Human%20Action_3.pdf.

MISES, Ludwig Von. *Liberalismo: segundo a tradição clássica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MONTALVÃO, Sérgio. A LDB de 1961: apontamentos para uma história política da educação. Revista Mosaico, edição nº 3, ano II: Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/2010/Historia/artigos/3montalvao_artigo.pdf

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O espírito das leis. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, Mário César Barreto; KALNIN, Guilherme Felipe. Qualidade na educação superior: uma revisão teórica da evolução conceitual no campo da educação superior. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 530-551, July 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362018000300530&lng=en&nrm=iso.

MORAES, Reginaldo; SILVA, Maitá de Paula e; CASTRO, Luiza Carniceiro de. Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MORCHE, Bruno. A expansão do sistema de educação superior no Brasil, na China e na Índia: uma análise comparada. Dissertação (mestrado em sociologia), Instituto e Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79438/000900545.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORETTI, Denise Martins. A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988: o caso da Anhanguera Educacional Participações S.A. 2013. Dissertação (Mestrado em Diretos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2016.tde-01092016-150021.

MOREY, Ann I. The growth of for-profit higher education. *Journal of Teacher Education*, Washington: Sage Publications, v. 52, n. 4, p. 300-311, 2001.

MOROSINI, Marília Costa et al. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 13-37, Mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000100013&lng=en&nrm=iso.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 385-405, July 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200007&lng=en&nrm=iso.

MOURA CASTRO, Claudio de. Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1972.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. *El interés público es como el amor*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 21-31.

MURPHY, Kevin; WELCH, Finis. *Wage Premiums for College Graduates: Recent Growth and Possible Explanations*. Educational Researcher, vol. 18, no. 4, 1989. Disponível em: www.jstor.org/stable/1176647.

NAIDOO, I.; HOLTZHAUSEN, N. *Contextualising Public Value Theory and its Measurement in Public Administration*. University of Pretoria. Administratio Publica, Vol 28 No 2 June 2020. Disponível em: https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/81220/Naidoo_Contextualising_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

NASCIMENTO, E. L. A. do. Avaliação da educação superior, regulação e controle da produção acadêmica: dinâmicas históricas e seus rebatimentos sobre o trabalho docente. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais), Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2017. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/1322>.

NEVES DE AZEVEDO, M.L. *Integración Regional de los Campos de la Educación Superior: evaluación, benchmarking y meta-regulación*. En Conferencia Internacional Infoaces. Un Sistema de Información para las Universidades Latinoamericanas. Libro de Actas. Editorial Universitat Politècnica de València. 17-22. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10251/85891>.

NEVES, C.B. Educação Superior para todos? Acesso, expansão e equidade: novos desafios para a política educacional. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 157. 2005.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Reforma e desafios da Educação Superior: O processo de Bolonha dez anos depois. *Sociologia & Antropologia*, Vol.1(1), pp.181-207, 2011. Disponível em: https://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/01/v1n01_08.pdf.

NORONHA, Olinda Maria. História da educação: sobre as origens do pensamento utilitarista no ensino superior brasileiro. Campinas: Alínea, 1998.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. Lisboa: Editorial Caminho, 2003.

NUNES, Edson de Oliveira; FERNANDES, Ivanildo; ALBRECHT, Julia Vogel. O INSAES como agência reguladora atípica. Bento Gonçalves: Observatório Universitário, DT nº 104, 2012. Disponível em: http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_104.pdf

OECD. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

OECD. *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>.

OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida? Tese (doutorado em economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/38960727/Educa%C3%A7%C3%A3o_Superior_brasileira_no_in%C3%ADcio_do_s%C3%A9culo_XXI_inclus%C3%A3o_interrompida.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos et al. Políticas de avaliação e regulação da educação superior brasileira: percepções de coordenadores de licenciaturas no Distrito Federal. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 629-655, Nov. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40722013000300007&lng=en&nrm=iso.

OLIVEIRA, Lígia Batista de. Políticas de expansão da educação superior: impactos para a democratização na Região Nordeste. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Educação, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25677>.

OLIVEIRA, Marcos Simon de. Orçamento em instituições federais de ensino superior: proposta de matriz orçamentária associada aos elementos da qualidade. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2019. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10175>.

OLIVEIRA, Romualdo Pereira de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

OLSSSEN, Mark; PETERS, Michael A. *Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism*. Journal of Education Policy, London, v. 20, n. 3, p. 313-345, may. 2005.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. Educação superior: democratizando o acesso. Brasília: Inep, 2004. (Série documental: textos para discussão, n. 12).

PAIS, Cidmar Teodoro. Discurso científico, liberdade acadêmica, autonomia universitária nas universidades públicas e privadas. Revista de Letras, v. 1, n. 25, 11, 2003. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/index.php/revletras/article/view/2243>.

PAIVA, Waldirene Aparecida Paula de. Acesso, permanência estudantil e políticas de educação superior: implicações para a garantia ao direito à educação superior. I Seminário Nacional de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180809/Eixo_3_158.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

PAIVA, Giovanni Silva. Recortes da formação docente da educação superior brasileira: aspectos pedagógicos, econômicos e cumprimento de requisitos legais. In: Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais. Rio de Janeiro, v. 18, 2010.

PATRICK, Fiona. *Neoliberalism, the Knowledge Economy, and the Learner: Challenging the Inevitability of the Commodified Self as an Outcome of Education*. International Scholarly Research Notices, vol. 2013, ArticleID 108705, 8 pages, 2013. <https://doi.org/10.1155/2013/108705>.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda et al. Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 719 - 737, dez. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/68571>>.

PEREIRA, Cleber Augusto; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; MACHADO, Maria de Lourdes. Acreditação do ensino superior na Europa e Brasil: mecanismos de garantia da qualidade. Revista de Políticas Públicas. 2015;19(1):61-75. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143201004>.

PEREIRA, Fernanda Sabrinni. Contratos privados de ensino e o direito fundamental à educação. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Uberlândia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13195/1/ContratosPrivadosEnsino.pdf>

PEREIRA, Tarcísio Luiz; ANDRADE DE BRITO, Silvia Helena. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES. EccoS Revista Científica. 2018; (47):337-354. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71558957018>.

PERIM, G. et al. Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? Revista Espaço Pedagógico, v. 13, n. 3, p. 173-177, 6 ago. 2018. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7822/4631>.

PHALIPPOU, Ludovic. *Investing in private equity funds: a survey*. The Research Foundation of CFA Institute, 2010.

PHILIPPON, Thomas. *The great reversal: how America gave up on free markets*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PILLATT, Fábio Roberto. SINAES de regulação e SINAES de emancipação: o impacto da avaliação institucional no desenvolvimento da educação superior brasileira. Unijuí. Tese de Doutorado, 2019, <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/6072>.

PILLAY, P. *Higher Education and Economic Development: Literature review*. Centre for Higher Education Transformation (CHET), 2011.

PISTOR, Katharina. *The code of capital: how law creates wealth and inequality*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019. Kindle Edition.

PLATÃO. *A República: diálogos – I*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1987.

PRATES, Antonio Augusto Pereira; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. A expansão e as possibilidades de democratização do ensino superior no Brasil. *Cad. CRH*, Salvador, v. 28, n. 74, p. 327-340, Aug. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792015000200327&lng=en&nrm=iso>.

PSACHAROPOULOS, George. *Higher education in developing countries: a cost-benefit analysis*. The World Bank Staff Working Paper, Washington, DC, n. 440, 1980.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. Fundo de financiamento estudantil (Fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32252>.

RAIMZHANOVA, A. Human Capital as a Determinant of Growth. In: *Conflict Studies and Global Governance: The New Generation of Ideas Tenth Biennial Graduate Student Conference*, 2014.

RAMOS, Anna Cristina Pascual; SILVA, Marcileide Muniz Cavalcanti de Melo. Novo marco regulatório da educação superior: avaliação da gestão como requisito de qualidade do instrumento para recredenciamento das instituições de ensino superior. INPEAU/UFSC. Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190522?show=full>.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação superior, direito e estado: na lei de diretrizes e bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz; ALVES, Angela Limongi (Orgs.). *Liberdade acadêmica: aspectos jurídicos em perspectiva comparada*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 2022.

REIS, M.; MACHADO, D. Uma análise dos rendimentos do trabalho entre indivíduos com ensino superior no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 20, n. 4, p. 415-439, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/1413-8050/ea140616>.

RELATÓRIO da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1969.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 50, n. 111, p. 119-175, jul./set. 1969.

RELATÓRIO Meira Matos. *Paz & Terra*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 9, p. 199-241, out. 1969.

RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

RIBEIRO, Darcy. *Estudos de antropologia da civilização, IV: os brasileiros, livro I – teoria do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

RIBEIRO, Darcy. *Universidade para quê?* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. *Merger employment effects in private higher education*. Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia, 2018. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/scripts/showcites.pf?h=repec:anp:en2015:161>.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 137-156, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200008&lng=en&nrm=iso>.

RISTOFF, Dilvo. O Exame Nacional de Cursos e a Avaliação Institucional. In: DIAS, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ROBL FILHO, I. N. Liberdade acadêmica e científica: dimensões e problemas contemporâneos. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]*, v. 19, n. 3, p. 755-776, 24 jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejl.17499>.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; OLIVEIRA, Amanda Muniz. A liberdade acadêmica no direito brasileiro: fundamentos e abrangência. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 17, n. 25, p.158-176, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v17i25.p158-176.2019>.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 33-63.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. 2011. Toward a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest over Judicial Reform in Latin America. In: *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization, Law, development and globalization*, orgs. Yves Dezalay e Bryant G. Garth. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 156–82.

RODRIK, Dani. *Populism and the economics of globalization*. *Journal of International Business Policy* 1 (1–2): 12–33, 2018. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Princípios de justiça nas ações afirmativas para acesso à educação superior. *Educação: Teoria e Prática/ Rio Claro, SP/ Vol. 27, n.55/ p. 227-243/ MAI-AGO*. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol27.n55.p227-243>.

ROSEN, Sherwin. *Human Capital: A Survey of Empirical Research*. *Research in Labor Economics*, vol. 1, 1977. Disponível em: <http://public.econ.duke.edu/~vjh3/e262p/readings/Rosen.pdf>.

ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONCALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, Sept. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=en&nrm=iso>.

RUMBERGER, R. W.; THOMAS, S. L. *The economic returns to college major, quality and performance: A multilevel analysis of recent graduates*. *Economics of Education Review*, 12, 1–19, 1993. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0272-7757\(93\)90040-N](https://doi.org/10.1016/0272-7757(93)90040-N).

RUSSELL, Bertrand. *História da filosofia ocidental*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

RYAN, Yoni. *Higher education as a business: lessons from the corporate world*. Minerva, Netherlands: Springer, v. 39, n. 1, p. 115-135, 2001.

SÁ, Thiago Antônio de Oliveira. Por que eles se vão? O abandono no ensino superior público pós-expansão do acesso. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11514>.

SAAD-FILHO, Alfredo. Neoliberalismo: uma análise marxista. *Marx e o Marxismo*, v.3, n.4, jan/jun, 2015.

SALATA, André. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? *Tempo soc.*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-253, Aug. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000200219&lng=en&nrm=iso>.

SALEM, T. Do centro dom vital à universidade católica. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Universidades e instituições católicas no Rio de Janeiro*. Brasília, DF: CNPq, 1982.

SALES, Edriene C. S. S. Reestruturação e expansão das universidades federais: avaliação dos resultados do programa Reuni sob a perspectiva de políticas públicas para a educação superior. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9229>.

SALOMÃO FILHO, Calixto (Org.). *Regulação e Desenvolvimento*. Novos Temas. São Paulo: Malheiros, 2012.

SALTO, D. J. *Brazil: A For-Profit Giant*. *International Higher Education*, n. 74, p. 21-22, 6 Apr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.6017/ihe.2014.74.5471>.

SALTO, D. J. *To profit or not to profit: the private higher education sector in Brazil*. *High Educ* 75, 809–825, 2018. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0171-8>.

SAMPAIO, Anita Lapa Borges de. *Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SAMPAIO, Helena. *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista de Ensino Superior Unicamp*. Campinas: Unicamp, 2001. Disponível em: http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf

SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

SANTOS, Catarina de Almeida. Educação superior a distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.]*, v. 34, n. 1, p. 167 - 188, abr. 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82470>>.

SANTOS, Mário Ferreira dos. 1959. *Enciclopédia de ciências filosóficas e sociais, Vol. VII - Filosofia da crise*. São Paulo: Livraria e Editora Logos.

SARFATI, Gilberto; SHWARTZBAUM, Alan. Sinergias nas fusões e aquisições do setor de educação superior no Brasil. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*. v. 7, n. 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/pca/article/view/11145/0>.

SARLET, I. W.; TRAVINCAS, A. C. T. O direito fundamental à liberdade acadêmica – notas em torno de seu âmbito de proteção a ação e a elocução extramuros. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 17, n. 2, p. 529-546, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i2.10328>.

SARQUIS, Aléssio Bessa et al. Avaliação da qualidade dos serviços de educação a distância no ensino superior: proposta e avaliação de escala de mensuração. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 2018; 11(3): 305-328. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319356599015>.

SAVIANI, Demerval. *A Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mudanças e Continuidades*. *Póiesis Pedagógica*, v.8, n.2, ago/dez. 2010.

SCAGLIONE, Vera Lucia Telles; SENFF, Carlos Otavio; GOLDCHLEGER, Lizika Pitpar; PIZA, Vera Toledo. Tensão entre isomorfismo e diversidade em instituições de educação superior privadas. XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/131442>.

SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). Direito e Economia na Regulação Setorial. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Direito Econômico Regulatório. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHOFIELD, Malcolm. 2000. Approaching the Republic. In *The Cambridge history of Greek and Roman political thought*, orgs. C. J. Rowe e Malcolm Schofield. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 190–232.

SCHULTZ, Theodore. Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

SCHULTZ, Theodore. O valor econômico da educação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. London and New York: Routledge, 2003.

SCHWARTZMAN, J.; SCHWARTZMAN, S. O ensino superior privado como setor econômico. Rio de Janeiro, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. Demanda e políticas públicas para o ensino superior nos BRICS. Cad. CRH, Salvador, v. 28, n. 74, p. 267-290, Aug. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792015000200267&lng=en&nrm=iso>.

SCHWARTZMAN, Simon; SILVA Roberto Lobo; COELHO Rooney. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. Estudos Avançados 35:153-86, 2021. Disponível em: doi: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011>.

SCOTT, J. *The mission of the university: medieval to posmodern transformations*. Journal of Higher Education, Ohio, v. 77, n. 1, 2006.

SEBIM, Charlini Contarato. A intensificação do trabalho docente no processo de financeirização da educação superior: o caso da Kroton no Estado do Espírito Santo. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2014. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2218/1/tese_8327_tese%20-%20Charlini%20Contarato%20Sebim20150401-160846.pdf.

SELDESLACHTS, Jo; CLOUGHERTY, Joseph A.; BARROS, Pedro Pita. *Settle for now but block for tomorrow: the deterrence effects of merger policy tools*. 2008. Disponível em: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/rnic/papers/JoSeldeslachts.pdf>.

SGUISSARDI, Valdemar. Fundações privadas na universidade pública: a quem interessam? Avaliação, Campinas, v. 7, n. 4, p. 43-72, 2002.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, Dec. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso>.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil (1995-2006): precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300015&lng=en&nrm=iso>.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional? Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300016&lng=pt&nrm=iso>.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado-mercantil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, out. 2005.

SHEEHAN, John. A Economia da Educação. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SHULTZ, Theodore W. O Valor Econômico da Educação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

SIBEMBERG, Fernando Igor. Maximização da soma das receitas de competidores por meio de análise conjunta baseada em escolhas: um estudo aplicado ao mercado de educação superior privado. Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172460>.

SILVA FILHO, Penildon. A expansão da educação superior federal e os modelos curriculares inovadores a partir do reuni. NPEAU/UFSC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/135892>.

SILVA JUNIOR, Annor da et al. Políticas públicas para a educação superior: a avaliação, a regulação e a supervisão de IES privadas em debate. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 82, p. 215-240, Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000100011&lng=en&nrm=iso>.

SILVA JUNIOR, Annor da; MARTINS-SILVA, Priscilla de Oliveira. A desregulamentação e a abertura da educação superior à concorrência internacional: ameaça ou oportunidade? *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*. 2013; 6(4):190-215. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319329765012>.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: Sguissardi, Valdemar (Org.). Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p. 155-177. Disponível em: https://vsquissardi.com.br/wp-content/uploads/2022/06/A_Educacao_Superior_Privada_no_Brasil.pdf.

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? *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-27, Aug. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000200002&lng=en&nrm=iso>.

SILVA, Adriano Maniçoba da; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 741-757, Dec. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-407720170003000741&lng=en&nrm=iso>.

SILVA, Adriano Maniçoba da; SAUAIA, Antonio Carlos Aidar. Evasão e qualidade em instituições de ensino superior privadas: uma análise da economia dos custos de transação. *Administração: Ensino e Pesquisa*, [S.l.], v. 15, n. 4, p. 805-830, dez. 2014. ISSN 2358-0917. Disponível em: <<https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/5>>.

SILVA, Alexsandro da. A necessidade de uma regulação econômica específica à educação, frente a concentração do mercado de educação superior privado no Brasil. UFSC, 2016. https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/171291/OK%20-%20102_00412.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

SILVA, Ana Cláudia Annegues da. Ensaio em economia da educação superior. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187595/001080242.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SILVA, C. M. M. da; REZENDE, J. F. de C. Geração de valor no ensino superior privado: uma análise do plano de desenvolvimento institucional (PDI). *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, v. 15, n. 3, p. 66-90, 30 dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.19094/contextus.v15i3.981>.

SILVA, Máira Teixeira; SOARES, Felipe Furini. Educação na Bolsa de Valores: o FIES e o ensino superior privado. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, [S.l.], v. 9, mar. 2019. ISSN 2236-5907. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/74708>.

SILVA, Rosineide da; VILELA, Tânia Jucilene Vieira. Expansão da educação superior a distância: a questão da institucionalização. *Horizontes - Revista de Educação*, [S.l.], v. 7, n. 14, p. 80-90, dez. 2019. ISSN 2318-1540. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/horizontes/article/view/10203>.

SILVA, Tânia Maria Almenara da. A internacionalização da educação superior: estudo comparado entre Brasil e Portugal. Tese (doutorado em Sociologia – Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo) Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2018. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/83586/3/A%20internacionaliza%20da%20educa%20superior.pdf>.

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da. Configurações da ação do estado na educação superior: processos e regulação e avaliação institucional no Brasil (1853 – 2004). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17585>.

SIQUEIRA, Wilson Macedo. As políticas públicas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3942/5/Wilson%20Macedo%20Siqueira.pdf>.

SLAUGHTER, S.; RHOADES, R. *Academic capitalism and the new economy*. Baltimore: John Hopkins, 2004.

SMITH, Adam. *The wealth of nations*. New York: Modern Library, 1994.

SOARES, Carla Fernanda Zanata. A financeirização da educação superior brasileira: o caso do Grupo Kroton. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/193603/PEED1325-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>.

SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). A educação superior no Brasil. Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe. Porto Alegre, 2002, p. 24. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1109.pdf>

SOBRAL, F.A. A educação para a competitividade ou para a cidadania? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 1, jan. 2001.

SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. Qualidade acadêmica e relevância social e econômica da educação superior. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 227-241, Aug. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200006&lng=en&nrm=iso.

SOBRINHO, J.; RISTOFF D. (Org.). Avaliação democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis (SC): Insular, 2002. p.17-36.

SOLOW, R. M. *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, 1956, p. 65-94.

SON, H. H. *Human Capital Development*. ADB Economics Working Paper Series, n. 225, 2010.

SOUSA, José Vieira de; SEIFFERT, Otilia Maria L. B.; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. *Educ. rev.*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 19-47, Dec. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400019&lng=en&nrm=iso>.

SOUSA, José Vieira de. Internacionalização da Educação Superior como indicador do Sinaes: de qual qualidade estamos falando? *Educação*, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 343-354, set-dez. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/28979/16528>.

SOUSA, José Vieira de (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações*. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

SOUSA, José Vieira de. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M.A.; SILVA, R.B. (Org.). *A idéia de universidade*. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

SOUZA, Mary Ane de. Concepções de qualidade na educação superior: interseção entre os instrumentos de avaliação do MERCOSUL e do Brasil. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1345>.

SOUZA, Valdinei Costa. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. *Avaliação* (Campinas), Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 332-357, Aug. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000200332&lng=en&nrm=iso>.

SPANNAGEL, J., KINZELBACH, K. *The academic freedom index and its indicators: introduction to new global time-series V-Dem data*. *Qual Quant* (2022). <https://doi.org/10.1007/s11135-022-01544-0>

SPOLAVORI, Rafael. Concentração do mercado de educação superior no Brasil: uma análise do efeito das fusões e aquisições sobre o desempenho acadêmico. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6035>.

SREEHARSHA, Vinod. *Carlyle group and vinci partners buy Brazilian education business*. The New York Times, Oct 27, 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/10/27/business/dealbook/carlyle-group-and-vinci-partners-buy-brazilian-education-business.html?searchResultPosition=1>.

STEINBAUM, Marshall; STUCKE, Maurice E. *The effective competition standard: a new standard for antitrust*. University of Chicago Law Review: Vol. 87: Iss. 2, Article 11, 2020. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol87/iss2/11>.

STIGLITZ, Joseph E. *Government failure vs. market failure: principles of regulation*. In: BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento. Rio de Janeiro: Record, 2020.

STROMQUIST, N. *Education in a globalized world*. New York: Rowman & Littlefield, 2002.

STUCKE, Maurice; EZRACHI, Ariel. *The rise, fall, and rebirth of the U.S. antitrust movement*. Harvard Business Review, 2017. Disponível em: file:///Users/furtado/Library/Mobile%20Documents/com~apple~CloudDocs/Doutorado/Stucke%3BEzrachi_Rise,%20Fall,%20Rebirth%20U.S.%20Antitrust%20Movement.webarchive.

SUNSTEIN, Cass. *After the rights revolution: reconceiving the regulatory state*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

TASQUETTO, Lucas da Silva. Educação e comércio internacional: impactos da liberalização comercial dos serviços sobre a regulação da educação superior no Brasil. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-22102014-175236.

TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

TEIXEIRA, Anísio. Educação e universidade. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

TEIXEIRA, Anísio. Ensino Superior no Brasil: Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TEIXEIRA, Pedro Nuno. *A Portrait of the Economics of Education, 1960–1997*. Porto: Faculdade de Economia do Porto, 1998. Disponível em: <https://www.fep.up.pt/docentes/pcosme/artigos/19-hpe.pdf>.

TEIXEIRA, Pedro Nuno. *Markets in Higher Education: Can We Still Learn from Economics' Founding Fathers?* Berkeley: Center for Studies in Higher Education, 2006. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED492164>.

TEPPER, Jonathan; HEARN, Denise. *The myth of capitalism. Monopolies and the death of competition*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

TERTIARY EDUCATION QUALITY AND STANDARDS AGENCY – TEQSA. *Risk Assessment Framework*. Version 2.1. Melbourne, 2016. Disponível em: http://www.teqsa.gov.au/sites/default/files/TEQSARiskAssessFramework_v2.1_2.pdf.

THE ECONOMIST. *Six big ideas: Gary Becker's concept of human capital*. Schools Brief, Aug 5th 2017 edition. Disponível em: <https://www.economist.com/schools-brief/2017/08/05/gary-beckers-concept-of-human-capital>.

THIENGO, Lara Carlette; BIANCHETTI, Lucídio; MARI, Cezar Luiz de. Rankings acadêmicos: emergência, proliferação e implicações para a gestão da educação superior. *Revista Gesto: Revista de Gestão Estratégica de Organizações*, Santo Ângelo, v. 6, n. 1, p. 100-113, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.31512/rg.v6i1.2698>.

TIERNEY, William G. *Too big to fail: The Role of For-Profit Colleges and Universities in American Higher Education*. Change, vol. 43, no. 6, 2011, pp. 27–32., www.jstor.org/stable/23568285.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Da democracia na América. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

TOOLEY, J. *Should the profit sector profit from education?* Educational Notes No. 31. London: Libertarian Alliance, 1999.

TORRES, C.A.; RHOADS, R. Introduction. In: TORRES, C.A.; RHOADS, R. (Org.). *Globalization and higher education in the Americas*. Stanford: Stanford University, 2006.

TOUCHARD, Jean. História das ideias políticas I. Lisboa: Publicações Europa-América, 1970.

TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. A tutela jurídica da liberdade acadêmica no Brasil: a liberdade de ensinar e seus limites. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/10080>.

TREVISAN, M. DE S.; SARTURI, R. C. Regulação e qualidade: conceitos imbricados nas políticas de avaliação e de formação de professores. *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 2, n. 3, p. 387-404, 23 dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v2i3.7683>.

TRIGUEIRO, D. O problema dos excedentes e a reforma universitária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 107, p. 163-168, jul./set. 1967.

TROW, Martin. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. In: *International handbook of higher education*. Springer, Dordrecht, 2007. p. 243-280.

TWAIN, Mark; WARNER, Charles Dudley. *The gilded age: a tale of today*. New York and London: Harper & Brothers Publishers, 1915. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/The_Gilded_Age/ARUmAAAAMAAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&printsec=frontcover.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO-UIS/OECD). *Education trends in perspective-Analysis of the world education indicators*. New York, 2005. Disponível em: http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_201185_35525374_1_1_1_1,00.html.

UNESCO. *Education*. New York, 2005. Disponível em: www.stats.uis.unesco.org/reportFolders/reportfolders.aspx.

UNITED KINGDOM. Department for Business, Innovation and Skills. *Better Regulation Framework Manual Practical Guidance for UK Government Officials*. Londres, 2015.

UNITED KINGDOM. Higher Education Better Regulation Group. *Principles for Better Regulation of Higher Education in the United Kingdom*. Londres: HEBRG, 2011.

UNITED STATES DEPARTMENT OF EDUCATION. *The condition of education 2016*. Washington D.C.: National Center for Education Statistics, 2016.

UNITED STATES OF AMERICA. Recalibrating Regulation of Colleges and Universities. Report of the Task Force on Federal Regulation of Higher Education., 2015. Disponível em: http://www.help.senate.gov/imo/media/Regulations_Task_Force_Report_2015_FINAL.pdf.

UNITED STATES SENATE. *For profit higher education: report of the Health, Education, Labor and Pensions Committee*. Washington D. C.: U. S. Senate, 2012.

VAIZEY, John. *Economia da educação*. São Paulo: Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1968.

VASCONCELOS, I.M. *A federalização do ensino superior no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VAZ, Henrique Cláudio de Lima. *Ética e direito*. São Paulo: Landy Editora/Edições Loyola, 2002.

VEIGA, L. Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e universidade no Brasil (1954-1964). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 4, n. 11, p. 25-71, jan. 1982.

VENTURA, Lidnei; CRUZ, Dulce Márcia. Ensino Superior a distância no Brasil: ausência nos marcos legais e expansão da apropriação privada. *Revista Educação e Emancipação*, São Luís, v. 12, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v12n1p250-271>.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, Nov. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000300603&lng=en&nrm=iso.

VIEIRA DE CARVALHO, Carlos Eduardo. *Regulação de serviços públicos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VILELA, Danilo Vieira. A regulação e a viabilidade de uma agência reguladora para o ensino superior Brasil. *Revista do Direito Público*, Londrina, v.11, n.3, p.80-112, dez. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n3p80.

WAPSHOTT, Nicholas. *Keynes x Hayek: as origens e a herança do maior duelo econômico da história*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

WEBER, Silke. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400011&lng=en&nrm=iso>.

WEINSTEIN, James. *Academic Freedom, Democracy and the First Amendment*. National Center on Philanthropy and the Law. In: 2013 ANNUAL CONFERENCE, 2013. [Anais] [...] Oct. 24, 2013. Disponível em: https://ncpl.law.nyu.edu/wp-content/uploads/resources/Weinstein-FinalPaperwithSupplement_000.pdf

WILDAVSKY, B. *The great brain race: how global universities are reshaping the world*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

WOOD JUNIOR, Thomaz; TRIVELLI, Andressa. A transformação do ensino superior no Brasil: um estudo de caso sobre a criação de um grande grupo educacional privado. *Cad. EBAPE.BR*, v. 20, no 2, Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120210084>

WRIGHT, Joshua D.; DORSEY, Elyse; RYBNICEK, Jan; KLICK, Jonathan. *Requiem for a paradox: the dubious rise and inevitable fall of hipster antitrust*. George Mason Law & Economics Research Paper No. 18-29, Arizona State Law Journal, 2019.

WU, Tim. *The curse of bigness: antitrust in the new gilded age*. New York: Columbia Global Reports, 2018.

XAVIER, Daniele dos Santos Ramos. Uma análise dos programas de acesso à educação superior nos governos Lula e Dilma. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19029>.

YALE SCHOOL OF MANAGEMENT, Thurman Arnold Project at Yale, Antitrust Enforcement Data. *Modern U.S. antitrust theory and evidence amid rising concerns of market power and its effects: an overview of recent academic literature*, 2020. Disponível em: <https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/thurman-arnold-project-at-yale/antitrust-enforcement-data-0>

ZDANOWICZ, José Eduardo; BAGGIO, Daniel Knebel; BATISTA, Guilherme. *Valuation* aplicado ao setor de educação de ensino superior por fluxo de caixa descontado. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 80-102, jun. 2015. ISSN 2175-8085. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/42038>>.

ZIMMERMAN, S. *The returns to college admission for academically marginal students*. *Journal of Labor Economics*, vol. 32, n.4, pp. 711-754, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/676661>.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.