

Desafios à Gestão de Instituições de Ensino Superior Não Públicas no Brasil Decorrentes da Matriz Regulatória Educacional

Autoria

Paulo Rogério Scarano - paulo.scarano@mackenzie.br

Mestrado Profissional em Economia e Mercados/Mackenzie - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Roberta Muramatsu - roberta.muramatsu@mackenzie.br

Mestrado Profissional em Economia e Mercados /Mackenzie - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo MackPesquisa da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que apoiou financeiramente a presente pesquisa.

Resumo

O objetivo do presente trabalho é identificar desafios relevantes à gestão de Instituições de Ensino Superior Não Públicas decorrentes da matriz regulatória educacional brasileira, com ênfase na graduação presencial. Norteia a presente investigação a contribuição teórica da Nova Economia Institucional para estudos setoriais, que inspira a identificação das categorias típicas de intervenção pública e legal que afetam o setor. A partir daquelas categorias é realizada uma pesquisa qualitativa, envolvendo a análise do conteúdo dos principais marcos regulatórios do ensino superior, que afetam a graduação presencial. O resultado da análise do conteúdo de tais documentos normativos revela que a matriz legal relacionada ao ensino de graduação presencial ergue barreiras à entrada no setor e promove a criação de estruturas para atender às demandas regulatórias, o que tende a ampliar os custos de transação para as Instituições de Ensino Superior. Tal diagnóstico contribui para compreender os efeitos das instituições formais sobre o desenvolvimento do ensino superior não público brasileiro e convida para uma reflexão sobre a necessidade de reformas que modernizem a legislação enfatizando resultados almejados e não os meios para atingi-los.

Desafios à Gestão de Instituições de Ensino Superior Não Públicas no Brasil Decorrentes da Matriz Regulatória Educacional

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é identificar desafios relevantes à gestão de Instituições de Ensino Superior Não Públicas decorrentes da matriz regulatória educacional brasileira, com ênfase na graduação presencial. Norteia a presente investigação a contribuição teórica da Nova Economia Institucional para estudos setoriais, que inspira a identificação das categorias típicas de intervenção pública e legal que afetam o setor. A partir daquelas categorias é realizada uma pesquisa qualitativa, envolvendo a análise do conteúdo dos principais marcos regulatórios do ensino superior, que afetam a graduação presencial. O resultado da análise do conteúdo de tais documentos normativos revela que a matriz legal relacionada ao ensino de graduação presencial ergue barreiras à entrada no setor e promove a criação de estruturas para atender às demandas regulatórias, o que tende a ampliar os custos de transação para as Instituições de Ensino Superior. Tal diagnóstico contribui para compreender os efeitos das instituições formais sobre o desenvolvimento do ensino superior não público brasileiro e convida para uma reflexão sobre a necessidade de reformas que modernizem a legislação enfatizando resultados almejados e não os meios para atingi-los.

Palavras-chave: instituições; matriz regulatória educacional; ensino superior; gestão educacional.

1. Introdução

A presente investigação busca responder à seguinte questão de pesquisa: “Quais os obstáculos presentes ao desempenho do ensino superior não público de graduação presencial no Brasil decorrentes da intervenção normativo-regulatória por parte do governo?”. Assim, o objetivo geral deste trabalho é produzir um diagnóstico dos problemas atuais decorrentes das regras que regem o ensino superior, com ênfase na graduação presencial das IES não públicas. A amplitude do tema torna inviável tentar abarcar em um mesmo trabalho realidades tão distintas, quanto educação presencial e à distância, pós-graduação lato e stricto sensu, de caráter acadêmico ou profissional, cada uma delas repleta de especificidades normativas. O recorte adotado decorre da constatação de que a graduação presencial não pública ainda abriga o maior percentual de matriculados no ensino superior. Por outro lado, a despeito do longo histórico de intervencionismo normativo, o desempenho do ensino superior brasileiro padece de problemas relacionados à qualidade, ociosidade (excesso de vagas) e evasão. Diferentemente de outros trabalhos existentes no Brasil, o presente estudo não tratará de questões relacionadas à defesa da concorrência, concentrando-se na análise dos documentos normativos mais relevantes que afetam o ensino superior de graduação presencial. Assim, para atingir o objetivo proposto, o trabalho percorre os seguintes objetivos específicos: discute a contribuição teórica da Nova Economia Institucional para estudos setoriais; identifica os principais documentos normativos que afetam o ensino superior não público de graduação presencial, no Brasil; promove uma investigação qualitativa, analisando o conteúdo de tais documentos; identifica recorrências e padrões referentes aos impactos de caráter regulatório, administrativo, didático-pedagógico, econômico-financeiro e patrimonial, apontando os principais desafios para a gestão de IES não públicas decorrentes da matriz regulatória educacional brasileira.

2. Referencial teórico: a Nova Economia Institucional como suporte para estudos setoriais

O presente trabalho parte da perspectiva teórica novo institucionalista, que procura compreender o papel e os limites das intervenções e regulações governamentais, que são imposições de regras ao jogo econômico feitas pelas agências públicas. O grande desafio é desvendar como elas podem afetar e desviar o ímpeto empresarial de uma trajetória de prosperidade econômica (FARINA; SAES; DE AZEVEDO, 1997; NORTH, 1994).

Vale destacar que a Nova Economia Institucional (NEI) é um desdobramento natural da Teoria da Organização Industrial. A NEI oferece elementos para examinar estratégias de firmas que explicitam a relevância de traços do ambiente institucional (marco regulatório) e as variáveis transacionais (incerteza, duração das transações, frequência e especificidade de ativo/investimento ou custo irrecuperável), que por sua vez, moldam as decisões sobre arranjos organizacionais e inevitavelmente o comportamento e o desempenho das organizações (JOSKOW, 1995, p. 252–4).

A Nova Economia Institucional facilita a compreensão de como e porque os elevadíssimos custos de oportunidade e de transação e os obstáculos para ganhos de eficiência podem resultar tanto das ações e regulações das autoridades públicas quanto das relações de parasitismo e captura com agências governamentais e servidores públicos.

O ponto de partida da NEI é a visão de que as instituições – regras do jogo, normas ou restrições ao comportamento não cooperativo dos indivíduos – importam. Isso porque elas moldam a percepção dos agentes sobre suas estratégias e influenciam, assim, a eficiência do sistema econômico. Sob tal perspectiva, as instituições formais (leis, por exemplo) e informais (convenções) emergem e transformam-se ao longo do tempo para estabelecer as bases para a produção, troca e distribuição. Além, disso as instituições também operam para indicar possíveis formas de organização que as unidades econômicas (empresas, entre outras) podem adotar para relacionar-se ou competir (NORTH, 1990).

A Nova Economia Institucional propõe-se a investigar como determinados traços do ambiente de instituições políticas e econômicas impedem (ou fomentam) a ação empresarial, a alocação eficiente dos recursos, a identificação e correção dos erros (de otimismo ou pessimismo) existentes no processo de mercado. De acordo com a NEI, a prosperidade econômica das nações refere-se fundamentalmente a um fenômeno institucional. Sendo assim, o desempenho econômico distinto entre as nações parece ser resultado da evolução de uma matriz de instituições políticas e econômicas inclusivas, ou seja, competitivas e promotoras da coordenação das ações individuais, alocação eficiente dos recursos e disposição contínua de poupar, investir e inovar (ROBINSON; ACEMOGLU, 2012).

Vale ressaltar que instituições inclusivas estão fortemente ligadas àquelas regras do jogo que premiam, por sua vez, a liberdade econômica, e por isso referem-se a à ausência de restrições e existência de oportunidades para que os agentes possam exercer as suas ações empresariais e trocar direitos de propriedade de maneira impessoal através do mercado, e não via governo (NORTH, 1990).

A agenda de pesquisa sobre economia institucional pode acomodar diferentes níveis de análise, como bem destaca o ganhador do prêmio Nobel por suas obras em Economia dos Custos de Transação, Oliver Williamson (1993, p. 112). Segundo ele, a NEI trabalha com três níveis interdependentes – o ambiente institucional (regras do jogo político e econômico, traços do marco regulatório, etc), a estrutura de governança (arranjo institucional que permite as transações acontecerem, executando assim um negócio) e o indivíduo. Vale ressaltar que o ambiente institucional se refere ao conjunto de regras do jogo político e econômico capazes de marcarem os incentivos para os agentes buscarem maneiras de trocar direitos de propriedade.

Por sua vez, a decisão por um determinado arranjo organizacional, ou seja, uma estrutura de governança é fortemente influenciada pelos sinais do ambiente das instituições.

Este trabalho investiga uma parte do mercado de serviços de educação superior privada através da perspectiva novo institucionalista (ASHFORD; BISWAS, 2010; FERRIS, 1991; KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018). Desse modo, conjectura-se que ambientes com elevados custos de transação incentivam modos de governança mais controlados para reagir às várias fontes de incerteza que variam dos critérios de avaliação de desempenho das IES privadas (e/ou de seus cursos) até contingências do ambiente político-econômico. Sendo assim, examinar os principais documentos normativos que regem o ensino superior no Brasil pode fornecer pistas sobre duas consequências (não intencionais) potencialmente controversas. Uma delas é a geração de barreiras à entrada a novos concorrentes no mercado de serviços de educação superior privada; a outra é o aumento dos incentivos para estruturas de governança cada vez mais distantes do mercado competitivo como os arranjos institucionais híbridos e hierárquicos que parecem caracterizar os conglomerados educacionais. Naturalmente as IES privadas lidam com inúmeras fontes de incerteza, demandam e ofertam serviços que envolvem esquemas de relacionamento de longo prazo com importantes efeitos para a sua reputação. Ademais, as instituições de ensino fazem investimentos em ativos físicos e humanos altamente específicos (por exemplo criação de infraestrutura física para credenciamento e continuidade da oferta de determinados cursos, treinamento de quadro de funcionários administrativos e docentes qualificados, submetidos a avaliação de desempenho e alinhamento com exigências das autoridades regulatórias). Em resposta a tal cenário, as IES privadas continuamente revisam suas escolhas de governança e arranjos institucionais para honrarem seus contratos de serviços de educação superior de qualidade e acessível em um mercado em contínua expansão e transformação.

A NEI oferece elementos para examinar estratégias de firmas que explicitam a relevância de traços do ambiente institucional (marco regulatório) e as variáveis transacionais (incerteza, duração das transações, frequência e especificidade de ativo/investimento ou custo irrecuperável), que por sua vez, moldam as decisões sobre arranjos organizacionais e afetam inevitavelmente sobre o comportamento do setor (JOSKOW, 1995, p. 252–4).

3. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa partiu de uma revisão da literatura sobre os aspectos institucionais relacionados à liberdade econômica, valendo-se das contribuições da Nova Economia Institucional (NEI) e da Teoria da Escolha Pública para apresentar o esquema analítico para avaliar o setor de educação superior no Brasil. Tal esquema sugere que a ação do Estado (com destaque para as regras formais do jogo, que compreendem a regulação do setor) tem poder para interferir na estrutura, na conduta e no desempenho do setor de educação superior.

Para tratar este tipo de objeto é necessário recorrer à análise qualitativa, documental e exploratória, que, se por um lado não permite generalizações, por outro permite capturar nuances não reveladas por dados secundários agregados, como por exemplo as dificuldades práticas e operacionais impostas por certos tipos de normas e imposições legais. Há aqui o entendimento de que tais abordagens são coerentes com o objetivo do presente trabalho de identificar possíveis obstáculos ao funcionamento setorial, decorrentes da intervenção normativa do poder público.

Tratando-se de um trabalho de caráter qualitativo, a “palavra escrita ocupa lugar de destaque nessa abordagem, desempenhando um papel fundamental tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados”(GODOY, 1995a, p. 62). Em relação à pesquisa documental, Godoy (1995 b) argumenta que os documentos constituem uma fonte importante de dados para estudos qualitativos. Assim, para a autora:

O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental. (GODOY, A. S., 1995 b, p. 21)

O corpus da presente análise (ou seja, os documentos que serviram de fonte para a presente investigação) é constituído pelas seguintes normas que afetam os cursos de graduação presencial: Constituição Federal (BRASIL, 2020); Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995); Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no Brasil; Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004c); Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 (BRASIL, 2004a); Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b); Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014); Lei nº 13709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018a); Decreto nº 6.245, de 4 de abril de 2008 (BRASIL, 2008a); Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a); Portaria MEC nº 1.342/2012 (BRASIL, 2012); Portaria MEC nº 2.051/2004 (BRASIL, 2004b); Portaria Normativa MEC nº 40/2007 (BRASIL, 2007a); Portaria MEC nº 794/2013 (BRASIL, 2013); Portaria MEC nº 20/2017 (BRASIL, 2017b); Portaria MEC nº 21/2017 (BRASIL, 2017c); Portaria MEC nº 315/2018 (BRASIL, 2018b); Portaria MEC nº 2.117/2019 (BRASIL, 2019a); Portaria Normativa MEC nº 840/2018 (BRASIL, 2018c); Portaria MEC nº 501/2018 (BRASIL, 2018d); Portaria INEP nº 586/2019 (BRASIL, 2019b); Resolução CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018e); Resolução CES nº 2, de 18 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b); Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (BRASIL, 2015): Dispõe sobre as orientações de natureza procedimental a serem aplicadas pelos órgãos de regulação e observância compulsória pelas instituições de ensino superior.

Por sua vez, a pesquisa tem caráter exploratório porque este tipo de investigação é orientado para a descoberta (HAIR et al., 2005), abrindo caminhos para novas investigações mais aprofundadas. Do mesmo modo, Theodorson e Theodorson (1970) definem o estudo exploratório como um estudo preliminar, cujo principal propósito é proporcionar a familiarização com o fenômeno investigado, de modo a permitir que estudos mais aprofundados sejam elaborados com maior grau de compreensão e precisão.

Como técnica de investigação qualitativa, a pesquisa analisará o conteúdo dos documentos normativos que regem o ensino superior no Brasil, discriminados acima. O conjunto de evidências textuais extraídas da legislação será classificado em categorias conforme o tipo de impacto que aquela intervenção normativa pode causar sobre as IES. Tal opção decorre do fato de que as questões normativo-regulatórias estão entre as que mais afetam negativamente o desempenho do Brasil nos levantamentos internacionais sobre a competitividade global, como aponta o “*The Global Competitiveness Report*” (WORLD ECONOMIC FORUM; SCHWAB, 2019) e, indiretamente, sobre o grau de facilidade de se fazer negócios, como retratado pelo relatório *Doing Business* (THE WORLD BANK, 2020).

A realização de uma análise interpretativa do conteúdo dos documentos normativos serve para traçar recorrências e padrões de intervenção que impõem obstáculos ao desenvolvimento setorial. Nesse sentido, Bardin (1977) define como análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 45)

Adicionalmente, Flick (2009) mostra que:

A análise do conteúdo é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material - desde produtos da mídia até dados de entrevista. Um de seus aspectos essenciais é o emprego de categorias obtidas, com frequência, de modelos teóricos: as categorias são trazidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste, embora sejam, repetidas vezes, avaliadas contrastivamente a esse material e, se necessário, modificadas. (FLICK, 2009, p. 291)

As categorias analíticas associadas aos padrões de intervenção, estão alinhadas com a perspectiva da nova economia institucional, segundo a qual o intervencionismo normativo, por parte do Estado, pode contribuir para gerar barreiras à entrada a novos concorrentes no mercado de serviços de educação superior privada, em função da barreira econômica criada pelos custos relacionados ao cumprimento das normas; e incentivar estruturas de governança que se distanciam do mercado competitivo, envolvendo arranjos institucionais híbridos e hierarquizados que parecem prevalecer nos conglomerados educacionais. Desse modo, as categorias elencadas procuram discriminar os impactos de caráter administrativo, didático-pedagógico, econômico financeiro, patrimonial e regulatório.

Na categoria "Regulatória" são classificadas evidências textuais das normas que regem o funcionamento das IES, afetando aspectos como a credenciamento e credenciamento de IES, sua forma de organização, a oferta de cursos, sua regularidade, avaliação de sua qualidade e limites de atuação. Normas com essa característica podem afetar o grau de concorrência, ao levantar uma barreira legal à entrada de competidores.

Na categoria "Administrativa" são classificadas evidências textuais de normas que afetam a gestão empresarial das IES. Normas com essa característica podem contribuir para incentivar estruturas de governança mais hierarquizadas, burocratizadas e, portanto, menos compatíveis com o perfil de mercados competitivos.

Na categoria "Didático-Pedagógica" são classificadas evidências textuais que explicitam a interferência em diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e características do corpo docente, interferindo nos objetivos finais das IES, que envolvem a produção do conhecimento e o processo de ensino e aprendizagem. Um dos riscos para a liberdade econômica da excessiva definição centralizada de componentes de caráter didático-pedagógicos é o de criar uma visão forçadamente homogênea de cada campo de conhecimento, limitando as possibilidades de desenvolvimento de inovações.

Na categoria "Econômico-Financeira" são classificadas evidências textuais de dispositivos, existentes nas normas, que afetam diretamente os custos e o fluxo de caixa das IES. Normas com essas características contribuem para levantar barreiras econômicas à entrada de concorrentes no setor.

Na categoria "Patrimonial" são classificadas evidências textuais de elementos que impõem exigências diretas relacionadas ao ativo patrimonial das IES. Essa também é uma categoria associada à criação de barreiras econômicas à entrada.

Para tratamento computacional do conteúdo dos documentos normativos que regem o ensino superior e que afetam as IES não públicas é utilizado o software R e o pacote de análise qualitativa de dados RQDA.

4. Descrição dos Resultados

Após leitura e codificação, utilizando o software RQDA, dos 24 textos normativos identificados como relevantes para a execução do trabalho, foram encontradas 263 evidências textuais distribuídas entre as 5 categorias analíticas associadas aos padrões de intervenção, alinhadas com a perspectiva teórica adotada. A maior parte das evidências se concentrou na categoria "Regulatória", com 171 recorrências, sugerindo o poderio dos dispositivos

normativos para afetar questões que podem criar barreiras à entrada, ao definir as exigências sobre quem entra e permanece no setor. Também mereceu destaque a categoria “Administrativa”, com 45 recorrências, mostrando que a ação normativa do Estado induz à criação de estruturas de governança mais hierarquizadas, burocratizadas, aumentando os custos de transação das IES. Já na categoria “Didático-Pedagógica” foi encontrado um número relativamente baixo de evidências textuais. A hipótese para tanto, que pode ser objeto de trabalhos futuros, é de que a intervenção no campo “Didático-Pedagógico” se dá, sobretudo, nas diretrizes curriculares nacionais de cada curso, que estavam fora do escopo desta pesquisa. Na categoria “Econômico-Financeira” foram encontradas 23 evidências textuais extraídas dos documentos normativos, onde é identificada a imposição de custos às IES não públicas. Por fim, na categoria “Patrimonial” foram encontradas 15 evidências textuais em que a intervenção normativa impõe impacto patrimonial direto às IES. A tabela abaixo sintetiza o número de ocorrências encontradas por documento normativo e categoria analítica.

Tabela 1 - Número de evidências textuais por categoria e documento normativo

Legislação	CATEGORIAS					TOTAL
	Regula- tória	Adminis- trativa	Didático- Pedagógica	Econômico- Financeira	Patri- monial	
Constituição Federal de 1988	2	0	0	0	0	2
Lei nº 9.131/1995	2	2	0	1	0	5
Lei nº 9.394/1996	11	4	0	2	0	17
Lei nº 10.861/2004	18	1	0	0	0	19
Lei nº 10.870/2004	1	0	0	1	0	2
Lei nº 11.788/2008	0	2	2	2	0	6
Lei nº 13.005/2014	0	0	1	0	1	2
Lei nº 13709/2018	0	0	0	0	1	1
Decreto nº 6.245/2008	3	0	0	0	0	3
Decreto nº 9.235/2017	59	6	0	6	5	76
Portaria nº 1.342/2012	4	0	2	0	0	6
Portaria MEC nº 2.051/2004	11	1	0	1	0	13
Portaria MEC nº 2.117/2019	8	0	0	0	0	8
Portaria Normativa MEC nº 40/2007	5	1	0	3	0	9
Portaria MEC nº 794/2013	3	2	0	0	0	5
Portaria MEC nº 20/2017	9	0	0	0	0	9
Portaria MEC nº 21/2017	4	3	0	0	0	7
Portaria MEC nº 315/2018	23	11	0	3	5	42
Portaria Normativa MEC nº 840/2018	4	2	0	0	0	6
Portaria MEC nº 501/2018	0	1	0	0	0	1
Portaria INEP nº 586/2019	0	2	0	0	0	2
Resolução CES nº 7/2018	1	7	4	1	0	13
Resolução CES nº 2/2007	3	0	0	0	0	3
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação	0	0	0	3	3	6
TOTAL	171	45	9	23	15	263

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, serão apresentadas cada uma dessas categorias. Procurar-se-á ilustrar algumas das evidências textuais mais representativas da intervenção normativa, identificadas na pesquisa, com potencial para criar desafios à gestão de IES não públicas.

A categoria “Regulatória”

A categoria “Regulatória” foi a que apresentou a maior recorrência de evidências textuais. Vale destacar que a Constituição Federal brasileira já estabelece que cabe à União legislar sobre a educação, deixando claro que o ensino privado será submetido à regulação do Poder Público, que estabelece e avalia seus operadores, conforme artigos 22 e 209 da Carta.

O Decreto 9235/2017, no 1º parágrafo do artigo 1º, reforça que “A regulação será realizada por meio de atos autorizativos de funcionamento de IES e de oferta de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu no sistema federal de ensino” (BRASIL, 2017a). A LDB estabelece que o sistema federal de ensino é constituído pelas instituições de ensino mantidas pela União; pelas instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos federais de educação (BRASIL, 1996).

Existe todo um conjunto de regras para uma IES obter autorização de funcionamento. Nesse sentido, o artigo 42º do Decreto 9235/2017 estabelece que tal processo envolve “análise documental, avaliação externa in loco realizada pelo Inep e decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação” (BRASIL, 2017a).

Quanto à organização das IES, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, caracteriza as Universidades e, ao fazê-lo, já estabelece condições relacionadas aos meios para se atingir os fins a que destinam as universidades. Tais meios, por envolverem questões que dizem respeito à titulação e regime de trabalho de seus docentes, impondo custos às instituições e criando barreiras organizacionais (BRASIL, 1996).

Adicionalmente, o Decreto nº 9235 estabelece os requisitos necessários às IES privadas para solicitar credenciamento como universidade: 60% dos cursos reconhecidos com conceito satisfatório; programa de extensão institucionalizado; programa de iniciação científica orientado; conceito institucional maior ou igual a quatro; pelo menos quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos; ausência de penalização administrativa nos últimos dois anos (BRASIL, 2017a). A legislação cria uma distinção normativa entre Universidades, Centros Universitários e Faculdades. Tal distinção pode ser encontrada no Decreto nº 9235/2017, que já estabelece em seu artigo 15º que as instituições privadas são credenciadas inicialmente como faculdades e qualquer alteração de organização se dará em processo de credenciamento.

Para se caracterizar como um Centro Universitário, além dos requisitos gerais que abarcam qualquer IES, são exigidos os seguintes critérios: 20% do corpo docente contratado em regime de tempo integral de trabalho; um terço dos docentes com titulação de mestrado ou doutorado, pelo menos oito cursos de graduação reconhecidos com conceito satisfatório; programa de extensão institucionalizado; programa de iniciação científica orientado; conceito institucional maior ou igual a quatro; pelo menos quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos; ausência de penalização administrativa nos últimos dois anos (BRASIL, 2017a).

A diferença quanto ao tipo de organização é fundamental, pois afeta diretamente seu grau de autonomia. Para as universidades e os centros universitários há mais liberdade e autonomia. Vai nesse sentido o disposto no artigo 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que garante autonomia às universidades, entre outras, para “criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior”; “fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes”; “fixar o número de vagas”; “elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos”; “conferir graus, diplomas e outros títulos”;

“administrar os rendimentos e deles dispor”; “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas” (BRASIL, 1996).

Os centros universitários contam com um grau de autonomia bastante semelhante ao das universidades. Sobretudo em relação à possibilidade de criar cursos e expandir vagas, caso as próprias instituições enxerguem demanda potencial. O artigo 40º do Decreto 9235/2017 vai nesse sentido. Esse é um ponto em que a regulação normativa pode afetar a rentabilidade das instituições.

Vale contrastar com o tratamento é dado às faculdades, para as quais a “oferta de cursos de graduação em faculdades, nos termos deste Decreto, depende de autorização prévia do Ministério da Educação” (BRASIL, 2017a). Há uma ampla lista de exigências e procedimentos burocráticos para a solicitação de novas vagas. A Portaria do MEC 20/2017, que atualmente disciplina o assunto, estabelece, entre outras, as seguintes exigências: atos autorizativo e de reconhecimento (ou recredenciamento) vigentes; conceitos institucional e de cursos igual ou superior a três; comprovação da existência de demanda pelo curso; inexistência de penalidades (nos dois últimos anos) ou supervisão institucional vigentes; “inexistência de pedido anteriormente deferido, total ou parcialmente, para o mesmo curso, anterior a 1 (um) ano” (BRASIL, 2017b).

A regulação estabelece os critérios de avaliação a que todas as IES não públicas e federais estão submetidas. O componente mais conhecido da avaliação do ensino superior é o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE), que vai compor o Conceito Preliminar de Curso (CPC), que procura aferir “o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação” (BRASIL, 2004c).

Um resultado insatisfatório no CPC implicará exigência de ajustes, por parte do Ministério da Educação (MEC). Caso os ajustes não sejam atendidos satisfatoriamente no período de um ano, o MEC poderá determinar desativação de cursos e habilitações, intervenção na instituição, suspensão temporária de autonomia ou até descredenciamento da IES. O processo de ajuste é celebrado em protocolo de compromisso, contendo: i) o diagnóstico das condições institucionais; ii) os encaminhamentos que serão dados visando à superação das dificuldades encontradas; iii) os prazos para tal superação; iv) a criação de uma comissão da instituição para acompanhar o cumprimento do protocolo (BRASIL, 2004c).

A regulação abrange também a carga horária e a duração, em anos, dos cursos. Inicialmente, mostra-se rígida quanto as quantidades de horas para cada grupo de cursos. Nesse sentido, a normatização acabou com uma prática que era comum no mercado, de informar o número de horas-aula do curso, que variavam bastante de instituição para instituição. Não interveio na duração da hora-aula, mas estabeleceu que a carga mínima seria computada em termos de horas-relógio, por grupos de curso, a ser cumprida em 200 dias de trabalho anuais (BRASIL, 2007b).

Esse tipo de medida tem impactos em termos da quantidade de horas-aula que precisam ser pagas aos docentes pelas IES. No entanto, a própria legislação cria mecanismos que tendem a atenuar esse tipo de impacto. Nesse sentido, estabelece que “Os estágios e atividades complementares dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, não deverão exceder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, salvo nos casos de determinações legais em contrário” (BRASIL, 2007b).

Adicionalmente, regulamentou-se a curricularização da extensão ao se estabelecer que “As atividades de extensão devem compor, no mínimo, 10% (dez por cento) do total da carga horária curricular estudantil dos cursos de graduação, as quais deverão fazer parte da matriz curricular dos cursos” (BRASIL, 2018e). Além disso, em dezembro de 2019, aprovou-se que as “IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização

pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso” (BRASIL, 2019a).

A categoria “Administrativa”

As evidências da categoria “Administrativa” apontam para as exigências legais que acabam impondo às IES a necessidade de alguma estrutura de apoio, não diretamente relacionada às atividades de ensino, produção e difusão do conhecimento. Essas estruturas tendem a se hierarquizar e burocratizar para atender às normas governamentais. Para ilustrar, vale destacar as obrigações impostas às IES para os processos relativos aos vínculos de estágio de seus estudantes. Além de obrigar as IES a indicarem “professor orientador, da área a ser desenvolvida no estágio, como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades do estagiário” (BRASIL, 2008b), a legislação ainda impõe às instituições de ensino a obrigação de “avaliar as instalações da parte concedente do estágio” (BRASIL, 2008b).

As normas também exigem das IES uma estrutura própria de avaliação, as Comissões Próprias de Avaliação, cujas características são regulamentadas pela Portaria 2051/2004 e envolvem: a “necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada”, não podendo haver maioria absoluta de qualquer segmento representado; a “atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior” (BRASIL, 2004b).

Processos da avaliação, como o ENADE, ou de fornecimento de informações ao MEC, em função do Censo do Ensino Superior, geram uma série de demandas de informação no interior de cada IES. Nesse cenário, as normas impõem estabelecer responsabilidades. Para atender às funções relacionadas a essas responsabilidades, a Portaria MEC 21/2017 estabeleceu a necessidade das IES criarem a figura do Pesquisador Institucional “que será responsável por prestar as informações no sistema e-MEC, relativas às atualizações cadastrais e à tramitação de processos regulatórios vinculados às respectivas instituições, bem como pelos elementos de avaliação” (BRASIL, 2017c). Tais informações incluem aquelas pertinentes ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), o que, dada a magnitude do evento, demanda uma série de recursos da instituição.

A regulação também torna obrigatória a criação de uma estrutura própria para a digitalização do acervo das IES: “A IES deverá constituir comitê gestor para elaborar, implementar e acompanhar a política de segurança da informação relativa ao acervo acadêmico” (BRASIL, 2018b). Do mesmo modo, a curricularização da extensão demanda acompanhamento sistemático e, conseqüentemente, estrutura própria. É isso que prevê a Resolução CES 7/2018, ao estabelecer que as “atividades de extensão devem ser sistematizadas e acompanhadas, com o adequado assentamento, além de registradas, fomentadas e avaliadas por instâncias administrativas institucionais, devidamente estabelecidas, em regimento próprio” (BRASIL, 2018e).

A categoria “Didático-Pedagógica”

Os textos normativos explicitam o poder da Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior em atuar sobre os referenciais e diretrizes curriculares dos cursos de superiores de graduação. Nesse sentido, o artigo 7º da Portaria 1342/2012 estabelece que compete à Diretoria de Política Regulatória “subsidiar as ações de concepção e atualização dos referenciais e diretrizes curriculares dos cursos de superiores de graduação” (BRASIL, 2012).

A legislação também interfere quando determina percentuais de carga horária que devem ser destinados a determinadas atividade, como extensão universitária. Cada curso, cada

região, cada instituição tem suas especificidades e dificilmente pode-se estabelecer se determinada proporção mínima é a mais adequada. No entanto, a legislação, taxativamente, estabeleceu um “piso” legal, assegurando “no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária” (BRASIL, 2014), que devem “fazer parte da matriz curricular dos cursos” (BRASIL, 2018e).

Adicionalmente, vale observar que a legislação, por meio da lei 1788/2008, estabelece que o “estágio poderá ser obrigatório ou não-obrigatório, conforme determinação das diretrizes curriculares da etapa, modalidade e área de ensino e do projeto pedagógico do curso” (BRASIL, 2008b). Ressalve-se que exigir que haja referência a estágio supervisionado, mesmo que não seja obrigatório, nos projetos pedagógicos dos cursos para que o estudante possa ter a oportunidade de estagiar interfere em como as instituições podem elaborar seus respectivos projetos.

A categoria “Econômico-Financeira”

A análise do conteúdo das normas que afetam o ensino de graduação presencial revelou 23 evidências textuais que afetam diretamente questões econômico-financeiras das IES. Para ilustrar a presente categoria serão apresentados três pontos importantes de impacto: i) as exigências de títulos e de regime de trabalho dos professores; ii) as exigências relacionadas à bibliografia básica; e iii) as exigências relacionadas à digitalização do acervo de documentos da IES. Em relação às exigências de títulos dos professores, o artigo 66º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece, como linha geral, que a “preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado” (BRASIL, 1996).

Assim, para lecionar em uma IES, é necessário no mínimo uma pós-graduação lato sensu. Uma das críticas que se faz a esta exigência é que pode excluir profissionais experientes da possibilidade de convívio com os alunos. Em relação às universidades, além da exigência de “um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado”, exige-se, ainda, “um terço do corpo docente em regime de tempo integral” (BRASIL, 1996). No entanto, o professor em regime integral de trabalho não pode dedicar mais de 20 horas à sala de aula, o que o torna um profissional “caro” para as instituições. A justificativa apresentada é de que, em uma universidade, as demais horas deveriam ser dedicadas a atividades como pesquisa e extensão. Uma reflexão que emerge é se, com esse tipo de exigência, o Estado já não está definindo os meios para se atingir determinado fim e inibindo o processo de descoberta de outros caminhos para ativar a pesquisa e a extensão, por parte das próprias IES.

Também merecem destaque as exigências em relação à bibliografia básica a ser disponibilizada pelas IES, que implicam grande volume de gastos com um mesmo título, além da ocupação do espaço físico da biblioteca com menor disponibilidade de títulos. Acontece que esse é um item muito importante da avaliação. Nesse sentido, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (BRASIL, 2015) estabelece que, para obter um conceito 5 neste item, é necessário que todos componentes curriculares (disciplinas) de todos os cursos contem com, pelo menos, três obras na bibliografia básica e que um exemplar de cada obra esteja disponível para menos de 5 alunos de cada turma que curse aquele componente.

Outra exigência legal com forte impacto nas despesas das IES envolve as normas para a digitalização, indexação, recuperação e reprodução de seu acervo acadêmico digital. Com o intuito de garantir “a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais, nos termos da legislação” (BRASIL, 2017a), tal exigência envolve, inclusive a “utilização de certificação digital padrão ICP-Brasil, conforme disciplinada em lei,

pelos responsáveis pela mantenedora e sua mantida, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica do acervo” (BRASIL, 2018b).

Há outras evidências de menor impacto econômico-financeiro, como taxas que são exigidas das instituições. Ilustram esse tipo de exigência a instituição da taxa de avaliação *in loco* para “solicitação de credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (BRASIL, 2004a).

A categoria “Patrimonial”

Uma das principais questões relacionadas à categoria “Patrimonial”, revelada pelas evidências textuais extraídas da matriz regulatória, está associada ao fato de que as “IES e suas mantenedoras, integrantes do sistema federal de ensino, ficam obrigadas a manter, sob sua custódia, os documentos referentes às informações acadêmicas” (BRASIL, 2018b), garantindo o acesso facilitado à tais documentações, pois conduz à necessidade de adaptação da estrutura organizacional da IES para atender à norma, além de local físico para a referida manutenção do acervo acadêmico, pois contempla grande quantidade de documentos físicos. Tai documentos estão especificados no Código de Classificação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Fim das Instituições Federais de Ensino Superior e na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Fim das Instituições Federais de Ensino Superior, aprovados pela Portaria AN/MJ nº92, de 23 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011), que devem ser mantidos permanentemente.

Como a regulação estabelece que o “representante legal da mantenedora responderá, nos termos da legislação civil e penal, pela guarda e manutenção do acervo acadêmico das instituições mantidas, inclusive nos casos de negligência ou de utilização fraudulenta” (BRASIL, 2018b), o grau de coerção das novas regras, responsabilizando pessoal e diretamente o dirigente da IES e o representante legal da mantenedora, tende a provocar um investimento forçado da IES em infraestrutura local, além de investimentos em tecnologia e do aumento de gastos com pessoal para se adequar ao processo de digitalização do acervo acadêmico.

5. Considerações Finais

Para um diagnóstico dos problemas atuais decorrentes das regras que regem o ensino superior, com ênfase na graduação presencial das IES não públicas, o presente trabalho valeu-se das contribuições teóricas da nova economia institucional, segundo a qual as regras do jogo formatam o sistema de incentivos, de modo que os traços do ambiente institucional e os custos de transação que dele emergem ajudam a entender o grau de eficiência na alocação dos recursos, quer seja em uma economia, quer seja em um determinado setor. Assim, um ambiente com elevados custos de transação, como revelou ser o setor de educação superior, pode produzir consequências, não antecipadas, como barreiras à entrada de novos competidores e estruturas empresariais mais hierarquizadas e burocratizadas, para atender as demandas do regulador. Nesse sentido, vale observar que os quatro maiores grupos educacionais que atuam no segmento de educação superior não pública já detêm 31,6% do mercado.

Vale destacar que, em relação ao desempenho setorial, do ponto de vista da qualidade dos serviços, a despeito do longo histórico de regulação, não houve resultados expressivos, em termos de impactos internacionais. Nesse sentido, apenas 12 IES brasileiras aparecem listadas entre as 1000 melhores do THE Ranking, das quais apenas duas são instituições não públicas. Ademais, os grandes grupos educacionais nacionais não figuram nem entre as melhores instituições de ensino superior brasileiras. Em relação à eficiência no uso dos recursos deve-se ponderar a respeito da ociosidade e altas taxas de evasão no ensino superior brasileiro. O último

Censo da Educação Superior (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020) revelava que apenas cerca de 30% das vagas novas tinham sido preenchidas em 2018 (o percentual de ociosidade, mesmo antes da crise, em 2014, já era mais de 50%) e que desde 2013 a taxa de evasão das IES não públicas não é inferior a 27%. Desse modo, tentativas do governo de “desenhar” o mercado e ajustá-lo à visão governamental de qual a demanda a ser atendida não parecem ter sido muito produtivas.

A análise do conteúdo dos principais documentos normativos relacionados ao ensino de graduação presencial revelou que a regulação, ao criar inúmeras regras e exigências para obter a autorização, o credenciamento ou o recredenciamento de uma IES acabam criando barreiras legais à entrada no setor. Existe forte incentivo para que as IES se tornem universidades ou centros universitários, em função de seu grau de autonomia. Afinal, ter liberdade para abrir cursos ou aumentar vagas é muito importante para instituições não públicas, que precisam manter sua sustentabilidade financeira. No entanto, as IES novas começam como faculdades, que dependem de autorização governamental para aumentar suas vagas ou oferecer um novo curso. Considerando-se a elevada ociosidade de vagas já na etapa inicial, que é possível observar ao longo dos anos, trabalhos futuros podem investigar se tal fenômeno não decorre de projetos que superestimam a oferta de vagas, quando solicitam autorização para funcionamento, em decorrência das imposições legais para aumentar a oferta, caso isso venha a ser desejável no futuro. As normas de caráter regulatório tratam, ainda, de questões como avaliação e carga horária. Em ambos os casos, existem rigidezes e depois flexibilizações.

No caso da avaliação das IES, um CPC negativo, motivado por um mau desempenho dos estudantes no ENADE, resulta em uma visita avaliativa *in loco*. Um ponto a chamar a atenção é que os estudantes não têm incentivos concretos para se empenhar na prova do ENADE. Trata-se de componente curricular obrigatório, em que basta que o estudante compareça à prova. Por sua vez, os critérios avaliados na visita *in loco*, diferem significativamente daqueles do CPC, o que produz discrepâncias nos resultados. Por exemplo, um curso avaliado com um CPC 2 pode passar a um conceito de curso (CC) 4.

Em relação a carga horária, as normas são bastante rígidas em relação à carga horária mínima e à consequente duração do curso. No entanto, dispositivos que envolvem aceitar que estágio e atividades complementares componham até 20% da carga horária do curso, atividades de extensão 10% e a possibilidade de que até 40% dos componentes curriculares de um curso presencial sejam cumpridos por EaD acabam flexibilizando as exigências de carga horária. Não cabe a esse trabalho questionar a validade de tais atividades. O que se questiona aqui é a determinação legal de um modelo único, válido para diferentes cursos, instituições, regiões e nichos de mercado. Como o conhecimento é local, fragmentado e disperso fica muito difícil que o planejamento e normatização centralizados do governo consigam prever todas as consequências de suas políticas, o que acaba gerando um ciclo de novas intervenções normativas.

A análise dos documentos normativos também revelou que diversas regras levam a criação de estruturas para atender suas demandas, ampliando custos de transação. Assim acontece quando são estabelecidas exigências relacionadas aos processos de avaliação do ensino superior, fornecimento de dados para o Censo, sistemas informatizados para interação com o MEC, exigências relacionadas à digitalização de documentos, ao acompanhamento e supervisão de estágios, ao acompanhamento de atividades complementares e de extensão. Toda essa estrutura hierarquizada e burocratizada gera custos para as instituições e engessa processos internos.

Entre as categorias analíticas propostas, a relacionada às questões Didático-Pedagógicas foi a que apresentou menos evidências textuais, possivelmente porque os documentos elencados não adentravam na esfera dos cursos, onde as diretrizes curriculares nacionais são mais específicas em relação a esse tipo de conteúdo. No entanto, fica explícito o papel atribuído à

Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES) para atuar sobre referenciais e diretrizes curriculares dos cursos superiores de graduação.

Diversas normas afetam financeiramente as IES privadas, desafiando seus gestores, conforme tratado na categoria analítica denominada “Econômico-Financeira” no trabalho. Vale destacar as exigências contidas no Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação, relacionadas ao referencial bibliográfico básico, que é um item muito sensível da avaliação institucional. São estipulados 3 títulos por componente curricular e para conseguir conceito 5 nesse item é necessário disponibilizar um exemplar para menos de cinco alunos. A constante atualização dos títulos de referências bibliográficas básicas implica frequentes aquisições de quantidades elevadas de exemplares de uma mesma obra, com fortes impactos sobre os custos. Ademais, uma das consequências deste tipo de exigência é a redução do ritmo de atualização do acervo bibliográfico e diminuição na possibilidade de acesso a uma maior variedade de títulos, até porque as bibliografias básicas e complementares passam a ocupar significativamente o espaço físico das bibliotecas das IES.

Adicionalmente, a regulação gera impactos patrimoniais. Em relação à esses impactos, merecem destaque as exigências de manutenção de grandes volumes de documentos físicos por longos período de tempo e da estrutura para sua digitalização indicada nas normas. Tudo isso gera impactos para as IES, em termos de espaço físico e de estrutura necessária para atender às normas, com efeitos sobre custos, contribuindo para gerar barreiras econômicas à entrada de competidores.

Nesse contexto, a análise do mercado de ensino superior revelou que a atuação do governo afeta diretamente as instituições não públicas de ensino superior. Por um lado, programas governamentais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) estimulam a demanda, enquanto programas de crédito “subsidiado” como Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior (Programa IES - MEC/BNDES) barateiam o custo de financiamento. Em relação a esse ponto, pesquisas futuras podem investigar se há relação entre o excesso de vagas apontado no presente trabalho, e os estímulos decorrentes daquele conjunto de programas. Por outro lado, a análise dos documentos normativos sugere que as atuais regras do jogo contribuem para criar barreiras legais e econômicas à entrada, além de favorecer arranjos institucionais híbridos e hierárquicos nos conglomerados educacionais.

Referências

ASHFORD, Richard; BISWAS, Shampa. Aid effectiveness, transaction costs and conditionality in the education sector. **International journal of Educational development**, [S. l.], v. 30, n. 5, p. 481–487, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Brasília-DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília-DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.870.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 2.051/2004**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2004. b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004. c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria Normativa MEC nº 40/2007**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2007. a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução CES nº 2, de 18 de junho de 2007**. Brasília-DF: MEC/CNE/CES, 2007. b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.245, de 4 de abril de 2008**. Brasília-DF: Presidência da República, 2008. a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6425.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008**. Brasília-DF: Presidência da República, 2008. b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11788.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria AN/MJ nº 92, de 23 de setembro de 2011**. Brasília-DF: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/index.php/legislacao-e-normas/legislacao-portarias/337-portaria-an-mj-n-92-de-23-de-setembro-de-2011>. Acesso em: 25 maio. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 1.342, de 14 de novembro de 2012**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13488-portn1342-14-11-2012&category_slug=junho-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 794/2013**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-794-de-23-de-agosto-de-2013-31041698>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília-DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação**. Brasília-DF: MEC/INEP, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2015/instrumento_cursos_graduacao_publicacao_agosto_2015.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Brasília-DF: Presidência da República, 2017. a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 20/2017**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2017. b. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380053/do1-2018-09-03-portaria-normativa-n-20-de-21-de-dezembro-de-2017--39379833. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 21/2017**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2017. c. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1284644/do1-2017-12-22-portaria-n-21-de-21-de-dezembro-de-2017-1284640-1284640. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13709, de 14 de agosto de 2018**. Brasília-DF: Presidência da República, 2018. a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 315/2018**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2018. b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=108221-portaria-315&category_slug=fevereiro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria Normativa MEC nº 840/2018**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2018. c. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/legislacao_normas/2018/portaria_normativa_GM-MEC_n840_de_24082018.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 501/2018**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2018. d. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/legislacao/2018/portaria_enade_2018_r-etificada.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Brasília-DF: MEC/CNE/CES, 2018. e. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 2.117/2019**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2019. a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria INEP nº 586/2019**. Brasília-DF: MEC/INEP, 2019. b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-586-de-9-de-julho-de-2019-191455014>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; SAES, Maria Sylvia Macchione; DE AZEVEDO, Paulo Furquim. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FERRIS, James M. Contracting and higher education. **The Journal of Higher Education**, [S. l.], v. 62, n. 1, p. 1–24, 1991.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 20–9, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior**. 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 30 mar. 2020.

JOSKOW, Paul L. The new institutional economics: alternative approaches: concluding comment. **Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft**, [S. l.], v. 151, n. 1, p. 248–259, 1995.

KLEIN, Karla; PIZZIO, Alex; RODRIGUES, Waldecy. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia Legal brasileira. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 39, n. 143, p. 455–474, 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Economic performance through time. **The American economic review**, [S. l.], v. 84, n. 3, p. 359–368, 1994.

ROBINSON, James A.; ACEMOGLU, Daron. **Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty**. London: Profile, 2012.

THE WORLD BANK. **Doing Business 2020: Doing Business**. Washington, DC: The World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and corporate change**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 107–156, 1993.

WORLD ECONOMIC FORUM; SCHWAB, S. **The Global Competitiveness Report 2019**. Geneva: World Economic Forum, 2019. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.