
CAPÍTULO 4

DESAFIOS DECORRENTES DA MATRIZ REGULATÓRIA EDUCACIONAL PARA O SETOR DE ENSINO SUPERIOR NÃO PÚBLICO PRESENCIAL NO BRASIL¹

Paulo Rogério Scarano²
Roberta Muramatsu³
Lucas Grassi Freire⁴
Marcelo Martins Pereira⁵
Jefferson Siqueira Alves⁶
Gabriela Laurentino Santana⁷

-
- ¹ Este trabalho é fruto de pesquisa financiada pelo Fundo MACKPESQUISA da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ² Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Ciências Sociais (área de concentração: Relações Internacionais) pela PUC/SP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.
- ³ Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, MPhil e PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus University of Rotterdam. É Professora Doutora do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Membro da Mont Pelerin Society, Society for the Advancement of Behavioral Economics e International Network of Economic Methodology.
- ⁴ Doutor em Política pela Universidade de Exeter e Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica. Integra, também, o corpo de investigadores do OBSERVARE/Universidade Autónoma de Lisboa. Venceu em 2018 o Michael Novak Award do Acton Institute.
- ⁵ Graduando em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Direito e Ciências Contábeis também pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua profissionalmente na área de Direito Tributário, Empresarial e Administrativo.
- ⁶ Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, MBA em Estratégia Corporativa pela Business School São Paulo e mestrando do Programa de Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua profissionalmente no segmento de saúde, com estratégias de precificação e reembolso de medicamentos no Brasil.
- ⁷ Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

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 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.

Classificação JEL: K23, L00; L80.

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 a 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 trata 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 irreversível), 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 à ausência de restrições e à 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; 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).

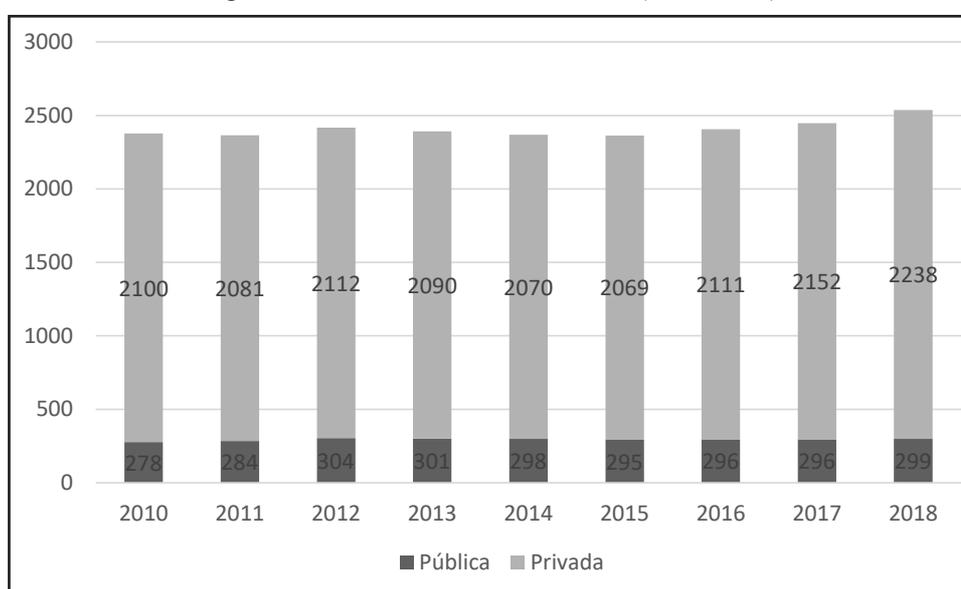
3. UM PANORAMA DO SETOR DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

As Instituições de Ensino Superior são categorizadas em Universidades; Centros Universitários; Faculdades; Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). No total de todas as categorias, as IES não públicas representam 88,2% de todas as 2.537 IES

identificadas no Censo da Educação Superior no Brasil, em 2018 (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019a).

Quando comparado o período compreendido entre 2010 e 2018, o maior número de IES foi registrado em 2018, quando chegou a 2.537 instituições, das quais 2.238 (88,2%) de caráter não público, conforme Figura 1, especialmente concentradas na categoria Faculdade.

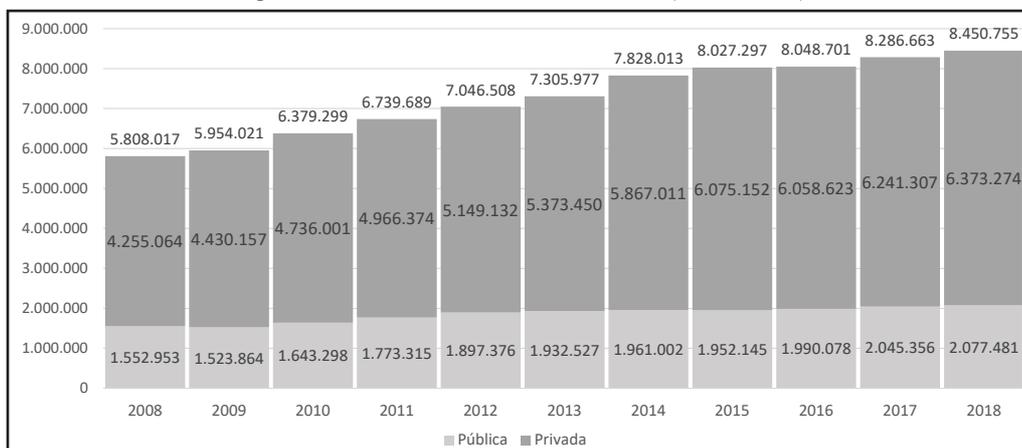
Figura 1: Número de Instituições de Educação Superior públicas e privadas registradas no Brasil entre 2010 e 2018, (INEP, 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados provenientes dos Censos de Educação Superior (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019b).

De acordo com dados do Censo da Educação Superior disponibilizado pelo INEP (2019b), em 2018, o número de matriculados em Instituições de Educação Superior chegou a um total de 8.450.755, também predominantemente comportadas pelas instituições privadas, que corresponderam a 75,4% do total de matrículas realizadas naquele ano. A Figura 2 apresenta a evolução no número total de matrículas realizadas em IES entre os anos de 2008 e 2018. Apesar de apresentar evolução ano a ano, as taxas de crescimento reduziram a partir de 2015 em diante. A hipótese mais provável para tal desaceleração é a dependência das IES privadas do nível de atividade econômica.

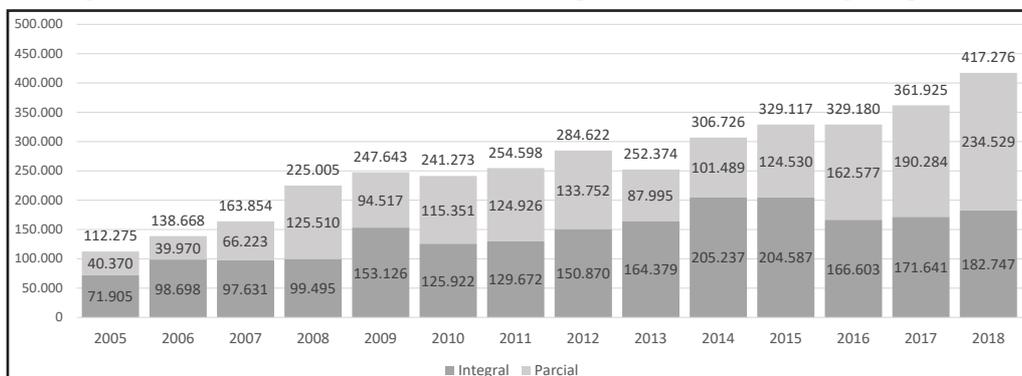
Figura 2: Número de matrículas em Instituições de Educação Superior públicas e privadas registradas no Brasil entre 2008 e 2018, (INEP, 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados provenientes dos Censos de Educação Superior (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019b).

É importante ressaltar que existem dois expressivos programas de incentivo ao acesso à educação superior gerenciados pelo governo federal: o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). O PROUNI iniciou suas atividades no 1º mandato do governo Lula, em 2005. Com o objetivo de oferecer bolsas integrais e parciais de graduação para jovens de baixa renda, oriundos de escolas públicas, por meio de renúncia fiscal, o PROUNI ampliou a oferta de bolsas integrais e parciais. A Figura 3 apresenta a evolução do número total de bolsas integrais e parciais, entre os anos de 2005 e 2018 pelo PROUNI.

Figura 3: Número de bolsas PROUNI ofertadas por ano, 2005-2018, integral e parcial

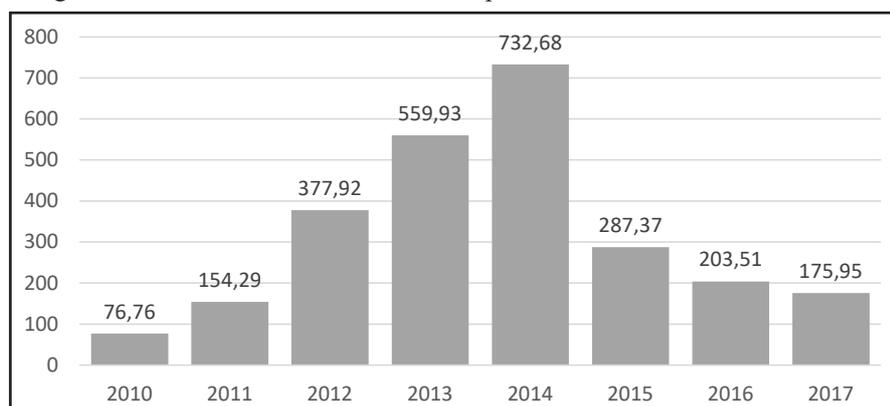


Fonte: Elaboração própria com dados provenientes do (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020).

O FIES, por sua vez, é vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem como objetivo oferecer crédito estudantil de até 100% para alunos de cursos de graduação privados. Representando outra grande fonte de demanda por educação superior privada, o FIES chegou a alcançar mais de 730 mil contratos em um único ano, 2014, representando cerca de 12,5% de todas as matrículas em IES não públicas naquele ano.

No entanto, com o aumento expressivo nos custos do programa, regras mais rígidas passaram a vigorar com o objetivo de restringir o financiamento para beneficiários que não fossem alvo do programa. A Figura 4 demonstra o número total de contratos assinados pelo FIES entre os anos de 2010 e 2017.

Figura 4 - Número de contratos assinados pelo FIES entre 2010 e 2017, em mil



Fonte: Elaboração própria com dados provenientes do (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020).

Desta forma, quando somados os dois programas (FIES e PROUNI), a participação direta do governo na demanda por educação superior privada é um relevante componente que pode interferir nos incentivos e no modelo de negócios de algumas das instituições de educação superior privada.

A tabela a seguir compara a participação do governo nos dois programas federais em relação ao total de matrículas em instituições particulares, entre os anos de 2010 e 2017.

Em anos anteriores à crise econômica brasileira, como em 2014, a participação total dos programas federais de incentivo à educação superior privada representou quase 17,7% de todas as matrículas realizadas no mesmo ano. Esta participação do governo, quando associada ao número de matrículas no ensino

superior público em 2014, representou cerca de 38% de toda a oferta de educação superior no país.

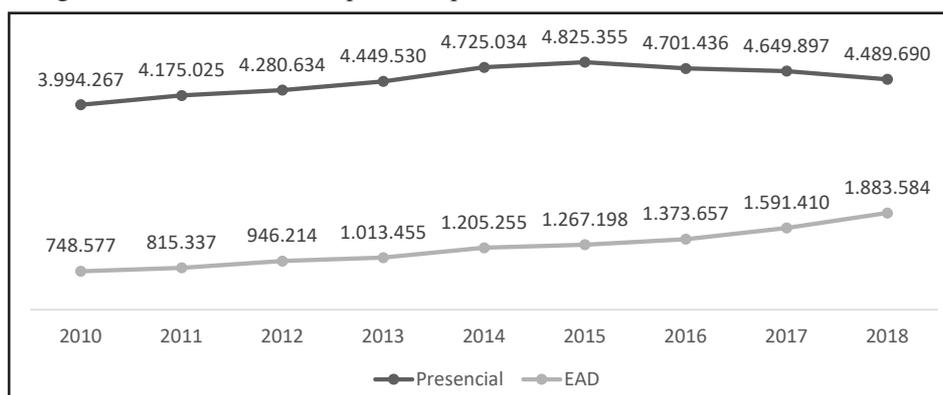
Tabela 1 - Comparativo entre demanda por ensino superior privado proveniente dos programas federais, em milhares

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PROUNI	241,27	254,6	284,62	252,37	306,73	329,12	329,18	361,93
FIES	76,76	154,29	377,92	559,93	732,68	287,37	203,51	175,95
Matr. Priv.	4736	4966,37	5149,13	5373,45	5867,01	6075,15	6058,62	6241,31
Participação % Governo	6,72%	8,23%	12,87%	15,12%	17,72%	10,15%	8,79%	8,62%

Fonte: Elaboração própria com dados provenientes dos Censos de Educação Superior do INEP (2019b), do MEC (2020) e do FNDE (2020).

Embora não seja o foco deste trabalho, vale destacar uma tendência que vem se estabelecendo na demanda por educação superior privada no Brasil, que é a crescente participação do ensino a distância (EAD). A figura a seguir apresenta a evolução da distribuição das matrículas no ensino superior privado, entre as modalidades presencial e EAD (Ensino a Distância). Apesar de ainda predominante, nos últimos anos a modalidade de ensino presencial vem perdendo espaço para a modalidade EAD.

Figura 5: Matrículas em IES privadas, por modalidade de ensino, entre 2010 e 2018



Fonte: Elaboração própria com dados provenientes dos Censos de Educação Superior (2019b).

Quando comparadas as taxas de evolução médias entre 2010 e 2018, por meio do CAGR (*Compound Annual Growth Rate*), as matrículas nas modalidades presencial e EAD apresentaram taxas de 1,3% e 10,8%, respectivamente.

Quando analisada a participação relativa entre as matrículas nas modalidades presencial e EAD, em 2010 era 84,2% e 15,8%, respectivamente. Já em 2018, de acordo com o último censo disponível, a mesma relação foi de 70,4% e 29,6%, respectivamente. Ambos indicadores demonstram que há de fato uma transformação no modelo educacional em curso, numa transição rápida para a graduação a distância.

Com relação à distribuição da oferta de graduação e ensino superior privado no Brasil, a tabela abaixo traz um resumo das 10 maiores instituições (ou grupos) de ensino superior em 2017, em termos de faturamento e *market share*, e estimativas de número de matrículas.

Tabela 2: Lista das 10 maiores instituições de ensino superior privadas, por faturamento em receita líquida, em 2017

Empresa	Market-share de matrículas (%)	Matrículas estimadas (mil, (presencial e EAD))	Receita Líquida Estimada (R\$ milhões)	Controle Acionário
Kroton	13,5%	841,3	5.380,36	Brasileiro
Estácio	7,1%	441,7	3.379,00	Brasileiro
Laureate	4,3%	271,2	2.534,47	Norte Americano
Unip	6,7%	417,4	2.418,34	Brasileiro
Ser Educacional	2,3%	143,4	1.231,79	Brasileiro
Anima	1,4%	85,8	981,80	Brasileiro
Adtalem Global	0,9%	54,6	899,51	Norte Americano
Cruzeiro do Sul	2,4%	149,8	850,80	Brasileiro
Uninove	2,2%	138,2	749,20	Brasileiro
Unicesumar	1,3%	79,5	449,50	Brasileiro

Fonte: Hoper Educação - Análise Setorial da Educação Superior Privada 2018 (apud LAFIS, 2020).

O grau de concentração setorial pode ser calculado pelo índice CR4, conforme a seguinte fórmula:

$$CR(4) = \sum_{i=1}^4 s_i, \text{ em que } s_i \text{ é a participação da } i\text{-ésima maior firma}$$

Tal índice, mostra que as quatro maiores empresas que atuam no segmento de educação superior não pública detêm 31,6% do mercado. Portanto, em relação

à estrutura de mercado, pode-se afirmar, utilizando os critérios abaixo, baseados em Bain (1959), que ainda não há concentração no setor em que operam as IES não públicas. No entanto, vale ressaltar que o grau de concentração vem aumentando e os dados acima tratam o mercado nacional de ensino superior não público e pode haver diferenças regionais importantes.

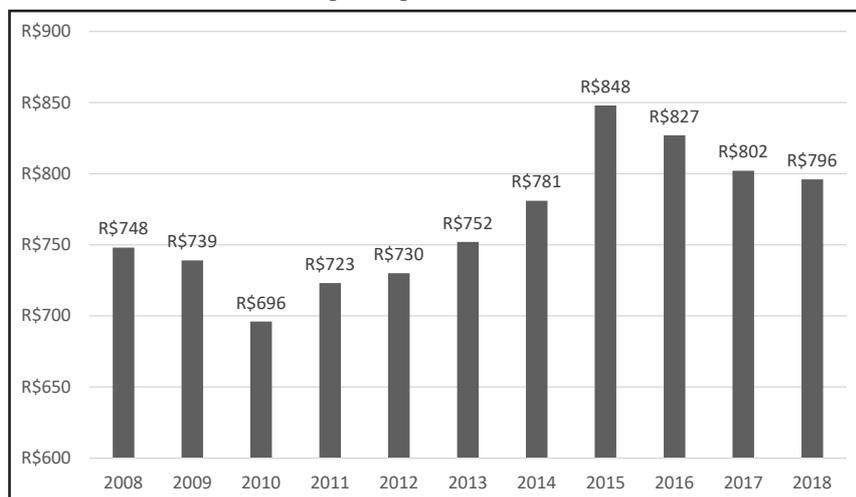
Tabela 3 - Níveis de mercado, segundo a razão de concentração

NÍVEIS DE MERCADO	RAZÃO DE CONCENTRAÇÃO	
	CR4	CR8
Altamente Concentrado	$i > 75\%$	$i > 90\%$
Alta Concentração	$65\% < i < 75\%$	$85\% < i < 90\%$
Concentração moderada	$50\% < i < 65\%$	$70\% < i < 85\%$
Baixa Concentração	$35\% < i < 50\%$	$45\% < i < 70\%$
Ausência de Concentração	$I < 35\%$	$I < 45\%$
Claramente Atomístico	$I = 2\%$	

Fonte: Bain (1959); Schirigatti (2014, p. 100).

Em relação à conduta observada no setor, a Lafis Consultoria (2020) relata que com a redução do FIES, instituições de ensino de pequeno porte têm tido dificuldades financeiras e se colocado à disposição de grandes grupos educacionais, para negociação. Assim sendo, faz parte da estratégia recente de grandes empresas do setor envolver-se em processos de fusões e aquisições para expandir sua atuação regional e aumentar o número de alunos novos. Nesse sentido, vale destacar a compra da Universidade Positivo pela Cruzeiro do Sul Educacional, a aquisição da UniSul pela Ânima e da UniRedentor pelo grupo Afya. Destaca-se também que, dada a competição existente no setor, parcela significativa das despesas das instituições não públicas de ensino superior é com publicidade e propaganda, que corresponde a 11,3% da estrutura de custos média de uma IES privada (LAFIS, 2020, p. 22). Em termos de precificação, é possível observar na figura abaixo que o valor médio das mensalidades caiu entre 2015 e 2018, refletindo o momento de incertezas econômicas do período e a sensibilidade das mensalidades à renda.

Figura 6 - Evolução do valor das mensalidades nas instituições de ensino superior privadas - 2008 a 2018



Fonte: Hoper (apud LAFIS, 2020, p. 21).

Apesar do domínio em *market share* das instituições acima listadas, quando avaliados os rankings disponíveis de melhores instituições de ensino superior brasileiras, já na categoria das instituições privadas, nenhuma das IES presentes na Tabela 2 estiveram presentes no ranking brasileiro RUF e menos ainda no renomado *Times Higher Education Ranking*, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 4: Lista das 10 IES privadas com melhor avaliação geral, de acordo com os rankings

Ranking RUF 2019	Times Higher Education 2019
1 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
2 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
3 Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
4 Universidade Presbiteriana Mackenzie	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
5 Universidade do Vale do Rio dos Sinos	
6 Universidade de Caxias do Sul	
7 Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	
8 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	
9 Universidade Católica de Brasília	
10 Universidade de Fortaleza	

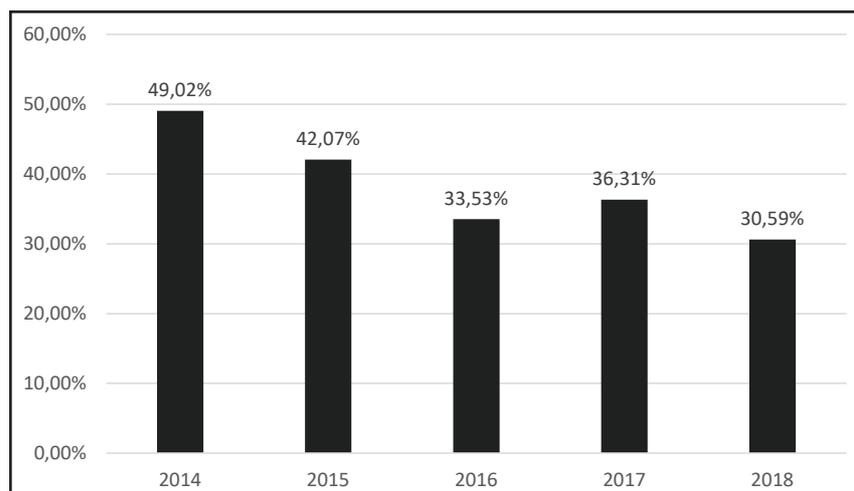
Fontes: Ranking Universitário Folha (RUF, 2019) e Times Higher Education (THE Ranking, 2019).

Colocando em perspectiva a concentração de mercado com o nível de qualidade acadêmica avaliada pelos *rankings* educacionais, é evidente que existem duas realidades com relação à educação de ensino superior privada no Brasil. De um lado, grandes conglomerados educacionais buscam o domínio de mercado atendendo um maior volume de alunos, com um *ticket* médio de mensalidades acessível, porém com baixa qualidade ou relevância do ponto de vista da produção científica e acadêmica. Do outro lado, instituições de ensino superior tradicionais, concentradas em regiões específicas, de *ticket* médio das mensalidades consideravelmente superior, e com produção acadêmica relevante, refletida nas avaliações existentes.

Em relação ao desempenho do setor, esse trabalho irá destacar dois pontos: a qualidade dos serviços e a alocação eficiente dos recursos. Em relação à qualidade dos serviços, destaca-se que só existem 12 IES brasileiras listadas entre as 1000 melhores universidades do mundo, das quais apenas duas não públicas, ambas confessionais: PUC/RJ e PUC/RS.

Em relação ao uso eficiente dos recursos, chama a atenção o grau de ociosidade das novas vagas oferecidas, ou seja, o percentual de vagas novas não preenchidas com alunos ingressantes. A figura abaixo ilustra essa situação, que mostra que mesmo em 2014, quando a taxa de desemprego ainda não havia subido, as IES não ocupavam nem 50% das novas vagas oferecidas. Essa relação caiu para perto de 30% em 2018, data do último Censo da Educação Superior.

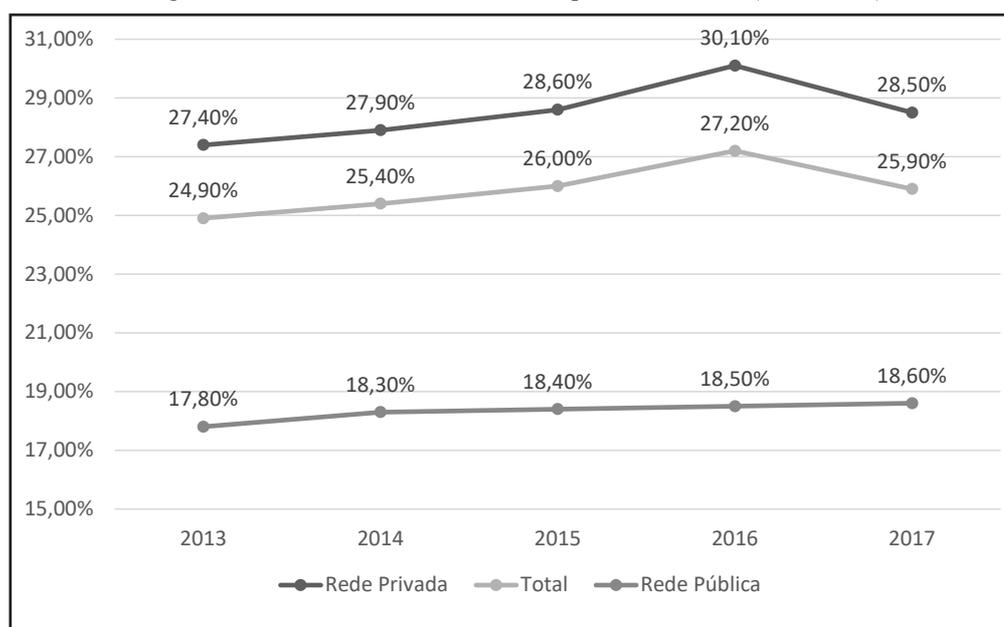
Figura 7 - Relação entre Ingressos em Vagas Novas e Vagas Novas (2014-2018)



Fonte: Censo da Educação Superior (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020).

Adicionalmente, as taxas de evasão do ensino superior brasileiro são relativamente altas, como é possível observar na Figura 8. Mesmo com uma pequena queda, no último ano disponível da série, a evasão na rede privada estava em 28,5%, valendo destacar que mesmo em anos em que o desemprego era relativamente baixo, como 2013 e 2014, a taxa de evasão das IES não públicas não era inferior a 27%. Contrasta com a taxa de evasão do setor público, que, em média, se situa 10 pontos percentuais abaixo. Ainda, assim, taxas próximas a 20% não são desprezíveis. Esses dados sugerem que a alocação dos recursos no ensino superior tem desafios a serem enfrentados.

Figura 8 - Taxas de evasão no ensino superior brasileiro (2013-2014)



Fonte: SEMESP (2019, p. 26).

4. 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).

Os documentos que servem de fonte para a presente investigação, ou seja, o *corpus* da presente análise é constituído pelas seguintes normas que afetam os cursos de graduação presencial, organizadas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Normas que afetam os cursos de graduação presencial

1º - Constituição Federal (BRASIL, 2020):

- art. 22, inciso XXIV: Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;
- art. 206: Princípios inerentes ao ensino;
- art. 209: Condições para exercício da atividade de ensino pela iniciativa privada;
- art. 214: Forma de instituição do Plano Nacional da Educação e seus objetivos essenciais.

2º - Leis ordinárias:

- Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995): Dispõe sobre o Conselho Nacional de Educação.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996): Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004c): Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
- Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 (BRASIL, 2004a): Institui a Taxa de Avaliação in loco, em favor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, pelas avaliações periódicas que realizar, quando formulada solicitação de credenciamento inicial ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação.
- Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b): Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014): Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE).
- Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018a): Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

3º - Decretos:

- Decreto nº 6.245, de 4 de abril de 2008 (BRASIL, 2008a): Dispõe sobre o Censo anual da educação.
- Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a): Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

4º - Portarias, Resoluções e Instrumentos:

- Portaria MEC nº 1.342/2012 (BRASIL, 2012): Aprova o Regimento Interno da SERES e cria o encargo de Ouvidor.
- Portaria MEC nº 2.051/2004 (BRASIL, 2004b): Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
- Portaria Normativa MEC nº 40/2007 (BRASIL, 2007a): Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.

- Portaria MEC nº 794/2013 (BRASIL, 2013): Dispõe sobre o censo da educação superior.
- Portaria MEC nº 20/2017 (BRASIL, 2017b): Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.
- Portaria MEC nº 21/2017 (BRASIL, 2017c): Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior o sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC.
- Portaria MEC nº 315/2018 (BRASIL, 2018b): Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância.
- Portaria MEC nº 2.117/2019 (BRASIL, 2019a): Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino.
- Portaria Normativa MEC nº 840/2018 (BRASIL, 2018c): Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.
- Portaria MEC nº 501/2018 (BRASIL, 2018d): Estabelece o regulamento do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade 2018.
- Portaria INEP nº 586/2019 (BRASIL, 2019b): Define os Indicadores de Qualidade da Educação Superior referentes ao ano de 2018, estabelece os aspectos gerais de cálculo e os procedimentos de manifestação das Instituições de Educação Superior sobre os insumos de cálculo e divulgação de resultados.
- Resolução CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018e): Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências.
- Resolução CES nº 2, de 18 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b): Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.
- Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (BRASIL, 2015): Dispõe sobre as orientações de natureza procedimental a serem aplicados 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 ser 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, discrimi-

nados 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 a 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 im-

pactos 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 o 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. O RQDA permite a importação dos documentos que compõem o corpus da pesquisa. A partir da incorporação desses documentos ao programa de computador, o tratamento dos dados consiste em estabelecer códigos para as categorias analíticas explicitadas acima, tabular e organizar tais informações para apresentar o material de forma sistemática.

5. 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 5 - Número de evidências textuais por categoria e documento normativo

Legislação	CATEGORIAS					TOTAL
	Regulatória	Administrativa	Didático- Pedagógica	Econômico- Financeira	Patrimonial	
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.

5.1 A categoria “Regulatória”

Conforme exposto, a categoria “Regulatória” foi a que apresentou a maior recorrência de evidências textuais. Vale destacar que a Constituição 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 poderá estabelecer e avaliar quem irá operar, conforme se destaca no artigos 22 e 209 da Carta.

22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

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

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

O Decreto 9235/2017, no 1º parágrafo do artigo 1º, reforça que:

§ 1º 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, a fim de promover a igualdade de condições de acesso, de garantir o padrão de qualidade das instituições e dos cursos e de estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

(Decreto 9235/2017)

Existe todo um conjunto de regras para uma IES obter autorização de funcionamento. Nesse sentido, o artigo 42º do Decreto 9235/2017 indica que:

Art. 42. O processo de autorização será instruído com análise documental, avaliação externa in loco realizada pelo Inep e decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação.

§ 1º A avaliação externa in loco realizada pelo Inep poderá ser dispensada, por decisão do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, após análise documental, mediante despacho fundamentado, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação [...].

(Decreto 9235/2017)

Quanto à organização das IES, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, caracteriza as Universidades e, ao fazê-lo, estabelece diversas condições relacionadas aos meios para se atingir os fins a que se destinam as universidades. Tais meios envolvem questões que dizem respeito, por exemplo, à titulação e ao regime de trabalho de seus docentes.

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

[...]

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

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

(Lei 9394/1996)

Adicionalmente, o Decreto nº 9235 estabelece como requisitos necessários às universidades privadas:

Art. 17. As IES privadas poderão solicitar recredenciamento como universidade, desde que atendam, além dos requisitos gerais, aos seguintes requisitos:

[...]

III - no mínimo, sessenta por cento dos cursos de graduação terem sido reconhecidos e terem conceito satisfatório obtido na avaliação externa in loco realizada pelo Inep ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado no prazo regular;

IV - possuírem programa de extensão institucionalizado nas áreas do conhecimento abrangidas por seus cursos de graduação;

V - possuírem programa de iniciação científica com projeto orientado por docentes doutores ou mestres, que pode incluir programas de iniciação profissional ou tecnológica e de iniciação à docência;

VI - terem obtido CI maior ou igual a quatro na avaliação externa in loco realizada pelo Inep, prevista no §2º do artigo 3º da Lei nº 10.861, de 2004;

VII - oferecerem regularmente quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação; e

VIII - não terem sido penalizadas em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos dois anos, contado da data de publicação do ato que penalizou a IES.

(Decreto 9235/2017)

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 no seu artigo 15:

Art. 15. As IES, de acordo com sua organização e suas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas para oferta de cursos superiores de graduação como:

- I - faculdades;
- II - centros universitários; e
- III - universidades.

§ 1º As instituições privadas serão **credenciadas originalmente como faculdades**.

§ 2º A **alteração de organização** acadêmica será realizada em **processo de reconhecimento por IES já credenciada**.

(Decreto 9235/2017)

Para se caracterizar como um Centro Universitário, além dos requisitos gerais que abarcam qualquer IES, são exigidos os seguintes critérios:

- I - um quinto do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral;
- II - um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III - no mínimo, oito cursos de graduação terem sido reconhecidos e terem obtido conceito satisfatório na avaliação externa in loco realizada pelo Inep;
- IV - possuírem programa de extensão institucionalizado nas áreas do conhecimento abrangidas por seus cursos de graduação;
- V - possuírem programa de iniciação científica com projeto orientado por docentes doutores ou mestres, que pode incluir programas de iniciação profissional ou tecnológica e de iniciação à docência;
- VI - terem obtido Conceito Institucional - CI maior ou igual a quatro na avaliação externa in loco realizada pelo Inep, prevista no § 2º do art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; e
- VII - não terem sido penalizadas em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos dois anos, contado da data de publicação do ato que penalizou a IES.

(Decreto 9235/2017)

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.

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

- I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
- II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
- III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

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

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

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

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

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

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

(Lei 9394/1996)

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 40 do Decreto 9235/2017 vai nesse sentido.

Art. 40. As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto no art. 41, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação os cursos criados por atos próprios para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias, contado da data do ato de criação do curso.

(Decreto 9235/2017)

Esse é um ponto em que a regulação normativa pode afetar a rentabilidade das instituições. Vale observar como o tratamento dado às Faculdades é mais restritivo:

Art. 39. A oferta de cursos de graduação em faculdades, nos termos deste Decreto, depende de autorização prévia do Ministério da Educação.

(Decreto 9235/2017)

Há uma ampla lista de exigências e procedimentos para a solicitação de novas vagas. A Portaria do MEC 20/2017, que atualmente disciplina o assunto, estabelece:

Art. 22. São requisitos para o aumento de vagas, cumulativamente:

I - ato de reconhecimento ou renovação de reconhecimento vigente;

II - ato autorizativo institucional vigente;

III - CI ou indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP, quando existentes, iguais ou superiores a três, sendo considerado, para o cálculo do número de vagas, o maior;

IV - CC igual ou superior a três, calculado até cinco anos anteriores ao ano da análise do pedido;

V - conceito igual ou superior a três em todas as dimensões do CC;

VI - inexistência de medida de supervisão institucional vigente;

VII - inexistência de penalidade em vigência aplicada à IES que implique limitação à expansão de sua oferta, inclusive no curso objeto do pedido de aumento de vagas;

VIII - inexistência de medida de supervisão vigente no curso a que se refere o pedido de aumento de vagas;

IX - inexistência de penalidade de redução de vagas aplicada ao curso nos últimos dois anos ou de outra penalidade em vigência;

X - comprovação da existência de demanda social pelo curso, por meio da demonstração de que a relação candidato/vaga nos dois últimos processos seletivos foi maior do que um; e

XI - inexistência de pedido anteriormente deferido, total ou parcialmente, para o mesmo curso, anterior a 1 (um) ano.

(Portaria MEC 20/2017)

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).

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

(Lei 10861/2004)

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.

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

- I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
 - II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;
 - III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
 - IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.
- (Lei 10861/2004)

A regulação abrange também a carga horária e a duração, em anos, dos cursos. Inicialmente, mostra-se rígida quanto às quantidades de horas para cada grupo de cursos. Também 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 seria computada em termos de horas-relógio. A evidência textual abaixo ilustra esse ponto.

Art. 2º As Instituições de Educação Superior, para o atendimento do art. 1º, deverão fixar os tempos mínimos e máximos de integralização curricular por curso, bem como sua duração, tomando por base as seguintes orientações:

- I – a carga horária total dos cursos, ofertados sob regime seriado, por sistema de crédito ou por módulos acadêmicos, atendidos os tempos letivos fixados na Lei nº 9.394/96, deverá ser dimensionada em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de trabalho acadêmico efetivo;
 - II – a duração dos cursos deve ser estabelecida por carga horária total curricular, contabilizada em horas, passando a constar do respectivo Projeto Pedagógico;
 - III – os limites de integralização dos cursos devem ser fixados com base na carga horária total, computada nos respectivos Projetos Pedagógicos do curso, observados os limites estabelecidos nos exercícios e cenários apresentados no Parecer CNE/CES nº 8/2007, da seguinte forma:
 - a) Grupo de Carga Horária Mínima de 2.400h: Limites mínimos para integralização de 3 (três) ou 4 (quatro) anos.
 - b) Grupo de Carga Horária Mínima de 2.700h: Limites mínimos para integralização de 3,5 (três e meio) ou 4 (quatro) anos.
 - c) Grupo de Carga Horária Mínima entre 3.000h e 3.200h: Limite mínimo para integralização de 4 (quatro) anos.
 - d) Grupo de Carga Horária Mínima entre 3.600 e 4.000h: Limite mínimo para integralização de 5 (cinco) anos.
 - e) Grupo de Carga Horária Mínima de 7.200h: Limite mínimo para integralização de 6 (seis) anos.
 - IV – a integralização distinta das desenhadas nos cenários apresentados nesta Resolução poderá ser praticada desde que o Projeto Pedagógico justifique sua adequação.
- (Resolução CES 2/2007)

Esse tipo de medida tem impactos em termos da quantidade de horas-aula que precisam ser pagas. No entanto, a própria legislação cria mecanismos que tendem a atenuar esse tipo de impacto. Nesse sentido, estabelece que até 20% da carga pode ser dedicada a estágio supervisionado e horas de atividades complementares.

Art. 1º Ficam instituídas, na forma do Parecer CNE/CES nº 8/2007, as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, constantes do quadro anexo à presente.

Parágrafo único. 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. (Resolução CES 2/2007)

Adicionalmente, em dezembro de 2019, foi aprovado que até 40% da carga horária dos cursos presenciais poderia ser cumprida na modalidade “ensino a distância” (EaD). O trecho extraído da legislação mostra o tratamento que poderá ser dado, em termos de EaD para a graduação presencial.

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

§ 1º O Projeto Pedagógico do Curso - PPC deve apresentar claramente, na matriz curricular, o percentual de carga horária a distância e indicar as metodologias a serem utilizadas, no momento do protocolo dos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso.

(Portaria 2117/2019)

Além da “curricularização” da extensão, que ocupará 10% da carga horária curricular. O trecho abaixo ilustra essa situação.

Art. 4º 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 (Resolução CES 7/2018).

5.2 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. Para ilustrar, são apresentadas abaixo as obrigações impostas às IES para os processos relativos aos vínculos de estágio de seus estudantes.

Note-se que, além de dedicar horas de trabalho de um professor para supervisionar a relação de estágio, ainda impõe às instituições de ensino a obrigação de avaliar as instalações da parte concedente do estágio.

O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos relatórios referidos no inciso IV do caput do art. 7º desta Lei e por menção de aprovação final.

(Lei 11788/2008)

Art. 7º São obrigações das instituições de ensino, em relação aos estágios de seus educandos:

[...]

II – avaliar as instalações da parte concedente do estágio e sua adequação à formação cultural e profissional do educando;

III – indicar professor orientador, da área a ser desenvolvida no estágio, como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades do estagiário.

(Lei 11788/2008)

As normas também exigem das IES uma estrutura própria de avaliação. As características dessa estrutura podem ser observadas a partir das evidências abaixo.

Art. 7º As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no Art. 11 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP.

§ 1º As CPAs atuarão com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior;

§ 2º A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes:

I - necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados;

II - ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades.

(Portaria 2051/2004)

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

(Lei 10861/2004)

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:

Art. 14. O RL [Representante Legal da IES] deverá indicar um PI [Pesquisador Institucional] para cada uma das instituições mantidas, 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, incluídas as informações necessárias à realização do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes.

§ 1º O representante legal responderá solidariamente, nos termos da legislação civil e administrativa, pelos atos praticados pelo PI, bem como pela veracidade e legalidade das informações de caráter declaratório inseridas no sistema e-MEC.

§ 2º O PI deverá, preferencialmente, estar ligado à Reitoria ou à Pró-Reitoria de Graduação da instituição ou órgãos equivalentes, a fim de que a comunicação com os órgãos do MEC considere as políticas, os procedimentos e os dados da instituição no seu conjunto.

§ 3º O PI deverá ser investido de poderes para prestar informações em nome da instituição, por ato de seu representante legal, ao identificá-lo no sistema e-MEC, articulando-se, na instituição, com os responsáveis pelos demais sistemas de informações do MEC.

§ 4º Cabe ao RL a responsabilidade por substituir o PI, quando por qualquer razão ele não deva mais representar a instituição mantida correspondente.

(Portaria MEC 21/2017)

Também para a digitalização do acervo das IES, as normas determinam criação de estrutura própria:

[Em relação à digitalização dos documentos e informações que compõem o acervo acadêmico, de que trata o art. 45 da Portaria do MEC nº 315/2018]

A IES deverá constituir comitê gestor para elaborar, implementar e acompanhar a política de segurança da informação relativa ao acervo acadêmico, conforme definido

nesta Portaria, no Marco Legal da Educação Superior e, de maneira subsidiária, em suas normas institucionais.

(Portaria MEC 315/2018)

Do mesmo modo, a “curricularização” da extensão demanda acompanhamento sistemático. É isso que prevê a Resolução CES 7/2018:

Art. 15 As atividades de extensão devem ter sua proposta, desenvolvimento e conclusão, devidamente registrados, documentados e analisados, de forma que seja possível organizar os planos de trabalho, as metodologias, os instrumentos e os conhecimentos gerados.

Parágrafo único. 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.

(Resolução CES 7/2018)

5.3 A categoria “Didático-Pedagógica”

Os textos normativos explicitam a atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior em relação aos referenciais e diretrizes curriculares dos cursos de superiores de graduação. Nos termos da legislação:

Art. 7º Compete à Diretoria de Política Regulatória:

[...]

VI - subsidiar as ações de concepção e atualização dos referenciais e diretrizes curriculares dos cursos de superiores de graduação;

(Portaria 1342/2012)

O poder público também interfere quando determina percentuais de carga horária que devem ser destinados a determinadas atividades, 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 mínimo legal, como mostram as evidências textuais abaixo:

12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social.

(Lei 13005/2014)

Art. 4º 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.

(Resolução CES 7/2018)

Até mesmo o ensino a distância, que abarca um público que demanda mais flexibilidade horária e tem menos disponibilidade para deslocamentos foi afetado pela legislação. Há risco de comprometer a atratividade desse tipo de curso, além do risco de se comprometer a efetividade deste tipo de atividade. Abaixo, a evidência textual do documento normativo, que explicita a exigência de realização das atividades de extensão nos polos.

Art. 9º Nos cursos superiores, na modalidade a distância, as atividades de extensão devem ser realizadas, presencialmente, em região compatível com o polo de apoio presencial, no qual o estudante esteja matriculado, observando-se, no que couber, as demais regulamentações, previstas no ordenamento próprio para oferta de educação a distância.

(Resolução CES 7/2018)

De modo análogo, 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. No entanto, essa é a exigência constante da Lei de Estágio:

Art. 2º 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.

(Lei 11788/2008)

5.4 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: as exigências de títulos e de regime de trabalho dos professores; as exigências relacionadas à bibliografia básica e as exigências relacionadas à digitalização do acervo de documentos da IES. Em relação às exigências de títulos dos professores, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece:

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico.

(Lei 9394/1996)

Ou seja, para lecionar em uma IES é necessário no mínimo uma pós-graduação lato sensu. Há, assim, uma limitação para que profissionais experientes, mas não titulados lecionem no ensino superior. A legislação versa, ainda, sobre o regime de trabalho dos professores.

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

[...]

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

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

(Lei 9394/1996)

As exigências em relação à bibliografia básica a ser disponibilizada pelas IES implicam custos e ocupação do espaço físico da biblioteca, o que pode afetar a variedade de títulos. Esse é um item muito importante da avaliação, pois 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. Vale a leitura dessa exigência do Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação:

[Para obter o Conceito 5 no Critério Bibliografia Básica é necessário]

Quando o acervo da bibliografia básica, com no mínimo três títulos por unidade curricular, está disponível na proporção média de um exemplar para menos de 5 vagas anuais pretendidas/autorizadas, de cada uma das unidades curriculares, de todos os cursos que efetivamente utilizam o acervo, além de estar informatizado e tombado junto ao patrimônio da IES.

(Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação)

Outra exigência legal que afeta os custos das IES envolve as normas para a digitalização de seu acervo de documentos. Tal exigência envolve, inclusive Certificação Digital. Nesse sentido apontam as evidências textuais abaixo:

Art. 104. Os documentos que compõem o acervo acadêmico das IES na data de publicação deste Decreto serão convertidos para o meio digital, mediante a utilização

de métodos que garantam a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais, nos termos da legislação.

(Decreto 9235/2017)

Art. 46. O acervo acadêmico, oriundo da digitalização de documentos ou dos documentos nato-digitais, deve ser controlado por sistema especializado de gerenciamento de documentos eletrônicos, que possua, minimamente, as seguintes características:

I - capacidade de utilizar e gerenciar base de dados adequada para a preservação do acervo acadêmico digital;

II - forma de indexação que permita a pronta recuperação do acervo acadêmico digital;

III - método de reprodução do acervo acadêmico digital que garanta a sua segurança e preservação; e

IV - 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.

(Portaria MEC 315/2018)

Há outras evidências de menor impacto, como taxas que são exigidas das instituições. Ilustram esse tipo de evidência a instituição de Taxa de Avaliação *in loco*:

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Avaliação *in loco*, em favor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, pelas avaliações periódicas que realizar, quando formulada 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, previstos no inciso IX do art. 9º e art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(Lei 10870/2004)

5.5 A categoria “Patrimonial”

Uma das principais questões relacionadas à categoria “Patrimonial” revelada pelas evidências textuais está associada às exigências de guarda e manutenção permanente de todo o acervo acadêmico e facilitação de acesso a 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. A evidência textual a seguir ilustra o teor da exigência legal.

Art. 38. As IES e suas mantenedoras, integrantes do sistema federal de ensino, ficam obrigadas a manter, sob sua custódia, os documentos referentes às informações acadêmicas, conforme especificações contidas 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 nº 92, de 23 de setembro de 2011, e suas eventuais alterações.

Parágrafo único. O acervo acadêmico será composto de documentos e informações definidos no Código e na Tabela mencionados no caput, devendo a IES obedecer a prazos de guarda, destinações finais e observações neles previstos.

(Portaria MEC 315/2018)

Tais regras, responsabilizando pessoal e diretamente o dirigente da IES e o representante legal da mantenedora, tendem 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. O trecho a seguir evidencia a responsabilização implícita nas normas.

Art. 39. O dirigente da IES e o representante legal da mantenedora são pessoalmente responsáveis pela guarda e manutenção do respectivo acervo acadêmico, que deve ser mantido permanentemente organizado e em condições adequadas de conservação, fácil acesso e pronta consulta.

§ 1º O acervo acadêmico poderá ser averiguado a qualquer tempo pelos órgãos e agentes públicos, para fins de regulação, avaliação, supervisão e nas ações de monitoramento.

§ 2º Estará sujeita à avaliação institucional a adequada observância às normas previstas nesta Portaria.

§ 3º Os documentos em meio físico e em meio digital deverão estar disponíveis no endereço para o qual a IES foi credenciada.

§ 4º 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.

(Portaria MEC 315/2018)

6. 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 nem figuram 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 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 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 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 à criação de estruturas para atender suas demandas, ampliando custos de transação. Isso ocorre 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 inevitáveis impactos sobre 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 a 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 o 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.

BAIN, Joe. **Industrial Organization**. New York: John Wiley and Sons, 1959.

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/19394.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004**. Brasília-DF: Presidência da República, 2004. a. 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/111788.htm. Acesso em: 30 mar. 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-portn-1342-14-11-2012&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/113005.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_retificada.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.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking Universitário Folha - RUF - 2019**. 2019. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **FNDE - Dados Abertos**. FNDE - Dados Abertos. 2020. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

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 2018 - Notas Estatísticas**: Estatísticas Censo da Educação Superior. Brasília-DF: INEP/MEC, 2019. a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatística da Educação Superior**. 2019b. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 30 mar. 2020.

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.

LAFIS. **Relatório Setorial - Instituições de Ensino**. São Paulo: LAFIS, 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Dados abertos do Ministério da Educação**. 2020. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

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.

SCHIRIGATTI, Elisangela Lobo. **Dinâmica das exportações e avaliação da competitividade do setor de mate brasileiro**: 2014 Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) - Setor de Ciência Agrárias, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2014. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35908/R%20-%20T%20-%20ELISANGELA%20LOBO%20SCHIRIGATTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 mar. 2020.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil 2019**. São Paulo: SEMESP, 2019.

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.

TIMES HIGHER EDUCATION. **THE World University Ranking**. 2019. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/>. 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.