

A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência

The Structure of High Education Regulation in Brazil: The Debate on the Creation of an Agency

Submetido (*submitted*): 09/12/2017

Parecer (*revised*): 13/01/2018

Aceito (*accepted*): 02/04/2018

Rodolfo de Carvalho Cabral*

Resumo

Propósito – Discutir a possibilidade da implementação de uma agência que unifique as funções de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no Brasil como medida de aperfeiçoamento da estrutura e dos fluxos regulatórios, de fortalecimento da política pública de expansão de vagas e de garantia da qualidade.

Metodologia/abordagem/design – Será utilizada a perspectiva de diferentes competências e formatos que as agências podem assumir, de acordo com o arranjo constitucional e contexto existentes quando de suas formulações, trazida por Daniel Halberstam, aliada a uma concepção de regulação substantiva, como forma de garantir a política pública de expansão de vagas com a correspondente qualidade.

Resultados – No contexto de atualização e rediscussão do marco regulatório, mostra-se importante a discussão sobre a unificação da estrutura regulatória numa agência, a partir de experiências bem-sucedidas em outros países.

Originalidade/relevância do texto – O debate pode subsidiar os processos de discussão de aperfeiçoamento do marco regulatório no âmbito do Ministério da Educação.

Palavras-chave: Regulação da Educação Superior, Estrutura regulatória, Garantia da qualidade, Agência.

Abstract

Purpose – To discuss the possibility of the implementation of an agency that unifies the functions of regulation, evaluation and supervision of higher education in Brazil as a measure of improvement of the structure and regulatory flows and of strengthening the public policy of expansion of offer and quality assurance.

Methodology/approach/design – This paper adopts the perspective proposed by Daniel Halberstam of different skills and designs that the agencies may assume, according to the constitutional arrangement and context, in addition to a concept of substantive regulation, as a way of guaranteeing public policy expansion of offer with the corresponding quality.

Findings – In the context of updating and rediscussing the regulatory framework, tackling the unification of the regulatory structure in an agency is an important lesson learned from successful experiences in other countries.

*Graduado e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União - AGU. E-mail: rodolfocabral@gmail.com.

Originality/value – *The debate adds perspective to the improvement of the regulatory framework within the scope of the Ministry of Education.*

Keywords: Higher Education Regulation, Regulatory Structure, Quality Promotion, Agency.

Introdução

A educação superior passou por contínuos movimentos de expansão nas últimas duas décadas. Seja em razão de incentivos de mercado aliados à desregulação, num primeiro momento, seja decorrente de políticas públicas de ascensão social mediante inclusão na educação superior, o setor passou a representar uma área estratégica nas esferas social e econômica do país.

Nesse contexto, confere-se ao Estado e às políticas públicas vinculadas à educação superior um papel central e intransferível de acolher e ordenar demandas complexas relativas à necessidade de expansão de acesso, com garantia da qualidade. Cumpre destacar, nesse sentido, a disciplina da oferta, a garantia do atendimento de necessidades sociais historicamente reprimidas ou no mínimo negligenciadas e, sobretudo, o estabelecimento e implementação de mecanismos que suportem e equilibrem a tensão entre crescimento e qualidade (FELIX, 2006).

A mudança de perfil do setor privado, que teve início com a abertura para a entrada de instituições com fins lucrativos, e hoje envolve o ingresso de fundos internacionais de investimentos e movimentos de concentração, exige do Estado uma ressignificação de seus instrumentos de atuação e a adequação dos poderes regulatórios a essa nova realidade, enquanto guardião da qualidade da educação superior. Essas alterações exigem a atenção e, mais que isso, a instrumentalização normativa e estrutural do órgão regulador – no caso o Ministério da Educação - MEC –, que precisa estar dotado de ferramentas que o permitam desenvolver suas competências de forma plena e eficaz.

A regulação da educação superior assume no Brasil um perfil que vai além da concepção de regulação de um determinado setor econômico para suprir falhas de mercado, ao aliar o controle da qualidade ofertada com as políticas públicas de fomento e inclusão.

A organização e estruturas administrativas hoje existentes revelam, no entanto, um sistema que apresenta muitas dificuldades para lidar com o atual estágio do ambiente regulado, seja no que diz respeito à quantidade de órgãos envolvidos seja em razão do complexo fluxo que envolve os processos regulatórios.

O presente estudo buscará analisar a nova conjuntura do setor da educação superior, bem como a estrutura do MEC, enquanto órgão regulador, para lidar com esses processos.

Para tanto, será feita uma contextualização do setor, a partir dos dados do Censo da Educação Superior, e do marco regulatório em vigor. Será analisada a estrutura organizacional da regulação, a partir dos órgãos envolvidos nos fluxos regulatórios, e discutida a possibilidade de uma reorganização administrativa, a partir da criação de uma agência.

A discussão utilizará como base a teoria dos fundamentos constitucionais de criação das agências administrativas e sua diversidade de formatos e propósitos trazida por Daniel Halberstam (2010).

Será discutida a possibilidade da criação de uma agência específica para a regulação da educação superior, dotada de poderes e competências próprios, como medida de racionalização e otimização da estrutura administrativa regulatória vigente, e de implementação com maior eficiência das diretrizes constitucionais de garantia da qualidade e do acesso. A título de subsídios, será relatada a recente experiência de criação de agências independentes na Austrália e em Portugal, e a aplicabilidade desses modelos ao contexto brasileiro.

O contexto da educação superior no Brasil

O Ministério da Educação - MEC é responsável pela regulação e supervisão de 2.407 instituições de educação superior (excluídos deste total as unidades acadêmicas e os *campi* fora de sede) e 34.366 cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância, de acordo com Censo da Educação Superior de 2016 realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2017). Para subsidiar essas atividades, são efetuadas cerca de 7.000 avaliações *in loco* por ano, de acordo com dados do Inep (2017).

Esse universo regulatório é composto por 87,7% de instituições privadas e 12,3% de instituições públicas. Das instituições privadas, no entanto, 76% são beneficiárias de recursos de programas governamentais. O Estado desempenha, assim, um papel fundamental no aspecto regulatório - atribuição constitucionalmente estabelecida - e também de fomento, com repasses de recursos para as instituições públicas e privadas.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2016 atestam a crescente expansão da educação superior nos últimos anos. Em 1994 o Brasil dispunha de 1,6 milhões de matrículas; em 2004, de 4,2 milhões; e em 2016, 8,05 milhões (Inep, 2017).

A expansão de vagas como política de governo foi consolidada pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que traçou diretrizes e metas para a educação no Brasil, com prazo de cumprimento de até dez anos. No tocante à educação superior, o Plano Nacional de Educação - PNE determinou, na Meta 01, que o Brasil atingisse até 2011 a marca de 30% de seus jovens entre 18 e 24 anos no

ensino superior, o que representava a duplicação do número de matrículas de estudantes superiores nessa faixa etária. Os dados do Censo da Educação Superior atestam que a meta foi cumprida, uma vez que as matrículas passaram de cerca de 3,5 milhões de estudantes em 2002, para 6,8 milhões em 2011.

Dando seguimento a essas políticas, foi aprovada a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu mais um Plano Nacional de Educação, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional até 2024. O quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior. A Meta 12 do novo PNE projeta elevar a taxa bruta¹ de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida² para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e, ainda, expandir a proporção de matrículas na rede pública para 40%. Essa meta acarreta um novo aumento significativo do número de matrículas, dado o aumento já verificado após a implantação do PNE 2001-2011.

No âmbito do papel de fomento do Estado para subsidiar e criar as condições materiais possíveis para essas políticas de expansão de vagas, foram criadas políticas públicas de inclusão de estudantes nos cursos de educação superior, como o Fundo de Financiamento da Educação Superior – Fies (Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001), destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação; e o Programa Universidade para Todos – Prouni (Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005), destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Na política de aumento de vagas nas instituições públicas, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007), com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

O processo de expansão de vagas foi acompanhado e viabilizado por movimentos empresariais que mudaram o perfil do setor, que deixou de ser composto majoritariamente por instituições familiares e filantrópicas, situação que durou até meados dos anos 1990, e passou a se caracterizar pela presença de grandes conglomerados econômicos de capital aberto. Neste processo a educação se torna também uma arena de disputas travadas sob signos econômicos, políticos e culturais (FELIX, 2006).

¹Percentual de matrículas na Educação Superior em relação à população de 18-24 anos.

²Percentual de matrículas da população de 18-24 anos na Educação Superior.

Desse modo, a educação se tornou um dos setores mais relevantes no conjunto das atividades econômicas do Brasil. Várias tendências de mercado passaram a ser percebidas na última década, como a abertura de capital das mantenedoras, a atração de grupos de investimentos estrangeiros e a concentração do setor, com a aquisição de pequenas e médias instituições por grandes conglomerados econômicos.

A regulação da educação superior como política pública

A educação, como direito fundamental social, tem caráter eminentemente público e natureza de direito transindividual. É serviço público essencial, franqueado à iniciativa privada, nos termos da Constituição.

Como direito público subjetivo, a educação é, por isso mesmo, uma expressão do estágio de organização e democracia de cada comunidade política.

“No momento atual, a educação e a saúde são direitos sociais que maior relevância adquirem quando espelhados para a comunidade, uma vez que sua garantia em termos individuais maximiza as possibilidades coletivas de crescimento e aperfeiçoamento de sistemas correlatos, como o sistema econômico e até político” (FELIX, 2006).

Ao comentar as disposições da Constituição sobre o papel do Estado na garantia da qualidade da educação, Maria Paula Dallari Bucci afirma que:

“a correta aplicação do comando constitucional se corporifica num conjunto de regras processuais, leis, decretos e portarias, que dependem, numa via de mão dupla, de uma ligação viva com o sentido constitucional. A realização dos direitos sociais — que depende de uma escala ampla, compatível com o tamanho das demandas — está condicionada a um papel ativo do Poder Público. E por Poder Público entenda-se aqui Poder Executivo” (BUCCI, 2013, p. 706).

O problema não é apenas, frise-se, saber qual o papel do Estado, mas “apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos” (BUCCI, 2013b, p. 27).

Dessa forma, entende-se que a atuação do Estado na garantia da qualidade e do acesso à educação superior deve ser pautada por uma política regulatória apta a concretizar os poderes/deveres administrativos constitucionalmente a ele atribuídos.

O presente estudo adota como pressuposto o papel essencial do Estado na regulação da educação superior, seja em relação à regulação econômica seja na garantia do acesso e da qualidade. A experiência de desregulação do setor não se mostrou apta a promover esses valores. Pelo contrário, acarretou um

crescimento desordenado do número de instituições, sem o devido controle da qualidade da educação ofertada. A “regulação pelo mercado” limitou-se ao aspecto concorrencial no qual os estudantes optavam pela instituição de acordo com os preços das mensalidades.

Para além da concepção econômica de regulação como atuação do Estado para corrigir falhas de mercado e garantir o ambiente concorrencial, adota-se, na linha defendida por Marçal Justen Filho, uma concepção jurídica de regulação consistente na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas públicas de governo e realizar os direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005). Nos dizeres de Márcio Iorio Aranha:

“A regulação, em síntese, é a presença de regras e atuação administrativa (*law and government*) de caráter conjuntural pautadas no pressuposto de diuturna reconfiguração das normas de conduta e dos atos administrativos pertinentes para a finalidade de redirecionamento constante do comportamento das atividades submetidas a escrutínio, tendo-se por norte orientador parâmetros regulatórios definidos a partir dos enunciados de atos normativos e administrativos de garantia dos direitos fundamentais” (ARANHA, 2015, p. 101).

Mike Feintuck, ao defender a teoria do interesse público da regulação, aponta o caráter restrito da racionalidade mercadológica como fundamento para a regulação, para englobar uma série de valores políticos e sociais estabelecidos nas democracias liberais e que podem ser vistos, em sua essência, como garantias de ordem constitucional (FEINTUCK, 2010, p. 43).

A política regulatória, para ter concretude e eficácia, deve se adaptar às mudanças conjunturais no setor regulado, ou seja, a normatização e as políticas públicas devem ser dinâmicas. É o que Eros Roberto Grau chama de “Capacidade Normativa de Conjuntura” (GRAU, 2000, p. 136).

No âmbito da educação superior, falar de política regulatória significa trabalhar as noções de regulação como meio de implementação de políticas públicas, no caso, da garantia do acesso – por meio da expansão de vagas – e da melhoria da qualidade.

Marco Regulatório da Educação Superior

A competência do Estado para regular a educação superior tem previsão constitucional e sólido arcabouço normativo.

A educação, direito social garantido constitucionalmente (art. 6º), deverá ser proporcionada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, com fulcro em sua competência comum. O art. 206 da Constituição

Federal de 1988 explicita os princípios norteadores da educação, abordando a necessidade de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (I); a coexistência de instituições públicas e privadas (III); a garantia do padrão de qualidade (VII), dentre outros.

O art. 209 estabelece a livre oferta de ensino pela iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Nestes termos, considerando que a educação é um direito social fundamental, com dimensão coletiva e caráter público, as instituições privadas interessadas em ofertar serviços educacionais - anteriormente à concretização da oferta do serviço e, se já autorizadas, para manter a regularidade na oferta - devem obter os atos autorizativos emitidos pelo Poder Público, com caráter periódico:

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.**

(grifo nosso)

No mesmo sentido, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), preceitua:

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II – **autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público;**

III – capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (grifo nosso)

(...)

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

(...)

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

(...)

Art. 46 A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

A União e os Estados devem organizar, manter e desenvolver as instituições oficiais de seus respectivos sistemas e, ainda, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação

superior e os estabelecimentos dos seus sistemas de ensino. Definiu a LDB que o sistema federal compreende as instituições mantidas pela União e as instituições privadas de educação superior; e que o sistema estadual, na educação superior, compreende as instituições mantidas pelos estados ou municípios.

Ainda segundo a LDB, no âmbito do seu sistema de ensino, compete ao ente autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar, tomando por referência a avaliação. É uma competência que encerra poder de polícia, cuja responsabilidade não pode ser recusada. Nessa linha, cabe à União autorizar, avaliar e fiscalizar as instituições de seu sistema de ensino (públicas mantidas pela União e privadas de educação superior). Aos estados da mesma forma, com as instituições dos respectivos sistemas. É, repita-se, uma competência indelegável e irrenunciável, de exercício obrigatório. Decorre daí que um estado não pode autorizar instituições de outro sistema, nem as suas para atuar fora de seus limites.

A depender do regime de manutenção, tem-se definido o vínculo da instituição de educação superior - IES com o sistema estadual de ensino ou com o sistema federal de ensino: (i) se financiadas/mantidas preponderantemente por recursos privados, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2501/DF, as IES devem ser qualificadas como privadas e ser vinculadas ao sistema federal de ensino; e (ii) se financiadas/mantidas preponderantemente por recursos públicos, sejam eles estaduais ou municipais, as IES podem ser regularmente vinculadas ao sistema estadual de ensino.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. O Sinaes tem por finalidades, segundo a Lei, a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior.

O Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, por seu turno, estrutura a ação do Poder Público no sistema federal de ensino em torno de um tripé de funções: regulação, avaliação e supervisão.

O Decreto estabelece mecanismos processuais de conexão necessária entre elas, de modo que os indicadores de qualidade insuficientes dos processos de avaliação geram consequências diretas em termos de regulação — impedindo a abertura de novas unidades ou cursos — e de supervisão — dando origem à aplicação de penalidades e, no limite, ao fechamento de instituições e cursos. Dessa forma, a referida norma define com clareza as funções de regulação,

avaliação e supervisão, “fazendo da segunda o referencial de atuação do Poder Público, como prescreve a Constituição” (BUCCI, 2009, p. 14).

O Poder Público exerce a regulação da educação superior por meio de atos autorizativos. Para as instituições de educação superior, o credenciamento e o recredenciamento; para os cursos a serem oferecidos, a autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento. Tais atos têm caráter temporário, conforme o § 3º do art. 10 do Decreto nº 5.773, de 2006: “A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.

A autorização administrativa, nesse caso, tem, nos dizeres de Maria Sylvania Zanella Pietro, a natureza jurídica de ato administrativo unilateral, discricionário e precário que concede ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou ainda desempenho de atividade material, ou prática de ato que sem este consentimento seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia) (DI PIETRO, 2016, p. 270).

A avaliação da educação superior realiza-se no âmbito do Sinaes, nos termos do art. 58 e seguintes do Decreto nº 5.773, de 2006, bem como da Lei nº 10.861, de 2004, e da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Tal sistema compreende a avaliação interna e externa das instituições de educação superior, a avaliação dos cursos de graduação, e a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação. A avaliação realiza-se em ciclos avaliativos de 3 (três) anos. A renovação de qualquer ato autorizativo, seja de instituição (recredenciamento) ou de curso (renovação de reconhecimento), é obrigatoriamente condicionada à respectiva avaliação positiva.

A última função que compõe o tripé é a supervisão, que permite ao MEC acompanhar, a qualquer tempo, tanto as instituições como os cursos, solicitando informações e determinando as providências que entender necessárias para saneamento das deficiências eventualmente detectadas. Essa atribuição foi disciplinada no art. 45 do Decreto nº 5.773, de 2006.

“A iniciativa da supervisão, com as medidas de ajuste, consiste numa abordagem inédita em relação às práticas anteriores, ao passo em que serve, mais do que a aplicar medidas sancionatórias, para induzir a melhoria efetiva da qualidade, com repercussões imediatas sobre a formação de pessoal de nível superior. A dinâmica combina poder de constrição sobre a instituição e proteção dos interesses dos alunos matriculados nos cursos. A função corretiva do Poder Público prepondera, nesse ponto, sobre a atuação meramente punitiva.

Confere-se um sentido ativo à missão constitucional de fiscalização do Poder Público, quando se alarga o espectro de sua atuação, do controle prévio, baseado na análise de documentos, para referenciais de controle posterior, extraídos da realidade acadêmica dos estudantes e do ensino. A menção à qualidade deixa de ser apenas um requisito hipotético e futuro para a entrada de uma instituição ou curso no mercado educacional e passa a ser exigida e acompanhada nos cursos em funcionamento” (BUCCI, 2009, p. 15).

No âmbito da normatização interna dos procedimentos a serem adotados para a consecução dessas competências, cumpre fazer referência à Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007, que institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

O marco regulatório em vigor representou importante mudança de perfil em relação ao anteriormente existente. Teve por objeto, segundo os seus idealizadores, tirar do limbo o art. 209 da Constituição, para que o Poder Público passasse a zelar, concretamente, pela qualidade da educação superior

“Essa estratégia é a resultante de duas componentes de transformação da atuação do Estado neste campo. A primeira delas, basicamente política, exprime a visão de que ao Estado cabe papel mais amplo que o de apenas organizar as informações oriundas dos exames nacionais de curso (“Provão”). Essa visão se contrapõe à concepção de auto-regulação do “mercado”, baseada na livre orientação de estudantes em relação às ofertas de ensino disponíveis (...).

A segunda vertente, menos visível, refere-se ao aparelhamento do Estado para o desempenho dessas atribuições, o que corresponde à tradução jurídico-institucional da determinação política acima exposta. Tratava-se, em resumo, da recomposição da autoridade do Estado em face de um setor que havia se desregulado de fato, mais que de direito” (BUCCI, 2009, p. 4).

Essa construção teve por objetivo conferir uma dimensão essencial ao marco normativo da educação superior, ampliando suas bases normativas para além de um mero instrumentalismo pragmático e burocrático, para torná-lo parte essencial da política pública de ampliação de direitos fundamentais, para o campo da implementação da cidadania (FELIX, 2006).

Após um ciclo de aproximadamente 10 (dez) anos de sua aplicação, a implementação de políticas públicas de acesso à educação superior e as transformações por que passou o setor regulado demandam um estudo sobre a efetividade da estrutura e dos instrumentos regulatórios hoje disponíveis para o cumprimento da missão institucional do MEC, e sobre o desafio da manutenção da política de expansão de vagas e da necessária melhora da qualidade das instituições e cursos.

Nesse período, o MEC promoveu alterações importantes na estrutura administrativa responsável pela regulação, como a criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - Seres (Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011), retirando tais competências da Secretaria de Educação Superior – SESu.

Não obstante as alterações no marco regulatório e na estrutura do Ministério da Educação promovidas em anos recentes, a complexidade do setor regulado e o aumento progressivo da demanda por vagas na educação superior, aliados à dificuldade em se estabelecer critérios claros e comparativos de índices de qualidades, demandam uma discussão sobre o aperfeiçoamento do marco legal, após 11 anos de sua implementação, e da estrutura organizacional do ambiente regulatório.

A Estrutura Regulatória do MEC

A operacionalização da regulação da educação superior se dá por meio de uma elaborada estrutura organizacional, que envolve secretarias diversas do MEC, órgãos colegiados ligados ao Ministério, e autarquias federais.

A disposição desses órgãos e entidades é prevista no Decreto nº 5.773, de 2006, que estabelece, no art. 3º, que as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes.

Ao Ministro de Estado da Educação foi atribuído o posto de autoridade máxima da regulação da educação superior no sistema federal de ensino, a quem compete homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, assim como os instrumentos de avaliação elaborados pelo Inep, os pareceres da Conaes e pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE.

No âmbito do Ministério da Educação, além do Ministro de Estado da Educação, tem-se a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - Seres. Suas competências são previstas no art. 28 do Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, das quais se destacam as funções de planejamento e coordenação da formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior, além de decidir os processos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos. Tem também a competência para supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais.

O Conselho Nacional de Educação - CNE cumpre funções de assessoria técnica ao Ministro de Estado da Educação, e de análise de recursos dos

processos regulatórios. Compete ao CNE exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento, além de deliberar, com base nos pareceres da Seres, sobre pedidos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior. Aprova também os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo Inep, e aplica as penalidades previstas no Decreto nº 5.773, de 2006. Compete, ainda, ao CNE, julgar recursos, nas hipóteses previstas no mesmo Decreto.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, autarquia federal, exerce as funções de avaliação de instituições e cursos. Tem as competências de realizar visitas para avaliação *in loco* nos processos regulatórios; de realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; de elaborar os instrumentos de avaliação; e constituir e manter banco público de avaliadores especializados.

No âmbito do Inep, a Comissão Técnica de Avaliação e Acompanhamento - CTAA é responsável por julgar os recursos interpostos pelas instituições em face dos resultados das avaliações, e por realizar a seleção final dos avaliadores do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - BASis.

Por fim, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes. Tem dentre as suas atribuições as competências de coordenar e supervisionar o Sinaes. Estabelece também as diretrizes para a elaboração, pelo Inep, dos instrumentos de avaliação de cursos e de instituições. Aprova os instrumentos de avaliação e submete-os à homologação do Ministro de Estado da Educação.

No âmbito das políticas de fomento, cabe ainda destacar a Secretaria de Educação Superior do MEC, responsável pela gestão do Programa Universidade para Todos - Prouni e do Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior – FIES, este operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao MEC. Compete à SESu planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior; propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o PNE; e formular políticas e executar programas voltados para o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior.

Os órgãos componentes da estrutura da regulação da educação superior, excluídos os de fomento, podem ser assim sistematizados:

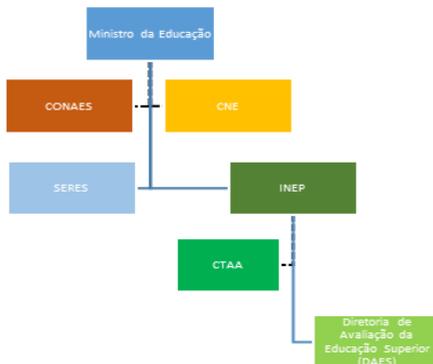


Figura 1 – Sistematização dos órgãos envolvidos na regulação da educação superior

O trâmite dos processos, assim como a criação e a aplicação de políticas regulatórias, envolve a participação de diversos órgãos, o que dificulta a realização de um fluxo eficaz e célere, assim como a compreensão dos processos e das estruturas pelo setor regulado e pela sociedade. Com efeito, o referido organograma prevê situações em que um órgão elabora diretrizes, outro as efetiva e um terceiro as homologa. Os processos regulatórios, que são muitos e diversos, além de periódicos, passam por variadas instâncias, em procedimentos que por vezes se arrastam por anos, dificultando a efetivação das medidas determinadas e uma boa percepção da sociedade sobre o sistema regulatório.

Os processos regulatórios também são diversificados. Os órgãos lidam com trâmites de credenciamento e recredenciamento de instituições, autorizações, reconhecimentos e renovação de reconhecimentos de cursos, avaliações *in loco* por comissões de especialistas, avaliações de desempenho de estudantes, além de avaliações adicionais decorrentes de processos de supervisão em face de instituições ou cursos.

Para além das dificuldades de fluxo processual criadas por essa estrutura tão numerosa, o MEC acumula as funções de regular e de fomentar o setor, o que desencadeia por vezes situações conflituosas, como no caso de aplicação de penalidades a uma universidade federal que depende de recursos do próprio Ministério para a implementação das medidas exigidas.

A dinâmica do setor, apresentada no tópico anterior, demanda uma estrutura mais operacional, com trâmites simples, participação dos diversos atores envolvidos, e o fortalecimento de poderes regulatórios para a criação de

um sistema de regulação da educação que se assemelhe aos dos demais setores econômicos e ao de sistemas internacionais de reconhecido sucesso.

Nesse contexto, entende-se que uma reformulação da estrutura administrativa, com a correspondente atualização e fortalecimento dos poderes regulatórios, pode representar um avanço na racionalização procedimental e na eficiência do cumprimento dos objetivos regulatórios na educação superior.

Refletindo sobre a estrutura regulatória da educação superior: o debate sobre a criação de uma agência

Os modelos internacionais de regulação da educação superior são variados. Há países que adotam o sistema de acreditação e avaliação realizado por entidades privadas e reconhecido pelo governo (EUA, Reino Unido) e outros em que tais competências são exercidas pelo Estado (Austrália, Portugal, Espanha).

O marco constitucional e regulatório brasileiro adequa-se ao modelo de regulação pelo Estado. Analisando as experiências internacionais bem-sucedidas nesse sentido, cumpre fazer referência aos recentes processos de criação da *Tertiary Education Quality and Standards Agency – TEQSA*, da Austrália, e da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES, de Portugal, e analisar a possibilidade de sua aplicação ao contexto brasileiro.

A TEQSA é uma agência governamental responsável por regular e avaliar a qualidade do sistema de educação superior da Austrália. Foi criada em 2011, como resultado de uma reforma regulatória recomendada por um estudo encomendado em 2008 pelo governo para analisar o sistema de educação superior do país, intitulado “*The Bradley Review*”. O relatório sugeriu, dentre as medidas de aperfeiçoamento do setor, a criação de uma agência independente para regular a educação superior, com a fusão das estruturas e atribuições da então existente *Australian Universities Quality Agency* e de outros órgãos governamentais que lidavam com a matéria.

A agência assume como propósito resguardar os interesses dos estudantes e a reputação do sistema de educação superior da Austrália, assegurando a qualidade das instituições ofertantes através de uma abordagem proporcional e reflexiva de risco para a regulação (TEQSA, 2017).

A atuação da agência é aprovada por 82,3% dos gestores de instituições de educação superior (TEQSA, 2017).

A A3ES tem por missão garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, por meio da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como no desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior (A3ES, 2017). Foi criada em 2007, como forma de implementação do

novo regime jurídico da qualidade do ensino superior instituído em lei no mesmo ano.

O governo português utilizou como fundamentos relatórios elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education - ENQA* sobre a educação superior no país, que recomendaram a implementação de avaliações institucionais externas por um órgão regulador, em detrimento do sistema de autoavaliação então predominante.

Deliberou-se então pela instituição de uma agência independente do poder político e das entidades avaliadas, responsável pela avaliação e acreditação das instituições e de seus ciclos de estudos.

Os relatórios de atividades publicados pela agência descrevem que sua atuação tem cumprido os fins para os quais o órgão foi criado e obtido ampla aprovação do setor regulado. (A3ES, 2017)

Ambas as agências foram resultado de uma reforma regulatória no sistema de educação superior, e concentraram as atividades de regulação da educação superior numa única entidade, com o desempenho das funções de acreditação, avaliação e supervisão das instituições.

A mesma sistemática tem espaço para ser discutida no Brasil. A Austrália lida com universo regulatório de 166 instituições. Portugal, com 121 instituições. São números ínfimos se comparados com a realidade brasileira, mas ainda assim representam uma conjuntura que demandou a criação de uma agência específica.

A legislação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes já estabelece uma inter-relação entre as atividades de regulação, avaliação e supervisão da educação superior. A integração dessas atividades numa única estrutura administrativa pode ser encarada como uma decorrência lógica da organização regulatória do sistema.

O marco regulatório em vigor passa hoje por um processo de consolidação e aprimoramento, após 13 anos de vigência da Lei do Sinaes, e 11 (onze) anos de vigência do Decreto nº 5.773, de 2006. O Ministério da Educação tornou público um processo de reformulação do marco regulatório, com a participação do Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior - CC-Pares, do CNE, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Educação Superior - ABMES, do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular e outras instituições públicas e privadas.

Segundo o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, o objetivo principal será o aperfeiçoamento dos procedimentos, a redução do tempo de análise, a desburocratização dos fluxos e, ao mesmo tempo, conferir uma maior qualidade na atuação regulatória do MEC. Nas palavras do gestor,

“o ambiente regulatório carece de atualização. Nestes últimos 11 anos o Brasil mudou e, com ele, as relações sociais, econômicas, os currículos e diretrizes” (ABMES, 2017).

Uma reforma regulatória será muito restrita se abarcar apenas os fluxos processuais. As intenções declaradas, no entanto, podem ter sua efetividade mitigada diante da multiplicidade de órgãos e instâncias que irão operacionalizar sua sistemática. O debate sobre a estrutura administrativa mostra-se de extrema importância nessa discussão.

A discussão sobre as agências no contexto brasileiro remete em geral às agências reguladoras de setores econômicos estratégicos, criadas na Reforma do Estado na década de 1990.

A criação das agências reguladoras no Brasil se deu em um movimento de ressignificação da intervenção do Estado na economia. Foi dada primazia à atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica prevista no art. 174 da Constituição, em detrimento da exploração direta de atividade econômica prevista no art. 173. A título exemplificativo, tem-se a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a Agência Nacional do Petróleo – ANP e a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.

As agências reguladoras dispõem de um regime jurídico próprio, previsto na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que estabelece gestão colegiada e mandato para os diretores. Cada agência é regida ainda por um regime específico previsto nas suas respectivas leis de criação e regulamentações próprias.

Ao se discutir a possibilidade de criação de uma agência administrativa para regular a educação superior estar-se a tratar, no entanto, de um conceito amplo de agência, enquanto entidade administrativa dotada de poderes e estrutura próprios para exercer uma função pública determinada. O termo é aqui adotado numa acepção mais genérica, que engloba outras possibilidades de organização administrativa para cumprir esse desiderato.

Com efeito, não obstante as entidades reguladoras no Brasil assumirem a forma de agências reguladoras com um regime e propósito específicos e semelhantes entre si, tal característica não é inerente ao instituto. As agências administrativas com competências regulatórias podem assumir diversos formatos e propósitos. Ou seja, o regime regulatório via agências não se dá necessariamente como uma medida de intervenção em mercados selecionados nos quais o poder público se debruça para corrigir falhas de mercado e promover a racionalização econômica setorial.

Daniel Halberstam (2010) analisa o histórico da criação das agências independentes em diferentes países, e defende que essas entidades, ao contrário de assumirem necessariamente a mesma forma e funções, têm diferentes competências e formatos, de acordo com o arranjo constitucional e contexto

existentes quando de suas formatações. Ao se comparar a discussão sobre as agências administrativas em cada sistema, não se identificará sempre um mesmo fundamento, a busca de solução de um problema racional comum de governança regulatória do mercado.

Com efeito, a convergência relativa das políticas econômicas em relação à regulação e à concorrência sugere certas potencialidades comuns nos meios para manter ou produzir uma economia de mercado. Segundo a teoria dos fundamentos constitucionais de criação das agências administrativas, no entanto, as várias dinâmicas constitucionais e histórias lançaram esse caminho das agências independentes em uma luz distinta para cada experiência. Segundo o autor, o mais importante desta perspectiva são as dinâmicas interinstitucionais distintas resultantes da estrutura constitucional, que ele identifica como a separação de poderes, o federalismo e a possibilidade de revisão judicial das decisões.

Nos Estados Unidos da América, o modelo das agências foi difundido, nos anos 1930, como uma forma de conferir expertise e profissionalismo à regulação de setores econômicos importantes, mas também como uma estratégia do Poder Legislativo para limitar o poder presidencial crescente no contexto do *New Deal*. Já na França, sua criação não esteve ligada à regulação de setores econômicos (não obstante muitas agências fossem criadas com esse formato em momento posterior), mas à defesa do direito à intimidade e à informação dos cidadãos em face do governo.

Nesse sentido, conclui Halberstam que nós perdemos muito se entendermos as agências administrativas meramente como entidades públicas criadas para enfrentar um problema funcional comum de como implementar a tarefa de regulação em uma economia de mercado.

Essa discussão permite alargar a concepção de agência administrativa no Brasil. Ou seja, ao se tratar da possibilidade de criação de uma agência específica para regular a educação superior, não se faz referência necessariamente ao modelo estrito das agências reguladoras e setores eminentemente econômicos anteriormente descritos. O modelo brasileiro de agências não precisa ser necessariamente vinculado a esses cânones. Propõe-se a sua discussão a partir de parâmetros de implementação de direitos e de objetivos substantivos, e a educação é um campo fértil para tanto.

A criação de uma agência nesse sentido remete ao objetivo de dar maior eficácia à função constitucional atribuída ao Estado da garantia da qualidade da educação – o que não impede que ela se debruce também sobre os fenômenos econômicos que hoje caracterizam o setor. Situa-se também como um instrumento para o cumprimento da política pública de expansão constante nas duas versões do Plano Nacional de Educação.

Nos termos da discussão proposta por Halberstam, pode-se identificar um contexto constitucional de criação das agências reguladoras na década de 1990 como um movimento de mudança do perfil de intervenção do Estado em setores econômicos estratégicos. Buscou-se substituir a atuação estatal direta pela intervenção indireta pela via da regulação, tendo por fundamento conferir maior eficiência ao Estado e à economia como um todo. A proposta ora em estudo, por outro lado, por se inserir em um outro contexto histórico, teria o objetivo de conferir maior efetividade ao mandamento constitucional da garantia da qualidade da educação superior. Busca-se, pois, um outro paradigma constitucional para a criação das agências.

O próprio MEC reconheceu a necessidade de uma reforma na estrutura regulatória, e apresentou o Projeto de Lei nº 4.372, de 2012, que propunha a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - Insaes, sob o formato de autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de supervisionar e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, e certificar entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica.

Na exposição de motivos, destacou que, não obstante o importante passo dado pela criação da Seres, o desafio imposto ao MEC de atingir e manter elevado padrão de qualidade na educação superior demandaria profundas alterações da atual estrutura do Ministério. Destacou a necessidade de aprimoramento e atualização das estruturas de gestão, processos e sistemas de informação, e de uma ampliação significativa dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o cumprimento das atribuições institucionais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior.

O projeto previu além da unificação das estruturas, a atualização e o fortalecimento dos poderes regulatórios da entidade, como a análise prévia de atos de concentração e a intervenção. Foi aprovado por diversas comissões da Câmara dos Deputados, não obstante forte reação do setor regulado, que apresentou diversas emendas com a defesa da autorregulação, mas não chegou a ser pautado no Plenário, e teve sua última tramitação em abril de 2015.

A retomada dessa proposição ou a apresentação de uma nova proposta pode significar um importante passo no aperfeiçoamento organizacional e procedimental do sistema, e trazer benefícios semelhantes aos já verificados quando da implantação das referidas agências da Austrália e de Portugal.

Num contexto de expansão da oferta de cursos e vagas, com uma vasta diversidade de instituições disponíveis, um órgão regulador único, dotado de todas as informações sobre o sistema de forma concentrada, poderia ser capaz de sistematizar perfis de instituições de acordo com o viés acadêmico, profissionalizante e área de saber. Ou seja, organizar a base de dados para

consulta dos estudantes, que teriam elementos para uma escolha racional da instituição que desejassem estudar.

As instituições, por outro lado, poderiam ter benefícios regulatórios, com uma maior celeridade dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e expansão de vagas. Um sistema mais organizado conferiria também maior legitimidade e reputação para as instituições que o compõem.

O Estado poderia adquirir maior capacidade operacional de intervir no setor, com uma formação organizacional mais enxuta e clara, com melhor estrutura de recursos e de pessoal, e com o fortalecimento dos poderes regulatórios inerentes a uma entidade desse tipo.

Por fim, a sociedade poderia se beneficiar da melhoria da qualidade da educação superior ofertada, do maior entendimento e reconhecimento do órgão regulador, o que teria o potencial de proporcionar uma melhoria da reputação do sistema como um todo.

Halberstam destaca ainda que uma agência independente seria capaz de implementar políticas públicas pré-determinadas, mas também de ir além, cumprindo o papel de formuladora de políticas regulatórias (HALBERSTAM, 2010).

Cumprir destacar que a criação de uma agência não é apresentada aqui como a solução para os problemas regulatórios em todos os setores regulados. Para além das questões próprias e específicas de cada setor, tem-se compreensão da discussão sobre os riscos de captura e de falhas de governo que uma estrutura robusta tem potencial de gerar.

A reorganização administrativa da estrutura regulatória da educação superior brasileira não irá necessariamente melhorar os índices de qualidade do sistema. O desafio é complexo e demanda uma reflexão aprofundada sobre diversos outros fatores. Mas entende-se que a criação de uma agência que concentre as atividades de regulação, avaliação e supervisão poderia ser um salto nesse sentido, um passo importante que demonstraria a vontade do Estado em aperfeiçoar a estrutura regulatória e perseguir o objetivo maior da garantia da qualidade da educação superior.

Conclusão

A educação superior tornou-se um dos setores estratégicos no Brasil, seja pelo seu papel na inclusão social, num contexto de expansão da demanda e da oferta, seja como setor econômico que movimenta bilhões de reais todos os anos.

Nesse contexto, cumpre analisar se as competências e a atuação do Ministério da Educação, como ente regulador, acompanharam essa tendência. Se o órgão está dotado dos instrumentos regulatórios que o permitam cumprir

seu papel de garantidor da qualidade da educação num contexto de intensas e recentes transformações no setor.

O marco regulatório da educação superior no Brasil estabelece uma interconexão entre as funções de regulação, avaliação e supervisão, na qual a avaliação subsidia os processos de regulação e pode desencadear a abertura de processos de supervisão.

A estrutura regulatória vigente, no entanto, dificulta a plena realização desse escopo. A multiplicidade de órgãos envolvidos nessas atividades, com diferentes gestões, planejamentos e estratégias, apresenta evidentes entraves para a efetivação das funções regulatórias.

Países com concepções de atuação do Estado na regulação da educação superior semelhantes às funções constitucionais atribuídas ao Estado brasileiro na matéria implementaram reformas regulatórias recentemente, com a implementação de uma agência independente que unificou as funções regulatórias numa só estrutura administrativa. A criação da *Tertiary Education Quality and Standards Agency – TEQSA*, da Austrália, e da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES, de Portugal, representam experiências interessantes a serem debatidas na discussão sobre o aperfeiçoamento da regulação da educação superior no Brasil.

Daniel Halberstam (2010) fornece, nesse sentido, subsídios para uma compreensão ampliada do conceito de agências administrativas, para além do conceito restrito de agências reguladoras de setores de serviços públicos e econômicos estratégicos até então adotado no Brasil. A concepção de agências pode assumir caráter diverso, a depender do contexto constitucional e dos objetivos que ensejaram a sua criação.

A criação de uma agência administrativa para regular a educação superior no Brasil se daria no escopo de melhor cumprir a função constitucional de garantia da qualidade pelo Estado, aliada à implementação da política pública de expansão contínua de vagas consagrada no Plano Nacional de Educação.

Não se buscou apresentar soluções prontas para a melhoria da regulação da educação superior no Brasil. Esse debate é complexo e envolve uma gama de fatores que extrapola os limites do presente artigo. Ao mesmo tempo, no entanto, é um debate necessário, tendo em vista a relevância que a matéria assumiu para o desenvolvimento e inclusão social no país.

Na medida em que o MEC estuda e elabora uma reforma normativa para aperfeiçoar a regulação da educação superior, o debate sobre a reforma organizacional não pode ser desconsiderado.

As dificuldades operacionais evidenciadas pela multiplicidade de órgãos envolvidos na estrutura brasileira, aliada às experiências internacionais positivas de criação de agências independentes, mostram que a integração, em um único órgão, das atividades de regulação, avaliação e supervisão da

educação superior teria o potencial de conferir maior otimização de recursos e integração de processos, e consagrar a interconexão dessas atividades prevista pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes.

Em suma, a criação de uma agência administrativa para regular a educação superior no Brasil poderia ser um passo importante para otimizar os processos regulatórios e, conseqüentemente, para conferir eficácia ao mandamento constitucional da garantia da qualidade do setor pelo Poder Público.

Referências Bibliográficas

- A3ES. **Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior**. Disponível em <http://www.a3es.pt/pt>. Acessado em 27 nov. 2017.
- ABMES. **MEC destaca transparência e celeridade na nova legislação que regulará a educação superior no Brasil**. Disponível em <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/2513/mec-destaca-transparencia-e-celeridade-na-nova-legislacao-que-regulara-a-educacao-superior-no-brasil>. Acessado em 4 dez. 2017.
- ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**. Londres: Laccademia Publishing, 2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Censo da Educação Superior 2014 – Resumo técnico**. Disponível em http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/636024. Acessado em 18 nov. 2017.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Censo da Educação Superior 2016 – Notas Estatísticas**. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acessado em 18 nov. 2017.
- BUCCI, M. P. D. **O art. 209 da Constituição 20 anos depois: estratégias do poder executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior**. Fórum administrativo: direito público, Belo Horizonte, v. 9, n. 105, nov. 2009. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27995>. Acesso em: 22 nov. 2017.

- _____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva: 2013.
- _____. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: NETO, F. A. M., ALMEIDA, F.D.M., NOHARA, I. P. e MARRARA, T (Orgs.). **Direito e Administração Pública – Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro.** São Paulo: Atlas: 2013. p. 700-724.
- COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Forense, 2016.
- FEINTUCK, M. *Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest.* In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (org.). **The Oxford Handbook of Regulation.** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 39-63.
- FELIX, L. P. M. **A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior.** Ministério da Educação. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18595. P. 9. Acessado em 12 nov. 2017.
- GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto.** São Paulo: Malheiros, 2000.
- HALBERSTAM, Daniel. *The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies.* In: ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P. L. **Comparative Administrative Law. Research Handbooks in Comparative Law series.** Edward Elgar, 2010. p. 185-204.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- TEQSA. *Tertiary Education Quality and Standards Agency.* Disponível em: <https://www.teqsa.gov.au/>. Acesso em 25 nov. 2017.