

Regulação da Educação Superior: A Atuação Estatal e a Medida de Atendimento ao Interesse Público

Regulation of Higher Education: State Performance and the Measure of Attention to Public Interest

Submetido(submitted): 15/12/2016

Parecer(revised): 13/01/2017

Aceito(accepted): 18/03/2017

Rafael Arruda Furtado*

Resumo

Propósito – Verificar se a atuação dos órgãos reguladores da educação superior, sob uma perspectiva histórica recente, foi capaz de garantir o interesse público entendido como a medida de atendimento aos princípios constitucionais da igualdade de condições de acesso, da garantia de padrão de qualidade e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Metodologia/abordagem/design – A presente pesquisa tem por base a teoria do interesse público de Mike Feintuck, mediante a qual se sustenta que a instrumentalização do estado deve se pautar não somente pela economia e sim por outros valores, vinculados a princípios constitucionais.

Resultados – A atuação dos órgãos reguladores da educação superior, sob uma perspectiva histórica recente, não foi capaz de efetivamente garantir o interesse público.

Implicações práticas – Vertente de pesquisa sobre a medida de atendimento ao interesse público pela atuação dos órgãos reguladores da educação superior.

Originalidade/relevância do texto – O artigo abre a perspectiva de estudos sobre desenho regulatório, à luz de princípios constitucionais, na educação superior.

Palavras-chave: educação superior, interesse público, princípios constitucionais, igualdade de acesso, garantia de qualidade.

Abstract

Purpose – To verify whether the performance of the higher education regulatory bodies, from a recent historical perspective, was able to guarantee that public interest be perceived as a measure of compliance with the constitutional principles of equality of access, guarantee of quality standards and pluralism of ideas and pedagogical constructs, with the coexistence of public and private educational institutions.

Methodology/approach/design – The present research is based on the theory of public interest of Mike Feintuck, which maintains that the instrumentalisation of the state should be based not only on economics but on other values, linked to constitutional principles.

*Mestre em Relações Internacionais e bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento. Diretor Substituto de Regulação da Educação Superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação. Email: rafurtado@gmail.com.

Findings – *The performance of the higher education regulatory bodies, from a recent historical perspective, was not able to effectively guarantee the public interest.*

Practical implications – *The paper measures how public interest influences higher education regulatory bodies behavior in Brazil.*

Originality/value – *The article addresses regulatory design in higher education in Brazil in light of constitutional principles.*

Keywords: Higher education, public interest, constitutional principles, equal access, quality assurance.

Introdução

A educação superior brasileira apresenta processo acelerado de expansão, especialmente após a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB, ao consolidar a abertura do setor à iniciativa privada com fins lucrativos e após a ampliação, nos últimos anos, dos programas de bolsas e de financiamento estudantil. A Lei nº 10.861/2004, que criou o sistema nacional de avaliação da educação superior – Sinaes, gerou a necessidade de estruturação de órgãos do Ministério da Educação – MEC responsáveis pela avaliação, regulação e supervisão da educação superior, ocorrida a partir do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, que criou o sistema e-MEC, meio eletrônico de fluxo processual, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores. Com a implantação do sistema e-MEC, o volume de pedidos de atos autorizativos aumentou dramaticamente, trazendo ao Ministério enormes desafios de processamento em prazo razoável e de observação dos aspectos qualitativos.

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

Do final de 2007, até meados de 2011, a resposta aos pedidos de atos autorizativos de cada uma das secretarias, principalmente da SESu, com número bem maior de demandas, ocorreu de forma bastante heterogênea. O volume de processos, em conjunto com a complexidade de seus fluxos e com o número de órgãos e entidades envolvidas, gerou um enorme represamento de análises pendentes. A título de exemplo, foram protocolados, somente em 2007, mil e

dezoito processos de credenciamento de instituições de educação superior. Desse montante, passado o primeiro trimestre de 2011, apenas quatro processos haviam sido concluídos com análise detalhada e fluxo processual completo e duzentos e oito arquivados, após análise simplificada e interrupção do fluxo processual.

Na tentativa de corrigir os rumos, foi criada, em 2011, pelo Decreto nº 7.480/2011, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES. Apesar do aumento da capacidade de dar vazão às análises dos atos autorizativos, as medidas ainda não foram suficientes e demandavam drástica alteração do desenho ou da modelagem do órgão regulador. Em razão dessa situação, foi formulado o projeto de lei de criação do Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior – INSAES (PL nº 4372/2012), apresentado ao Congresso em 31 de agosto de 2012, pouco mais de um ano após a criação da SERES. O projeto apresentava modelo regulatório com alguns avanços, mas também com algumas desconformidades técnicas de elaboração, a começar pelo próprio nome do órgão a ser criado que não mencionava em si seu aspecto fundamental, o termo “regulação”.

Assim, em razão do aumento do passivo processual e da dificuldade no tratamento das demandas de atos autorizativos pelos órgãos responsáveis pelo sistema federal de regulação da educação superior, faz-se necessário analisar a prática institucional dessas entidades, com o intuito de se verificar a capacidade decisória em termos quantitativos e qualitativos no âmbito de sua atuação. A pergunta que se pretende responder, ou ao menos se aproximar da resposta, neste artigo de pesquisa é a seguinte: a política regulatória de atuação dos órgãos reguladores da educação superior, sob uma perspectiva histórica recente, foi capaz de efetivamente garantir o interesse público entendido como a medida de atendimento aos princípios constitucionais da igualdade de condições de acesso, da garantia de padrão de qualidade e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino?

Para tentar responder à pergunta, a presente pesquisa terá por base a teoria do interesse público de Mike Feintuck, mediante a qual se sustenta que a instrumentalização do estado deve se pautar não somente pela economia e sim por outros valores, vinculados a princípios constitucionais. A pesquisa utilizará os dados disponíveis no sistema e-MEC de credenciamentos e credenciamentos institucionais, autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos de cursos de graduação do Ministério da Educação, valendo-se das normas estruturantes e secundárias que regem o setor.

Após a análise do regime jurídico regulatório do Ministério da Educação em sua atividade de regulação e supervisão da educação superior, sob o enfoque da teoria do interesse público, acredita-se, como pressuposto, que a medida de interferência estatal no setor sofre de um excesso procedimental, eis que o volume

de processos, avaliações, fases e entidades envolvidas torna os órgãos reguladores incapazes de efetivamente garantir o tratamento adequado aos atos autorizativos, prejudicando o interesse público pela dificuldade da construção de políticas gerais de regulação da educação superior que busquem promover o atendimento aos princípios constitucionais descritos acima.

Inicialmente, serão firmados os pressupostos normativos e teóricos que fundamentarão o trabalho, especialmente quanto aos princípios constitucionais e à teoria do interesse público relativa à construção da atuação do órgão regulador. Posteriormente, será analisada a prática institucional das secretarias competentes do MEC quanto à sua produção normativa secundária, especialmente o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa nº 40/2007, e será avaliada a atuação do órgão regulador no sentido de tratamento dos processos protocolados no sistema regulatório federal a partir do ano de 2007.

A Teoria do Interesse Público e a Regulação da Educação Superior

O presente trabalho trata da identidade valorativa da regulação da educação superior, a partir da compreensão do interesse público como orientador da regulação em contraposição ao discurso da finalidade da regulação restrita à estabilização do mercado. Sem regulamentação adequada, podem surgir práticas anticoncorrenciais abusivas, prejudicando a eficiência e os incentivos para inovar. De acordo com Joseph Stiglitz, “não há base teórica para a crença de que mercados livres irão, em geral, levar ao bem-estar da sociedade” (STIGLITZ, 2009, p. 3).

Os mecanismos de mercado não seriam assim os mais apropriados a explicar os fenômenos relacionados a determinados valores sociais. A regulação governamental, segundo Cass Sunstein, promove a liberdade por tornar mais fácil às pessoas fazerem ou alcançarem o que desejam (SUNSTEIN, 1990, p. 40).

Com exemplos da regulação da mídia e do meio ambiente, Mike Feintuck examina a questão da identidade valorativa pelo reflexo que deveriam ter nas teorias e práticas regulatórias como forma de reconhecer e refletir princípios relacionados à justiça social. Tais princípios são, no entanto, em grande medida, contrários a práticas, valores e resultados de decisões baseadas na eficiência do mercado.

De acordo com Feintuck, a ausência de explicações claras do que representa o interesse público torna difícil a identificação de intervenções de sucesso e a defesa da legitimidade das instituições. (FEINTUCK, 2010, p. 44). A própria incapacidade de se articular com clareza as bases da teoria do interesse público representa uma dificuldade inerente.

“Princípios e valores substantivos em contexto específico devem ser observados para proporcionar clareza à ideia de interesse público. Valores devem ser

determinados e princípios extraídos deles antes do desenho institucional necessário ao alcance dos objetivos e resultados. Na ausência de valores estabelecidos, a regulação utiliza aquilo que é mensurável economicamente, gerando valorização exclusiva do que é mensurável ao invés de mensurar e regular com vistas ao valoroso”. (FEINTUCK, 2010, p. 45)

O autor afirma ainda que ou se admite a impossibilidade de se construir modelos regulatórios que incorporam valores além dos econômicos, ou se tem como premissa valores inerentes e fundantes do sistema democrático e se constroem modelos regulatórios que reflitam e defendam tais valores. O padrão comum é o de que os princípios relacionados à regulação que informam objetivos coletivos não apresentam a mesma clareza do que aqueles relacionados a interesses privados.

Exemplo de clareza para Feintuck é o princípio da “precaução” (confluência entre ciência, direito, economia e democracia) na regulação ambiental. No caso da regulação da *mídia de massa*, os princípios fundamentais são a manutenção de um grau de diversidade e de qualidade. A mídia não é tratada como um setor meramente econômico/industrial, mas é reconhecido como tendo maior importância para a sociedade, o que pode ser observado na legislação que dá base à intervenção regulatória (FEINTUCK, 2010, p. 50). O problema reside na dificuldade de reconciliação entre a propriedade privada e o interesse público.

Um caminho possível seria o desenvolvimento e o uso de um conceito de interesse público vinculado ao valor da cidadania e da equidade. Os interesses dos cidadãos devem estar acima dos interesses dos consumidores. O problema é que o sistema jurídico é muito mais eficaz em defender os direitos individuais, relacionados aos interesses privados de propriedade do que em validar e proteger “*non-commodity values*”. (FEINTUCK, 2010, p. 50)

A dominância da teoria da *public choice* pode representar outra dificuldade a pesquisas que buscam trabalhar com a teoria do interesse público. As análises realizadas sob o enfoque desta teoria não avançam proposições de “dever ser” a políticos, burocratas ou eleitores. Nas palavras de James Buchanan, “como tal, a análise na *public choice* é positiva e não normativa”. (BUCHANAN, 2009, P. 442)

A regulação voltada para o interesse público é uma regulação que busca maximizar o bem-estar social. Não é o resultado de decisões regulatórias que pretendem maximizar o interesse de seletos grupos às expensas da maioria. Se há maximização pontual de interesses específicos, segundo Steven Croley, a regulação pelo interesse público promove ganhos que superam qualquer perda do resto da sociedade (CROLEY, 2008, p. 10).

É fundamental ter presente que regulação possui natureza de direito público, mais precisamente do direito administrativo. Caso se exclua da regulação seus aspectos mais técnicos, observa-se uma série de valores fundamentais emaranhados no discurso jurídico e na estrutura democrática, relacionados e

muitas vezes oriundos da disciplina e dos princípios constitucionais. Assim, a questão principal refere-se ao delineamento claro dos preceitos democráticos e constitucionais que se sobreponham ao clamor dos proponentes do mercado. Há que se estabelecer um forte entendimento do lugar do interesse público na hierarquia de valores concorrentes.

A teoria da *public choice* não é capaz de responder às questões levantadas pelo presente artigo. A concepção de que o bem-estar geral seria maximizado pelo exercício de escolhas individuais e de que a regulação só seria demandada quando houvesse falhas de mercado, esbarra na própria questão principiológica do estado de direito brasileiro, sobre o qual recai, na esfera da educação superior, o dever constitucional de autorizar e avaliar a qualidade do ensino.

A teoria de Feintuck é utilizada neste artigo para fundamentar o entendimento de que o interesse público deve ser definido tendo por base o atendimento a princípios constitucionais, que, no caso da educação superior no Brasil, configuram-se nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, na garantia de padrão de qualidade da educação e no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Atuação do Órgão Regulador da Educação Superior (2007-2015)

A natureza do interesse público relativa à educação reside no conjunto de princípios estabelecidos no exercício fundamental da democracia institucionalizado pelo poder constituinte originário na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Do ponto de vista da regulação da educação superior, dentre os princípios constitucionais estabelecidos no art. 206 da CF, este estudo pretende discutir, a partir do modelo regulatório da educação superior no Brasil, a medida de atendimento à igualdade de condições para o acesso e permanência, à garantia de padrão de qualidade e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Valores que merecem proteção e que não necessariamente serão garantidos pelas forças do mercado.

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

- I - **igualdade de condições para o acesso e permanência** na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - **pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino**;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

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

Com a publicação do Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa nº 40/2007, o sistema regulatório da educação superior no Brasil passou por grande transformação. Estruturou-se um sistema de tramitação processual, chamado sistema e-MEC, criou-se o Banco de Avaliadores do Sinaes – Basis, organizou-se a forma de avaliação do Exame Nacional do Estudante – Enade e foram estabelecidas as regras de tramitação processual e alguns aspectos relacionados a padrões decisórios e estrutura regimental. No que se refere aos órgãos, a Portaria nº 40/2007 estruturou a regulação por meio de três de suas secretarias, a Secretaria de Educação Superior – SESu, a Secretaria de Educação Tecnológica – Setec e a Secretaria de Educação a Distância – Seed.

O trabalho de aproximadamente 4 anos (final de 2007 a maio de 2011) das três secretarias, em suas respectivas áreas de atuação, representou um ciclo de adaptação e transição para o momento de expansão acelerada do período que se seguiu. A ausência de foco específico na tarefa regulatória por parte das secretarias, além do aumento do volume de trabalho não acompanhado pela melhoria da estrutura de apoio técnico, acabou gerando enorme passivo processual e carência de padrões decisórios uniformes.

Em razão das dificuldades que se apresentavam, foi criada a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, em 17/5/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011, absorvendo competências antes da SESu, da Setec e da extinta Seed, do Ministério da Educação. A partir daí começou a haver maior uniformização do trabalho do MEC na área de regulação, mas, em contrapartida, grande aumento do volume de pedidos de atos autorizativos (especialmente os atos de entrada) causados principalmente pelas mudanças das regras do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies ocorridas nos anos de 2010 e 2011 e pelo aumento da dotação orçamentária do programa que saltou de 2,5 bilhões de reais

em 2010 para 7,5 bilhões em 2013, chegando a quase 18 bilhões de reais em 2015 (BRASIL, 2016, p. 11). De acordo com os relatórios internos do sistema e-MEC, no ano de 2010 foram protocolados 52 processos de credenciamento e 178 autorizações vinculadas a credenciamentos. Em 2013, o sistema recebeu o volume de 213 pedidos de credenciamento e de 961 pedidos de autorização vinculada a credenciamentos.

A estrutura e a competência regulatórias foram aglutinadas em uma única secretaria. A governança sobre o Fies, todavia, continuou sendo exercida pela SESu e passou a ser operacionalizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A separação do principal instrumento de financiamento da educação superior privada em relação ao órgão regulador representou um modelo de organização da estrutura do MEC inadequado ao exercício das funções precípuas da secretaria que nascera. A estrutura descasada contribuiu para a ausência de coerência entre as políticas públicas do MEC, mais precisamente quanto aos critérios qualitativos de obtenção do benefício do financiamento por parte dos estudantes, dos cursos e das IES.

O breve histórico apresentado de estruturação dos órgãos reguladores da educação superior no Brasil deve ser complementado com a análise da medida de atendimento ao interesse público, entendida neste artigo como o grau de observância dos princípios constitucionais da igualdade de condições para o acesso, da garantia de padrão de qualidade e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Inicialmente, serão analisadas as ações de possível atendimento ao princípio da igualdade de condições para o acesso. Para tanto, necessário discutir a forma de processamento dos atos autorizativos, tais como o tempo médio de alguns processos em tramitação e o percentual de atos concluídos. Após a análise dos números, serão apresentadas possíveis justificativas para o nível de atendimento alcançado (fases, órgãos, sistema, técnicos, número de atos, prioridades de cada ato).

A segunda parte analisará a medida de atendimento ao interesse sob o enfoque do princípio da garantia de padrão de qualidade. Esta análise será realizada por meio da comparação entre indicadores de qualidade de cursos e de Instituições de Educação Superior – IES para determinada área de cursos e determinados anos. Este aspecto metodológico se justifica pelo caráter introdutório que possui o presente trabalho.

O terceiro princípio a ser analisado refere-se ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. As ações dos órgãos reguladores serão verificadas por meio da forma de análise da diversidade pedagógica e da capacidade de planejamento das secretarias competentes no que tange aos percentuais de evolução das matrículas

na educação superior considerando as categorias administrativas das instituições de educação superior.

Igualdade de Condições para o Acesso e Permanência

O volume de processos protocolados após a criação do sistema e-MEC de tramitação processual representa uma escala de grandes proporções. Conforme se observa na tabela 1, foram protocolados, no período de 2007 a 2015, quase 70 mil processos:

Atos Autorizativos	Total
Credenciamentos	1247
Recredenciamentos	2956
Autorizações	15589
Autorizações Vinc.	4309
Reconhecimentos	14726
Renovações de Rec	30469
Total Geral	69296

Tabela 1 - Número de processos protocolados de cada ato autorizativo (2007-2015)

Fonte: Relatórios internos do sistema e-MEC

Os anos de 2013 e 2014 foram os recordistas em número de processos de “entrada” no sistema. Este fenômeno pode ser explicado pelo fato de que foram os anos em que foram adotadas pelos grandes grupos educacionais (grupos consolidadores) estratégias de captação mais agressivas relacionadas ao aumento dos respectivos percentuais de exposição ao Fies, passando da média de 4,3%, em 2010, para 32,5%, em 2014 (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 110).

O Fundo de Financiamento Estudantil – Fies é um programa destinado a financiar estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. O Fies é um dos principais instrumentos para ampliação de acesso e permanência na educação superior.

O volume de processos apresentado na Tabela 1 não foi acompanhado de estrutura compatível do órgão regulador, nesse contexto de expansão do Fies, fato que gerou enorme passivo através do tempo e, conseqüentemente, alto tempo médio de conclusão dos processos, conforme pode ser observado nos Gráficos 1 e 2.

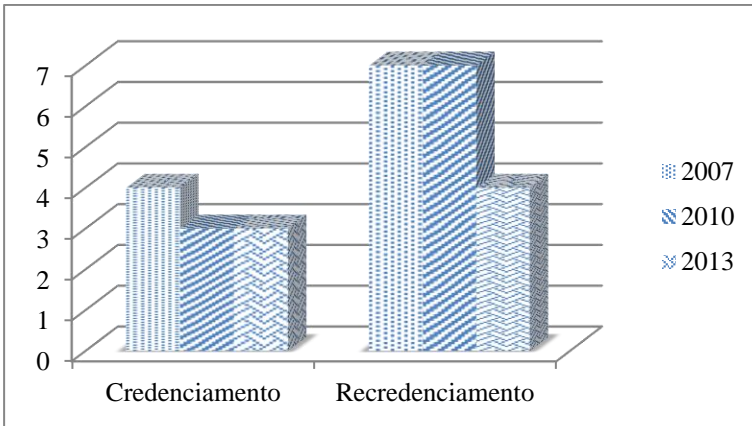


Gráfico 1 – Tempo Médio de Conclusão (em anos) de pedidos de credenciamentos e credenciamentos por ano de protocolo do processo.
Fonte: Relatórios internos do sistema e-MEC

O tempo médio da conclusão dos atos com o *status* concluídos variou muito a depender do tipo de ato autorizativo. Os atos de “entrada” como credenciamentos e autorizações tiveram percentual de conclusão mais alto e tempo médio de conclusão menor do que os processos de “manutenção”, credenciamentos institucionais e renovações de reconhecimento de cursos.

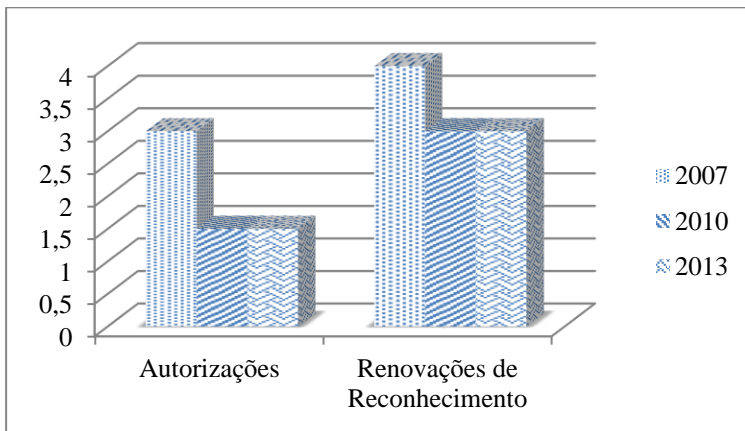


Gráfico 2 – Tempo Médio de Conclusão (em anos) de pedidos de autorizações e renovações de reconhecimento por ano de protocolo do processo.
Fonte: Relatórios internos do sistema e-MEC

No caso das renovações de reconhecimento há um aspecto importante a se considerar. A partir de 2013, foi estabelecida a renovação “automática” do reconhecimento da grande maioria dos cursos com conceito satisfatório no Conceito Preliminar de Curso – CPC, um indicador divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e composto por uma

série de insumos, dentre os quais o conceito do Enade dos concluintes da área à qual pertence o curso. Dessa forma, o volume de processos concluídos no mesmo ano de entrada aumentou muito e não foi considerado no cômputo de análise dos gráficos acima, pelo foco na capacidade de trabalho que se pretende aferir. No entanto, no que diz respeito à entrega de resultados, a alteração de padrão promovida no ano de 2013 foi extremamente importante para a rápida diminuição do passivo da Seres.

Os fatores de atraso na análise principalmente dos atos de “manutenção” não se deve somente ao volume de processos. Podem ser citados como fatores complementares o complexo fluxo processual de alguns atos, o número de órgãos e entidades envolvidos nos processos, o número reduzido de técnicos das secretarias competentes, os problemas recorrentes do sistema eletrônico de tramitação processual (sistema e-MEC). Este último fator é responsável por boa parte do passivo de processos em situação conhecida pelos técnicos como processos no “limbo”, isto é, processos com status “protocolado” com fases concluídas, mas sem a fase seguinte aberta. Tal situação gerou por longo período ausência de controle sobre tais processos, que só eram resgatados por demanda das próprias IES. A situação foi resolvida com a disponibilização de relatório a ser acessado no sistema e-MEC. No entanto, o acesso depende de organização das áreas, pois não há rotinas automatizadas de sistema para a verificação desse tipo de situação.

No que diz respeito ao fluxo, oportuno citar o exemplo dos processos de credenciamento. Participam do processo de credenciamento a própria IES, obviamente, a SERES, o INEP, o Conselho Nacional de Educação – CNE e o Gabinete do Ministro. Eventualmente, existe ainda a possibilidade de atuação da Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação – CTAA, responsável pela análise dos recursos contra os relatórios de avaliação. No Gabinete do Ministro, participam a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação – Conjur/MEC e a própria Seres que, até meados deste ano de 2016, opinava mais uma vez no processo por solicitação do GM.

As fases dos processos de credenciamento e credenciamento institucionais são, em linhas gerais, aquelas expostas no art. 14 do Decreto nº 5.773/2006, a saber:

Art. 14. São fases do processo de credenciamento:

I - protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto nos arts. 15 e 16;

II - análise documental pela Secretaria competente;

III - avaliação in loco pelo INEP;

IV - parecer da Secretaria competente;

V - deliberação pelo CNE; e

VI - homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação.

Observa-se, portanto, a existência de grande número de entidades envolvidas nos processos e de fases, contribuindo para o aumento do passivo processual e dos fatores de atraso na análise e conclusão dos processos. Além disso, fator importante a ser considerado principalmente no que tange ao maior atraso nos processos de “manutenção” é a questão da priorização dos atos. Os atos de entrada foram tradicionalmente priorizados pelas secretarias competentes. Isso decorre de três fatores intrinsecamente relacionados: a ênfase da política pública quanto ao princípio do acesso, a pressão do setor e a inadequada estrutura do órgão regulador.

A breve análise histórica demonstra que a questão do acesso foi o foco das políticas públicas relativas ao setor da educação superior. A principal delas foi o aumento exponencial da dotação orçamentária dirigida ao Fies. Com o aumento da disponibilidade de recursos, principalmente após 2011, a pressão pelo credenciamento de IES e pela autorização de cursos se aprofundou, para além da pressão inerente a esses atos, por representarem o início da oferta e, portanto, da realização do investimento. A terceira questão refere-se ao próprio desenho dos órgãos reguladores principais, as secretarias competentes. No modelo ainda em vigor, as pressões políticas e institucionais tendem a representar grande peso e eventual ameaça de captura do órgão regulador. A estrutura de uma secretaria, sob o organograma de um Ministério, cujo representante máximo é nomeado na maioria dos casos por critérios políticos, gera por si dificuldades de desenvolvimento interno, autonomia e capacidade de decisão acerca da priorização necessária para o alcance da missão do órgão.

Todavia, se por um lado houve sempre grande dificuldade de análise do passivo pelos fatores expostos acima, por outro, o trabalho realizado foi e continua sendo, no que se refere à questão quantitativa, bem sucedido. O número de atos publicados através dos anos é gigantesco e certamente contribuiu para o aumento da rede federal de educação superior no Brasil e conseqüentemente para a promoção do princípio da igualdade de acesso, um dos aspectos relacionados ao atendimento do interesse público. O número de portarias de autorização de cursos publicadas traz a noção do volume de trabalho realizado, conforme apresentado no Gráfico 3:

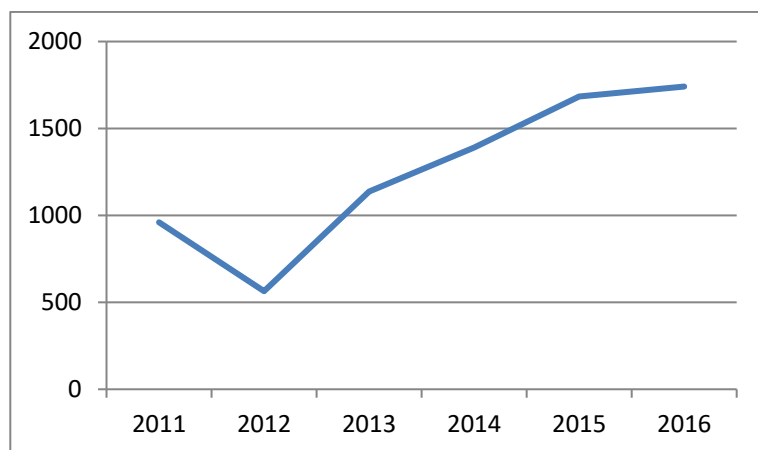


Gráfico 3 – Portarias de Autorização publicadas (2011-2016)

Fonte: Relatórios internos do sistema e-MEC

Um dos exemplos mais claros do resultado do trabalho das secretarias competentes refere-se ao número de vagas autorizadas, excluindo-se as vagas autorizadas em processos de credenciamento, ou seja, computando-se somente as autorizações de cursos de instituições previamente credenciadas. De dezembro de 2007 a outubro de 2016, de acordo com relatórios internos do sistema e-MEC, foram autorizadas mais de 1,5 milhão de novas vagas nos mais diversos cursos de graduação.

Os gráficos mostram o volume de trabalho realizado pelas secretarias do Ministério da Educação. Em grande medida, as secretarias entregaram resultado quantitativo invejável principalmente nos processos de entrada. O quanto esse enorme volume de trabalho conseguiu ser revertido em melhoria de qualidade dos cursos e das IES é a próxima questão a ser tratada.

Garantia de Padrão de Qualidade

A análise da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no Brasil é questão extremamente complexa. A Constituição Federal, além da menção ao princípio da qualidade no art. 206, estabelece condições à oferta do ensino por parte da iniciativa privada. De acordo com o art. 209 da CF:

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.

No contexto de expansão da educação superior, o Plano Nacional de Educação – PNE apresenta uma meta específica para a educação superior no

sentido de contribuir para ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior. A Meta número 12 do PNE 2014-2024 estabelece o seguinte:

Meta 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

A parte final do enunciado da meta será abordada adiante, mas o trecho grifado nem sempre é considerado no discurso e na prática das entidades ligadas à educação. Os próprios indicadores criados para verificação do cumprimento da meta nada mencionam sobre o aspecto da qualidade.

São grandes as dificuldades em se trabalhar com a questão da qualidade na educação superior. Não há indicadores claros e cientificamente confiáveis de qualidade comparáveis no tempo. O máximo que se pode fazer com os dados de hoje são inferências e comparações parciais, utilizando-se indícios. Tendo presente esta limitação, o presente estudo buscará analisar e indicar de forma aproximada a medida de atendimento ao princípio da garantia de padrão de qualidade.

Aproximar-se do conceito de qualidade é estabelecer medidas de comparação. Os instrumentos de comparação mais conhecidos e divulgados da educação superior são os rankings educacionais. Dentre os mais renomados rankings internacionais, podem ser citados o World University Ranking – WUR, promovido pela Times Higher Education e o World's Best Universities Ranking, promovido pela Quacquarelli Symonds Q&S, em parceria com a US News & World Report. Os rankings são geralmente construídos para se comparar instituições de educação superior. De acordo com os principais rankings, as IES brasileiras não se encontram bem posicionadas. No ranking da Times, por exemplo, as duas melhores universidades brasileiras não fazem parte do sistema federal, a Universidade de São Paulo – USP, entre as 250 melhores instituições e a Universidade de Campinas – Unicamp, entre as 300. As melhores instituições do sistema federal¹ são a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ e a Universidade de Brasília – UnB, entre as 600 melhores. No ranking QS, a realidade é semelhante.

No que se refere à análise comparativa do sistema federal de ensino superior, as possibilidades de comparação existentes hoje são o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição - IGC e o Conceito Preliminar de Curso - CPC. O CPC é um indicador de qualidade dos cursos. Ele é composto pelo conceito Enade dos concluintes do grupo de cursos, além de aspectos relacionados à titulação do corpo docente, de um formulário de avaliação preenchido pelos

¹O sistema federal de ensino engloba as instituições privadas com e sem fins lucrativos e as instituições públicas federais.

estudantes e do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD, que tem o propósito de trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes.

Há também o IGC, que é um indicador de qualidade que avalia as instituições de educação superior. Ele é calculado anualmente, considerando basicamente a média dos últimos CPCs disponíveis dos cursos avaliados da instituição, além de outros insumos relacionados a eventuais programas de pós-graduação *stricto sensu*. O IGC considera o CPC dos cursos avaliados no ano do cálculo e nos dois anos anteriores e sua divulgação refere-se a um triênio, compreendendo todas as áreas avaliadas.

Um dos grandes problemas o IGC é o fato de ser um índice normalizado. Ou seja, sob a perspectiva histórica, o indicador não permite que se observe evolução ou retrocesso no aspecto qualitativo, pois, caso todas as instituições do sistema piorarem em termos de qualidade de ensino, o retrato do indicador não será alterado. Outro aspecto que traz distorções é o próprio Enade. O fato de que a prova não produz consequências ao estudante é objeto de críticas por parte das instituições. A utilização do IGC e do CPC como indicadores que interferem no padrão decisório das secretarias competentes também é objeto de críticas por parte do setor. As críticas, no entanto, limitam-se à utilização dos indicadores para efeitos punitivos. No caso, por exemplo, da utilização do CPC para efeitos de renovação de reconhecimento “automático” ou da utilização do IGC para a dispensa de visita de pedidos de autorização, não há críticas por parte do setor.

A comparação histórica, todavia, entre cursos e instituições é muito difícil de ser estabelecida. As provas do Enade, por exemplo, diferentemente das provas do Enem, não são comparáveis. É imprescindível que este problema seja resolvido no curto prazo para que se tenha nos próximos anos a possibilidade de realização de comparações de resultado muito mais fidedignas. Este estudo realiza uma comparação de acordo com os dados existentes, mas que pode ser utilizada de forma indicativa e não conclusiva.

No âmbito da Seres, foi elaborado trabalho de consultoria que apresentou resultados interessantes sobre a questão da qualidade. O estudo estabeleceu o IDD como o indicador que mais se aproxima de uma análise de resultado dos estudantes e pode ser utilizado, após ajustes, como forma de comparação. Dentre as conclusões do estudo, destacam-se as seguintes:

- a) quanto à organização acadêmica, os índices médios de qualidade decrescem progressivamente das universidades para os centros universitários, e para as faculdades;
- b) no que concerne à categoria administrativa, as IES públicas possuem melhores indicadores institucionais e de curso, enquanto

as privadas sem fins lucrativos têm melhor desempenho na qualidade do ensino. As IES privadas com fins lucrativos estão dentre as que possuem os piores índices; e

c) dentre as IES de grupos educacionais, as instituições de capital aberto têm IDD médio mais baixo do que as demais, indicando que têm menos foco no ensino. O IGC mais alto indica que essas instituições são mais atentas do que as suas pares às dimensões do CPC e IGC.

Outra forma de análise de qualidade seria a observação do desempenho histórico médio dos cursos de determinadas áreas, comparando-se os conceitos obtidos dentro dos ciclos avaliativos. Analisando-se o histórico da nota bruta do Enade, e comparando-se os resultados dos anos de 2007, 2010 e 2013, todos do ciclo Enade da área de saúde, obtém-se o seguinte resultado:

	2007	2010	2013
Média Geral Enade	48,9	46	46,9
IES Privadas	45,6	44	45,3
IES Públicas	55,4	51	52,1

Tabela 2 – Média de cada um dos três ciclos do Enade na área de saúde (geral e por categoria administrativa)

Fonte: Relatório anual do CPC divulgado pelo INEP

Observa-se uma tendência de queda para ambas as categorias administrativas. A tendência de queda das IES públicas é aparentemente maior, mas a média das notas ainda se mantém em patamar bem mais elevado. Comparando-se a média da nota bruta do Enade obtida pelos estudantes concluintes de 2007, 2010 e 2013, da área de saúde, pode-se observar uma diminuição da nota bruta geral. Sabe-se, no entanto, que as notas não são comparáveis, pois os exames não utilizam a TRI, modelagem estatística criada para mensurar características (traço latente) de forma indireta. Uma das vantagens da TRI é permitir a comparação entre populações e entre indivíduos da mesma população. Dessa forma, a observação realizada no presente estudo traz indícios de que houve piora de qualidade. São necessários outros indicadores para que se afirme com maior certeza a tendência de queda da qualidade.

Os parâmetros defendidos pelas IES para a avaliação das instituições e cursos no Brasil são o CI (Conceito Institucional) e o CC (Conceito de Curso). Entretanto, conforme o próprio nome indica, são conceitos de processo e não se configuram em indicadores de resultado. Não são capazes de trazer indicações globais de melhoria porque não são comparáveis no tempo, eis que os instrumentos foram alterados algumas vezes, e também porque se houvesse comparabilidade ela seria interna a determinada IES ou curso acerca de

determinados itens que compõem os instrumentos de avaliação que são, em grande medida, um *check list* de tarefas e aspectos estruturais.

A ausência de parâmetros claros de comparabilidade e de verificação de tendências relacionadas ao aspecto qualitativo podem indicar a dificuldade do sistema regulatório federal da educação superior em promover a observância satisfatória do princípio da garantia de padrão de qualidade. A comprovação deste fato demanda um aprofundamento do estudo e das variáveis que compõem esta questão complexa relacionada à qualidade da educação superior no Brasil.

Pluralismo de Ideias e de Concepções Pedagógicas, e Coexistência de Instituições Públicas e Privadas de Ensino

A tríade de princípios constitucionais que compõem a medida de atendimento ao interesse público conforme proposto neste estudo se completa com o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Este princípio constitucional pode ser decomposto em duas partes. A primeira parte refere-se ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; a segunda, relaciona-se com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

A forma de aferição da primeira parte do princípio deveria ser feita pela análise dos aspectos qualitativos dos Planos de Desenvolvimento Institucional - PDIs das diversas instituições de educação superior brasileiras e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos - PPCs. Considerando haver mais de 2 mil IES e 30 mil cursos, esta análise exigiria trabalho de grande fôlego, mesmo que se trabalhasse por amostragem. Todavia, como o presente trabalho parte da hipótese de que a atuação dos órgãos reguladores não contribui da forma devida para o atendimento do interesse público. Dentre os três princípios que deveriam ser observados na atuação dos órgãos reguladores, a este certamente não tem sido atribuído o devido valor.

Esta afirmação pode ser constatada pelos seguintes aspectos: os órgãos reguladores somente observam aspectos formais e gerais dos PDIs e PPCs que instruem os atos regulatórios; os instrumentos de avaliação *in loco* produzidos pelo INEP trazem apenas um indicador referente à necessidade de observância dos aspectos regionais; e os relatórios de auto avaliação das IES, que deveriam ser analisados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, não são sequer levados em consideração. A entrega dos relatórios é algo meramente formal e burocrático, sem consequência alguma para a IES.

Um fator que pode ser utilizado como indicativo de que tem havido diminuição do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas é o fenômeno crescente de atos de concentração no setor. Seria necessário um estudo mais aprofundado e específico sobre o tema, mas há indícios de que os projetos

construídos pelas IES pertencentes a grandes grupos educacionais apresentam características cada vez mais comuns de homogeneidade. Tal fato é uma decorrência lógica da estratégia mercadológica dessas empresas. De acordo com estudo da Hoper Educação:

“A principal característica dos grupos consolidadores, quando comparamos com IES menores isoladas, é a sua eficiência em gestão, com ênfase no controle de custos e ganhos de escala, tais como: compra de insumos educacionais, *back office* integrado e padronização acadêmica.” (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 113)

Necessário considerar ainda a questão da Educação a Distância - EaD. A modalidade cresce em ritmo bem mais acelerado do que a modalidade presencial. A distribuição de matrículas da educação superior brasileira privada apresentava em 2007 a relação de 93% em cursos presenciais contra 7% em cursos EaD. Em 2014, o percentual das matrículas em cursos na modalidade a distância saltou para 20,5% do total das matrículas em IES privadas.

Os cursos EaD possuem uma lógica regulatória distinta. A título de exemplo, se por um lado um curso presencial pode ser autorizado, pela “jurisprudência administrativa” do MEC com no máximo 240 vagas totais anuais, um curso EaD não tem limite de polos e pode ser autorizado com mais de mil vagas. Considerando que o mercado para EaD nacional, ou seja, a IES pode ofertar em todo o território nacional desde que credencie para tanto polos junto ao MEC, o curso ofertado apresentado obviamente um só projeto pedagógico. Essa proporção de alunos EaD deverá aumentar ainda mais no próximos anos, pois uma parte do crescimento dessa modalidade ocorrerá devido a migração de alunos da modalidade presencial para cursos superiores na modalidade EaD. Ou seja, a tendência é a de que ocorra um movimento predatório do EaD com relação ao presencial, pressionado ainda mais as pequenas e médias instituições regionais de educação superior e, possivelmente, interferindo na diversidade de ideias e de concepções pedagógicas.

“Por um lado, a crise política e econômica está afetando todo o mercado educacional, mas por outro surge uma oportunidade para os cursos superiores a distância crescerem, já que cada vez mais alunos e candidatos devem migrar ou escolher ingressar nessa modalidade nos próximos anos” (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 31).

Tendo em vista o crescimento da modalidade no que tange ao percentual de matrículas, e a tendência de aprofundamento desse crescimento, pode-se inferir que o princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas poderá perder força na matriz pedagógica dos cursos brasileiros.

A segunda parte do princípio, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, encontra-se em momento peculiar. De acordo com a plataforma online Observatório do PNE, a porcentagem de matrículas novas na

rede pública em relação ao total de matrículas novas na educação superior foi, em 2014, de 5,5%, percentual muito inferior aos 40% estabelecido na Meta 12 do PNE. Considerando o período de 2012 a 2014, esse percentual tem apresentado uma queda expressiva, conforme demonstra o Gráfico 4:

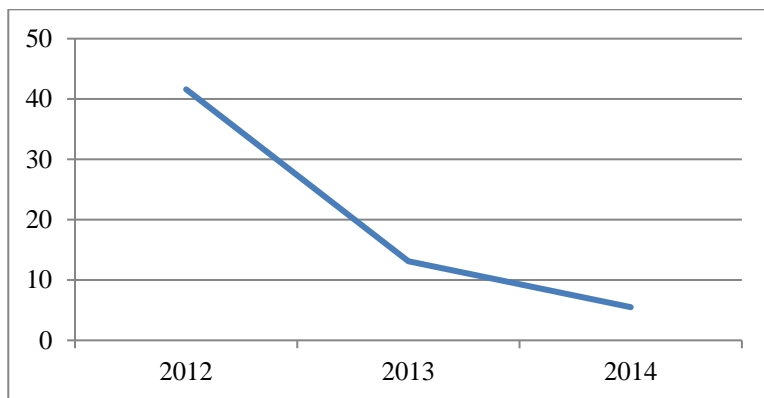


Gráfico 4 - Porcentagem de matrículas novas na Rede Pública em relação ao total de matrículas novas na educação superior
Fonte: Observatório do PNE

Foram realizadas 28.475 matrículas entre 2012 e 2013 na rede pública do ensino superior, que correspondem a 5,5% das novas matrículas no período. Tal fato pode ser explicado pela forte expansão por qual passou o Fies no período, o que resultou no aumento de matrículas em entidades privadas sem que fosse acompanhado pelo crescimento na oferta de vagas na rede pública.

O Fies representa sozinho 15% de toda a despesa federal em educação. O funcionamento e investimento em universidades federais, por sua vez, representou 9% do gasto total com educação. O valor dispendido com o Fies nos últimos 10 anos cresceu mais de 1.100%, enquanto que o valor gasto com as universidades federais cresceu 245%.

O ritmo discrepante de crescimento das matrículas em instituições de educação superior privadas em detrimento das instituições públicas, além do gasto desproporcional do estado brasileiro em favor do primeiro grupo de instituições, indicam fragilidade no atendimento à segunda parte do princípio constitucional do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Em decorrência disso, o interesse público, compreendido como a medida de atendimento aos três princípios constitucionais, conforme apresentado no decorrer deste artigo, a partir da base teórica de Mike Feintuck, pode estar sendo prejudicado.

Conclusão

A atuação dos órgãos reguladores da educação superior, sob uma perspectiva histórica recente, não foi capaz de efetivamente garantir o interesse público entendido como a medida de atendimento aos princípios constitucionais da igualdade de condições de acesso, garantia de padrão de qualidade e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, com a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

A teoria do interesse público, de Mike Feintuck, segundo a qual a questão principal refere-se ao delineamento claro dos preceitos democráticos e constitucionais que se sobreponham ao dos proponentes do mercado, e nos quais os princípios e valores substantivos em contexto específico devem ser observados para proporcionar clareza à ideia de interesse público, foi utilizada no presente trabalho para propor um entendimento claro sobre o interesse público relacionado à educação superior brasileira, qual seja, a medida de atendimento aos três princípios fundamentais explicitados acima.

Após a análise de dados e indicadores do Ministério da Educação em sua atividade de regulação e supervisão da educação superior, sob uma perspectiva histórica e sob o enfoque da teoria do interesse público, acredita-se que a medida da atuação estatal no setor prejudica o atendimento ao interesse público pela não observância dos princípios constitucionais descritos.

O princípio enfatizado por meio das políticas públicas relativas à educação superior no Brasil nos últimos anos foi o da igualdade de acesso. Houve um avanço com relação ao número de pessoas com possibilidade de ingresso no ensino superior e isso é sem dúvida um ganho. O problema é que o afastamento dos outros dois princípios não contribui para que o modelo de organização da rede federal de ensino superior brasileira expanda a medida geral de atendimento ao interesse público a partir do pressuposto deste artigo da necessária observância dos três princípios constitucionais do acesso, da qualidade e do pluralismo, em razão da priorização do primeiro em detrimento dos outros dois.

No que diz respeito ao sistema regulatório, será necessária uma revisão do modelo e do desenho regulatório para que se tenha a capacidade de induzir a melhoria de qualidade e a preservação da diversidade e consequentemente a medida de atendimento ao interesse público.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria: TC 011.884/2016-9**. Relatora: ministra Ana Arraes. Publicado em 23/11/2016. Disponível em

http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf. Acessado em 28/11/2016.

- BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (org.). *The Theory of Public Choice-II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2009. (Edição revisada do livro *Theory of Public Choice*, 1972).
- CROLEY, Steven P. *Regulation and Public Interests*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 1-25; 239-257; 304-306.
- FEINTUCK, Mike. *Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest*. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 39-63.
- FEINTUCK, Mike. *The Holy Grail or Just Another Empty Vessel? The Public Interest in Regulation*. Inaugural Lectures, University of Hull, UK, Monday 21st February, 2005.
- HOPER EDUCAÇÃO. *Análise Setorial da Educação Superior Privada – Brasil 2016*. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2016.
- STIGLITZ, Joseph E. *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*. In: BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.
- SUNSTEIN, Cass. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

