

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

ILTON GARCIA DA COSTA

REGINA VERA VILLAS BOAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Ilton Garcia Da Costa; Regina Vera Villas Boas – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-900-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O "VII Encontro Virtual do CONPEDI" foi realizado de forma virtual entre os dias 24 e 28 de junho de 2024. Este evento exemplar foi um marco de excelência acadêmica e colaboração científica, reunindo pesquisadores e estudiosos de diversas áreas do Direito.

Destacamos especialmente o Grupo de Trabalho intitulado "Direitos Sociais e Políticas Públicas II", que se destacou pela profundidade e relevância dos temas abordados. Sob a coordenação dos professores Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG), Ilton Garcia Da Costa (UENP) e Regina Vera Villas Boas (PUC/SP), o GT proporcionou um espaço privilegiado para a discussão de questões fundamentais no campo dos direitos sociais e políticas públicas.

Neste GT foram apresentados trabalhos de elevada qualidade e importância crítica, sob os seguintes títulos:

- COOPERAÇÃO SOCIAL E O ALTRUIÍSMO COMO ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DO CUSTO DOS DIREITOS E DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE;
- A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O MÍNIMO EXISTENCIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA;
- A EFETIVAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PIEC NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ;
- A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E A TUTELA COLETIVA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE EFETIVAÇÃO;
- A MITIGAÇÃO DO DIREITO DE CONVIVÊNCIA DOS PAIS ENCARCERADOS;
- COMO O PODER JUDICIÁRIO FACILITA OU DIFICULTA O CURSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS DENTRO DA PRÓPRIA INSTITUIÇÃO?;

- CONSIDERAÇÕES SOBRE A FOME E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE 2003-2024;
- DIREITOS HUMANOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDA 2030 DA ONU: INDICADORES VINCULADOS À IGUALDADE DE GÊNERO, A PARTIR DA ABORDAGEM INTERSECCIONAL;
- ENSINO SUPERIOR E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: EXCLUSÃO, DESENVOLVIMENTO E ALTERIDADE;
- ENVELHECIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSECCIONALIDADE: O PROJETO DE LEI Nº 171, DE 2021, E A IMPLEMENTAÇÃO DOS CENTROS DE CUIDADOS DIURNOS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DAS NORMAS PROTETIVAS DO IDOSO;
- IMPACTO SOCIOAMBIENTAL E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL: UMA ABRODAGEM SEDIMENTADA À LUZ DA FILANTROPIA ESTRATÉGICA;
- INTERSECCIONALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ANÁLISE DO TRABALHO DE CUIDADO DAS MULHERES NEGRAS E A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS NO BRASIL;
- O DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DURANTE A PANDEMIA: A INAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO;
- O EXPONENCIAL CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA POR FALTA DE VAGA NO REGIME SEMIABERTO;
- O PAPEL CONTRAMAJORITÁRIO DO STF NA EFETIVAÇÃO AO DIREITO À SAÚDE: OS LIMITES À ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO À LUZ DA CRÍTICA HERMENÊUTICA DO DIREITO;
- O PAPEL DA POLÍTICA REGULATÓRIA EDUCACIONAL NA GARANTIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA;
- O PROGRAMA LAR LEGAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL;

- POLÍTICA INSTITUCIONAL DE ATENDIMENTO HUMANIZADO ÀS VÍTIMAS DE CRIMES E ATOS INFRACIONAIS;
- POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE ACESSIBILIDADE E AUTONOMIA;
- PROPORCIONALIDADE E A UTILIZAÇÃO DE ALGORITMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS;
- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL;
- UMA ANÁLISE DA LEI DE COTAS N. 12. 711/2012 E O SEU PAPEL NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL.

A qualidade dos trabalhos apresentados neste GT foi notável, refletindo o compromisso dos participantes com a pesquisa de alto nível e a inovação acadêmica. As contribuições dos estudiosos trouxeram insights significativos e promoveram um debate enriquecedor sobre os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras nessas áreas cruciais do Direito.

O VII Encontro Virtual do CONPEDI não apenas consolidou seu papel como um canal de referência no cenário acadêmico nacional e internacional, mas também reafirmou o compromisso com a qualidade científica e a excelência na produção do conhecimento jurídico.

Convidamos calorosamente todos os interessados a explorarem mais profundamente os frutos desse encontro notável por meio dos anais do evento, no qual os textos completos estão disponíveis. Essa plataforma representa uma oportunidade única para acessar de forma integral as análises e reflexões apresentadas, enriquecendo ainda mais o debate acadêmico e ampliando o alcance das ideias discutidas.

Agradecemos a todos os participantes, coordenadores e apoiadores por tornarem o evento um verdadeiro sucesso e por contribuírem para o avanço contínuo da pesquisa jurídica no Brasil.

Com os cumprimentos dos coordenadores.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG)

Prof. Dr. Ilton Garcia Da Costa (UENP)

Profa. Dra. Regina Vera Villas Boas (PUC/SP)

O PAPEL DA POLÍTICA REGULATÓRIA EDUCACIONAL NA GARANTIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

THE ROLE OF EDUCATIONAL REGULATORY POLICY IN GUARANTEEING THE QUALITY OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

Thais Barbosa Reis ¹

Resumo

A educação superior brasileira insere-se em um campo no qual ocorrem disputas por grupos diversos interessados em seu funcionamento e enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no que diz respeito à ampliação do acesso à educação superior e melhoria da qualidade educacional. O desenho das políticas públicas nesse campo orientado para um capitalismo que privilegia um mercado que forma para o mercado, acabou por priorizar a expansão do ensino privado em detrimento do público, com foco em avaliações ranqueadas e padronizadas. Nesse contexto, o presente trabalho busca analisar em que medida a regulação da educação superior brasileira está estruturada como uma política pública para garantir qualidade educacional. Para investigação do objeto deste artigo, recorreremos à pesquisa bibliográfica e documental. Espera-se contribuir para o debate público sobre o papel da regulação da educação superior como política pública garantidora da qualidade educacional, para que se construa coletivamente soluções para os desafios enfrentados nesse campo.

Palavras-chave: Educação superior, Políticas públicas, Regulação, Avaliação

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian higher education is inserted in a field in which disputes occur by different groups interested in its functioning and faces a lot of challenges, especially with regard to expanding access to higher education and improving educational quality. The design of public policies in this field oriented towards a capitalism that favors a market that forms for the market, ended up prioritizing the expansion of private education to the detriment of the public, with a focus on ranked and standardized assessments. In this context, the present work seeks to analyze to what extent the regulation of Brazilian higher education is structured as a public policy to guarantee educational quality. To investigate the object of this article, we used bibliographic and documentary research. It is expected to contribute to the public debate on the role of regulation of higher education as a public policy that guarantees educational quality, so that solutions can be built collectively for the challenges faced in this field.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Higher education, Public policies, Regulation, Evaluation

¹ Advogada, aluna do Programa de Doutorado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo - UNICID.

Introdução

A educação superior brasileira insere-se em um campo¹ no qual ocorrem disputas por grupos diversos interessados em seu funcionamento, sobretudo o mercado de instituições particulares, associações representativas de mantenedoras, parlamentares e entes públicos. Tais interesses são, em grande medida, divergentes e antagônicos.

Inúmeros desafios foram enfrentados nos últimos anos, entre eles a ampliação do acesso à educação superior e melhoria da qualidade educacional. Embora as últimas duas décadas tenham sido marcadas por avanços, sobretudo nas políticas de acesso ao ensino superior, ainda permanecem importantes problemas a serem encarados.

O desenho das políticas públicas nesse campo orientado para um capitalismo que privilegia um mercado que forma para o mercado, acabou por priorizar a expansão do ensino privado em detrimento do público, com foco em avaliações ranqueadas e padronizadas.

Nesse contexto, o presente trabalho busca analisar em que medida a regulação da educação superior brasileira está estruturada como uma política pública para garantir qualidade² educacional.

Para investigação do objeto deste artigo, recorri à pesquisa bibliográfica através da análise de publicações de autores clássicos e contemporâneos, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre os temas educação superior, regulação, avaliação e políticas públicas. Também realizei pesquisa documental, através de atos normativos que regulam a educação superior, além de documentos e relatórios públicos e privados.

A pesquisa documental (*stricto sensu*) teve por base documentos públicos com dados relevantes sobre o tema objeto deste estudo (MAY, 2004). Foi realizada análise documental de natureza qualitativa e quantitativa, na análise do texto das políticas públicas de avaliação da educação superior e no arcabouço regulatório do ensino superior brasileiro, além de documentos e relatórios públicos e privados sobre o tema, especialmente os resultados de processos avaliativos publicados pelo INEP/MEC. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo.

¹ Para Bourdieu (2013), campo é espaço simbólico, no qual lutas de agentes determinam, validam e legitimam representações e posições. É um espaço onde se estabelece uma classificação dos signos, do que é adequado, do que pertence ou não a um código de valores.

² Conforme Dourado e Oliveira (2009) concebe-se que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. No presente projeto, tomaremos como referência o momento atual.

O presente trabalho compõe-se desta introdução, seção 2 que trata de uma abordagem conceitual sobre Estado e Políticas Públicas, discutindo as concepções de estado e contrato social em autores clássicos e contemporâneos, bem como as políticas públicas como intervenção do estado para garantia de direitos fundamentais dos cidadãos; seção 3 que reflete sobre a regulação e avaliação do ensino superior brasileira, o processo histórico e o cenário atual da política regulatória e de avaliação; seção 4 que aborda o papel da regulação da educação superior brasileira e em que medida esta política pública garante qualidade educacional, além das considerações finais

Espera-se contribuir para o debate público sobre o papel da regulação da educação superior como política pública garantidora da qualidade educacional, para que se construa coletivamente soluções para os desafios enfrentados nesse campo.

1. Estado e políticas públicas

As concepções de Estado entre os autores clássicos possuem pontos de contato e divergências. Hobbes (2003 [1651]), Locke (2001 [1960]) e Rousseau (1997 [1762]) convergem no pensamento de que o contrato social é o mecanismo para que homens e mulheres saiam do estado de natureza e passem a conviver de forma harmônica em sociedade. Porém, a forma como concebem o estado de natureza e a pactuação do contrato diverge.

Para Hobbes (2003 [1651]) a fundação do Estado completa o processo civilizatório em que o ser humano deixa de viver em um estado de natureza marcado pela guerra de todos contra todos e passa a viver em sociedade organizada politicamente. O autor aponta que a sociedade é explicável unicamente pela associação dos indivíduos e só pode se originar em um contrato que estabelecem para sair de um suposto estado de natureza.

Afirma ainda que o Estado está personificado na figura de um soberano absoluto e defende que a paz social é o único interesse em comum dos indivíduos que vivem em sociedade.

O autor não faz apenas uma proposta de organização em torno do Estado, mas também desenvolve um sistema filosófico em que estuda o homem e fatores relacionados de sua vida em comunidade como linguagem, razão, felicidade, poder, liberdade, igualdade, para elucidar sua proposta contratualista de organização do Estado (MELO, 2012).

Já Locke (2001 [1960]) constrói sua argumentação com base no conceito de direito natural. Para o autor, não é a força nem a tradição, mas somente o consentimento expresso dos governados que se constitui como a única fonte de um poder político que se quer legítimo.

Assim como os demais autores contratualistas, Locke (2001 [1960]) parte da compreensão de que os homens viviam no estado de natureza e, pela mediação do *contrato*

social, realizam a passagem para o estado civil. Porém, defende a existência do indivíduo anterior ao surgimento da sociedade. Para essa concepção individualista, no estado de natureza os homens viviam originalmente num estágio pré-social e pré-político, caracterizado pela mais perfeita liberdade e igualdade, concepção esta que difere do estado de guerra hobbesiano, baseado na insegurança e violência.

Ao compreender esse estado de relativa paz, aponta que os homens já eram dotados de razão e desfrutavam da propriedade que, dessa forma, compreendia a vida, a liberdade e os bens como direitos naturais do ser humano.

O Estado é um árbitro imparcial que, através da força coercitiva, resolve os inconvenientes, como a violação da propriedade (vida, liberdade e bens)

Já Rousseau (1997 [1762]) afirma ser necessário encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo, a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Para tanto, o autor defende uma conexão entre o social e o político através da igualdade de direito político a todos os membros da sociedade.

Partindo da premissa de que o homem é essencialmente bom e a sociedade o corrompe, considera que o povo possui a soberania e que o governante é apenas um representante do povo. O contrato social é a renúncia da vontade individual em prol da vontade geral.

Assim, o autor propõe que a total alienação de cada pessoa à comunidade toda é a condição para estabelecer uma sociedade igualitária e livre, criando, dessa forma, uma condição de igualdade e união resultante da alienação objetivando-se o bem-estar social (SILVA 2008).

Hobbes (2003), Locke (2001) e Rousseau (1997) convergem no sentido de entenderem que a origem do Estado está no contrato social, porém divergem, sobretudo nos objetivos dessa criação. Para Hobbes (2003), o objetivo é sair do estado de guerra para preservar a vida. Já Locke (2001) focaliza a preservação da propriedade e Rousseau (1997) a das liberdades civis.

A obrigação política moderna se funda na narrativa do contrato social em suas diversas concepções, conforme explanado. O que há de comum entre os autores contratualistas é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado moderno é uma opção radical e irreversível, e estão presentes as antinomias como coerção e consentimento, igualdade e liberdade, soberano e cidadão, direito natural e direito civil, tensões estas que não são resolvidas via contratual.

Seus critérios de inclusão são também de exclusão. A ideia de contrato social surge da própria contratualidade real que organiza a sociabilidade e a política nas sociedades modernas.

Porém, este entra em crise diante dos seus princípios de inclusão/exclusão, além dos metacontratuais de ordem econômica, política e cultural. Um regime geral de valores parece não resistir a uma sociedade fragmentada, dividida e polarizada ao longo dos eixos políticos, econômicos e culturais (SANTOS, 2005).

Valores como a liberdade, igualdade, autonomia, subjetividade, justiça e solidariedade são dotados de crescente carga simbólica diversas ente os grupos sociais, o que faz com que sua eficácia se paralise ou neutralize.

O grande risco que Santos (2005) aponta diante da crise no contrato social é o que ele chama de fascismo societal, que, ao invés de sacrificar a democracia para promover o capitalismo, promove a democracia até o ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo.

Diante da crise no contrato social é necessário que surjam alternativas de sociabilidade que neutralizem os riscos e abram novas possibilidades democráticas. Santos (1999) sugere três princípios para se pensar essa nova sociabilidade:

- i) é preciso um pensamento alternativo de alternativas, já que estas mostram-se vulneráveis;
- ii) É preciso que a ciência centre na diferença entre ação conformista e ação rebelde;
- iii) É preciso reinventar os espaços-tempos que promovam a deliberação democrática.

Assim, é possível pensar na construção de um novo contrato social que seja mais inclusivo, mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critério de igualdade como de diferença e com objetivo de reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, incluindo os espaços-tempos locais, regionais e globais (SANTOS, 2005).

Mudanças profundas ocorreram no mundo durante o século XIX, em especial, no que diz respeito às lutas e resistências em torno da questão dos direitos, especialmente, do direito ao trabalho. Ante a incapacidade de assegurar esse direito, o Estado passou a cobrir os riscos que têm consequências negativas para o interesse coletivo, por construir uma ameaça à coesão social (PASTRONI, 2010).

Este é um dos exemplos de como políticas públicas cumprem papel de fundamental importância, qual seja, reduzir as desigualdades e proporcionar acesso a direitos fundamentais através da intervenção do Estado.

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, em um processo que busca articular diferentes sujeitos com interesses e expectativas diversas (SILVA, 2013).

A palavra *política* tem sua definição clássica originada da *polis* (*poli-tikós*), significando tudo o que se refere à cidade, aquilo que é urbano, civil e público. Porém, outro

sentido da palavra “política” refere-se à ação do governo, atividade que concilia os diferentes interesses, dentro de uma participação de poder, com vistas ao bem-estar e a sobrevivência da comunidade. É nesta direção que se insere o conceito de políticas públicas, um conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais, estabelecendo condições de equidade no convívio social, objetivando a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs, ancorada no princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, qual seja, a dignidade humana. sociedade (DIAS; MATOS, 2012).

No idioma inglês, existem dois termos que são distintos: *politics e polices*. O primeiro diz respeito ao conjunto de interações que definem as diferentes estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos, concebendo a política como a construção do consenso e luta pelo poder. O segundo é compreendido como a ação do governo, assegurando, através da coerção física e do direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território, garantindo a ordem e as necessidades básicas da sociedade (DIAS; MATOS, 2012).

Já na língua portuguesa somente existe um termo para se referir a todas as atividades descritas pelos termos da língua inglesa, qual seja, políticas públicas.

Após a globalização, o Estado adquiriu um novo papel de fazer com que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. Para isso, a regulação e a intervenção passaram a ser necessárias, sobretudo na educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico bem como nos investimentos em infra-estrutura.

Bresser Pereira (1996) afirma que esta intervenção precisa não apenas compensar os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente capacitar os agentes econômicos a competir a nível mundial

Diante disso, da mesma forma que a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos, houve a necessidade de desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal, baseada em princípios gerencialistas.

Isto porque, para o capitalismo é necessário a clara separação entre o Estado e o mercado. A democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla.

Nessa esteira, surge o estado regulador que propõe, conforme Sechi (2012), que as políticas públicas façam uso de instrumentos a fim de que suas orientações e diretrizes sejam

transformadas em ação. Nesse sentido, a política regulatória utiliza da atividade normativa para aplicação de uma regra geral.

O pressuposto do Estado regulador, segundo Aranha (2018) é a compreensão da intervenção estatal como forma de garantir a preservação das prestações materiais que são essenciais à fruição dos direitos fundamentais. Nesse sentido, destaca-se a importância da Regulação como instrumento importante à efetivação de direitos humanos e fundamentais.

Nesse novo papel regulador articulado com as mudanças administrativas gerenciais que propõem um estado menos pesado e intervencionista, também surge a figura do estado avaliador, com a finalidade de fiscalização e garantia de qualidade do serviço prestado.

No contexto educacional, considerando o papel do estado na educação (CARNOY, 1987), a regulamentação, inicialmente definida por controle de procedimentos, foi substituída pela regulação, mais flexível nos processos e com maior rigidez no controle através dos resultados. Assim, conforme reflete Fernandes (2017) a regulação no sistema educacional que constitui-se de um campo diverso, plural e com sujeitos que possuem interesses antagônicos, resultou na consolidação de um Sistema Nacional. Nesse papel regulador, o Estado passa a ser uma instituição avaliativa, o que resultou, em grande medida, no aquecimento da competitividade do mercado educacional privado.

2. Regulação da educação superior brasileira

A regulação possui importante função de intervenção indireta nos sujeitos e atividades públicas e privadas a fim de garantir o cumprimento de parâmetros estabelecidos pelo governo para proteção de direitos dos cidadãos. Segundo Hertog (2010), a regulação, como matéria de interesse público, caracteriza-se pela utilização de instrumentos normativos para a efetivação de política de objetivos socioeconômicos estabelecidos por cada Estado, na qual indivíduos ou organizações podem ser forçadas a adotar determinadas condutas, sob pena de sofrerem penalidades ou restrições.

O pressuposto do Estado regulador, segundo Aranha (2018) é a compreensão da intervenção estatal como forma de garantir a preservação das prestações materiais que são essenciais à fruição dos direitos fundamentais. Nesse sentido, destaca-se a importância da Regulação como instrumento importante à efetivação de direitos humanos e fundamentais.

No que tange à educação superior, a regulação foi construída com o discurso de papel de garantia de cumprimentos de padrões estabelecidos que refletem a qualidade educacional desejada pela política educacional nacional.

Para tanto a partir da segunda metade da década de 1990, o Estado brasileiro implantou

processos de avaliação destinados à educação superior através de exames, indicadores e procedimentos avaliatórios que culminaram, em 2004, na promulgação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004) que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O art. 1º da Lei nº 10.861/2004 afirma que

[...] o Sinaes tem por finalidades 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, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

A Lei do Sinaes prevê, para as instituições de educação superior, a avaliação externa *in loco*; autoavaliação institucional e, para os alunos, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Tais avaliações produzem notas ranqueadas de 1 a 5, bem como indicadores de qualidades que, se não atingidos conforme previsto na norma, resultam em uma série de sanções, podendo, inclusive, acarretar no descredenciamento institucional.

Nesse sentido, Fernandes (2017) reflete que a Lei do Sinaes reuniu padrões semelhantes a um código de ética para nortear os atores do Sistema Federal de Ensino (SFE), no que se refere à busca por qualidade.

Em que pese os múltiplos significados da palavra qualidade, pode-se depreender que, no arcabouço regulatório de avaliação da educação superior, o sentido adotado foi de atender a parâmetros pré-estabelecidos para o desempenho de instituições e alunos em visitas *in loco*/auditorias, provas e testes que produzem resultados capazes de ranquear as instituições em um aparente sistema homogêneo.

Tal sistema foi construído com base na forma com que os governos priorizaram a qualidade e acesso ao ensino superior, que foi expresso na política regulatória de cada gestão.

Segundo Cavalho (2015) a agenda governamental delineada nos programas de governo de FHC (1995-2002), nos dois mandatos, foi inserida na legislação promulgada da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira³ (LDB) (BRASIL, 1996) e do Plano Nacional de Educação⁴ para o período de 2001 a 2010, além de outros atos normativos esparsos.

³ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996).

⁴ Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (BRASIL, 2001).

Já no Governo Lula (2003-2010), também nos dois mandatos, a esperada reforma da educação superior não saiu do papel, porém várias leis, decretos e portarias sobre o assunto foram promulgadas, destacando-se o Programa Universidade para Todos (ProUni)⁵ a partir de 2005 e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁶ a partir de 2008 (CARVALHO, 2015).

O destaque do governo FHC foi a diversificação de cursos e de programas que resultou em uma política de expansão de vagas, contemplando os interesses das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Já no Governo Lula, as três modalidades de cursos, graduação, sequencial e superior em tecnologia, consolidou a continuidade da ação estatal, pelo surgimento de nichos de mercado específicos bastante rentáveis para cada instituição, e, também, por estudantes que nutriam a expectativa de ingressar no ensino superior.

Se as políticas regulatórias voltadas para o ensino superior, por um lado, permitiram uma proliferação de instituições, cursos e vagas, por outro priorizaram a expansão do setor privado, que corresponde a um forte mercado nacional, diminuíram o investimento no ensino público e construíram um sistema de avaliação ranqueado e padronizado para atender ao mercado, deixando em segundo plano o tripé sob o qual a educação superior foi constituída, qual seja, ensino, pesquisa e extensão.

Atualmente, o arcabouço regulatório e de supervisão de Instituições de Ensino Superior públicas e privadas é conduzido pela Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (Seres) e as avaliações externas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anízio Teixeira (INEP), ambos do Ministério da Educação.

A SERES foi criada em 17/4/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011 (BRASIL, 2011, P.1) e possui as competências discriminadas no art. 27:

- Art. 27. À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior compete:
- I - zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior, profissional e tecnológica;
 - II - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;
 - III - promover a supervisão relativa ao credenciamento e reconhecimento das instituições que integram o Sistema Federal de Educação Superior, bem como a autorização e o reconhecimento de seus cursos superiores de graduação;
 - IV - credenciar e reconhecê-las as instituições de educação tecnológica privadas, bem

⁵ Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências (BRASIL, 2005).

⁶ Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (BRASIL, 2007).

como autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de seus cursos superiores de tecnologia;

V - estabelecer diretrizes para as ações de supervisão, avaliação e regulação da educação profissional e tecnológica em consonância com o PNE; e

VI - estabelecer diretrizes e instrumentos com vistas à supervisão e regulação da educação a distância (BRASIL, 2011).

Já o INEP é uma autarquia federal responsável pelas avaliações e exames, pelas estatísticas e indicadores e pela gestão do conhecimento de estudos educacionais. No que tange ao ensino superior, o INEP é responsável pelas seguintes atividades:

- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)
- Censo da Educação Superior;
- Indicadores Educacionais;
- Indicadores de Qualidade da Educação Superior;

Segundo Silva e Covac (2019), o sistema de avaliação praticado no Brasil inicia-se efetivamente na década de 1930 com a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), com uma concepção estadunidense tecnicista, de se pensar a avaliação de forma objetiva. A década de 1980 foi um marco na mudança do sistema de avaliação com o movimento de valorização do saber através da avaliação, diagnóstico e do conhecimento, ancorado na pedagogia freiriana, especialmente na obra *Pedagogia da Liberdade* (FREIRE, 2011).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estado passou a ter competência sobre a edição de normas gerais da educação nacional, além da autorização e avaliação de qualidade. Em 1996 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), baseada no modelo regulatório norte-americano, entre outros, instituiu mecanismos de avaliação, estabeleceu as atribuições do Conselho Nacional de Educação – CNE (SILVA E COVAC, 2019).

Inúmeras portarias e decretos foram promulgados sobre temas relacionados ao ensino superior, tais como o ensino a distância, pós-graduações lato e stricto sensu, normas para emissão e registro de diplomas, secretaria digital, entre outros. Vale destacar o decreto 9.235 de 2017 que abordou o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior de graduação e pós-graduação do sistema federal de ensino.

A estrutura da ação do poder público em torno do referido tripé (regulação, avaliação e supervisão) estabelece mecanismos processuais de conexão para que os indicadores de qualidade insuficiente dos processos de avaliação gerem 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, fechamento de instituições e cursos. Define ainda, com clareza, as funções de regulação, avaliação e

supervisão, fazendo da segunda o referencial de atuação do poder público, como prescreve a Constituição.

Dessa forma, embora sem estabelecer nomenclatura própria, o MEC criou seu próprio programa de *compliance* baseado nas três funções que definem suas ações educacionais e regulatórias (SILVA E COVAC, 2019, p. 96)

Porém, tal estrutura privilegiou a mercantilização da educação superior pois proporcionou o surgimento de um mercado privado altamente concentrado em grandes grupos educacionais. Ademais, a forma de avaliação não privilegia a qualidade educacional voltada para uma formação orientada para o ensino, pesquisa extensão.

3. O papel da regulação da educação superior brasileira como política pública garantidora de qualidade educacional

O contexto socioeconômico das últimas décadas, sobretudo a agenda neoliberal de redução do Estado e aumento da atividade regulatória acarretou, como reflete Sousa (2009) na economização da educação, o que faz parte do processo de economização da própria sociedade.

Nesse sentido, a política regulatória do ensino superior foi construída de forma a priorizar a educação privada, provocando uma concentração de mercado em grandes grupos educacionais. Assim, a educação deixa de ter interesse público e passa para a esfera do interesse do mercado.

Nota-se que a educação superior privada constitui um poderoso mercado, inclusive com representatividade importante no PIB brasileiro, e que, a depender dos seus interesses e articulações políticas, podem pressionar, interferir ou até mesmo definir a agenda regulatória, de modo que atenda seus interesses.

No que tange a avaliação, Sousa e Fernandes (2016) apontam para duas vertentes, a somativa e a formativa. A somativa, tem caráter terminativo e é afeita a classificações e ao controle, já a formativa busca, por meio de um processo, a melhoria dos indivíduos ou instituições avaliadas, propondo conduzi-los à emancipação, considerando, para este trabalho, a perspectiva freiriana de educação libertadora.

Nessa direção, verifica-se que os atos regulatórios institucionais e de curso, o Sinaes aproximam-se mais de uma avaliação somativa, conforme aponta a tabela abaixo:

Ato regulatório	Tipo de Avaliação	Possibilidade de resultado
-----------------	-------------------	----------------------------

Credenciamento Institucional	Avaliação externa in loco	Não credenciada para notas 1 e 2 e credenciada para notas 3, 4 ou 5
Red credenciamento Institucional	Avaliação externa in loco	Não credenciada para notas 1 e 2 e credenciada para notas 3, 4 ou 5
Autorização de Cursos	Avaliação externa in loco	Não autorizado para notas 1 e 2 e autorizado para notas 3, 4 ou 5
Reconhecimento de Cursos	Avaliação externa in loco	Não reconhecido para notas 1 e 2 e reconhecido para notas 3, 4 ou 5
Renovação de reconhecimento de Cursos	Cálculo feito considerando ENADE além de insumos institucionais	Prova aplicada nacionalmente, em ciclos avaliativos trienais, de acordo com a classificação dos cursos

Tabela 1 – Avaliações do INEP/MEC

Fonte: a autora (2024)

Considerando os resultados dessas avaliações, vários índices são calculados pelo INEP. Os principais índices institucionais são o Conceito Institucional, calculado com base no resultado da avaliação externa in loco e o Índice Geral de Cursos (IGC) calculados a partir de oito insumos, sendo o Enade responsável por 55% deles.

Os principais índices referentes a cursos são, o Conceito de Curso (CC), calculado com base no resultado da avaliação externa in loco no momento da autorização do curso e o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), calculado no ano seguinte ao da realização do Enade, em cada área, e considera, além do desempenho dos estudantes, o corpo docente, a infraestrutura e os recursos didático-pedagógicos, entre outros itens.

Nota-se que a regulação forjou um mercado que aparenta uma homogeneidade no campo da educação superior, o que é refletido na forma avaliativa padronizada, ranqueada, de controle de resultados, em detrimento de uma perspectiva formativa/emancipatória (SOUSA, 2009).

Tal ranqueamento também acirrou uma disputa entre as instituições de ensino superior que utilizam as notas e ranqueamentos como estratégia de marketing para atrelar valor reputacional às suas marcas e, assim, atrair mais alunos.

Verifica-se, portanto, que a regulação e avaliação do ensino superior padronizada, quantitativa, com base em indicadores e em ranqueamento de índices e notas não dá conta de abranger a heterogeneidade das instituições de ensino superior em um país diverso e plural como o Brasil.

Nesse sentido, o modelo regulatório posto, em que a qualidade é definida apenas por notas ranqueadas e modelos numéricos não parece dar conta de garantir qualidade educacional, sobretudo diante do mercado privado forjado por tal modelo.

Nessa direção, urge ampliar o debate sobre qualidade educacional e modelos de políticas públicas para garanti-la, considerando a perspectiva de um formato menos mercadológico e que dê conta de abarcar uma avaliação formativa e emancipatória, considerando a diversidade, pluralidade e heterogeneidade brasileira.

Considerações finais

O presente ensaio apresenta aspectos sobre as concepções do Estado em autores clássicos, o transcurso para a contemporaneidade e os reflexos na construção de políticas públicas.

A passagem da administração pública burocrática para a gerencial no Brasil, ancorada no fenômeno da globalização, fomentou o estabelecimento do Estado regulador e avaliador, especialmente no campo da educação superior.

Dessa forma, a regulação da educação superior brasileira, sua concepção e evolução, sobretudo nas últimas décadas, bem como formato de avaliação solidificado pelo Sistema de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) reflete um ambiente político-econômico neoliberal que privilegia a diminuição do Estado e valorização do privado.

Tal arcabouço regulatório e o fomento da educação superior privada em detrimento da pública resultaram na evolução de um mercado privado concentrado em grandes grupos educacionais e com importante participação na atividade econômica do país.

Assim, a política pública refletida na regulação da educação superior, sobretudo na escolha do formato avaliativo que privilegia um modelo quantitativo, com base em indicadores padronizados e em ranqueamento de índices e notas, não é capaz de refletir, de fato, qualidade educacional, sobretudo por não dar conta de abranger a diversidade, pluralidade e heterogeneidade do país.

O presente ensaio não tem a perspectiva de esgotar o tema e, portanto, aponta para a necessidade de aprofundamento na temática da avaliação da educação superior, sobretudo em uma perspectiva formativa e emancipatória, que seja capaz de refletir a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

Referências

ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**. London: Laccademia publishing, 2018.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação de políticas públicas. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 725 – 751, out. 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. p. 07 – 40, 1996.

BOURDIEU, P. **O senso prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out 1988.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 03, 15 abr. 2004.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez 1996.

_____. Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p.1, 10 jan 2001.

_____. Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 7, 14 jan 2005.

_____. Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 25 abr 2007.

_____. Decreto nº 7.480 de 17 de abril de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 93, p. 1, 17 mai. 2011.

CARNOY, M. **Educação, economia e estado**: base e superestrutura, relações e mediações. São Paulo: Cortez, autores associados, 1987.

CARVALHO, C. H. A. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**. V. 20, n. 60. jan.-mar. 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0051.pdf>. Acesso em 01/mai/2021.

DIAS, R.; MATOS F.. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. *A qualidade da educação: perspectivas e desafios*. Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20/dez/2023.

FERNANDES, I. R. **Autoavaliação no SINAES: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura**. Orientador: José Vieira de Sousa. 2017. 193 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Brasília. Brasília, 2017. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24461>. Acesso em 15/mai/2021.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 14 ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. 189 p.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*, volume 1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

HERTOG, P. D.; VAN DER AA, W.; DE JONG, M. *Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework*. Journal of Service Management, v. 21, n. 4, p. 490-514, 2010.

HOBBS, T. M. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 [1651]

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**, 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001 [1690].

MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARTINS, A. E. M. John Locke e a liberdade como fundamento da propriedade. Griot – **Revista de Filosofia**, Amargosa/Bahia – Brasil, v.11, n.1, junho/2015, p. 315-324

MELLO, E. R. Considerações sobre o Estado em Hobbes. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 1, p. 217-234, jan./jun. 2012

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social** – ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SANTANA, A., *et al.* A qualidade no ensino superior: discursos hegemônico e contra-hegemônicos em disputa, 2016. Anais do XXIV **Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**.

SECHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**, São Paulo: Cortez, 2005

SILVA, N. E. **Educação e política em Rousseau: caminhos para a construção da liberdade: um estudo sobre o sentido político do projeto pedagógico do Emílio de Rousseau**. 155 p. Dissertação [Mestrado em Filosofia]. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2008

SILVA, D. C.; COVAC, J. R. **Manual de Compliance: programa de integridade no setor**

educacional. São Paulo: Editora Cultura, 2019. 250 p.

SOUSA, J. V.; RANGEL, Maria Luisa. **Gestão democrática e avaliação emancipatória: caminhos para uma educação superior de qualidade.** 2009. Disponível em <https://www.anpae.org.br/simposio2009/163.pdf>. Acesso em 29/abr/2021.

SOUSA, J. V; FERANDES, I. M. Emancipação e avaliação regulatória no sistema federal de ensino. 2016. Anais do XXIV, **Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR.**