

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE IV**

GABRIELA OLIVEIRA FREITAS

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

Comunicação:

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gabriela Oliveira Freitas; José Ricardo Caetano Costa; Rogerio Luiz Nery Da Silva. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-820-2

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE IV

Apresentação

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito tem se dedicado por anos à promoção da cultura jurídica, pelo estímulo à produção intelectual científica no direito, notadamente pela organização cada vez mais profissional de encontros e congressos acadêmicos, que se iniciaram marcando espaço na cultura jurídica por sua ambiciosa e arrojada amplitude de âmbito nacional, até ali pouco desafiada por grandes empreendedores educacionais, mais marcadamente em perfil informativo. O Conpedi, desta forma, marca a história dos congressos jurídicos por inaugurar o modal científico, com apresentação e defesa de trabalhos em nível stricto sensu, como meta de habilitação à publicação científica no Brasil. Em 2014, o Conpedi ousou mais uma vez, lançando seu primeiro "Encontro de internacionalização", que foi sediado em Barcelona (Espanha). De lá para cá, foram muitos encontros internacionais (Madri-ES, Baltimore-US, Oñati-ES, São Jose-CR, Montevideo-UR, Braga-PT, Valência-ES), somente interrompidos pelo surto pandêmico. Mesmo durante aquele duro período de isolamento social, o Conpedi soube se adaptar para enfrentar as adversidades e se reinventar, inaugurando os encontros jurídicos virtuais, operados no modal "on line" para possibilitar garantir a continuidade da atividade científica nacional, manter vivos e estimulados pelo contato profissional os milhares de pesquisadores brasileiros, o que se deu com absoluta regularidade e elevado padrão de qualidade. Passada essa época de triste memória, o Conpedi retoma, com força total - sua atividade de promoção da pesquisa científico-acadêmica jurídica, promovendo os Congresso Nacional de Camboriú e o Encontro Internacional de Santiago do Chile, já em 2022. Agora, em 2023, mantendo sua força, vigor e regularidade, nos traz o Encontro Internacional de Buenos Aires. Como professores doutores dedicados à pesquisa científica, desfrutamos da especial honraria de coordenar os trabalhos de avaliação, seleção dos textos candidatos à apresentação e submissão aos debates críticos para a habilitação à publicação como artigos científicos ou capítulos dos anais do Encontro Internacional de Buenos Aires, no Grupo de Trabalho de direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade IV.

Nessas grandes áreas, pudemos acompanhar apresentações de excelente nível, distribuídas por: 1) DIREITOS SOCIAIS, pelos debates para a concretização da cidadania entre as concepções de mínimo existencial e de reserva do possível; a “Senexão” no direito à convivência familiar das pessoas idosas; a garantia do direito à educação por meio das políticas educacionais da última década; o sistema de acolhimento de crianças e adolescentes

na parceria família-escola; a proteção ao trabalho subordinado à luz das teorias críticas dos direitos humanos; a crítica à limitação ao acesso ao direito de ofertar novos cursos de medicina, a partir de teorias de regulação econômica e da Teoria dos Sistemas de Luhmann; e o acesso aos direitos sociais pelos povos indígenas no Brasil e Argentina. 2) POLÍTICAS PÚBLICAS, com o controle da corrupção mediado pelo compliance; a avaliação de políticas públicas a partir da accountability; a proposta de uma política de aplicação da proteção às testemunhas às vítimas de violência doméstica e de proteção do trabalho; a política pública de "escolas em tempo integral" como garantia do bem estar social; o papel da arte e da cultura, a inclusão social de grupos marginalizados; a política redistributiva "Escritório Social" para a reinserção de egressos do sistema prisional no estado da Paraíba; a ideia de cidadania energética pelo acesso à luz e energia elétrica no campo; e a ideia de restauração com base na teoria de Maturana, como política de justiça restaurativa juvenil. 3) SEGURIDADE, com a evolução da pensão por morte; a garantia da saúde como direito humano fundamental, com projeções sistêmicas e a atenção das políticas de saúde no cuidado com a população LGBTQIA+.

A partir da riqueza das vivências e pesquisas teóricas e empíricas que transitaram por nosso Grupo de Trabalho, convidamos a todos desfrutarem dessas leituras.

Professora-doutora GABRIELA OLIVEIRA FREITAS - Universidade FUMEC (Belo Horizonte - MG)

Professor-doutor JOSÉ RICARDO CAETANO - Universidade do Rio Grande (Rio Grande - RS)

Professor-doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Visiting Scholar na Cátedra Robert Alexy de Filosofia do Direito, na Christian-Albrecht Universität (Kiel - Alemanha)

REGULAÇÃO PARA AUTORIZAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE MEDICINA: APROXIMAÇÕES COM A TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA E A TEORIA DE SISTEMAS

REGULATION FOR AUTHORIZING NEW MEDICINE COURSES: APPROACHES TO ECONOMIC REGULATION THEORY AND SYSTEMS THEORY

Leonardo de Castro Mira ¹

Resumo

O presente artigo parte de uma reflexão sobre recentes decisões judiciais que vem determinando ao Ministério da Educação (MEC) que permita que Instituições de Educação Superior Privadas (IESPr) requeiram a abertura de vagas em cursos de medicina, apesar da Lei do “Mais Médicos” (Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013) apontar a necessidade de chamamento público para abertura desses cursos. Além da mencionada lei, em 2018 foi editada a Portaria do MEC de nº 328 que suspendeu a abertura de novos cursos ou aumento de vagas por cinco anos, sendo revogada pela Portaria MEC nº 650 de 2023, que visa restabelecer o chamamento público previsto na lei. No Brasil, estão presentes alguns dos maiores grupos empresariais educacionais do mundo, chamados neste contexto de Grandes Grupos Educacionais (GGE), que desde 2013 tiveram a oportunidade de ampliar suas vagas em cursos de medicina, por meio de fusões e aquisições neste setor. O artigo adota uma metodologia de pesquisa bibliográfica de forma a justificar potencial pesquisa empírica. Dentre os objetivos do artigo estão descrever os atos regulatórios, correlacionar a regulação com a teoria da regulação econômica e com a teoria dos sistemas, apontar as possíveis consequências da adoção dessas escolhas regulatórias frente as teorias abordadas. O artigo parte da hipótese de um sistema político potencialmente capturado que toma decisões que podem estar alinhadas às teorias apontadas e justificar o esforço empírico para buscar no mundo a demonstração de potencial captura.

Palavras-chave: Educação superior, Lei "mais médicos", Regulação, Teoria da regulação econômica, Teoria dos sistemas

Abstract/Resumen/Résumé

The present article stems from a reflection on recent judicial decisions that have been instructing the Ministry of Education (MEC) to allow Private Higher Education Institutions (IESPr) to request the opening of vacancies in medicine courses, despite the "More Doctors" Law (Law No. 12,871 of October 22, 2013) indicating the need for a public call for the opening of these courses. In addition to the aforementioned law, in 2018, MEC Ordinance No. 328 was issued, suspending the opening of new courses or the increase of vacancies for five years. This was revoked by MEC Ordinance No. 650 of 2023, which aims to reinstate

¹ Doutorando em Direito da Regulação, Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio; Mestre em Direito da Regulação, Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio; MBA em Gestão de IES, UNICARIOCA;

the public call as stipulated by the law. In Brazil, some of the world's largest educational corporate groups are present, referred to in this context as Large Educational Groups (GGE), which since 2013 have had the opportunity to expand their vacancies in medicine courses through mergers and acquisitions in this sector. The article adopts a bibliographic research methodology to justify potential empirical research. Among the objectives of the article are to describe the regulatory acts, correlate regulation with the theory of economic regulation and the theory of systems and point out the possible consequences of adopting these regulatory choices in light of the theories discussed. The article starts from the hypothesis of a potentially captured political system that makes decisions that may align with the theories mentioned and justifies the empirical effort to seek worldwide demonstration of potential capture.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Higher education, "more doctors" law, Regulation, Theory of economic regulation, Systems theory

1 Introdução

A ideia para o presente estudo nasceu em meio aos debates sobre a teoria da regulação econômica¹ e a possibilidade da edição da Lei nº 12.871, de 22 de abril de 2013, que criou o programa “Mais Médicos”, poder estar relacionada aos seus preceitos, o que foi aventado a partir das discussões acerca da mencionada teoria.

No seio da discussão, entender se a edição de uma lei que estipula a possibilidade de abertura de cursos de medicina e aumento de vagas nesses cursos apenas por meio de chamamento público e em localidades com especificidades justificadas a partir de uma lógica de números de médicos por coeficiente populacional no município onde se pretende instalar o curso e da existência de rede hospitalar que possibilite o atendimento da população carente do município e região em que a instituição se localiza (Lei nº 12.871/2013), poderia, em tese, ter sido estimulada no bojo do sistema político² em atendimento à pressão exercida por potenciais grupos de interesse³ que atuam neste setor da educação superior privada, sobretudo, nesta pequena parcela – se considerado todo o setor – relacionada aos cursos de medicina.

Este estudo tem por objetivo: 1) Descrever as principais características do programa “Mais Médicos” instituído pela Lei nº 12.871 de 22 de abril de 2013, das portarias 328 de 05 de abril de 2018 e 650 de 05 de abril de 2023 que influenciam a entrada no setor da graduação em medicina por novos concorrentes; 2) Correlacionar as escolhas regulatórias realizadas pelos reguladores com a teoria da regulação econômica (TER) e a bibliografia sobre o tema, para verificar sua aderência e possível justificativa para se levantar dados empíricos sobre quem seriam essas instituições e se a regulação as beneficiou; 3) Identificar as decisões de cunho político adotadas a partir da lógica da teoria dos sistemas e a partir da potencial influência de

¹ Neste ponto, aborda-se o contexto sob a ótica da teoria da regulação econômica, sobretudo considerando os estudos de Stigler, eis que a presente pesquisa procura relacionar os benefícios advindos da regulação social, entendendo-a como a necessidade de distribuição de médicos para melhor abrangência territorial, bem como atuação desses médicos com qualidade, mas sob o enfoque de potenciais agentes econômicos do setor que poderiam, em tese, estar se beneficiando das escolhas regulatórias no que se refere à regulação para abertura de cursos de medicina e aumento de vagas. As bases para essa dicotomia entre objetivos socialmente desejáveis e atuação privada neste contexto podem ser melhor entendidas em: Windholz (2013).

² Neste ponto, referenciaremos a literatura que aborda a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, sobretudo sobre a ótica de Celso Fernandes Campilongo.

³ “Grupos de interesse são organizações ou coalizões formadas por indivíduos ou entidades que compartilham interesses e objetivos comuns, e que procuram influenciar o processo político para promover e defender suas causas específicas, tanto no nível legislativo quanto no executivo. Eles atuam como intermediários entre os cidadãos e o governo, buscando moldar as políticas públicas de acordo com suas preferências e, muitas vezes, contribuindo para a formulação de leis, regulamentações e programas governamentais”. – tradução livre (MAISEL; BERRY; EDWARDS, 2010).

grupos de interesses; 4) Apontar possíveis consequências das decisões políticas quando levadas a serem discutidas sob o código de outro sistema, em especial o do sistema jurídico.

Importante destacar que no Brasil, são vários os atores que participam do setor da educação superior privada, dentre eles os alunos, professores, funcionários administrativos das Instituições de Educação Superior Privadas (IESPr), as próprias instituições de educação, entidades de representação do setor como associações de alunos, professores, mantenedores, o Estado que atua regulando, fiscalizando, autorizando, fazendo cumprir e punindo⁴, valendo considerar que existem determinados agentes que são chamados de Grandes Grupo Educacionais (GGE), como instituições que são controladoras de um grande número de entidades mantenedoras e mantidas e com uma grande concentração de cursos e alunos⁵, que apesar de sua natureza singular e da forma como se relacionam com o setor, não recebem nenhum tratamento diferenciado da regulação setorial⁶.

Na primeira parte deste artigo, procura-se delimitar a extensão dos atos regulatórios que influenciam os cursos de medicina no país, em especial àqueles que tratam da abertura de cursos e aumento de vagas.

Uma vez apresentado e delimitado o contexto regulatório dos cursos de medicina, dos agentes do setor e a abordagem acerca da TRE, serão considerados os achados para justificar ou não a realização de uma pesquisa empírica para a obtenção de dados para delimitar a parcela do setor eventualmente beneficiada pela teoria no que diz respeito à regulação para ingresso e

⁴ “A visão apresentada no relatório Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil da OCDE mostrou que o MEC, como campeão do setor, acaba por acumular mais atribuições do que seria produtivo no que diz respeito ao atingimento dos índices educacionais almejados para o país”. (MIRA, 2021, 173). *“First, the design of quality assurance institutions creates conflicting responsibilities for the Ministry of Education. MEC establishes, funds, and steers the federal university system, through its Secretariat for Higher Education (SESu). At the same time, it is responsible, through SERES and, indirectly, INEP, for evaluating their performance and for regulatory actions concerning the programmes they offer. These conflicting responsibilities lead the nation’s higher education institutions, especially its private institutions, to view the Ministry as a champion of one sector rather than a neutral arbiter among all. As one representative of a private higher education institution told to the review team, ‘For the people at MEC, the federal universities are their children, and we are their bastards’”*. (OECD, 2018, p. 171).

⁵ “O Sistema Federal de Ensino Superior atualmente comporta um mercado em grande concorrência. Para permanecerem na liderança, sobretudo no mercado de ações, as empresas gigantes começaram a realizar megafusões” e “Alguns fatores contribuíram para a expansão do setor privado no Sistema Federal de Ensino Superior para torná-lo tão atrativo para o capital financeiro. Sem dúvida, o que mais contribuiu foi o financiamento estudantil. Os programas de financiamento do governo federal: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), para os cursos superiores, contribuíram para elevar o número de alunos”. (ESPÍNDOLA, 2014, p. 161-162).

⁶ “Os maiores grupos educacionais do mundo estão no Brasil. Apesar de ser um setor intensamente regulado, há aqui um amplo espaço para a educação superior privada com capacidade de investimento e sinergias entre suas unidades operacionais. Chamamos esses grupos de Grandes Grupos Educacionais (GGE), que atualmente carecem de tratamento específico pela regulação da educação. Esses grupos são compostos na maioria de vezes por diversas entidades mantidas, com atuação em grande parte do território nacional, nas mais diversificadas áreas do conhecimento, tendo sua mantenedora ações na bolsa de valores”. (MIRA, 2021, 87).

permanência no setor de graduação nos cursos de medicina, procedendo-se a apuração do recorte metodológico para a possível pesquisa empírica. Será verificada a partir da descrição sobre se há aderência da TRE e se os achados apontam para uma potencial captura do agente regulador.

Na terceira parte, buscaremos delimitar as decisões de cunho econômico e político, para verificação das repercussões de um possível acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e político, que acabam por ser revisadas mediante o código do sistema jurídico. Será também objeto neste ponto descrever a repercussão das decisões revisadas no bojo do sistema jurídico mediante seu próprio código e os resultados que são causados no mundo.

Partimos da hipótese de que o sistema político, potencialmente capturado por grupos de interesse, toma decisões relacionadas com a criação de barreiras de entrada no setor da educação superior para graduação em medicina, que teriam cunho econômico, com a utilização das regras do sistema político, para satisfazer os seus próprios interesses de natureza política por meio do atendimento dos anseios desses grupos e do apoio político que pode obter. Essas decisões são intensificadas ao longo do tempo com o acirramento das opções regulatórias que produzem maiores barreiras de entrada no setor, por meio de novas decisões sob a ótica econômica, mas no seio do sistema político e a partir de seu próprio código. Por fim, essas decisões são levadas à revisão do sistema jurídico que se utiliza de seu próprio código e sua inerente simplificação para revisá-las, gerando consequências para todo o setor regulado.⁷ Essas mesmas decisões proferidas no bojo do sistema jurídico acabam por estimular novas decisões no sistema político, o que retroalimenta as intercessões entre os sistemas e confirma a teoria.

Diante da análise bibliográfica e dos achados através da pesquisa, pretende-se inicialmente verificar a aderência de potencial pesquisa empírica para se delimitar o recorte metodológico e as instituições que podem ser beneficiadas pela regulação e descrever os fenômenos descobertos, e, de que forma eles podem ser estudados para justificar a adoção de novas medidas regulatórias nesta fatia do setor da educação superior privada que representa uma enorme importância socioeconômica.⁸

⁷ Neste ponto, as referências bibliográficas tratam especialmente da teoria dos sistemas sob a ótica de Luhmann, revisadas por Campilongo (2002, p. 15-25 e 65-100).

⁸ “Os direitos sociais são muitas vezes referenciados como direitos de segunda geração, ou direitos socioeconômicos, tendo como os de primeira geração ou direitos civis e políticos e os de terceira geração um espectro maior de direitos como os direitos difusos” e “O setor da educação, com suas características inerentes a prestação de um serviço de caráter socioeconômico, acaba por reunir quantidade expressiva de agentes econômicos em que nele atuam”. (MIRA, 2021, 38 e 165).

2 Lei do “Mais Médicos”, Portaria nº 328, de 05 de abril de 2018 e Portaria nº 650, de 05 de abril de 2023

Quando da edição da Lei nº 12.871 de 22 de abril de 2013 – lei do “Mais Médicos” – o país enfrentava um grave problema de carência de médicos em algumas regiões⁹, sobretudo em áreas mais remotas e carentes do interior e de difícil acesso, a exemplo de comunidades ribeirinhas na Amazônia. Discutia-se ainda a existência de uma grande concentração de médicos nos grandes centros brasileiros e em suas maiores cidades, e que essa concentração resultava numa distribuição geográfica desigual dos profissionais de saúde.¹⁰

Como medida para estimular a oferta de atendimento nas áreas menos assistidas por profissionais da saúde, essa lei buscava por um lado que somente fossem instalados novos cursos de medicina em locais que tivessem um determinado coeficiente entre o número de habitantes e o número de médicos, bem como a existência ou criação de infraestrutura que possibilitasse a existência desses novos cursos. Outro ponto da lei para diminuir a carência de médicos e fomentar que eles mantivessem suas atividades nestas localidades que se pretendia estimular, foi a possibilidade de atuação de médicos estrangeiros mediante o atendimento de determinados requisitos constantes da lei (Lei nº 12.871/2013).

Dentre as justificativas apresentadas para a criação do programa “Mais Médicos”, estavam a necessidade de melhorar o acesso à saúde por meio do aumento da oferta de atendimento médico em áreas com carência desses profissionais, garantindo acesso básico à saúde da população dessas localidades¹¹; a redução das desigualdades regionais no que diz respeito a distribuição de médicos pelas diferentes regiões do país; e a aproximação dos estudantes de medicina da realidade do país através de sua atuação em áreas carentes, o que se acreditava que serviria de estímulo para que esses alunos desejassem atuar nessas localidades.¹²

⁹ “Embora a quantidade de médicos tenha crescido 30% entre 2015 e 2020, ainda faltam médicos no Brasil. E não são poucos, como mostram dados extraídos do estudo Demografia Médica no Brasil 2020, produzido pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e pela Universidade de São Paulo (USP).” (NISKIER, 2023, p. 183).

¹⁰ Algumas reportagens da época que anunciavam os problemas relacionados à falta de médicos. (TELES; ROSSITO; FÁRIA, 2013; FOREQUE; NUBLAT, 2013; VALCARENGHI; ARAUJO, 2013; CFM, 2013).

¹¹ A bibliografia aponta que “A abertura de novas vagas de medicina, de residência e a ampliação numérica de médicos, segundo os autores, não irá contribuir efetivamente para a mudança de estilo de vida da população, tampouco resolverá a questão da alocação equitativa dos profissionais, os quais, na primeira oportunidade irão buscar o setor privado, com suposta alternativa profissional mais compensadora e o contato com os grandes centros”. (KEMPER; MENDONÇA; SOUSA, 2016, 2791).

¹² Neste ponto é interessante relacionar que dentre os desafios citados no Relato de Experiência, não se cogitou a falta de interesse de médicos se radicarem no interior ou nas regiões que se pretendia fomentar frente a existência de médicos e de instituições no interior. “O desafio, então, é compreender porque esses dois lados do mesmo problema não se encontram”. (SANTOS *et al.*, 2019, 262).

Por outro lado, a lei do “Mais Médicos” deixou de considerar aspectos relevantes como a atuação das entidades privadas de educação superior mediante a livre iniciativa, a livre concorrência e os indicativos constitucionais para que IESPr atuem no setor educacional superior, como por exemplo a limitação do poder público em autorizar cursos mediante o atendimento dos requisitos constitucionais de qualidade e atendimento das normas gerais para o setor (CF/1988).

A edição da lei do “Mais Médicos” modificou todo o processo de abertura de novos cursos de medicina no país. A partir de então, os novos cursos deveriam ser precedidos de um chamamento público a ser feito pelo MEC, por meio de seu ministro. A lógica desse formato de abertura de curso acabou por privilegiar todos aquelas IESPr que já dispunham da autorização e de vagas nos seus cursos de medicina ou que já haviam iniciado seus protocolos de aberturas de novos curso ou aumento de vagas, em detrimento dos que tencionavam ingressar neste setor após a edição da lei, criando verdadeira barreira de entrada e estimulando uma estrutura de monopólio daqueles que já atuavam no setor. As movimentações a partir de então se dariam por meio do chamamento público ou através de processos de aquisição e fusão das instituições mantenedoras dos cursos de medicina.

Ponto de reflexão e discussão sobre a abertura de novos cursos de medicina por meio de chamamento público e somente nas regiões delimitadas pelo MEC é que, como a educação superior é uma atividade onde o poder público atua ladeado pelo setor privado, em livre concorrência, sendo este último impulsionado ao setor por motivos econômicos e em atendimento à prerrogativas sociais, possibilitar que IESPr atuem somente em localidades do interior pode, em tese, gerar a assimetria regulatória de que as entidades já estabelecidas nos grandes centros manteriam seu monopólios com a cobrança de altos valores das mensalidades dos cursos¹³, enquanto as entidades que eventualmente atendessem ao chamamento, além de terem que realizar altos investimentos para sua alocação e estabelecimento, não poderiam ter um ticket-médio¹⁴ correspondente às IESPr dos grandes centros, por questões de concentração de renda e demanda.

¹³ Ver pesquisa realizada por veículos de imprensa nos endereços eletrônicos: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/quanto-custa-uma-faculdade-de-medicina-no-brasil-descubra,747be7075a2f8f72132e6c7279c576f51hl14klw.html#:~:text=Quanto%20custa%20a%20faculdade%20de,todas%20as%20regi%C3%B5es%20do%20pa%C3%ADs> (acesso em: 26 jul. 2023); <https://www.guiadacarreira.com.br/blog/ descubra-quanto-custa-uma-faculdade-de-medicina> (acesso em: 26 jul. 2023).

¹⁴ A expressão ticket-médio é comumente utilizada no setor educacional privado para se referir a mensalidade média paga por alunos pelos seus cursos de graduação.

A lei do “Mais Médicos” trouxe discussões acerca do seu alcance, mas dentre as discussões de que ela poderia ou não estimular a abertura de novos cursos nas localidades que se pretendia, permaneceu outra sobre a manutenção dos altos valores das mensalidades e a baixa competitividade entre as IESPr para matricular alunos em seus cursos nas localidades já estabelecidas anteriormente à lei do “Mais Médicos”, bem como diante da segurança da inexistência de novos entrantes no setor. As movimentações somente ocorreriam em localidades cujo coeficiente econômico nem sempre seria satisfatório ou por meio de processos de fusões e aquisições que fossem realizadas por grandes investidores ou pelos Grandes Grupo Educacionais (GGE).

A partir da ideia de que um grupo interessado na regulação e na existência de maiores barreiras de entrada no setor, que tenha assegurada a possibilidade de permanência e manutenção de seus objetivos econômicos¹⁵, é que se cogitou a aderência da TRE de Stigler que é baseada na ideia de que os regulamentos governamentais são criados para beneficiar os grupos econômicos que estão sendo regulados, em vez de proteger os consumidores ou promover o bem-estar geral da sociedade.¹⁶

Não foi somente a edição da lei do “Mais Médicos” que impulsionou a ideia de que poderia haver uma possível captura¹⁷ da regulação de forma a privilegiar as instituições já estabelecidas no setor anteriormente a sua edição. No ano de 2018 fora publicada a portaria do MEC de nº 328 que suspendia a abertura de novos cursos de medicina, além de sustar a possibilidade de aumento de vagas pelas instituições já atuantes no setor, ambos pelo prazo de cinco anos, estabelecendo também a criação de um “Grupo de Trabalho” para subsidiar a reorientação da formação médica em cursos de graduação em Medicina.

A suspensão da abertura de novos cursos ou de aumento de vagas nos cursos já existentes atuou de forma a “congelar” o setor e manter sem modificação as vagas já existentes. A partir de então, não haveria nem mesmo os chamamentos públicos previstos na lei do “Mais Médicos”, trazendo a certeza de que por cinco anos nenhuma instituição poderia protocolar

¹⁵ “Como já foi antes mencionado, a formulação elaborada por Stigler considera os agentes políticos como maximizadores do seu próprio interesse. Não fica claro, contudo, quais são os objetivos a serem maximizados, mas isso certamente engloba a manutenção do poder político. Para que o argumento se torne mais simples, Stigler ignora o fato de que os reguladores geralmente são agentes do Poder Executivo ou Legislativo, e não agentes dos próprios eleitores, como também não considera os problemas derivados da estabilidade e da existência de equilíbrios na modelação política. Ele assume que os reguladores fazem o papel de um político que tem o poder de decisão para fixar preços, a quantidade de firmas no mercado etc.”. (PELTZMAN, 2017, p. 90).

¹⁶ “Uma das teses centrais deste artigo é de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício”. (STIGLER, 2017, p. 31).

¹⁷ “*The interest group capture theory holds that regulation often/usually/almost always allocates regulatory rents to narrow interest groups*”. (CROLEY, 2011, p. 50).

pedido de autorização de cursos ou mesmo de aumento de vagas. IESPr que não compunham os grupos daquelas já estabelecidas, se viram excluídas do exercício da livre iniciativa para atuação neste corte do setor, sem a possibilidade de nem mesmo protocolar pedido para ser avaliadas no que diz respeito ao atendimento das condições para autorização de cursos. Restavam apenas as opções de fusões e aquisições, fosse para ingressar no setor, fosse para ampliar sua rede de vagas nos cursos de medicina.

Com o objetivo de analisar ainda os demais atos regulatórios essenciais ao entendimento da problemática sobre ser possível ou não autorizar novos cursos de medicina no país, recentemente foi publicada a Portaria do MEC de nº 650 de 05 de abril de 2023, cujos prazos foram prorrogados por trinta dias pela Portaria nº 1.520, de 3 de agosto de 2023, que vem dispondo sobre o estabelecimento de nova política de chamamento público para autorização de novos cursos e quanto ao protocolo de pedidos de aumento de vagas nos cursos já existentes. A portaria é editada quando começam a ser proferidas decisões judiciais¹⁸ determinado ao MEC, por meio da sua secretaria de regulação (SERES) que abra o sistema de protocolo de pedido de autorização a fim de que as IESPr que desejem, possam protocolar seus pedidos e ter verificadas as condições para abertura de seus cursos de medicina.

Na delimitação dos atos regulatórios de maior relevância para a questão relacionada com a abertura de cursos de medicina no país e das instituições que de alguma forma fazem parte dessa parcela do setor, fazer a análise de quem são as IESPr, que na qualidade de agentes regulados atuam no setor como parte dos grupos de interesse nomeados neste artigo e na bibliografia¹⁹ como GGE, e que, em tese, possuem a maior capacidade econômica para impulsionar seus interesses através da influência sobre o regulador, a fim de maximizar a sua participação no setor de educação superior em medicina e impedir a entrada de novos concorrentes, pode ser útil. Croley afirma que “Esses grupos podem extrair melhores resultados dos reguladores porque eles, e na maioria das vezes somente eles, estão aptos a superar as barreiras da coordenação”.²⁰

¹⁸ Informações constantes do Parecer Referencial **00001/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU** que pode ser acessado no endereço eletrônico a seguir, constam as ações ajuizadas com a finalidade de abrir o protocolo para autorização de cursos de medicina no ano de 2021. (Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assessorias/consultoria-juridica/00732003567202114.pdf> Acesso em: 27 jul. 2023).

¹⁹ “Os maiores grupos educacionais do mundo estão no Brasil. Apesar de ser um setor intensamente regulado, há aqui um amplo espaço para a educação superior privada com capacidade de investimento e sinergias entre suas unidades operacionais. Chamamos esses grupos de Grandes Grupos Educacionais (GGE), que atualmente carecem de tratamento específico pela regulação da educação. Esses grupos são compostos na maioria de vezes por diversas entidades mantidas, com atuação em grande parte do território nacional, nas mais diversificadas áreas do conhecimento, tendo sua mantenedora ações na bolsa de valores”. (MIRA, 2021, 87).

²⁰ “*Those groups can extract rents from regulators because they, and mostly/only they, are able to overcome barriers to coordination. They are able to overcome barriers to coordination given the narrowness of their*”

Assim, no jogo da captura, aquele que se apropria dos benefícios relacionados as assimetrias da regulação tendem a se aproximar mais de seus interesses econômicos e utilizar a sua maior capacidade de coordenação para influenciar as decisões políticas relacionadas ao setor regulado.

No próximo tópico, será abordada a problemática envolvendo a questão sobre a TRE, a apuração do corte metodológico para a potencial pesquisa empírica, o que em última análise tende a dar mais embasamento para a verificação da hipótese de que o regulador, parte do sistema político, sobretudo na educação superior que é exercido em maior grau pelo próprio poder executivo, tende a estar sob a influência da captura por parte desse grupo de interesse.

3 Teoria da Regulação Econômica e aproximações com a Lei do “Mais Médicos” no cenário em contexto

Na consecução da pesquisa bibliográfica deste estudo, procurou-se identificar na TRE se a edição da lei do “Mais Médicos” e das portarias que intensificaram as barreiras de entrada no setor da educação superior em cursos de medicina estariam relacionados com a atuação de grupos de interesse e como essa regulação poderia privilegiá-los.²¹ Em última análise, em havendo dados que confirmem um aumento de participação nesse setor por esses grupos (GGE), em meio a criação de barreiras de entradas mais intensas, seria um indicativo que poderia confirmar a aplicação da teoria.

Como referencial teórico, procurou-se abordar textos dos autores George Stigler e Gary S. Becker, dentre outros autores que estudam a TRE e relacionar os indicadores de um regulador possivelmente capturado aos efeitos da regulação sobre o setor e seus agentes. Dentre esses agentes, e partindo do pressuposto de que as dinâmicas de mercado produzem imperfeições regulatórias, e quem dentre eles teriam a coordenação e a capacidade econômica necessária para se apropriar dos benefícios dessas imperfeições e mitigar seus malefícios.

A abordagem dessa teoria econômica da regulação, para ter aderência aos autores que a propuseram, partem da análise de dados empíricos do setor regulado, apesar disso, verificar a correlação entre a teoria e os fatos ocorridos neste setor, se faz útil para poder delimitar o recorte metodológico para fins da pesquisa empírica e se ela realmente se faz aderente.

interests and/or given that members of narrow interest groups tend to be few in number, making collective action easier for them relative to those whose interests are diff use (Olson 1965; Stigler 1971, 1974).³ The theory is laconic concerning exactly how narrow interest groups secure regulation that benefits them while imposing losses on everyone else”. (CROLEY, 2011, p. 50/51).

²¹ *“Cooperation among pressure groups is necessary to prevent the wasteful expenditures on political pressure that result from the competition for influence. Various laws and political rules may well be the result of cooperation to reduce political expenditures [...]”. (BECKER, 1983, p. 388).*

Com a intenção de se perquirir a necessidade de realizar a pesquisa empírica e fazer o seu recorte metodológico, considerou-se que sendo a educação superior um direito socioeconômico protegido constitucionalmente e com constantes verificações de qualidade é possível se obter os dados necessários por meio do MEC ou mesmo através da lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

O que se pretende buscar nos dados públicos junto ao MEC é a informação de quais seriam as instituições que compunham os GGE no ano de 2013 quando da edição da lei do “Mais Médicos”, quem ainda seria parte desses GGE no ano de 2018 quando da suspensão da abertura de vagas e do aumento de vagas nos cursos de medicina bem como as movimentações de vagas nesse período, e, por fim, esse mesmo cenário no ano de 2023 quando o setor vem interagindo com as consequências dos 10 anos de modificação na forma de se ingressar ou crescer economicamente no setor de graduação em medicina. Importante também entender neste contexto as transferências de cursos e de medicina (e suas vagas) entre as instituições e quais delas representam GGE ou grandes investidores.

Entretanto, apesar de se obter um claro recorte metodológico para obtenção de dados, seu acesso não se mostrou imediatamente viável e correlacionar a TRE com os fatos presentes no setor, sobretudo àqueles relacionados as escolhas regulatórias e os agentes que podem potencialmente ter sido beneficiados.

Na linha de que Stigler (2017, p. 33) afirma que “há muito tempo, o setor da educação tem mostrado grande destreza em obter recursos públicos [...]” no que se referem as subvenções, analisando o cenário criado pela regulação, pode-se falar em outra medida regulatória que pode ser proporcionada pelo Estado para uma determinada atividade.

Stigler (2017, p. 34) segue afirmando que “o segundo maior recurso público geralmente almejado por um setor é o controle sobre a entrada de novos concorrentes”. Se correlacionarmos essa afirmativa com o fato de que a lei do “Mais Médicos” criou enorme barreira de entrada no setor da educação superior em medicina, que perdurou por meio de chamamento público em áreas que não eram as mais desejadas por eventuais novos entrantes, e que essa barreira foi acentuada através da Portaria 328 de 05 de abril de 2018 que suspendeu a abertura de novos cursos bem como o aumento de vagas nos cursos já existentes pelo prazo de cinco anos, vemos presente o clássico cenário aventado pelo autor como um dos principais recursos regulatórios almejados por participantes do setor, isto é, “controle sobre a entrada de novos concorrentes” (p. 34).

Quando analisamos então a literatura econômica sobre o surgimento de artifícios regulatórios para retardar a entrada de novos entrantes no setor e percebemos a ideia de que

essas barreiras podem ser mitigadas por processos de fusão e aquisição que somente se mostram viáveis para grandes investidores ou instituições que compõem os GGE, visualizamos o efeito de que esses grupos acabam por integrar a cadeia de serviços a montante quando já fazem parte do setor no momento da intensificação das barreiras de entrada e a jusantes quando passam a utilizar seu poder econômico para ampliar suas vagas no setor fechado, ampliando assim sua atuação em detrimento de outros agentes que permanecem impedidos de ingressar na atividade face as demasiadamente onerosas barreiras de entrada, configurando uma integração vertical desses agentes com uma consequente limitação à concorrência. Celso Niskier (2023, p. 184) afirma que “As barreiras são muitas e passam pela quantidade limitada de vagas e pelo fato de que poucos brasileiros têm condição de arcar com a mensalidade, já que a maior parte das vagas estão nas instituições particulares de educação superior”.

Da mesma forma que no exemplo de Stilger (2017, p. 34), citando Peltzman, as companhias financiadoras não poderiam pagar um índice de dividendos maior do que o usual na comunidade que atuam para captar recursos, e que havendo um limite de despesas com vendas de fundos de mútuo de investimento prejudicaria o crescimento de pequenos fundos e reduziria os custos de venda dos grandes fundos, o chamamento público previsto na lei do “Mais Médicos” e a suspensão de vagas prevista na portaria do MEC nº 328, de 05 de abril de 2018 acabariam por tornar excessivamente oneroso para que novas instituições ingressassem no setor, dados os altos custos para aquisição de outras instituições, e, assim, beneficiariam grandes investidores e as instituições que fazem parte dos GGE, pois essas, em última análise, teriam as condições necessárias para ampliar a sua atuações no setor, a despeito das barreiras de entrada.

Há que se mencionar ainda a existência de grupo relacionados à área de medicina que estariam além dos GGE, sendo esses grupos que além de investir na aquisição de instituições de educação superior com vagas em medicina, vem também investindo na aquisição de hospitais, clínicas, laboratórios, redes de saúde e demais atividades afins à área médica.²² Além do poder econômico dessas instituições, vale notar que ter em uma rede todos os subsídios necessários para atuação abrangente e geral na educação de medicina parece, por um lado, ir ao encontro da necessária qualidade quando há uma nítida vinculação de residência médica e curso de medicina, pois nem mesmo serão necessários os hospitais públicos para essa finalidade, por outro lado, a concentração desses recursos acirra a concorrência com os GGE e afasta qualquer possibilidade de concorrência por parte de instituições que não fazem parte desse grupo.

²² A exemplo do Grupo Afya cujas informações pode ser encontradas em: <https://www.afya.com.br/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Há que se levar em consideração também a ideia abstrata de que a teoria da regulação parte do princípio de que no estabelecimento de toda a regulação busca-se o interesse público.²³ Na linha da sustentação desses interesses, a regulação criada para os cursos de medicina buscou justificativas na necessidade de maior permeabilidade dos cursos de medicina e da formação com radicação dos médicos formados em municípios do interior e regiões menos assistidas, de forma a fomentar essa atividade fora dos grandes centros. De fato, esse é um resultado desejável pela regulação, eis que como direito socioeconômico que envolve de um lado a educação e de outro a saúde, sendo ambos constitucionalmente protegidos, devem estar no centro dos compromissos da administração pública. Entretanto, uma vez fixados os objetivos estatais para determinado setor, sobretudo um setor onde se tem a atuação privada em livre concorrência, esses objetivos se tornam vinculados para o poder público, mas devem ser fomentados e direcionados para o setor privado, o que não parece ser a escolha regulatória adotada.

Em outro estudo, afirmou-se que “o planejamento como vinculativo ao setor público, e indicativo ao setor privado, prescinde da utilização de técnicas de fomento para que levem os agentes privados na consecução dos interesses coletivos” (MIRA, 2019, 254). Assim deveria agir o regulador direcionando seus investimentos diretos por meio da participação pública na educação superior na criação de instituições de educação superior públicas (IESPu) e no que se refere ao setor privado, fomentando a atividade para direcionar as escolhas desses agentes.

Os pontos de aderência entre a TRE, o estabelecimento de barreiras de entradas pela regulação dos cursos de medicina e a potencial atuação de agentes econômicos para ampliar seus benefícios por meio das falhas regulatórias, em detrimento da livre concorrência com potencial concentração no setor e possível favorecimento via captura, justificam o levantamento de dados empíricos para que se possa descrever as movimentações de ampliações de vagas nos cursos de medicina ao longo dos últimos dez anos.

No momento em que esse artigo foi escrito, os dados almejados ainda não haviam sido inteiramente compilados, eis que não há tratamento distinto na regulação para os GGE, se fazendo necessária a busca por esses dados no sistema do MEC, um a uma, de forma a poder observar no recorte metodológico estudado as variações das vagas de medicina dentre os GGE. Contudo, o prosseguimento do estudo mostrará se os esforços necessários à pesquisa empírica se justificam.

²³ Posner (1974) afirma, numa reformulação adicional da teoria do interesse público que “A ideia de que a regulação é uma tentativa honesta, mas frequentemente malsucedida de promover o interesse público torna-se mais plausível se introduzirmos dois fatores normalmente ignorados. O primeiro é a inviabilidade de muitas tarefas que foram atribuídas às agências regulatórias”. “[...]. O segundo fator é o custo de supervisão efetiva do desempenho das agências pelo Legislativo”. (POSNER, 1974, 62/63)

De acordo com a TRE, as evidências empíricas trazem dados que não são suficientes para comprovar a teoria da captura, e a partir dos dados surgem novas teorias que justificam novas pesquisas empíricas, que por sua vez ainda não comprovam a existência da captura e o ciclo se repete.²⁴ Todavia, a ausência dos dados neste momento não impede a descrição dos efeitos relacionados as decisões tomadas no sistema jurídico acerca das escolhas regulatórias efetuadas no sistema político e de que forma a assimetria regulatória poderia, em tese, servir para maximização de resultados para agentes atuantes neste setor e para a redução dos problemas advindos dessas assimetrias relacionados a outros agentes que procuram atuar em concorrência.

4 Uma aproximação com a Teoria dos Sistemas

Com a edição da lei do “Mais Médicos”, o regulador optou por criar barreiras de entrada de forma a estimular que IESPr estabelecem seus cursos de medicina, mediante processo de controle para o ingresso no setor, que limitava a participação de novos entrantes em regiões cujo coeficiente entre profissionais médicos da saúde e a população local deveriam ser considerados. Além dessa limitação, deveria também se levar em conta a infraestrutura médica ou a necessidade de criação dessa infraestrutura para fins de autorização de novos cursos nessas regiões.

Com a suspensão de abertura de novas vagas nos cursos de medicina por meio da Portaria do MEC nº 328, de 05 de abril de 2018, a escolha regulatória empregada pelo regulador foi de neste caso aumentar ainda mais as barreiras de entrada neste setor. Poder-se-ia discutir neste ponto se as barreiras de entrada seriam necessárias para direcionar a vontade privada na consecução dos anseios públicos de maior capilarização da rede de saúde em regiões menos abrangidas por esses serviços de natureza socioeconômica, mas retornaríamos a discussão sobre as escolhas regulatórias no bojo dos planos de Estado que devem ser vinculantes à vontade pública e diretivas em relação à vontade privada. Floriano de Azevedo Marque Neto afirma que essa tarefa de direcionamento da vontade privada deve ocorrer de maneira responsiva, não

²⁴ “O que se tinha como novidade era o grande apelo, para os economistas, da acumulação de evidências obtidas a partir de pesquisa econômica empírica. Entretanto, essa nova versão da TC tinha um problema conceitual comum a NPT. Ambas eram generalizações empíricas sem uma fundamentação teórica. Nenhuma delas tinha uma resposta para a questão ‘por que a regulação deve encorajar ou desconstituir monopólios?’. A versão proposta por Stigler da ET procurou responder a essa questão. A conclusão a que chegou Stigler conciliou as evidências acumuladas que apontavam em favor de uma explicação na linha da TC. De fato, o artigo de Stigler apareceu como um esforço para racionalizar todos esses resultados empíricos”. (PELTZMAN, 2017, p. 90).

partindo apenas de uma leitura do que se é interesse público, mas sim equilibrando os interesses envolvidos em uma determinada relação econômica.²⁵

Não é por outro motivo que o acirramento das barreiras de entrada e o potencial beneficiamento de determinados grupos de interesse fizeram com que IESPr que desejam ingressar neste setor levassem os problemas decorrentes das escolhas regulatórias realizadas no bojo do sistema político para serem revistas no sistema judiciário, que além da inafastabilidade de decidir sobre as questões que lhes são apresentadas, em tese, teria a última palavra em relação a essas escolhas.²⁶

É neste ponto que se verificou o ajuizamento de inúmeras ações²⁷ de IESPr sob diversas alegações reativas as barreiras de entrada de novos concorrentes que foram inseridas na regulação por meio dos atos legislativos abordados ao longo do presente estudo. Ao analisar a equação sobre a função dos tribunais e suas relações com o sistema político, Campilongo (2002, p. 15-25 e 65-100) utiliza o ferramental da teoria dos sistemas para reescrever seus limites e potencialidades.

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 28), “a regulação é uma atividade que pressupõe equilíbrio, contrapondo-se, portanto, a ideia de que a autoridade estatal tradicional que é unilateral. Significa a composição de interesses enredados em um dado seguimento da atividade econômica ou social”. É nesta mesma linha que pensar em interesses plurilaterais e equilibrados nos leva a uma ótica de olhar para um determinado setor regulado sobre o prisma dos subsistemas autorreferentes cuja regulação busca equilibrar.

Neste ponto não se busca aprofundar a abrangência de modelos regulatórios diversos, sejam eles desenhados de forma *top down*, sejam eles participativos, sejam ainda criados pelos próprios agentes econômicos, como a autorregulação. O que se pretende neste ponto é descrever os fatos percebidos no mundo e que na adoção de um modelo regulatório elaborado no bojo do sistema político, cujas consequências acabam por criar maiores barreiras de entradas para novos

²⁵ O que se altera, então, é o exercício dessa autoridade. Em vez de se relacionar com os agentes privados exclusivamente pelo vetor vertical, impositivo e unilateral, interage com eles num vetor predominantemente horizontal, negocial, permeado por negociações e concessões recíprocas. Essa tarefa é feita de maneira responsiva. A autoridade não é sobre estabelecer normas e padrões de conduta, a partir apenas de sua leitura do que seja o interesse público, mas se impõe como objetivo manter equilibrados os interesses envolvidos em uma determinada relação econômica. (MARQUES NETO, 2009).

²⁶ Há de se considerar neste ponto que a última palavra do judiciário poderia ser até mesmo a deferência ao regulador. Contudo, essa última palavra pode reforçar a vontade de fazer valer a decisão política tomada por meio de seu próprio código e criar um ciclo de revisão de escolhas que promovem novas escolhas.

²⁷ Parecer Referencial **00001/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU** que pode ser acessado no endereço eletrônico a seguir, constam as ações ajuizadas com a finalidade de abrir o protocolo para autorização de cursos de medicina no ano de 2021. (Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assessorias/consultoria-juridica/00732003567202114.pdf>. Acesso em: 27 jul 2023).

concorrentes, e ainda a percepção neste mesmo cenário da possibilidade de captura no regulador por grupos de interesse, são levados ao sistema jurídico para sua revisão.

É nesta linha que olhar para as decisões judiciais que vem determinando ao MEC que abra o protocolo para que IESPr tenham realizadas as verificações de atendimento das condições para abertura de novos cursos de medicina se torna útil para perceber a relação existente entre os subsistemas regulados e as consequências da adoção do código de um sistema para problemas que deveriam ser resolvidas no sistema de onde eles se originaram.

O estudo de Campilongo se torna importante na medida em que o exame das diferenças entre os sistemas com base na teoria dos sistemas, na versão apresentada por Niklas Luhmann, observa detalhes que passam despercebidos por outras teorias. Um ponto que é diferenciado nesta teoria está justamente no fato de perceber que seu objeto de análise seria a forma da diferença, onde ela possui dois lados, sendo o sistema o lado interno e o ambiente, o lado externo.²⁸

Ao levar os fatos do ambiente para dentro do sistema a fim de se buscar uma solução para esse determinado fato, se opera justamente uma redução da complexidade²⁹ daquele fato que pode ser social, político, econômico, jurídico e, no deslocamento nesta direção na busca por essa redução da complexidade são obtidas as expectativas normativas generalizadas de forma congruente inerente ao sistema onde se toma a decisão. Explica-se: cada sistema possui um código próprio para reduzir a complexidade das questões que lhe são submetidas, uma lógica para decidir e fazer escolhas. O sistema jurídico por exemplo, desloca seus problemas para um código baseado em legalidade e ilegalidade e a partir deste código são baseadas as suas decisões. Essa é uma estrutura que resiste às variações do ambiente e isolam as desilusões.

Ocorre que cada sistema possuiu seu próprio código e as decisões da natureza de cada um deles deveriam ser tomadas no interior de cada sistema que em regra deveria ser fechado³⁰ e a autopoiese dos sistemas se inicia quando as decisões tomadas dentro de um determinado

²⁸ “O fato de o sistema ser responsável pela redução da sua complexidade e a do ambiente não o eleva ao status de objeto na teoria luhmanniana. O objeto é a diferença entre sistema e ambiente. Essa diferença é o objeto de estudo de Luhmann, não um sistema ou um ambiente isoladamente. A abordagem teórico-diferencial substitui a teórica do objeto, por ser considerada mais fecunda pelo autor. O objeto de análise é mais precisamente a forma da diferença. Essa forma possui dois lados, sendo o sistema o lado interno e o ambiente, o lado externo”. (KUNZLER, 2004, p. 126).

²⁹ “Os sistemas diferenciados funcionalmente são produtos dessas seleções. Envolvem sempre uma ‘redução da complexidade’”. (CAMPILONGO, 2002, p. 20).

³⁰ “Para Luhmann, desconhecer este dado e introduzir elementos teleológicos, cálculos sobre consequências, discricionariedade judicial, etc. significa bloquear a função do direito como estabilizador de expectativas, inviabilizar a redução de complexidade alcançada com a divisão de tarefas entre o legislador e o aplicador das normas e questionar a autonomia do sistema face aos demais sistemas, como o político, o econômico, etc.”. (CAMPILONGO, 2002, p. 22).

sistema com seu próprio código são revistas por outro, mas também com seu próprio código. A consequência natural dessa revisão é que o sistema que estará a cargo dela utilizará na sua redução de complexidade o seu próprio código e os códigos de cada sistema, no seu processo de redução de complexidade, parte de uma codificação distinta. Diferenciando por exemplo o sistema jurídico que utiliza o código legalidade/ilegalidade, vemos o código do sistema político que poderia utilizar outro código como governo/oposição.³¹

Buscando descrever a forma como a bibliografia trata a diferenciação dos sistemas jurídico e político, seus códigos, programas, forma de fechamento e comunicação, elaborou-se o seguinte quadro que poderá ser útil para descrever o fenômeno que se pretende abordar e analisar possíveis consequências da revisão judicial das escolhas regulatórias feitas frente ao código do sistema jurídico e a retroalimentação das discussões e as intercessões entre os sistemas. Ter uma noção de acoplamento estrutural do sistema jurídico e do sistema político é útil para poder entender as fontes derivativas de suas interseções e entender o papel de incluir perturbações recíprocas em suas operações.³²

Quadro 1- Elaborado com base na bibliografia: **Política, sistema jurídico e decisão judicial.**

	Código	Programa	Fechamento	Comunicação
Sistema político	governo/oposição; governante/governado; superior/inferior; progressista/conservador; Estado expansivo/Estado restritivo...	Programas político-eleitorais; propostas de governo. São sempre teleológicos.	Fechamento ocorre na diferença entre código/programa.	Todas que procuram influenciar qualquer premissa de decisão coletivamente vinculante.
Sistema jurídico	direito/não-direito.	Normativo; textos; precedentes; leis; contratos; regulamentos; práxis jurisprudenciais...	Operações internas. Indclinabilidade da tarefa de decidir.	Toda e qualquer comunicação voltada à diferença entre direito/não direito integra o sistema.

Fonte: (CAMPILONGO, 2002).

Poder-se-ia aqui discutir as problemáticas inerentes as interseções existentes quando um sistema utiliza o código de outro para fazer a sua redução de complexidade, afastando das

³¹ “Como se isso não bastasse, as estruturas, as funções, os códigos operativos e os programas dos sistemas parciais também são diferentes. Quando todas essas distinções são ignoradas, vale dizer, quando há um bloqueio no processo de diferenciação, os sistemas parciais perdem a capacidade (i) de ativação dos seus próprios elementos e, desse modo, (ii) de processamento e manutenção da complexidade social”. (CAMPILONGO, 2002, p. 66).

³² “O mecanismo paralelo de acoplamento entre o sistema jurídico e o sistema político é a Constituição” e, “Contudo, são dois sistemas fechados, autopoieticos e estruturalmente acoplados” e, “A Constituição cumpre o papel de incluir e excluir perturbações recíprocas nas operações políticas e jurídicas”. (CAMPILONGO, 2002, p. 98).

expectativas normativas generalizadas de forma congruente, basta neste ponto mencionar que quando isso ocorre, o sistema que atua fora de seu código de fechamento se coloca a mercê das consequências que normalmente são suportados pelo sistema de onde o código se originou, perdendo sua característica de fechamento e passando-se assim a estar sujeito as repercussões inerentes aos outros sistemas. Isso se dá face a perda das expectativas normativas generalizadas e da perda da credibilidade nas decisões deste sistema, uma quebra do sistema autopoiético.

Não se verifica inicialmente uma ruptura com o fechamento do sistema jurídico quando a ele submetida a análise de escolha regulatória realizada no centro do sistema político no que se refere as modificações introduzidas por meio da Lei do “Mais Médicos” e das portarias do MEC que foram analisadas neste estudo. Como o sistema jurídico, face ao código que lhe é aplicado, não possui a faculdade de não decidir sobre os temas que lhes são submetidos, ele tem o dever de decidir. Esse talvez possa ser o ponto para novo estudo com metodologia empírica para verificar se no sistema jurídico, nos casos que tratam da abertura de protocolo para ter analisados seus pedidos e as condições para abertura de cursos de medicina, as decisões estariam utilizando as reduções de complexidade inerentes ao sistema jurídico, bem como a obediência ao seu código e condição de fechamento.

As correlações descritas entre as escolhas regulatórias realizadas para fins de estabelecimento de barreiras de entrada no setor de graduação em medicina, a TRE, a teoria da captura e as decisões judiciais que vem sendo proferidas em revisão desse arcabouço regulatório e, também, a reação à essas decisões por meio do estabelecimento de prazo para reabertura e condições de participação do setor, se mostram úteis para o aprofundamento da pesquisa, sobretudo com a busca de dados empíricos que possam demonstrar a sua ocorrência ou não.

Aparentemente, a teoria dos sistemas no formato desenvolvido por Niklas Luhmann se mostrou relevante para descrever os fenômenos que vem ocorrendo no centro das discussões sobre os efeitos da regulação no setor educacional superior de medicina, seus agentes e as repercussões socioeconômicas desses eventos.

5 Conclusão

O presente estudo possibilitou que pudéssemos correlacionar os aspectos da TRE com as escolhas regulatórias que foram realizadas para criação de barreiras de entradas no setor da educação superior em medicina, aspectos da teoria da captura e potenciais agentes do setor que possam ter se beneficiado das assimetrias regulatórias relacionadas às escolhas aplicadas.

Foi possível verificar também como a teoria dos sistemas podem ser relevante para entender a lógica de revisão das escolhas regulatórias abordadas e os códigos que direcionam as escolhas de cada um dos atores envolvidos nos subsistemas regulados.

Com a análise do cenário bibliográfico e com a descrição da problemática observada no setor regulado acerca das assimetrias criadas e da forma de atuação das IESPr para buscar a manutenção das barreiras ou o seu arrefecimento, em acordo com os objetivos de cada grupo de interesse, e a dissonante capacidade de organização para fazer valer esses interesses em cada grupo, percebeu-se que pode ser muito eficiente delimitar todos esses interessados de forma empírica para conhecer seus atores e as repercussões da regulação em seus objetivos e atividades.

A pesquisa empírica denota ser o caminho para aumentar o conhecimento sobre a extensão das escolhas regulatórias realizadas e para servir de base para novas escolhas numa retroalimentação e permanente evolução do subsistema da educação superior em medicina.

A hipótese de pesquisa se confirmou em parte na medida em que muitos dos pontos da bibliografia pesquisada permitiu ser correlacionada com os efeitos decorrentes das escolhas dos reguladores no mundo real, bem como com a aderência de boa parte da teoria no que se refere a conjugação deles com interesses organizados por grupos distintos.

Pôde ser confirmada também a aderência da teoria dos sistemas para descrever os fenômenos encontrados na retroalimentação entre sistema jurídico e sistema político, a partir de seu mecanismo de acoplamento e da importância de se buscar mais dados para aprofundamento da pesquisa.

No aprofundamento desta pesquisa, deve-se proceder ao levantamento de dados para fins de verificar a evolução das vagas de medicina nos últimos dez anos, desde a entrada em vigor da lei do “Mais Médicos”, e perceber se os dados apontam para o crescimento das vagas dos GGE correlacionando ao setor como um todo.

6 Referências

ARAÚJO, Beatriz. Quanto custa uma faculdade de Medicina no Brasil? Descubra! **Terra**, 04 maio 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/quanto-custa-uma-faculdade-de-medicina-no-brasil-descubra,747be7075a2f8f72132e6c7279c576f51hll4klw.html#:~:text=Quanto%20custa%20a%20faculdade%20de,todas%20as%20regi%C3%B5es%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.871, de 22 de abril de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. **Parecer Referencial n. 00001/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assessorias/consultoria-juridica/00732003567202114.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 328, de 05 de abril de 2018**. Dispõe sobre a suspensão do protocolo de pedidos de aumento de vagas e de novos editais de chamamento público para autorização de cursos de graduação em Medicina e institui o Grupo de Trabalho para análise e proposição acerca da reorientação da formação médica. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9362390/do1-2018-04-06-portaria-n-328-de-5-de-abril-de-2018-9362386. Acesso em: 05 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 650, de 05 de abril de 2023**. Dispõe sobre a política de chamamento público para a autorização de curso de graduação de Medicina ofertado por instituição de educação superior privada e sobre a reabertura do protocolo de pedidos de aumento de vagas do sistema federal de educação superior. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-650-de-5-de-abril-de-2023-475760025>. Acesso em: 05 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.520, de 3 de agosto de 2023**. Prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 6º da Portaria MEC nº 650, de 5 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.520-de-3-de-agosto-de-2023-500862546>. Acesso em: 05 ago. 2023.

BECKER, Gary S. A Theory of Competition Among Pressure Groups Political Influence. **The Quarterly Journal of Economics**, v.10, n. 3, p. 371-400, August 1983.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Limonad, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). Demografia médica 2013: distribuição desigual atinge SUS e regiões com piores indicadores. **Jornal Medicina**, fev. 2013. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/images/stories/JornalMedicina/2013/jornal217.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

CROLEY, Steven P. Beyond capture: towards a new theory of regulation. In: LEVI-FAUR, David. **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 50-69.

DESCUBRA quanto custa uma faculdade de Medicina. **Guia da Carreira**, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.guiadacarreira.com.br/blog/descubra-quanto-custa-uma-faculdade-de-medicina>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade. **A política da regulação do sistema federal de ensino superior: uma matriz de análise**. 2014. 346 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

FOREQUE, Flávia; NUBLAT, Johanna. Acabar com falta de médicos no Brasil levará anos, diz ministro da Saúde. **Folha de S.Paulo**, 19 ago. 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1328464-acabar-com-falta-de-medicos-no-brasil-levara-anos-diz-ministro-da-saude.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2023.

KEMPER, Elisandréa Sguario; MENDONÇA, Ana Valeria Machado; SOUSA, Maria Fátima de. Programa Mais Médicos: panorama da produção científica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, p. 2785-2796, 2016.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, p. 123-136, 2004.

MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M.; EDWARDS, George C. (eds.). **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups** (2010; online edn, Oxford Academic, 2 May 2010), Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199542628.001.0001>. Acesso em: 25 jul. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação econômica e suas modulações. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 28, p. 27-42, out./dez. 2009.

MIRA, Leonardo de Castro. A compatibilização jurídica de um possível fomento à educação superior através de “voucher educação”. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Teoria do estado regulador**. Curitiba: Juruá, 2019. v. 4. p. 235-262.

MIRA, Leonardo de Castro. **Educação superior privada: novo modelo regulatório**. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1.

NISKIER, Celso. **Educação Mais Forte: coletânea de artigo**. Brasília: ABMES Editora, 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil. **Reviews of National Policies for Education**, Paris, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>. Acesso em: 07 jun. 2020.

PELTZMAN, Sam. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: LESSA, Paulo Todescan (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 85-126. (Coleção Capitalismo & Democracia).

POSNER, Richard A. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003113>. 26 julho 2023.

SANTOS, Wallace dos; COMES, Yamila; PEREIRA, Lucélia Luiz; COSTA, Ana Maria; MERCHAN-HAMANN, Edgar; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação do Programa Mais Médicos: relato de experiência. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 256-268, jan./mar. 2019.

STIGLER, George J. Teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 31-55. (Coleção Capitalismo & Democracia).

TELES, Giovana; ROSSITO, Leandro; FARIA, Fabiana; MOURA, Maríndia. Falta de médicos em hospitais públicos prejudica atendimento. **G1**, 10 jan. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/01/falta-de-medicos-em-hospitais-publicos-prejudica-atendimento.html>. Acesso em: 26 julho 2023).

VALCARENGHI, Aline; ARAUJO, Thais. Falta de médicos especialistas é demanda de moradores e gestores municipais. **Agência Brasil**, 23 dez. 2013. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-23/falta-de-medicos-especialistas-e-demanda-de-moradores-e-gestores-municipais>. Acesso em: 26 jul. 2023.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013.