UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

HENRIQUE LAGO DA SILVEIRA

REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: O DIREITO
ECONÔMICO NA RECONSTRUÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA
AMPLIAR O ACESSO E ELEVAR AS QUALIDADES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

São Paulo - SP
2020

HENRIQUE LAGO DA SILVEIRA

REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: O DIREITO
ECONÔMICO NA RECONSTRUÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA
AMPLIAR O ACESSO E ELEVAR AS QUALIDADES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Professor Associado Diogo Rosenthal Coutinho.

São Paulo - SP
2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Silveira, Henrique Lago da
Regulação e Financiamento do Ensino Superior Privado: O Direito Econômico na Reconstrução de Arranjos Institucionais para Ampliar o Acesso e Elevar as Qualidades da Educação no Brasil ; Henrique Lago da Silveira ; orientador Diogo R. Coutinho -- São Paulo, 2020.

566
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Ensino Superior Privado. 2. Regulação. 3. Financiamento. 4. Arranjos Institucionais. 5. Estado Avaliador. I. Coutinho, Diogo R., orient. II. Título.

Nome: Henrique Lago da Silveira

Título: Regulação e Financiamento do Ensino Superior Privado: O Direito Econômico na Reconstrução de Arranjos Institucionais para Ampliar o Acesso e Elevar as Qualidades da Educação no Brasil

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob orientação do Professor Associado Diogo Rosenthal Coutinho.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Esse é um trabalho de muitas mãos. As primeiras são daqueles que, pelas ações ou omissões e, invariavelmente, nos momentos difíceis, estiveram comigo: Marli Fátima Lago, Vilson da Silveira, Maristela Bedin e Artur Bedin da Silveira. Para quem não sabe, cachorros são família, e meu Baco sempre foi muito mais do que fundamental.

Certamente não haveria condições de percorrer essa caminhada sem as lições de meus mestres. A perseverança e a disciplina para encarar as angústias e seguir em frente, enfrentando os desafios da existência, foram lições que aprendi com meu maior professor: Vitor Paulo Camargo Goulart. A importância de se tornar cada dia um ser humano melhor, um jurista mais dedicado e um advogado mais completo são aprendizados que, sobretudo pelo exemplo, tenho o prazer de aprender diariamente com Sérgio Varella Bruna. Sem vocês dois eu seria metade.

Sem menos carinho e, cada um a seu jeito, àqueles que me ensinaram a ser pesquisador e acadêmico. São vários, mas, dentre eles, o Diogo R. Coutinho tem um espaço de destaque, pela dedicação à academia, por insistir na construção de pesquisa séria e de qualidade, capitaneando um talentoso grupo cujo foco é refletir sobre as diversas intersecções entre direito e políticas públicas no País e no mundo afora. E, por aí, já agradeço aos meus colegas, e também mestres, que em tanto contribuíram para minha formação e crescimento acadêmico, em especial: Mateus Piva Adami, Clara Mota, Raquel de Mattos Pimenta, Carolina Saito, Beatriz Kyra, Ricardo Paixão, Pedro de Paula, Henrique Castro e Mariana Revy. A pesquisa não seria nada do que é não fosse a colaboração e os comentários críticos e sinceros de cada um de vocês.

Meus agradecimentos também à Cristiane Derani e ao Arno Dal Ri Jr. A primeira me ensinou o que é uma pesquisa de alto nível, e o segundo incentivou o gosto pela academia e o prazer em sempre descobrir mais sobre o direito e a política. Ainda da UFSC, minha casa, agradeço imensamente a meus colegas que, seja pelos profissionais ou seres humanos que se tornaram, me ensinam sempre: Saulo Cesa, Bruno Christofoli, Douglas Dellazari, Natália Rocha, Marco Antônio Junqueira, Igor Lira, Louise May, Paolo Stelati e Renan Rainho Cunha.

Mas, para tudo isso, precisa ter força e determinação. E isso eu devo àqueles amigos que me deram todo o suporte, carinho e estiveram comigo nos piores e melhores carnavais dessa encarnação: Jefferson Rosetto, Fabiano Rosa, Guilherme De Marchi, Bruna Ribeiro, Larissa Platt Rendon, Fernando Petersen Martins, Paula Ramos, João Henrique Lisboa Vieira,

Rodrigo Zeno Lisboa Vieira, Ticiane Cunha, Ludmila Bertussi, Carlos Alberto Döering Zamprogna, Leonard Ziesemer Schmitz, Mateus Bevilaqua, Álvaro Frasson, Matheus Cunha, Luis Bongioio Mattos, Diogo Bertussi, José Arthur Silveira Teixeira, Alisson Capuzzo Rafael Brisot Bevilaqua, Tiago Costella, Leonardo Dadalt e Marco Aurélio Fachinetto. Sem vocês eu não teria conseguido, de verdade.

Sem dúvidas, preciso agradecer a duas equipes das quais muito me orgulho de ter sido e, atualmente, ser parte: Bornhausen & Zimmer Advogados e Lobo De Rizzo Advogados. Os primeiros, pelo privilégio de conhecer o tema da regulação do ensino, me desenvolver e aprender sobre esse mercado que, hoje, se tornou o objeto de pesquisa da minha tese de doutorado. Os segundos pelo carinho, compreensão, por suportar minhas ausências e, mais que isso, pelo apoio institucional que me permitiu concluir esse trabalho. Em especial, além do Sérgio e de todos os meus colegas da equipe do Regulatório, agradeço imensamente a Rodrigo Millar de Castro Guerra, Valdo Cestari De Rizzo e Rodrigo Teixeira, por toda a confiança.

Não posso deixar de prestar meus agradecimentos à Universidade de São Paulo, as Arcadas, que me recebeu ao longo desses últimos três anos e meio, franqueando acesso a disciplina, professores de quem apenas havia ouvido falar, a grandes eventos e, sobretudo, permitindo meu contato com pessoas que constantemente mudam minha forma de pensar e minha maneira de interagir com o direito.

Sem o acolhimento que recebi na Harvard Law School e no Instituto Universitário Europeu, ao longo de meu semestre como pesquisador, eu não teria tido os meios e a serenidade para concluir a pesquisa e escrever esta tese. Por isso, especialmente na pessoa do Professor Cass Sunstein, agradeço imensamente a recepção e o apoio institucional que essas fantásticas instituições e seus docentes me ofereceram.

Finalmente, mas não menos importante, a pesquisa não teria sido possível, ainda, sem as gentis contribuições de todos os servidores do MEC (em seus mais diversos órgãos) e do INEP que, incansavelmente, responderam aos inúmeros pedidos de acesso à informação e disponibilizaram todos os dados de que necessitei para a construção dessas linhas. MUITÍSSIMO obrigado pelo zelo e carinho com que sempre me trataram.

Para Stela Awad Tassi (*in memoriam*)

“Transfere a observação para o teu campo de experiência diária e não olvides que as situações externas serão retratadas em teu plano interior, segundo o material de reflexão que acolhes na consciência. [...] Se duvidas de ti próprio, ninguém confia em teu esforço”.

Francisco Cândido Xavier,

pelo Espírito Emmanuel.

RESUMO

Essa é uma pesquisa sobre o ensino superior enquanto atividade econômica, e se insere no debate sobre o modo pelo qual o direito organiza as relações entre os envolvidos na tarefa de disseminar conhecimento no País, moldando arranjos institucionais. O problema enfrentado foi entender como o direito econômico, enquanto tecnologia jurídica, pode contribuir para melhor aparelhar os arranjos institucionais voltados à regulação e financiamento do ensino superior privado brasileiro, a fim de que promovam a elevação das qualidades e ampliação do acesso à educação. Para tanto, empreguei uma análise institucional de direito econômico, e, além da introdução e conclusão, dividi o trabalho em cinco partes distintas. Na primeira, investiguei como os desafios de ampliar o acesso e elevar as qualidades do ensino superior privado brasileiro foram acomodados na Constituição e legislação correlata a partir da adoção do paradigma do Estado Avaliador, e de que forma foram estruturadas regras em torno desse modelo para orientar as interações público-privadas no âmbito da regulação e do financiamento. Adicionalmente, me vali do referencial teórico do capitalismo acadêmico para examinar de que maneira Estado, sociedade civil e mercado interagem nesse ambiente, gerando tensões entre os desafios de ampliar o acesso e incrementar as qualidades do ensino. A segunda etapa consistiu em identificar como, dentro de cada conjuntura de economia política posterior à CF, o direito foi moldado à luz da teoria econômica para (i) promover a avaliação permanente de um setor privado heterogêneo, dinâmico e com diferentes qualidades organizadas em torno de um padrão mínimo; (ii) moldar ferramentas de ingresso e permanência no mercado que levem em consideração as qualidades aferidas na avaliação, criando condições ao exercício da atividade que respeitem a identidade das próprias IES e sua autonomia didático-pedagógica; e (iii) ampliar o acesso dentro das limitações do erário. Depois, promovi um exame da eficácia desses arranjos institucionais para atingir os propósitos a que se destinaram a partir de uma análise de dados que levou em consideração os objetivos traçados quando de sua adoção e os resultados atingidos. Essa análise identificou uma série de problemas de percurso na ação pública que, por vezes, gerou resultados até mesmo opostos àqueles pretendidos. Os achados dessa etapa permitiram uma reflexão, na quarta parte, a partir da teoria das falhas de regulação, promovendo uma análise crítica cujo propósito foi identificar possíveis causas para tais eventos. Desse exame foi possível sugerir que algumas causas estariam relacionadas a concepções jurídicas sobre o papel do Estado na relação público-privada do ensino e outras aos racionais econômicos empregados quando de sua construção. Assim, na última parte, busquei desconstruir aquilo que denominei de mitologias jurídicas da regulação do ensino superior privado, traçando contornos à relação público-privada no contexto do Estado Avaliador, que, segundo entendo, foi o modelo prestigiado pela Constituição. Na sequência, sugiro incorporar outras lentes econômicas para orientar a construção de arranjos institucionais, que abandonem modelos estáticos que privilegiem ações sobre elementos isolados da atividade de ensino e se aproximem mais da realidade a partir dos pressupostos defendidos por Hayek, sobretudo a difusão do conhecimento e que as relações econômicas não ocorrem de forma estática, mas em processos de mercado. Ao fim, construí alguns arranjos institucionais para a regulação e financiamento do ensino superior privado que poderiam ser adotados a partir dessas reflexões jurídicas e econômicas, os quais, segundo entendo, possuem melhores chances de contribuir para uma verdadeira ampliação do acesso e caminhar para a melhoria das qualidades da educação no Brasil.

Palavras-chave: Ensino Superior Privado, Regulação, Financiamento, Falhas de Regulação, Arranjos Institucionais, Estado Avaliador, Ampliação do Acesso, Qualidade da Educação.

ABSTRACT

This research investigates aspects of higher education as an economic activity, and it is part of the debate of the role of law in structuring institutional arrangements aimed at organizing the relations between State, society and markets in the field. The main problem of the research is to understand how economic law, as a technology, can be better used to build more effective institutional arrangements for the regulation and funding of private higher education in Brazil in order to broaden the access to and increase quality of the services rendered. The path of the institutional analysis of economic law I intended to perform initiated with an investigation of the legal framework that governs public-private relations and the most substantial changes from the former regime to the one set forth in the Constitution and related regulations, especially with the adoption the Evaluative State paradigm. In addition to that, I used the theoretical background of the academic capitalism to examine how public-private relations change in this environment, constantly modifying the outlines of the tensions between broadening access to and increasing quality of education and, therefore, requiring new legal solutions for the respective challenges. The purpose of the third part was to identify how regulators used law as a tool to forge institutional arrangements to handle those constantly changing challenges within different political economy contexts, taking into consideration insights of economic theory. This analysis was especially focused in describing the role of law in institutional arrangements aimed at: (i) promoting permanent quality assessment of a heterogeneous and dynamic private sector that offers different qualities organized according to a minimum standard; (ii) creating regulations for private institutions to entry and stay in the market that take into consideration their identity, pedagogical autonomy and different qualities; (iii) broader the access with fiscal austerity. Afterwards, I examined the efficacy of each of the mentioned institutional arrangements to achieve the expected results with respect to their own purposes. As a result, I found challenges in the course of public action and even regulatory paradoxes. Those findings allowed associations with theories of regulatory failure that helped to identify possible causes for the respective outcomes. Within this exercise, it was possible to identify that part of the causes were related to legal conceptions of the role of the State in the regulation of private higher education, and others were related to the economic theory used in the architecture of the institutional arrangement itself. Accordingly, in the last part I tried to reorganize the misconceptions in the legal theory, which I named legal mythologies of the regulation of private higher education, providing new legal boundaries to public-private relations in the context of the Evaluative State, paradigm adopted by the legal environment set in the Constitution. In this part, I also revisited Hayek's economic thoughts, providing additional perspectives to be taken into consideration for (re)designing institutional arrangements, such as the dispersion of knowledge and market process. Whether this perspectives are incorporated it would be possible to design institutional arrangements closer to reality, distancing themselves from central planning and static analysis based on idealized models seemed to be unable to cope with the constant changes of academic capitalism. In the last lines, I framed the general layouts of institutional arrangements incorporating the mentioned economic and legal perspectives that, in my opinion, may have better chances to contribute for broadening the access to and improving the qualities of private higher education in Brazil.

Keywords: Private Higher Education, Regulation, Funding, Institutional Arrangements, Regulatory Failure, Evaluative State, Universalization, Quality Assessment.

RIASSUNTO

La ricerca riguarda aspetti fondamentali dell'istruzione superiore come una attività economica e si inserisce nel dibattito sul ruolo del diritto nel design di strutture istituzionali volte ad organizzare le relazioni tra lo Stato, la società civile e i mercati nel settore. Il problema fondamentale della ricerca è capire come si può impiegare il diritto economico come una tecnologia per creare strutture istituzionali di regolazione e finanziamento della istruzione superiore in Brasile ai fini di ampliare l'accesso all'università e migliorare le qualità dell'educazione offerta alla popolazione. Il percorso dell'analisi istituzionale di diritto economico che ho provato di fare si inizia con una indagine del trattamento normativo che la Costituzione e le leggi relazionate hanno assegnato ai rapporti pubblici-privati per affrontare le sfide di ampliare l'accesso all'istruzione e migliorare le qualità dell'educazione. Mi sono reso conto che il modello dello Stato Valutatore svolge un ruolo fondamentale in questo campo, organizzando la regolazione e il finanziamento del settore intorno al parametro della qualità. Inoltre, ho utilizzato la nozione teorica del capitalismo accademico per esaminare come i rapporti pubblici-privati si cambiano in questo ambiente, urtando la natura delle tensioni tra espandere l'accesso e migliorare le qualità dell'educazione. La finalità della terza parte fu esaminare le risposte legali alle domande economiche del settore nel contesto del capitalismo accademico, osservando come i regolatori hanno impiegato il diritto in differenti contesti di economia politica per creare strutture istituzionali ai fini di: (i) agevolare una valutazione permanente di un settore privato eterogeneo, dinamico e con diversi livelli di qualità strutturati intorno a un standard minimo; (ii) creare regole per accedere e rimanere nel mercato, rispettando l'identità e la vocazione delle diverse università e l'autonomia pedagogica e didattica di loro; (iii) ampliare l'accesso all'istruzione riguardo ai limiti dei fondi pubbliche. Dopo, ho provato di esaminare la efficacia delle medesime strutture istituzionali rispetto ai suoi obiettivi mediante una valutazione dei dati ufficiali. Quest'analisi ha trovato troppi difficoltà nell'azione pubblica e, a volte, anche risultati sostanzialmente diversi delle attese. Le scoperte hanno autorizzato una riflessione alla luce delle teorie del fallimento della regolazione, volta a indagare sulle cause rispettive. L'indagine ha permesso suggerire che le cause dei fallimenti potessero avere relazioni a due elementi: concezioni giuridiche sul ruolo dello Stato nei rapporto pubblico-privato nel settore dell'istruzione superiore e la logica economica utilizzata nella costruzione delle medesime strutture istituzionali. Allora, nell'ultima parte, ho provato di far vedere che quelle nozioni giuridiche impiegati sono davvero mitologie giuridiche senz'aderenza con la realtà del capitalismo accademico. Dunque, ho offerto nuove limiti per organizzare le relazioni pubbliche-privati nel contesto dello Stato Valutatore, quello che, secondo me, è il modello che è stato privilegiato nella Costituzione. Inoltre, ho offerto un'interpretazione della teoria economica applicata alla costruzione di strutture istituzionali per l'istruzione superiore basata nelle idee di Hayek, secondo le quale bisogna abbandonare l'iniziativa di piani centrali basati in modelli economici statiche ed azioni pubbliche sul elementi isolati dell'offerta. Al contrario, per collegare l'logica economica utilizzata per creare strutture istituzionali alla realtà c'è bisogno di riconoscere che la conoscenza è diffusa e le relazioni economiche si svolgono non di forma statica, ma in un costante processo di mercato. Alla fine, ho provato di creare strutture istituzionali alternative alla luce dei proposti parametri dei limiti e funzione del diritto, che incorporano queste riflessioni economiche. Secondo me, queste strutture sono più collegate alla Costituzione e alla realtà economica e, forse, tengono più fortuna in ampliare l'accesso alla istruzione superiore e le qualità della educazione in Brasile.

Parole-chiave: Istruzione Superiore Privata, Regolazione, Finanziamento, Fallimento della Regolazione, Strutture Istituzionali, Stato Valutatore, Ampliare L'Acesso, Qualità della Educazione.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mecânica contratual do FIES	199
Figura 2 – Função da avaliação das qualidades das IES	483

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Expansão do setor entre 1990 e 1996	119
Tabela 2 – Expansão do setor entre 1998 e 2004	120
Tabela 3 – Evolução da rede pública de ensino superior federal (1998 a 2002).....	125
Tabela 4 – Molde de análise do arranjo institucional de avaliação	136
Tabela 5 – Elementos de análise escolhidos pelo arranjo de avaliação do ENC.....	143
Tabela 6 – Arranjo institucional de avaliação do sistema do ENC	143
Tabela 7 – Arranjo institucional de avaliação do sistema do ENC II – depois da reforma....	149
Tabela 8 – Fundamentos do SINAES	158
Tabela 9 – Elementos de análise escolhidos pelo arranjo de avaliação do SINAES.....	171
Tabela 10 – Arranjo institucional de avaliação do sistema do SINAES	171
Tabela 11 – Critérios de julgamento das propostas no arranjo do Mais Médicos.....	187
Tabela 12 – Arranjo institucional de avaliação depois das reformas de 2016 e 2017.....	194
Tabela 13 – Critérios do FIES até 2006	200
Tabela 14 – Critérios do FIES de 2010 a 2014.....	202
Tabela 15 – Orçamento previsto x executado com o FIES entre 2011 e 2015.....	204
Tabela 16 – Desenho institucional do “Novo FIES”	205
Tabela 17 – Evolução da abrangência do ENC (concluintes) x expansão do setor.....	216
Tabela 18 – Evolução da abrangência do ENC (cursos) x expansão do setor.....	217
Tabela 19 – Evolução do orçamento do INEP 1996-2003	218
Tabela 20 – Evolução do volume de servidores do INEP 1996-2003.....	219
Tabela 21 – Respostas dos estudantes aos questionários do ENC	222
Tabela 22 – Respostas dos estudantes aos questionários do ENC	222
Tabela 23 – Evolução da titulação acadêmica dos docentes no sistema do ENC	222
Tabela 24 – Evolução do regime de trabalho dos docentes nas IES	223
Tabela 25 – Representatividade do segmento privado para o setor no sistema do ENC	230

Tabela 26 – Critérios de avaliação institucional in loco no sistema do ENC	231
Tabela 27 – Critérios de avaliação in loco de cursos no sistema do ENC.....	233
Tabela 28 – Critérios para credenciamento em diferentes categorias administrativas no sistema do ENC.....	235
Tabela 29 – Evolução da abrangência do ENADE (concluintes) x expansão do setor	241
Tabela 30 – Evolução da abrangência do ENADE (cursos) x expansão do setor	242
Tabela 31 – Evolução do orçamento do INEP 2004-2017.....	243
Tabela 32 – Evolução do volume de servidores do INEP 2004-2017	243
Tabela 33 – Respostas dos estudantes aos questionários do ENADE	244
Tabela 34 – Respostas dos estudantes aos questionários do ENADE	244
Tabela 35 – Parâmetros de conversão do NC em conceito ENADE	246
Tabela 36 – Perfil alunado – Censo 2016	250
Tabela 37 – Composição do CPC	252
Tabela 38 – Equivalência entre os conceitos CAPES e o CPC para fins do IGC.....	260
Tabela 39 – Evolução da titulação acadêmica dos docentes no sistema do SINAES.....	261
Tabela 40 – Evolução do regime de trabalho dos docentes nas IES.....	261
Tabela 41 – Variação de cursos de pós-graduação stricto sensu no sistema do SINAES	262
Tabela 42 – Variação de titulados em pós-graduação stricto sensu no sistema do SINAES.	263
Tabela 43 – Critérios para credenciamento em diferentes categorias administrativas no SINAES.....	272
Tabela 44 – Composição do CI – credenciamento e credenciamento	274
Tabela 45 – Critérios de avaliação institucional in loco no SINAES	277
Tabela 46 – Composição do CC – credenciamento e credenciamento	280
Tabela 47 – Demanda por cursos de medicina (2013 a 2017)	286
Tabela 48 – Vazios assistenciais segundo IBGE em 2013	287
Tabela 49 – Vazios assistenciais segundo USP em 2014	288
Tabela 50 – Relação da oferta público-privada em vazios assistenciais no ENC.....	289
Tabela 51 – ENC: oferta total em vazios assistenciais por UF.....	289
Tabela 52 – Relação da oferta público-privada em vazios assistenciais no SINAES.....	292
Tabela 53 – SINAES: oferta total em vazios assistenciais por UF	293
Tabela 54 – Relação entre o regime do Mais Médicos, dos serviços públicos e de atividades privadas reguladas (conceitual)	296

Tabela 55 – Relação entre o regime do Mais Médicos, dos serviços públicos e de atividades privadas reguladas (instrumental)	296
Tabela 56 – Relação total de vagas público-privadas no regime público do Mais Médicos	299
Tabela 57 – Relação de vagas público-privadas no regime público do Mais Médicos (UF).....	300
Tabela 58 – Relação total de vagas público-privadas no regime privado remanescente	302
Tabela 59 – Relação de vagas público-privadas no regime privado remanescente (UF).....	302
Tabela 60 – Total de municípios em vazios assistenciais contemplados no Edital 8.....	303
Tabela 61 – Evolução da rede pública de ensino superior (nacional)	306
Tabela 62 – Evolução da rede pública de ensino superior (federal).....	306
Tabela 63 – Evolução de novos contratos FIES e de bolsas Prouni (2001 a 2018)	307
Tabela 64 – Crescimento médio oferta direta, FIES e Prouni	309
Tabela 65 – Novos contratos FIES x Aumento de matrículas em IES (2010 – 2015)	310
Tabela 66 – Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino superior.....	313
Tabela 67 – Sistema de avaliação do ENC – Operação do arranjo	331
Tabela 68 – Relação entre CPC insatisfatório e ND insatisfatória (SINAES)	340
Tabela 69 – MEC – Matriz de risco para decisão (SINAES)	343
Tabela 70 – SINAES – operação do arranjo.....	349
Tabela 71 – Linha do tempo da centralização normativa da CNE/CES para o MEC	350
Tabela 72 – Tempo médio de tramitação dos processos na SERES/MEC (meses)	358
Tabela 73 – Municípios contemplados pelo Mais Médicos – regime público (UF)	372
Tabela 74 – Municípios contemplados pelo Mais Médicos – regime privado (UF)	373
Tabela 75 – Casos com seleção adversa no Mais Médicos (Edital 6).....	375
Tabela 76 – Casos com seleção adversa no Mais Médicos (Edital 2017).....	376
Tabela 77 – Casos com seleção adversa no Mais Médicos (Edital 2018).....	376
Tabela 78 – Evolução das contas públicas – Superávit primário (2008 – 2014).....	378
Tabela 79 – Evolução da participação dos conselhos em processos regulatórios de IES	391
Tabela 80 – Evolução do valor médio das mensalidades em IES	401
Tabela 81 – Alternativas de financiamento estudantil no Brasil (2014)	412
Tabela 82 – Mudança nas DCN de Teologia.....	436
Tabela 83 – Proposta de alteração da Lei de Mensalidades	516

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAVE	Associação Brasileira de Avaliação do Ensino Superior
ACE	Avaliação das Condições do Ensino
ACO	Avaliação das Condições da Oferta
AELBRA	Associação Educacional Luterana do Brasil
AIR	Análise de Impacto Regulatório
AMB	Associação de Médicos Brasileiros
AMB	Associação Médica Brasileira
ANA	Agência Nacional de Águas
ANDIFES	Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
Anima	GAEC Educação S.A.
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AVALIES	avaliação das instituições de ensino
BC	Banco Central
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CC	Conceito de Curso
CEB	Câmara de Educação Básica
Censo	Censo da Educação Superior
CF	Constituição Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFT-E	Certificados Financeiros do Tesouro - Série “E”
CG-FIES	Comitê-Gestor do FIES
CI	Conceito Institucional
CMN	Conselho Monetário Nacional

CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEd	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CDC	Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor
Código Civil	Lei nº 10.406/2002
COFINS	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CPA	Comissão Permanente de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CSE	Conselho Superior de Ensino
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAES	Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DD	Disciplinas por Docente
DPE	Departamento Nacional de Educação
DT	Tempo Integral
EAD	Ensino a Distância
Edital 2017	Edital SERES nº 1/2017
Edital 2018	Edital SERES nº 1/2018
Edital 6	Edital SERES nº 6/2014
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAZ	Fundo de Assistência Social
FCA	Financial Conduct Authority
FGEDUC	Fundo Garantidor de Operações de Crédito Estudantil
FG-FIES	Fundo Garantidor do FIES
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IDD	Desempenhos Observado e Esperado
IDES	Índice de Desenvolvimento da Educação Superior
IDH	Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior Privadas
IGC	Índice Geral de Cursos
IGPM	Índice Geral de Preços ao Mercado
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação de Educação Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LAI	Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação
Lei do CNE	Lei nº 9.131/1995
Lei do FIES	Lei nº 10.260/2001
Lei do Mais Médicos	Lei nº 12.871/2013
Lei do Prouni	Lei 11.096/2004
Lei do SINAES	Lei nº 10.861/2004
Lei da Usura	Decreto nº 22.626/1933
LINDB	Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LGL	Lei nº 8.666/1993
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
Minc	Ministério da Cultura
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Orçamento e Gestão
MP-v	Medida Provisória
NA	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional
NC	Nota do Curso

ND	Nota de proporção de Doutores
NDE	Núcleo Docente Estruturante
NF	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas
NM	Nota de proporção de Mestres
NO	Nota referente à organização didático-pedagógica
NR	Nota de Regime de Trabalho
NUPPS	Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo
OAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
P-FIES	Programa FIES
P2P	<i>Peer-To-Peer Lending</i>
PAP/EAD	Polos de Apoio Presencial de EAD
PCE/CREDUC	Programa de Crédito Estudantil
PDI	Projeto de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PL 4372	Projeto de Lei nº 4.372/2012
PN 11	Portaria Normativa MEC nº 11/2017
PN 20/2014	Portaria Normativa MEC nº 20/2014
PN 20	Portaria Normativa MEC nº 20/2017
PN 22	Portaria Normativa nº 22/2017
PN 3	Portaria Normativa MEC nº 3/2013
PN 40	Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 2010
PNE	Plano Nacional de Educação
Portaria 572	Portaria MEC nº 572/2018
PPA	Plano Plurianual
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
Prouni	Programa Universidade Para Todos
PROVAB	Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
SEDIAE	Secretaria de Avaliação e Informação Educacional

SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEMESP	Sindicato das Mantenedoras do Estado de São Paulo
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
SESu	Secretaria de Educação Superior
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIESP	União das Instituições Educacionais do Estado de São Paulo
UNIP	Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado Objetivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	34
1.1	Apresentação do tema, suas delimitações e o problema de pesquisa.....	34
1.2	Justificativa da pesquisa.....	40
1.3	Objetivos do trabalho	46
1.4	Metodologia e teorias de base	47
2	O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL E A RECONFIGURAÇÃO DOS DESAFIOS DE AMPLIAR O ACESSO E GARANTIR AS QUALIDADES DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO ACADÊMICO	61
2.1	Antecedentes históricos relevantes: por que garantia de qualidade e ampliação do acesso são os desafios centrais da relação público-privada no ensino superior no Brasil	63
2.1.1	As primeiras relações público-privadas do ensino a partir dos monopólios da definição de conteúdo e da acreditação da formação oferecida pelas IES.....	63
2.1.2	A experiência do laissez-faire e a exposição das falhas de mercado do ensino superior: por que o binômio público-privado é essencial ao enfrentamento dos desafios do setor.....	67
2.1.3	Desenvolvimentismos e a escolha pela coordenação das atividades da iniciativa privada como instrumento de resposta à massificação do ensino superior.....	73
2.1.4	Qualidade como controle da expansão de um ensino superior (privado) de massas.....	84
2.2	A atual configuração das relações público-privadas no ambiente institucional do ensino superior brasileiro a partir do paradigma da qualidade e dos direitos do ensino	88
2.2.1	O ambiente institucional da regulação setorial	93
2.2.1.1	A criação de referenciais mínimos de qualidade como forma de compatibilizar o atendimento a propósitos públicos com a liberdade de ensinar das IES.....	93
2.2.1.2	A interação entre as diferentes qualidades com a necessária avaliação pública do ensino superior privado: a figura do Estado Avaliador.....	100
2.2.1.3	O reposicionamento do monopólio da acreditação da formação a partir do paradigma do Estado Avaliador e seus reflexos para os critérios de ingresso e permanência no mercado	105
2.2.1.4	Possíveis alterações ao ambiente institucional: o improvável novo ator	107
2.2.2	Espaços do ambiente institucional para alternativas ao financiamento do ensino superior a partir de mecanismos de interação público-privada	108
2.2.2.1	A viabilidade do financiamento público do estudante privado como espaço de construção de alternativas híbridas ao financiamento totalmente estatal.....	110

2.2.3	O controle permanente dos reajustes de mensalidades de IES e a exploração da atividade com objetivo de lucro.....	112
2.3	Os desafios do capitalismo acadêmico à regulação e ao financiamento do ensino superior brasileiros	115
2.3.1	O desafio de construir ferramentas de avaliação para regular um setor em constante diversificação e crescimento	119
2.3.2	Os desafios à construção de alternativas público-privadas ao financiamento do setor	124
3	OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS ATUAIS PARA A REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO.....	129
3.1	Entre avaliação e controle das IES: o desafio de regular “o outro” e sua(s) qualidade(s)	132
3.1.1	O sistema do ENC	138
3.1.1.1	A avaliação de qualidade no credenciamento e credenciamento de IES.....	150
3.1.1.2	A avaliação de qualidade na autorização e reconhecimento de cursos	153
3.1.2	O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES	155
3.1.2.1	Os indicadores de qualidade e conceitos de avaliação do SINAES	166
3.1.2.2	A avaliação de qualidade no credenciamento e credenciamento de IES.....	173
3.1.2.3	A avaliação de qualidade na autorização e reconhecimento de cursos	177
3.1.2.4	Garantia de qualidade como controle de oferta: nova roupa de um velho conhecido.....	179
3.1.2.4.1	Controle de oferta de cursos de saúde: o braço educacional do “Mais Médicos”	182
3.1.3	As mudanças de 2016 a 2018: centralizar para desburocratizar.....	189
3.2	Iniciativa privada como alternativa à insuficiência do setor público: estruturas de fomento a serviço da ampliação da oferta de (alg)um ensino superior	195
3.2.1	O FIES	197
3.2.2	O Prouni.....	207
4	DESEMPENHO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO E MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR	213
4.1	Das limitações do sistema do ENC à unilateralidade do SINAES: mutações na avaliação das qualidades e seus reflexos no controle do ensino.....	215
4.1.1	O sistema do ENC	215
4.1.1.1	O ENC	216
4.1.1.2	Os instrumentos das avaliações in loco no sistema do ENC	226

4.1.2	O SINAES.....	236
4.1.2.1	O ENADE enquanto instrumento de avaliação.....	237
4.1.2.2	Os indicadores de qualidade derivados do ENADE	246
4.1.2.2.1	O indicador ou conceito ENADE.....	246
4.1.2.2.2	O IDD.....	248
4.1.2.2.3	O CPC	251
4.1.2.2.4	O IGC.....	259
4.1.2.3	Os desdobramentos da avaliação (e regulação) baseada em indicadores	261
4.1.2.4	As autoavaliações e a atuação da CPA	264
4.1.2.5	As avaliações in loco no SINAES.....	267
4.1.2.5.1	As avaliações institucionais	267
4.1.2.5.2	As avaliações dos cursos.....	276
4.1.2.5.3	Considerações preliminares sobre o desempenho do arranjo do SINAES quanto às avaliações in loco.....	283
4.2.	A regulação do acesso entre expandir e dirigir as condições de oferta: o desafio de aumentar a inclusão mediante monopólios.....	284
4.2.1	Reordenação da oferta de escolas médicas no sistema do ENC	288
4.2.2	Uma nova lógica da ordenação da oferta a partir do SINAES.....	291
4.2.3.	Mais controle sobre a formação médica das IES como resposta à necessidade de expansão da oferta de cursos	294
4.3	A expansão do financiamento público a estudantes de IES privadas como resposta ao desafio da ampliação do acesso visando à democratização do ensino superior	305
4.3.1	FIES, Prouni e investimentos públicos: complementares ou substitutos?	308
4.3.2	FIES, Prouni e a expansão das taxas líquidas de matrícula como medida de inclusão.....	310
5	PROBLEMAS DE PERCURSO NA AÇÃO PÚBLICA: AS FALHAS DE REGULAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO	318
5.1	As diferentes teorias das falhas de regulação e suas possíveis contribuições para a análise dos arranjos institucionais do ensino superior brasileiro	319
5.1.1	As teorias positivas das falhas de regulação	321
5.1.2	As teorias normativas das falhas de regulação.....	326
5.1.3	A convergência da teoria das falhas de regulação para a abordagem institucionalista	327
5.2	Reformar sem reformas: desalinhos entre ambiente e arranjo institucional na avaliação do ensino no processo de migração do sistema do ENC ao SINAES....	329

5.2.1	O caminho de avaliar as diferentes qualidades e o papel do controle	329
5.2.2	O incremento da leitura da avaliação como controle e o início dos desalinhos	334
5.2.3	A consolidação do descompasso entre o ambiente e o arranjo com os indicadores de qualidade implantados com o SINAES e vigentes até a atualidade	335
5.2.3.1	Avaliação como subterfúgio para dirigir o ensino a um modelo concebido como ideal pelo formulador da política setorial	336
5.2.3.2	Capacidades institucionais e as dificuldades práticas de operar o arranjo formal	353
5.3	Restrições de acesso ao mercado de cursos de medicina: a quem serve o monopólio de escolher as IES prestadoras de serviço?	365
5.3.1	O sistema do ENC, o emprego de ferramentas de mercado e a atuação concentrada do Estado em equacionar as desigualdades regionais	365
5.3.2	Os novos racionais econômicos e jurídicos do SINAES e o início das falhas de regulação no arranjo institucional da distribuição de vagas de medicina pelo País.....	366
5.3.3	O Mais Médicos, o regime de serviço público e as falhas de regulação observadas no arranjo institucional correspondente	368
5.3.3.1	Risco moral e seleção adversa	370
5.3.3.2	Problemas de agência	377
5.3.3	Criação de monopólios e estímulos à elevação das mensalidades	382
5.3.4	Captura	386
5.4	Financiando estudantes e empresários: reflexos de uma expansão desmedida	395
5.4.1	Seleção adversa: houve beneficiários com a expansão do FIES?	398
5.4.2	Interdependência e elevação do risco sistêmico	403
5.4.3	Crowding-out: onde está o mercado quando ele se torna conveniente?.....	410
6.	O DIREITO ECONÔMICO NO REPENSAR DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL.....	417
6.1	A superação das mitologias jurídicas do ensino superior privado brasileiro	420
6.1.1	As consequências do reposicionamento da teoria do direito administrativo para o regime jurídico de exercício da atividade de ensino superior privado	422
6.1.2	Os núcleos essenciais das liberdades do ensino privado e sua interface com a regulação estatal sobre a atividade	432
6.1.2.1	A definição do conteúdo do ensino e sua incorporação pelas IES	436
6.1.2.2	O papel das autorizações para ingresso e permanência na atividade	438
6.1.2.3	A função da avaliação no contexto regulatório	440

6.1.2.4	A relação da regulação com as políticas públicas do setor	441
6.2	Reflexões econômicas para construir uma regulação responsiva aos desafios do ensino superior privado brasileiro no contexto do capitalismo acadêmico	444
6.2.1	Nem tão diferentes: as semelhanças de arranjos aparentemente antagônicos	445
6.2.2	Críticas à abordagem metodológica da nova economia institucional sobre o processo de mercado do ensino para enfrentar as mutações do capitalismo acadêmico.....	448
6.2.3	Uma proposta de construir arranjos institucionais mais conectados com a realidade a partir da incorporação de outros referenciais econômicos	453
6.2.3.1	A difusão do conhecimento e os efeitos da incerteza para a construção de arranjos institucionais	454
6.2.3.2	As limitações da análise de equilíbrio face aos processos de mercado do capitalismo acadêmico	458
6.2.4	Desafios para o direito na construção de arranjos institucionais que incorporem a ampliação das ferramentas metodológicas de análise propostas.....	462
6.3	Contribuições do direito econômico para o repensar dos arranjos institucionais do ensino superior privado brasileiro.....	465
6.3.1	(Re)organizações institucionais: na tendência da estabilidade	467
6.3.2	Avaliações sobre as IES, suas qualidades e seus processos.....	472
6.3.2.1	A questão da compulsoriedade na adoção de padrões de comportamento predefinidos e elevados à condição de critérios qualitativos: repensando os indicadores	473
6.3.2.2	Possíveis contribuições a partir de ferramentas comportamentais.....	474
6.3.2.2.1	Rankings.....	478
6.3.2.2.2	Acreditação por qualificação	480
6.3.2.3	Avaliação obrigatória das diferentes qualidades das IES privadas.....	481
6.3.2.3.1	Uma avaliação individualizada para um ensino superior de massas	486
6.3.2.3.1.1	Alternativa pública: avaliação direta	490
6.3.2.3.1.2	Alternativa pública: empresa(s) estatal(is)	492
6.3.2.3.1.3	Alternativa público-privada em regime público.....	494
6.3.2.3.1.4	Alternativa público-privada em assimetria de regimes	495
6.3.2.4	Da “quantofrenia” à construção de uma regulação cooperativa: substituindo os indicadores por incrementos ao processo avaliativo	498
6.3.3	Enfrentando o desafio de deslocar a oferta a vazios de assistência: a construção de ferramentas de fomento e incentivos em convivência com a assimetria regulatória	501
6.3.3.1	Oferta pública complementar à oferta privada.....	504

6.3.3.2	Regimes de serviço público alternativos ao de livre iniciativa	505
6.3.3.3	Regimes de incentivos privados	508
6.3.4	Em busca do pragmatismo: aspectos processuais	509
6.3.5	Ampliação de fontes de financiamento para ampliar o acesso ao ensino.....	510
6.3.5.1	Natureza público-privada do ensino e a repartição dos custos e ganhos: a remoção dos entraves para a oferta de financiamento privado pelas próprias IES	513
6.3.3.2	Criando soluções alternativas para desenvolver um mercado com dinâmicas próprias: o que as fintechs podem ensinar.....	517
7.	CONCLUSÃO	522
	REFERÊNCIAS	539

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema, suas delimitações e o problema de pesquisa

A educação pode ser definida como um processo de construção dos atributos da personalidade do indivíduo e, em função de forjar as bases para o desenvolvimento do pensamento humano, ocupa espaço estratégico em qualquer sociedade, tanto que, para alguns, é alçada à condição de “pré-requisito necessário à liberdade civil” (MARSHALL: 1972, p. 73). Em função disso, a maioria dos Estados Ocidentais reconhece juridicamente a importância de os cidadãos se desenvolverem intelectualmente, atribuindo à educação o status de direito social, tal qual fez o Brasil ao inclui-la no rol do art. 6º na Constituição Federal (CF)¹.

De acordo com BOBBIO (2008, p. 81), cada direito tem como correlato a figura de uma obrigação que, no caso da educação, corresponde ao ensino². Assim, ao estabelecer o direito social à educação, nasce também a obrigação de prover o ensino à população, que pode ser atribuída aos indivíduos, ao Estado ou a ambos. Em qualquer caso, caberá a esses a possibilidade de criar uma ou mais instituições, públicas, privadas ou híbridas³ a fim de dar vazão à obrigação, organizando capital e trabalho em torno de uma ou mais concepções pedagógicas para transmitir determinado tipo de conhecimento a certo público.

¹ A educação não consta no rol da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), muito embora conste de outros tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia-Geral da ONU em 19.12.1966 e promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 591/1992. Para uma abordagem sobre o tema, recomenda-se: HODGINSON, Douglas. *The Human Right to Education*. Ashgate: Dartmouth, 1998. É apenas importante destacar que, se há poucas controvérsias quanto à educação básica se enquadrar na categoria de direito humano ou mesmo social fundamental, a discussão sobre a educação superior também receber o mesmo tratamento é mais complexa, tal qual se percebe do artigo de GILCHRIST, Heidi R. *Higher Education as a Human Right*. Washington University Global Studies Law Review, 2018, Vol.17(3), p.645 (32). A meu ver, esse tema ainda não recebeu o devido tratamento pela doutrina brasileira, que insiste em adotar argumentos pouco elaborados para abordar a temática, como o de que a Constituição Federal não limitaria a extensão do direito social previsto no art. 6º, por exemplo, como se percebe, dentre outros, da obra de DUARTE, Clarice Seixas. *A Educação como Direito Fundamental de Natureza Social. Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

² Ao longo do presente estudo, tal diferenciação de conceitos será observada, tratando-se o ensino como a atividade voltada a conferir instrução às pessoas e a educação como o direito subjacente. Para uma leitura mais aprofundada, recomenda-se a obra de ANDRADE (2010).

³ Faz-se referência, aqui, ao conceito de estrutura de governança híbrida (WILLIAMSON: 1998, p. 30), ou de arranjos institucionais híbridos (FIANI, 2013), designando as estruturas público-privadas destinadas a organizar determinada atividade, das quais tratarei ao longo do trabalho.

Assim, a conformação da educação e do ensino depende que, a partir do processo político, se decida se haverá e, nesse caso, quais serão as regras formais⁴ destinadas a: (i) estabelecer a extensão do direito à educação; (ii) delimitar o conteúdo da educação que será ministrada; (iii) definir quem será responsável por escolher esse conteúdo; (iv) escolher quais tipos de instituições serão responsáveis por disseminar o conteúdo e, finalmente, (v) ordenar as relações entre essas instituições, os educandos, a sociedade e o Estado.

É até mesmo intuitivo concluir que a arena desses embates é sensível, tendo em vista a natureza da educação e do ensino, os quais já foram articulados em diferentes sociedades e momentos históricos para operar como instrumentos de transmissão de determinada hegemonia⁵ ou mesmo para funcionar como mecanismo de controle social⁶. Essas definições, inclusive, se dão em um pano de fundo que envolve uma série de interesses econômicos e sociais de diferentes grupos de pressão (BALBACHEVSKY: 2015), o que torna o processo de escolha de cada uma dessas variáveis e sua arquitetura ainda mais delicado e complexo.

Essa sintética exposição das diferentes nuances existentes na pluralidade de relações envolvendo educação e ensino é importante porque permite explicar com mais clareza qual o objeto desse trabalho. Início tratando daquilo que ele não é. Primeiramente, não se trata de um estudo sobre o direito à educação, sua natureza jurídica ou sua intersecção com outras linhas de pesquisa, como direitos humanos ou direitos fundamentais. Há bastante bibliografia a respeito, internacional e nacional, a qual foi extremamente útil para a pesquisa e, nessa extensão, integra a revisão bibliográfica⁷.

⁴ De acordo com a literatura da nova economia institucional, que orienta a construção teórica desse trabalho, os ambientes institucionais são compostos de um conjunto de regras formais (direito) e informais que pautam a interação entre os agentes. O desafio de identificar as regras informais, todavia, ultrapassa o propósito da pesquisa. Creio não haver prejuízos à análise dado que o propósito da pesquisa é o exame dos arranjos institucionais criados para estruturar a relação entre Estado e iniciativa privada no âmbito do ensino, o que ocorre por meio de regras de direito administrativo e, portanto, formais.

⁵ O papel do ensino enquanto atividade que permite a difusão de determinada hegemonia é ressaltado por Antonio Gramsci, em seus *Quaderni del Carcere*. Acerca dessa visão do Autor, além da obra original, recomenda-se MEZZAROBBA, Orides. *Gramsci*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2005. Nessa mesma linha, Karl Marx faz uma profunda crítica à educação das sociedades capitalistas cujos principais aspectos foram agrupados e ordenados no trabalho de MESZÁROS, István. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2016. A partir de parcela dessas reflexões, o mesmo Autor constrói seu *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005, a partir do qual expõe suas reflexões sobre o papel central da educação na “superação do capital”. No mesmo sentido, MINTO, Lalo Watanabe. *Educação da miséria: Particularidade Capitalista e Educação Superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

⁶ PAYNE, George. Education and social control. *The Journal of Educational Sociology*, v. 1, n. 3, p. 127-145, 1927. No artigo, o Autor adota como premissa que a educação é um processo de alteração comportamental, a qual está associada, dentre outros aspectos, à assimilação do comportamento do meio e da mudança de comportamento do meio. Em função desse elemento, não raro é utilizada como mecanismo de controle social dentro das mais diversas sociedades, impedindo mudanças comportamentais consideradas indesejáveis.

⁷ Dentre as obras referenciadas, destaque para a coletânea organizada por RANIERI (2009).

Da mesma forma, também não é o propósito deste trabalho examinar como ocorrem os embates entre os atores envolvidos na definição dos elementos mencionados ou das particularidades da arena que pauta a escolha de tais regras. Também há rica literatura no campo das ciências sociais que se ocupa desse tema⁸ e, particularmente no Brasil, há pesquisas de muita qualidade produzidas por grupos multidisciplinares, dos quais destaco o Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs), coordenado pela Prof.^a Dr.^a. Elizabeth Balbachevsky, e o Observatório Universitário, coordenado pelo Prof. Dr. Edson Nunes. Penso que compreender essas relações é essencial ao jurista e àqueles que pretende estudar a regulação setorial do ensino, mas o exame de como elas ocorrem ou quais interesses as movem, a meu ver, estaria menos conectado com o direito do que a pesquisa de uma tese de doutorado demandaria.

Disso se verifica que, dos itens descritos acima, esse estudo toma aqueles indicados do (i) ao (iv) como dados da realidade e, como tal, integram a pesquisa na medida do necessário para melhor compreender os contornos do item (v), que consiste no cerne do trabalho. Portanto, essa é uma pesquisa sobre o ensino enquanto atividade econômica, e se insere no debate sobre o modo pelo qual o direito organiza as relações entre os envolvidos na tarefa de disseminar conhecimento no País, moldando arranjos institucionais.

Esse tema de estudo sofreu vários recortes que decorrem tanto de minha observação sobre as mudanças nesse plexo de relações quanto a partir das reflexões e dos debates construtivos travados, sobretudo, com meu orientador e estimados colegas de doutorado que, incansavelmente, me ajudaram a compreender meu real objeto de interesse dentro dessa seara e a lapidar a tese. Adiante exponho tais delimitações ao tema da regulação do ensino.

⁸ Sobre o tema, vale destacar a obra de Burton Clark (1983, p. 121), que criou um modelo denominado “triângulo de coordenação” (conhecido como “triângulo de Clark”), para ilustrar o comportamento dos diferentes atores envolvidos no jogo de interesses em torno da educação e a complexidade das relações que são estabelecidas entre eles. O triângulo inclui em seus vértices os atores tidos como mais relevantes na arena política, a saber: (i) o Estado; (ii) as denominadas “oligarquias intelectuais”, que possuem agendas próprias relacionadas à produção acadêmica e às qualidades profissionais que esperam ser produzidas pelas instituições, inseridas tanto nos órgãos de classe quanto nas estruturas das próprias instituições de ensino; e (iii) o mercado, envolvendo os destinatários da educação (estudantes), o mercado de trabalho (indústria), os prestadores da atividade (IES) dentre outros. Nesse contexto, o triângulo de Clark ilustra que a definição das regras que orientam a educação e o ensino será uma decorrência de um processo político estruturado pelas interações entre os diversos grupos de interesse envolvidos em suas relações. Além disso, sugere que, muito embora possa haver relações paralelas entre os agentes, essas impactarão a configuração do todo de maneira direta. As críticas à simplificação proposta por CLARK (1983) estão relacionadas à falta de consideração dos diversos atores que ingressam na arena de debates por meio de cada vértice indicado, além de se voltarem a discutir a existência de relações estáticas ou dinâmicas no âmbito do triângulo. Para uma leitura mais aprofundada, ver: JONGBLOED, Ben. Marketisation in Higher Education, Clark’s Triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, V. 57, No. 2, April 2003, p. 110–135.

Inicialmente, vale observar que o nível de escolaridade escolhido como foco do estudo foi o ensino superior, de modo que não trato nessa pesquisa do ensino básico (aí compreendido o infantil, fundamental e médio, inclusive tecnológico⁹). Isso se deve a uma série de questões, dentre as quais o fato de que as instituições de ensino de nível básico integram os sistemas estaduais e municipais de ensino, a depender do nível de escolaridade envolvido (art. 17 e art. 18 da Lei nº 9.394/1996, a LDB), de modo que há uma infinidade de arranjos institucionais diferentes conforme a localização geográfica da instituição em questão.

Dessa forma, cada peculiaridade local é (ou deveria ser) levada em consideração pelo direito na conformação de seus próprios arranjos institucionais, de modo que as conclusões a que o trabalho poderia chegar apenas seriam generalizáveis para realidades e desafios muito semelhantes. Considerando o cenário brasileiro, que contempla uma heterogeneidade refletida em 26 estados, o distrito federal, e aproximadamente 5.570 municípios¹⁰, extrair conclusões gerais sobre o papel do direito em moldar esses arranjos demandaria restringir o espectro da pesquisa a uma amostra que revelasse semelhanças de fato entre si, cuja seleção já traria seus próprios desafios do ponto de vista metodológico. Não bastasse isso, ainda, as conclusões não necessariamente poderiam ser transpostas de um local a outro, de modo que a utilidade prática da pesquisa como elemento de mudança, que muito prezo, tenderia a ser comprometida.

Ao longo das observações, percebi que, muito embora o ensino superior também deva se ajustar às peculiaridades locais do ponto de vista pedagógico e de infraestrutura, trata-se de setor que enfrenta dois desafios constantes, independentemente de o ensino ser público, privado, ou do local em que se situa: expansão da oferta e elevação das qualidades¹¹.

Examinando a construção histórica do ensino superior brasileiro, observei que o enfrentamento do desafio da expansão do acesso esteve intimamente conectado com ferramentas de financiamento do sistema, que foram arranjadas de diferentes formas ao longo do tempo, empregando recursos públicos, privados ou, mais recentemente, usando modelos que envolvem ambos. Com a entrada em vigor da CF, consagrando os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I) e da gratuidade do ensino

⁹ Vale apenas observar que há cursos tecnológicos de nível médio e nível superior. Os últimos fazem parte da pesquisa, enquanto os primeiros não.

¹⁰ Dados do IBGE relativos ao ano de 2017. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018> >. Acesso em: 2.5.2019.

¹¹ Como melhor indicado adiante, o capítulo 2 dessa pesquisa dedica uma etapa a investigar por que razões esses dois elementos se tornaram os grandes desafios do setor de ensino superior brasileiro e de que forma esses desafios foram acomodados no atual ambiente institucional da atividade. Por isso, não teço considerações adicionais nesse momento, a fim de evitar repetições desnecessárias. Também esclarecerei adiante por que razão uso o termo qualidades preferencialmente no plural.

público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV), essa tarefa se tornou ainda mais desafiadora, sobretudo se observada no contexto da expansão populacional do País, acompanhada com o incremento da escolaridade no nível básico, e das constantes exigências de qualificação para acessar o mercado de trabalho, também cada vez mais global.

A necessidade de expansão do ensino superior para atender à crescente demanda se intensifica na sociedade da informação, obrigando os mais diversos Países a repensar as formas de financiamento do sistema, como destaca Bruce Johnstone (2006, p. XIV). Projetando essa realidade para o Brasil, um país em desenvolvimento com severas limitações orçamentárias e onde o ensino superior público ministrado em estabelecimentos oficiais deve ser gratuito por disposição constitucional, a opção mais intuitiva é engajar a iniciativa privada nesse desafio. Isso ocorreu por uma série de arranjos institucionais, dentre os quais se destacam os programas públicos de expansão e democratização do acesso em parceria com a iniciativa privada.

Ocorre que o ensino brasileiro também se pauta pela garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, CF), de modo que não se pode promover qualquer expansão. É preciso que haja mecanismos a permitir o aumento da oferta, atendendo à demanda, sem prejuízo da qualidade daquilo que será ensinado, o que traz consigo reflexões sobre o que seja qualidade e como promover sua mensuração em cada situação. Não por outra razão é que o art. 209 prevê que a atividade de ensino exercida pela iniciativa privada de forma livre e, assim, por direito próprio, depende da observância das normas gerais de ensino, autorização e avaliação pelo Poder Público, ou seja: está condicionada à regulação pública.

E é nesse contexto que se insere o que entendo ser o segundo desafio do ensino superior brasileiro: aumentar as qualidades do ensino ministrado e, conseqüentemente, da educação. Para enfrentá-lo, como pretendo deixar claro adiante, houve o abandono de um modelo em que havia uma única qualidade do ensino, definida de maneira unilateral pelo Poder Público, para outro, inaugurado com a CF, em que esse assume o papel de Estado Avaliador (NEAVE: 1988) das diferentes qualidades que possam conviver no ambiente institucional brasileiro.

Nesse ambiente, observei a conformação de diferentes arranjos institucionais, voltados a organizar a interação entre o setor público e o privado, seja porque ao primeiro cabe autorizar e avaliar a atividade, seja porque, historicamente, foi o último que se encarregou de capitanear a expansão do acesso para a larga maioria da população brasileira. Esses arranjos

se situam no plano da regulação setorial¹² e se organizam tanto no âmbito da ordenação das condições de ingresso quanto de permanência de Instituições de Ensino Superior Privadas (IES) no mercado.

Dessa breve explanação é possível identificar alguns dos recortes que fiz a meu objeto de pesquisa, para além do nível de escolaridade. Primeiro, interessa-me apenas a forma pela qual o direito organiza o setor de ensino superior privado, de modo que não examinarei o ensino público senão na extensão do necessário para permitir maior clareza quanto às unidades de análise escolhidas para o segmento privado, que descreverei ao tratar da metodologia. Em segundo lugar, também me pareceu relevante examinar arranjos institucionais voltados à regulação e ao financiamento do setor privado, pois foram esses que serviram como instrumentos para a elevação das qualidades do ensino e a expansão do acesso, respectivamente.

O objetivo desses recortes foi garantir exequibilidade à pesquisa e, também, viabilizar uma análise institucional de direito econômico (COUTINHO: 2015) sobre os arranjos correspondentes. Nesse exercício, entendi ser necessário explicar quais são os desafios do setor e os contextualizar com os diferentes paradigmas de economia política predominantes no País ao longo de sua criação, para além de posicionar seus desafios à realidade brasileira.

A partir da descrição dos arranjos construídos para encarar esses desafios e dos instrumentos jurídicos empregados para sua operação, utilizei os métodos e técnicas de pesquisa descritos adiante para verificar se, e em que medida, tais arranjos conseguiram superá-los. Depois examinei de forma crítica esses resultados, na tentativa de estabelecer relações entre esses, as visões jurídicas empregadas para sua construção e seus mecanismos de operação. A partir desses exercícios, busquei oferecer reflexões de direito econômico sobre possíveis falhas, oferecendo alternativas ao aparelhamento de tais arranjos para os desafios a que se propuseram.

Portanto, esse também é um trabalho sobre arranjos institucionais. Mais que isso, sobre desempenho de arranjos institucionais e de que forma o direito pode contribuir para seu aperfeiçoamento. Em uma frase, portanto, o problema que a pesquisa enfrentou foi como o

¹² Vale destacar que alguns estudiosos brasileiros preferem o termo ordenação a regulação, com destaque para SUNDFELD (1993) e BINEMBOJM (2017). O termo, inclusive, foi utilizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) em recente proposta de projeto de *Lei Nacional da Liberdade Econômica*, visando à “reforma das bases jurídicas da regulação e de sua governança nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal”. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/04/Lei-Nacional-da-Liberdade-Econ%C3%B4mica-FGV-Direito-SP-sbdp-vers%C3%A3o-final-04.04.19.docx.pdf>>. Acesso em: 2.5.2019. Muito embora concorde que o termo ordenação possa ser mais adequado, esse trabalho se utilizará do termo regulação por ser de uso mais corrente no meio acadêmico e também no âmbito do MEC e das IES.

direito econômico, enquanto tecnologia jurídica, pode contribuir para melhor aparelhar os arranjos institucionais voltados à regulação e financiamento do ensino superior privado brasileiro, a fim de que promovam a elevação das qualidades e ampliação do acesso à educação.

1.2 Justificativa da pesquisa

Ao longo das observações que fiz, identifiquei que diferentes arranjos institucionais de regulação e financiamento foram estruturados para tentar elevar as qualidades do ensino superior privado brasileiro e ampliar o acesso da população a esse nível de escolaridade. As razões formais empregadas para reformar uns por outros foram, basicamente, o alegado insucesso do modelo de arranjo institucional antecessor em atender os propósitos para que teria sido criado, acompanhadas, contudo, de pouco ou nenhum lastro empírico que demonstrasse a ocorrência da hipótese ou a probabilidade de a alternativa apresentada com a reforma ser melhor sucedida no intento.

Também observei que essas reformas institucionais ocorreram concomitantemente a alterações no paradigma de economia política prevalente no País, a saber: o neoliberal, entre o fim da década de 1980 e início dos anos 2000, seguido do novo desenvolvimentismo até pelo menos 2015 e, finalmente, seu posterior abandono (ou reconfiguração) nos anos subsequentes. Essas diferentes perspectivas econômicas se refletiram também em distintas interpretações sobre as limitações jurídicas à função e aos contornos que tais arranjos institucionais poderiam ter dentro da moldura da CF, com reflexo na escolha de distintas ferramentas de interação público-privadas empregadas por cada um para atingir os mesmos propósitos.

No âmbito da regulação, esse movimento pode ser representado com a mudança que se pretendeu dar à função da avaliação de qualidade com a migração do sistema do Exame Nacional de Cursos (ENC), o popular “Provão”, para o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). A razão exposta para tanto, que se extrai dos próprios documentos que criaram o SINAES, foi solucionar algumas insuficiências que o sistema do ENC teria apresentado, em especial associadas ao tipo de avaliação realizada, sua abrangência e alguns outros indicadores, conforme descreverei com detalhe na metodologia. No SINAES, esses elementos tidos como fragmentários seriam substituídos por uma avaliação global em que as IES ocupariam papel de protagonismo, elevando as qualidades do ensino ministrado.

O exame dos atos normativos, suas exposições de motivos e da literatura sugeriu que, na visão neoliberal, avaliar a qualidade não seria sinônimo de controle ou sanção. Essa visão

foi compartilhada pelos planejadores do SINAES, mas, observando as mudanças que se seguiram, aparentemente essa leitura se modificou, passando a sustentar que a função de regular, aí incluída a avaliação de qualidade, envolvia a necessidade de impor comportamentos que o próprio regulador, e não a IES, entendia relevantes (BARREYRO; RISTOFF, 2015).

A fim de implantar essa leitura, percebi que o arranjo institucional foi modificado, empregando ferramentas de regulação diferentes para criar referenciais de comportamento ideal que, se não verificados na prática, ensejariam sanções associadas à permanência das IES e cursos no mercado. Paulatinamente, as ferramentas de avaliação passaram a refletir essa leitura, o que, de acordo com referências da literatura, colocou em xeque as próprias premissas utilizadas para a criação do SINAES (SCHWARTZMAN: 2015, p. 35).

Ao longo das reformas iniciadas em 2015, esse arranjo passou a ser desconstruído, por meio de reformas visando à inclusão de uma série de ferramentas de interação público-privada que, conforme descreverei no texto, tiveram por propósito devolver o protagonismo da escolha das qualidades do ensino às IES. Em alguns casos, todavia, as escolhas regulatórias pareceram abdicar da necessária avaliação das qualidades por parte do Poder Público, o que é uma condição prevista no art. 209, II, da CF para a permanência de IES e cursos no mercado, gerando dúvidas, inclusive, sobre a constitucionalidade de referidas medidas.

É possível observar um percurso semelhante ao examinar as ferramentas de acesso ao mercado privado de ensino superior. A Constituição de 1988, a Lei nº 9.131/1995 (Lei do CNE) e a LDB romperam com a lógica vigente no regime militar e expressa no Decreto nº 464/1969, de que o exercício da atividade estaria condicionado ao atendimento de critérios de necessidade social escolhidos unilateralmente pelo Estado (FRAUCHES; FAGUNDES: 2007, p. 101).

Assim, no regime do ENC, prevaleceu a leitura de que a função da autorização a que alude o inciso II do art. 209 da CF seria verificar, em perspectiva, a capacidade das IES incorporarem os padrões mínimos de qualidade das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)¹³ a partir de seus Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Projetos Pedagógicos de Curso (PPC), documentos que refletem o planejamento das instituições quanto à atividade.

Na vigência do SINAES, a interpretação jurídica da função da autorização se distanciou dessa lógica, resgatando a concepção de que essa envolvia condicionar o exercício

¹³ Adiante abordarei esse instituto, mas se trata de uma norma que contempla as atribuições esperadas dos egressos e os ramos do conhecimento que devem ser explorados ao longo de cada curso.

da atividade ao preenchimento de critérios de cunho redistributivo, especialmente visando a reduzir as desigualdades regionais na distribuição de cursos. Dessa forma, a regulação atribuiu à autorização a função de examinar a existência de critérios necessidade social definidos pelo Estado para o curso em questão, a qual foi erigida a critério de ingresso no mercado.

Esse racional se intensificou no ano de 2013, quando foi editada a Lei nº 12.871/2013 (Lei do Mais Médicos), na qual se transferiu a prerrogativa de escolher o local de implantação dos cursos de medicina dos mantenedores das IES ao Ministério da Educação (MEC). A autorização, assim, ganhou nova roupagem, abandonando também a função de instrumento indutivo para se tornar uma espécie de outorga de serviço público, sob a promessa de promover uma expansão mais acentuadas de vagas e cursos médicos e também que essa a ampliação fosse mais democrática¹⁴; premissas discutíveis, que explorei em outra ocasião (SILVEIRA: 2016).

Em 17.11.2017, o MEC entendeu que o volume de vagas abertas nesse regime atenderia satisfatoriamente às necessidades sociais do País¹⁵ e, portanto, não seria mais o caso de expandir vagas. Assim, com a Portaria MEC nº 328/2018, suspendeu por 5 anos a autorização de novos cursos de graduação em medicina, bem como os protocolos de pedidos de aumento de vagas¹⁶ daqueles já existentes¹⁷. Considerando que a Lei do Mais Médicos tem previsão de que esse mesmo regime seja adotado para qualquer curso da área da saúde por ato regulamentar do MEC, restrições de acesso ao mercado semelhantes podem se aplicar a diversos outros cursos, como odontologia, nutrição, farmácia, psicologia, enfermagem e medicina veterinária.

No âmbito do financiamento, a partir da observação também percebi que houve mudanças semelhantes. Criado na vigência do paradigma neoliberal, o Fundo de

¹⁴ Isso fica nítido do seguinte pronunciamento, de 2015, feito pelos Ministros da Educação e da Saúde: “antes, as universidades desenvolviam projetos a partir da lógica delas, dos interesses delas, não da necessidade do País”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/07/mais-medicos-garante-2-290-vagas-em-curso-de-medicina-no-interior-do-pais>>. Acesso em 30.3.2018.

¹⁵ Em síntese, o anúncio foi o seguinte: o “[g]overno federal vai suspender a abertura de novos cursos de medicina”, sob a justificativa de haver vagas suficientes para permitir o acesso e, ainda, visando a garantir “a sustentabilidade da política de formação médica no Brasil, preservando a qualidade do ensino”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-federal-vai-suspender-a-abertura-de-novos-cursos-de-medicina-diz-mec.ghtml>>. Acesso em 30.3.2018.

¹⁶ A Portaria SERES nº 523/2018, de 1.6.2018, permitiu que IES com cursos autorizados no âmbito do Mais Médicos possam solicitar aumento do número de vagas uma única vez, como exceção à regra geral indicada. Até o momento da conclusão da pesquisa, não identifiquei novas vagas abertas com base nesse fundamento.

¹⁷ Situação semelhante, embora menos extrema, ocorreu com os cursos de direito, com a Portaria Normativa MEC nº 20/2014, que adotou arranjo semelhante ao do Programa Mais Médicos. A esse respeito, ver: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mec-congela-criacao-de-100-cursos-de-direito-e-anuncia-avaliacao-do-ensino-imp-,1012229>>. Acesso em: 30.3.2018.

Financiamento Estudantil (FIES) se estruturou como instrumento de incremento do acesso ao ensino superior de camadas carentes da população. De acordo com a leitura jurídica adotada para sua criação, o ensino superior não necessariamente haveria de ser universal e custeado integralmente pelo Estado, como o básico. Por isso, paralelamente aos investimentos diretos na rede pública de ensino superior, o instrumento empregado para expandir o acesso foi ofertar financiamento a juros subsidiados a público que atendesse critérios socioeconômicos bastante restritos e se dispusesse a ocupar vagas já existentes (e, por vezes, ociosas) de IES.

A lógica de financiar em vez de ampliar substancialmente a oferta de vagas gratuitas foi deixada em segundo plano no início do período do novo desenvolvimentismo. Muito embora o FIES não tenha sido extinto, prevaleceu a estratégia de ampliar o acesso ao ensino superior gratuito, que ocorreu com investimentos diretos na rede pública, mas, sobretudo, por meio da concessão de bolsas de estudo (gratuitas) custeadas integralmente pelo Estado (via isenção fiscal) por meio do Programa Universidade Para Todos (Prouni).

O arranjo do Prouni, vale dizer, também privilegiou camadas carentes da população, uma vez que adotou critérios socioeconômicos restritos e semelhantes aos do FIES, previstos na Lei 11.096/2004 (Lei do Prouni). Ou seja: o desenho institucional dos arranjos desse período se preocupou em expandir o acesso gratuito e, também, em incluir camadas da população com dificuldades de ingressar na rede pública¹⁸ à vista da elevada competitividade dos vestibulares.

Com a intensificação do novo desenvolvimentismo, essa leitura de que o ensino superior haveria de ser universal e gratuito moldou também o arranjo do FIES, que sofreu uma expansão exponencial entre os anos de 2010 e 2015, e foi tido como uma conquista em termos de ampliação do acesso ao ensino. De acordo com os dados do Tribunal de Contas da União (TCU), o número de estudantes matriculados no ensino superior com recursos do FIES, que era 185.197 em 2009, passou para 1.863.176 ao final de 2015, ou seja, experimentou um acréscimo de mais de 900% em 6 anos. No período de 2009 a 2014, a dotação orçamentária autorizada para o programa subiu de R\$ 1,02 bilhão para 12,13 bilhões¹⁹, aumentando mais de 1000%.

¹⁸ Vale registrar que, nesse período, também se iniciaram as políticas de ações afirmativas (cotas raciais e socioeconômicas) nas instituições da rede pública. Não as relaciono a tal período pois tais iniciativas eram facultativas e decorriam da própria autonomia universitária, vez que vieram a ser obrigatórias apenas com a edição da Lei nº 12.711/2012. A partir dessa norma, as ações afirmativas se tornaram obrigatórias, mas com margem de discricionariedade para as instituições definirem a forma pela qual serão implantadas.

¹⁹ Trata-se do TC nº 011.884/2016-9, Rel. Min. Ana Arraes. Os dados informados constam da notícia publicada no site do TCU, e disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/risco-de-insustentabilidade-dos-fies-leva-tcu-a-ouvir-ex-ministros-da-educacao.htm>>. Acesso em: 30.3.2018.

Paralelamente, os critérios socioeconômicos para acessar o financiamento público foram flexibilizados substancialmente, abrangendo quase que toda a população brasileira em idade de ingresso no ensino superior (STN: 2017). Isso em um momento de elevada taxa de juros, sinalizando que, basicamente, a política pública determinava que a União recorresse ao mercado para captar recursos a taxas de juros altas (11,75% ao ano, na maior parte do período), os quais seriam emprestados pelo FIES aos estudantes a uma taxa de juros de 3,4% ao ano. Com isso, houve uma elevação significativa do dispêndio público e da (ainda crescente) taxa de inadimplência, elementos que levaram o TCU a taxar a política de “insustentável”.

Nesse cenário, economicamente faria sentido aplicar o capital em títulos do tesouro direto, emprestando à União, e, com os juros da aplicação, quitar o financiamento contraído junto à própria União (FIES)²⁰. Na prática, portanto, a expansão dos critérios de acesso aliada à redução das taxas de juros e das condições de amortização do financiamento, seria equivalente (ou mais vantajoso economicamente) a oferecer ensino superior gratuito de forma universal, mas na rede privada em vez da rede pública.

Segundo estudos conduzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN; 2017), esse aumento do FIES não teria sido acompanhado da ampliação do acesso ao ensino por parcela carente da população, que não consegue acessar esse nível de escolaridade em função de suas condições socioeconômicas, trazendo dúvidas sobre qual tipo de ampliação do acesso ocorreu.

Por outro lado, em função de sua envergadura, o FIES também se tornou indispensável, tanto para os estudantes quanto para as IES. De acordo com as estimativas do Sindicato das Mantenedoras do Estado de São Paulo (SEMESP), a retração no FIES pode, inclusive, comprometer a pretensão de se atingir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente a de elevar para 33% a taxa líquida de matrículas no ensino superior até 2020.

Em função disso, em 2016 e 2017 houve profundas reformas na Lei nº 10.260/2001 (Lei do FIES), redimensionando o programa para mantê-lo operante²¹. Não obstante, esses esforços não vieram acompanhados do repensar de alguns arranjos que pudessem fazer com

²⁰ Há diversos estudos a esse respeito, como tratarei no texto. Em uma das manchetes da época, que os divulgavam, verifica-se o seguinte trecho: “como a taxa de juros do FIES é de 0,279% ao mês é possível conseguir ganhos superiores a isto aprendendo a investir. No final do seu curso você já terá grande parte do valor da dívida guardada no banco rendendo juros. E estes juros podem pagar as parcelas do financiamento sem que você tenha que comprometer o seu salário”. Disponível em: <<https://www.clubedospoupadores.com/financiamentos/fies-vale-pena-financiar-faculdade.html>>. Acesso em: 31.5.2019.

²¹ Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/5029056/tesouro-deve-poupar-ate-r-7-bi-em-10-anos-com-novo-fies-diz-ministro> >. Acesso em: 30.3.2018.

que o FIES deixasse de ser a única opção do cidadão para obter financiamento, deixando margem para que o problema de ampliação do acesso volte a bater à porta na eventualidade de o orçamento público não se revelar capaz de corresponder às expectativas.

Os indícios coletados refletem alguns dos movimentos mais relevantes observados ao longo da construção histórica e contemporânea dos mecanismos de regulação e financiamento empregados no ensino superior privado brasileiro – que ocorreu, inclusive, ao longo da pesquisa, revelando que o tema é atual. Seu exame permitiu identificar que ainda é presente a tensão entre a necessidade de expandir o acesso e de elevar padrões de qualidade do ensino superior privado, que aumenta com a intensificação da globalização e as crescentes exigências de qualificação profissional pelo mercado de trabalho no contexto da sociedade da informação.

Essa dinâmica nas relações do setor é constante, o que desafia os arranjos institucionais existentes e, assim, poderia justificar as reformas observadas sob o argumento de que a estrutura a ser reformada já não se prestaria a oferecer soluções adequadas aos novos desafios da realidade. Ocorre que a coincidência temporal entre as alterações de orientação de política econômica e as reformas institucionais, associadas à fragilidade dos elementos empíricos que ampararam as últimas, permitiram lançar dúvidas sobre os reais motivos dessas mudanças.

Levando em consideração que as reformas institucionais descritas, assim como as reações e recusas a sua revisão, foram amparadas em justificativas econômicas (desempenho insatisfatório do arranjo anterior) calcadas em diferentes leituras sobre o regime jurídico de exercício da atividade e das possibilidades de interação público-privada do setor, surgiu-me a inquietação de falsear as hipóteses aventadas pelos construtores dos arranjos institucionais examinados, valendo-me de elementos empíricos.

E isso porque tal exercício certamente ofereceria contribuições inovadoras e construtivas para o estudo dos aspectos jurídicos da regulação do ensino superior privado. Isso porque, de um lado, poderia concluir tanto pela validade dessas premissas e, com isso, afastar discussões jurídicas sobre o tema, colaborando com a redução da litigiosidade crescente que tais arranjos institucionais enfrentam no Judiciário brasileiro. De outro, caso entendesse por sua falibilidade, haveria subsídios para refletir sobre como os instrumentos de regulação e de financiamento desses arranjos institucionais poderiam ser mais bem estruturados pelo direito.

A partir dos indícios que coletei ao longo da construção do projeto, descritos anteriormente, muitos deles também frutos das experiências profissionais que vivenciei

atuando durante anos junto ao setor, escolhi a última como hipótese primária e a primeira como secundária. Na sequência, tracei os objetivos deste trabalho, para cuja verificação empreguei os elementos de metodologia indicados no último item da introdução.

1.3 Objetivos do trabalho

O objetivo geral da pesquisa foi identificar como o direito econômico pode contribuir para a construção de arranjos institucionais que possam oferecer melhores alternativas para enfrentar o desafio de ampliar o acesso e elevar a qualidade de ensino no Brasil, em especial no âmbito da regulação, entendida como controle de acesso e permanência no mercado mediante avaliação, e do financiamento do sistema.

Para tanto, entendi que deveria enfrentar os seguintes objetivos específicos:

- (i) entender de que forma a tensão entre elevar a qualidade e ampliar o acesso ao ensino superior foi transposta para o ambiente institucional do setor na CF, o que essa transposição deixou para trás e qual a lógica da adoção do paradigma do Estado Avaliador, a fim de delimitar o espaço de construção dos arranjos institucionais para a regulação e financiamento e seus desafios no contexto do capitalismo acadêmico brasileiro;
- (ii) descrever como o direito estruturou os arranjos institucionais de regulação e financiamento ao longo dos paradigmas neoliberal e do novo desenvolvimentismo brasileiro, assim como nas reformas subsequentes, para lidar com os desafios de ampliar o acesso e elevar as qualidades do ensino superior privado, incluindo a delimitação de seus objetivos e a mecânica das ferramentas empregadas;
- (iii) examinar o desempenho de cada um dos arranjos examinados *vis-à-vis* os objetivos que forjaram sua adoção, em substituição a seus antecessores, promovendo associações entre seus achados e a leitura jurídica adotada para sua construção;
- (iv) promover uma releitura dos impactos dos arranjos institucionais à luz da teoria das falhas de regulação, identificando gargalos institucionais e suas conexões com as premissas jurídicas que pautaram sua adoção e as ferramentas empregadas em sua operação;
- (v) indicar possíveis insuficiências na leitura jurídica e nas ferramentas de interação utilizadas pelos referidos arranjos institucionais, visando a explorar como o direito econômico poderia contribuir para construir ou reformar os arranjos institucionais da regulação e financiamento do ensino superior para melhor enfrentar os desafios de ampliar o acesso e elevar as qualidades da educação no Brasil.

1.4 Metodologia e teorias de base

Com o estudo, pretendi construir um diagnóstico jurídico-institucional da regulação e do financiamento do ensino superior no Brasil, identificando gargalos que permitissem promover uma análise de direito econômico destinada a aperfeiçoar os arranjos correspondentes a partir do direito (COUTINHO, 2016: p. 247; 252). Para tanto, optei por segmentar o trabalho em 6 partes, estruturadas em 7 capítulos. O primeiro é essa introdução e o último a conclusão da pesquisa, cujas funções e estrutura dispensam explicações. Adiante trato dos demais.

O segundo é destinado a delimitar a moldura em que o objeto de estudo se insere, oferecendo um panorama claro e atual do ambiente institucional das relações público-privadas no ensino superior privado brasileiro no campo da regulação e financiamento. Ao longo da pesquisa, dei-me conta que a CF promoveu uma significativa reestruturação dessas relações ao abandonar um modelo em que o Estado coordenava o setor privado (REAL, 2010) para outro em que a qualidade ocupa o centro de gravidade da regulação setorial, representado pela adoção do paradigma do Estado Avaliador (NEAVE: 1988). Essa mudança também tem impactos para o financiamento público de IES, refletida tanto em vedações de repasses de verbas a determinadas instituições como no condicionamento do financiamento público de estudantes matriculados em IES, que se orienta por critérios qualitativos e, assim, impessoais.

Assim, convenci-me de que compreender os impactos dessa mudança apenas seria possível se houvesse clareza dos pontos em que ela se diferenciou do modelo que a antecedeu e quais as razões que a motivaram. Então, dediquei a primeira etapa do capítulo 2 para resgatar esses antecedentes, a fim de identificar por que ampliação do acesso e elevação da qualidade ocuparam papel de centralidade no âmbito do ensino superior brasileiro e, ainda, quais as razões que levaram à construção do ambiente institucional da CF. Para esse desafio, empreguei a pesquisa histórica e também bibliográfica, essa em fontes primárias e secundárias.

A fim de enriquecer a análise, integrei à visão jurídica as lentes da economia política de cada período analisado (COUTINHO, 2016: p. 229), o que fiz para conferir melhor contexto a essa retrospectiva e facilitar o trabalho desenvolvido na segunda etapa do capítulo. Essa foi destinada a identificar como a tensão entre ampliar acesso e elevar a qualidade foi acomodada no ambiente institucional criado pela CF e pelo arcabouço jurídico que a ela se seguiu, em especial na Lei do CNE, na LDB e sua regulamentação. Os métodos de pesquisa de que me vali para entender essa mudança foi o mesmo da etapa anterior.

A partir da delimitação desse arcabouço jurídico, o setor privado se desenvolveu de tal modo que, atualmente, corresponde a 75% de toda a oferta de ensino superior no País (INEP, 2017), revelando as características de um ensino superior de massas (GEIGER: 1986). Nesse cenário, observei o ingresso de diferentes atores no setor, como fundos de investimento, por exemplo, gerando movimentos de transformação de “alunos em consumidores, instituições em provedoras de serviços e ensino em produto” (SLAUGHTER; RHODES: 2004. p. 2).

Percebi, assim, haver uma constante reconfiguração do ambiente institucional do setor em função das mudanças por que passa o sistema capitalista, gerando dinâmicas imprevisíveis quando da construção do arcabouço normativo do setor. Consequentemente, tal realidade desafia os arranjos construídos para ampliação do acesso e elevação das qualidades, com impactos diretos nas ferramentas de regulação e financiamento do sistema.

Diante dessa observação, foi necessário empregar um ferramental teórico que permitisse aproximar a análise ao mundo real. E isso para dois propósitos. Primeiro, a fim de enxergar o objeto de estudo como ele é, e não a partir de um modelo idealizado pelas normas setoriais, o que seria de pouca utilidade para oferecer soluções práticas para o setor, que é o propósito último do trabalho. Em segundo lugar, para compreender como ocorreram os processos de mercado (BARBIERI, 2001) no setor de ensino, identificando características que possam sinalizar em que direção seus movimentos futuros tendem a ocorrer (JESSOP, 2017), a fim de que a pesquisa possa contribuir também para outros estudos semelhantes.

Encontrei essa base teórica nos escritos de Sheila Slaughter e Gary Rhodes (2004), que elaboraram o conceito de capitalismo acadêmico²². Como melhor exposto no texto, os autores promovem uma análise focada em “mecanismos, permitindo a identificação clara de elementos estratégicos de mudança” de um “regime de ensino/aprendizagem calcado na lógica do bem público para o regime de ensino/aprendizagem estruturado sob o racional do capitalismo acadêmico” (Idem, p. 16). Vale lembrar que os autores em questão escrevem

²² É importante notar que o conceito de capitalismo acadêmico foi inicialmente desenvolvido por SLAUGHTER e LESLIE em obra datada de 1997, referenciada, na qual foi restrito para explicar os impactos das mudanças do capitalismo nas IES no âmbito da pesquisa acadêmica, descrevendo especificamente como essa passa a se orientar para atender a demandas do mercado em detrimento de preocupações relativas ao desenvolvimento de conhecimento científico desinteressado. Depois, o conceito foi refinado e expandido por SLAUGHTER e RHODES em 2004, passando a compreender de forma mais abrangente as mudanças de comportamento das instituições de ensino em face da sociedade da informação, criando padrões. Os últimos desenvolvimentos da teoria são tratados em trabalho organizado por SLAUGHTER (2014), mas que não modificam as implicações anteriores, razão pela qual no trabalho me refiro àquelas. É importante, apenas, uma ressalva. A teoria foi desenvolvida no contexto norte-americano, em que o papel do setor privado é extremamente distinto daquele brasileiro em termos de promoção de acesso e, ainda, no que toca ao volume de instituições com finalidade lucrativa em comparação com o total. Por isso, é importante registrar que o objetivo do uso do conceito é apenas explicar os influxos do sistema capitalista no desenvolvimento das atividades das IES e quais suas consequências, sem a pretensão de fazer qualquer relação entre os impactos do capitalismo acadêmico daquela realidade com a brasileira.

observando a realidade norte-americana, de modo que essa lógica se aplica ao segmento público e também ao privado, uma vez que nos Estados Unidos da América (EUA) há uma competição de instituições públicas e privadas por recursos para promoverem seu financiamento.

Em outros países, como o Brasil, tal realidade é um pouco distinta, uma vez que o financiamento do setor público se dá exclusivamente com recursos do erário, dado o ensino na rede pública ser, necessariamente, gratuito (art. 206, IV, CF). Isso, todavia, não invalida o emprego da teoria para a realidade brasileira, pois o fenômeno do capitalismo acadêmico se manifesta de forma bastante aguda no setor privado que, como indicado, é o maior responsável pela oferta no País²³.

Nesse sentido, entendo que esse ferramental oferece uma explicação que contribui para a presente pesquisa na medida em que permite compreender como o movimento do capitalismo “redimensiona e embaralha” as relações público-privadas no setor de ensino. Isso, sobretudo, no contexto da sociedade de rede, por meio de diversas manifestações distintas na estrutura do mercado, nos serviços prestados, nas relações entre IES e estudantes e, finalmente, naquelas entre Estado e IES.

Há, portanto, variedades de capitalismo acadêmico (SCHULZE-CLEVEN e OLSON: 2017, p. 832), e dediquei a última etapa do primeiro capítulo para compreender de que maneira o capitalismo acadêmico se manifesta no Brasil, buscando identificar quais desafios emergem dessa realidade para a construção dos arranjos institucionais no campo da regulação e financiamento. E fiz isso, repito, a fim de evitar que as análises dos capítulos seguintes fossem ingênuas, deixando de levar em consideração as complexidades que o mundo real oferece para a construção dos arranjos institucionais examinados.

Nessa linha, o capítulo terceiro consiste naquilo que COUTINHO (2016, p. 249) denominou de “engenharia reversa”. Tendo mapeado os desafios oferecidos pela realidade ao à construção de arranjos para a regulação e financiamento do ensino superior privado, busquei identificar de que maneira esses foram traduzidos em regras específicas para organizar a interação dos agentes do setor pelos diferentes paradigmas de economia política pós CF.

Para tanto, identifiquei os propósitos formais que justificaram a criação de cada um, as premissas jurídicas adotadas sobre a forma que a articulação das relações público-privadas poderia ocorrer e, ainda, de que maneira essas leituras se refletiram na escolha de mecanismos

²³ Inclusive, essa não é uma peculiaridade nossa. De acordo com o estudo empírico produzido por Daniel Levy (2018, *online*), os países em desenvolvimento são aqueles em que a presença privada é mais significativa, correspondendo a 80% de toda a oferta de ensino superior privado no mundo.

jurídicos para conferir operacionalidade a cada arranjo. Para esse trabalho, foram úteis as lições metodológicas de Emanuela Reale e Marco Seeber (2012), no sentido de que o exame da efetividade na implantação de determinada orientação em políticas públicas pode ser feito a partir do reflexo dessa em seus instrumentos de ação, vale dizer: em arranjos institucionais.

Primeiro trabalhei com os arranjos institucionais voltados à regulação. Para melhor compreender como a configuração desses se alterou ao longo do tempo, criei aquilo que chamei de molde de análise do arranjo institucional de sistemas de avaliação, o qual consiste em um quadro que agrupa os elementos que serão medidos, a forma que essa medição ocorre, o referencial a ser empregado pela avaliação e o método utilizado para quantificar os elementos. Esse molde de análise foi construído a partir da revisão da literatura específica, em especial das contribuições de WESTERHEJDEN (2007) que, examinando diversos sistemas de avaliação ao redor do globo, concluiu que as categorias que empreguei seriam as maiores variáveis entre esses sistemas e, portanto, permitiriam um exame comparativo entre uns e outros.

A partir daí, usei da pesquisa bibliográfica para compreender as razões das escolhas de cada categoria no molde no sistema do ENC. Os principais elementos de pesquisa foram fontes primárias, como as exposições de motivos de cada uma das normas que implantaram esses arranjos, documentos oficiais e textos redigidos por envolvidos na construção de cada um deles.

Depois desse trabalho, retratei o resultado no molde correspondente, o que tornou visual a forma pela qual a concepção da função da avaliação se traduziu em critérios de análise. Na sequência, com esse diagnóstico concluído, o relacionei à literatura da regulação econômica, para entender quais fundamentos econômicos foram levados em consideração para justificar a criação dos respectivos arranjos institucionais e, ainda, como o direito criou mecanismos para conferir operacionalidade a tais escolhas, especialmente a partir de seus reflexos nos instrumentos de credenciamento e credenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos (em conjunto, chamados de atos autorizativos). Fiz o mesmo exercício para o SINAES e, finalmente, para as reformas iniciadas a partir de 2015, traçando relações entre cada um dos arranjos examinados.

Tentei aplicar um método semelhante para examinar os arranjos institucionais do financiamento. Primeiro, utilizei a pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias para identificar quais foram as transformações no arranjo institucional do FIES ao longo dos paradigmas neoliberal e do novo desenvolvimentismo, bem como com ao longo das reformas ocorridas a partir de 2015. Isso para identificar os objetivos de cada uma, as visões de

economia política que as embasaram e de que forma esses se refletiram na leitura jurídica utilizada como argamassa para sua construção. Na medida do possível, fiz o mesmo exercício para o Prouni que, todavia, foi criado apenas na vigência do novo desenvolvimentismo e não sofreu reformas substanciais quando do paulatino abandono desse referencial depois de 2015.

A partir da observação das mudanças no arranjo institucional do FIES ao longo do tempo, construí um molde de análise contendo as seguintes categorias: (i) critérios de elegibilidade, (ii) juros; (iii) carência; (iv) condições de amortização; (v) garantias; (vi) áreas prioritárias; e (vii) teto do financiamento. Apliquei esse molde para examinar as alterações ao arranjo institucional do FIES ao longo do tempo, tentando identificar como as diferentes visões jurídicas, influenciadas pelos paradigmas de economia política, influenciaram a mudança desses critérios. Não foi possível repetir esse procedimento para o Prouni, seja porque esse não possui categorias como as do FIES, seja porque seus critérios de elegibilidade são os mesmos desde a entrada em vigor do programa. Assim, para esse, limitei-me a empregar a pesquisa bibliográfica, em fontes primárias e secundárias, para identificar as mudanças de funcionamento do arranjo institucional ao longo do tempo.

A terceira parte do trabalho compreende os capítulos 4 e 5 e se identifica também com a terceira e quarta etapas do percurso de análise proposto por COUTINHO (2016, p. 248), produzindo subsídios à reflexão sobre possíveis contribuições do direito econômico para o repensar dos arranjos institucionais. Essa parte é o ponto principal da tese.

No capítulo 4, procurei desenvolver o diagnóstico jurídico-institucional da regulação e do financiamento do ensino superior brasileiro. Nele enfrentei dois desafios: (i) examinar em que medida haveria indícios de que os arranjos institucionais estudados no capítulo 3 atingiram os propósitos que justificaram sua adoção; e (ii) tentar sugerir relações entre esses resultados (indiciários, é verdade), a visão jurídica que pautou a construção do arranjo institucional e seu reflexo nas ferramentas de regulação e financiamento.

Sobre esse ponto, valem dois esclarecimentos. No exame indicado, não pretendi comparar um arranjo com o outro, o que seria mesmo inviável, eis que são mecanismos distintos, adotados em momentos diversos, sob a inspiração de paradigmas de economia política diferentes e, ainda, que refletem visões jurídicas díspares. O propósito foi medir como cada arranjo institucional enfrentou seus próprios desafios, avaliando como o resultado do processo influenciou o direito e como esse respondeu a tais estímulos, criando e alterando as ferramentas de ação do arranjo ao longo desse processo. Não se trata, assim, de um exame comparativo, mas de eficácia de cada arranjo, levando em consideração seus impactos para o direito.

Quanto à pretensão de estabelecer relações entre a visão jurídica e o diagnóstico anterior, tenho ciência de que não é trivial isolar o direito em termos causais, sobretudo no âmbito da pesquisa interdisciplinar envolvendo a efetividade da ação pública. Nesse sentido, de acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 297), para que se possa investigar as razões do sucesso ou insucesso da ação estatal, o “desafio é criar o roteiro ou chave de análise”, que há de ser baseado “em critérios ou elementos-chave para comparação institucional”. Esses critérios foram escolhidos e devidamente justificados, como exporei adiante. A tentativa de isolar o direito, por sua vez, envolve identificar as demais variáveis que influenciam a ação estatal para, então, estabelecer correlações entre essas variáveis e, na medida do possível, observar a influência do direito sobre o conjunto.

A questão é que, tratando-se da construção de arranjos institucionais na seara da elaboração de regulação setorial e política de financiamento público, há uma série de causalidades, remotas e diretas, que influenciam a ação pública. Em função disso, como observa Adrián Gurza Lavalle²⁴, eventualmente o isolamento pretendido se revela impossível e, conseqüentemente, torna-se impraticável estabelecer relações causais certas entre o evento e o direito, tal qual ocorre em tantas outras ciências sociais, aplicadas ou não.

Nesse contexto, e de acordo com o mesmo autor, haveria ao menos duas formas de lidar com o problema da causalidade remota: (i) ignorá-las, fixando “o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis” às categorias examinadas; ou (ii) assumir o risco de sua influência, devido à importância de se estabelecer conclusões mais gerais, “mas optando por desenhos de pesquisa capazes de minimizá-las”, os quais correspondem, em regra, a análises matemáticas ou estatísticas. Minha opção na pesquisa foi pela segunda alternativa, em função de entender ser importante produzir alguma conclusão baseada em estudo empírico, ainda que seja geral.

Feitos esses esclarecimentos, creio ser possível avançar com a descrição e justificação das “chaves de análise” que empreguei para examinar cada arranjo institucional no capítulo 4.

No âmbito da regulação, iniciei com a retomada da descrição da realidade enfrentada no momento da construção de cada arranjo, dos objetivos pretendidos por cada um deles e das razões empregadas para a reforma do sistema do ENC pelo do SINAES. Basicamente, identifiquei que esses últimos foram: (i) substituir o paradigma quantitativo da avaliação, que deveria se tornar formativo, conferindo protagonismo à IES; (ii) ampliar a abrangência do

²⁴ LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 42.

volume de estudantes, IES e cursos avaliados; (iii) incrementar continuamente os recursos investidos na avaliação; e (iv) tornar a avaliação um processo global, envolvendo o desempenho dos estudantes na demonstração das competências apreendidas com o curso, a infraestrutura de IES e cursos, a titulação docente, o regime de trabalho dos professores e, ainda, integrasse todos esses indicadores com o desempenho das IES no âmbito da pós-graduação.

Essas justificativas ofereceram um indicativo de quais seriam as insuficiências do sistema do ENC para os construtores do SINAES, que haveriam de ter sido acomodadas nos instrumentos do novo arranjo. Da mesma forma, como indicado, essas insuficiências também foram apontadas como falhas para as reformas ocorridas a partir de 2015. Portanto, as adotei como base para mensurar a eficácia de cada arranjo institucional para a regulação do setor.

O primeiro desafio para tanto foi o da quantificação, o que tive de enfrentar com soluções diferentes. Alguns dos itens listados são mensuráveis e, inclusive, medidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) anualmente, na confecção do Censo da Educação Superior (Censo). Em especial, o Censo quantifica o total de estudantes, cursos e IES avaliados, permitindo verificar a abrangência da avaliação. Além disso, no Censo, são atribuídas notas à infraestrutura de IES e cursos, à titulação docente, ao regime de trabalho e, ainda, o INEP importa as notas atribuídas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), responsável pela avaliação da pós-graduação.

Como o objetivo foi mensurar a eficácia de cada arranjo individualmente considerado, como que em um exercício para aferir se ele superou seus próprios desafios, examinei a evolução desses dados ao longo do tempo em que cada arranjo vigorou. São dados objetivos que constam das bases públicas do INEP e, por isso, o método empregado foi a análise de dados.

Por sua vez, para medir os recursos investidos na avaliação, foi necessário consultar as dotações orçamentárias dedicadas a esse processo ano a ano. Elas constam nos anexos das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) aprovadas no Congresso Nacional, entretanto, considerando ser corriqueiro haver a aprovação de dotações complementares, entendi que examinar esse instrumento não seria o melhor caminho a seguir. Por outro lado, levando em consideração que os relatórios de prestação de contas do INEP e do MEC ao TCU sobre determinado exercício são feitos no ano subsequente, eles já compreendem o dado preciso e, assim, utilizei esse para a comparação. Da mesma forma que fiz para os itens antecedentes,

examinei a evolução desse número ao longo do tempo de vigência de cada arranjo, e os analisei a partir do mesmo método.

Relativamente ao paradigma de avaliação empregado e ao fato de o processo realizado ser global ou fracionado, não foi possível examinar dados objetivos. Para examinar esse critério foi necessário me valer do método de avaliar a eficácia da medida a partir dos instrumentos empregados em cada um dos arranjos institucionais correspondentes (REALE; SEEBER: 2002) e, para realizar essa medição, utilizei os mesmos critérios empregados para a construção do molde de análise de arranjo institucional descrito no capítulo 3, a fim de tornar os achados comparáveis para a análise que descreverei ao tratar da metodologia do capítulo quinto.

A partir desse exercício, que repeti tanto para o sistema do ENC quanto para o SINAES, observei como esses elementos foram refletidos em instrumentos de regulação de permanência no mercado, mediante processos de avaliação e seus resultados. Como material de apoio aos achados da análise de dados, utilizei elementos da pesquisa bibliográfica em fontes diretas e indiretas, com destaque para o Acórdão TCU nº 1.174/2018, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, julgado em 23.5.2018, que examinou a efetividade dos mecanismos de avaliação do SINAES.

Para examinar a efetividade dos arranjos de regulação de acesso a mercado, parti da mesma premissa descrita para aqueles de permanência. A mudança do sistema do ENC para o SINAES teve o propósito de reduzir desigualdades regionais, para o que passou a condicionar o ingresso no mercado à demonstração de necessidade social pelo curso. Esse requisito deixou de ser previsto na normativa aplicável a todos os cursos, sendo restrito, em um primeiro momento, aos cursos de direito e medicina. Depois, apenas aos últimos, com a migração desse regime para aquele do Mais Médicos, destinado a ampliar o número de vagas em cursos de medicina e as alocar em localidades definidas pelo MEC como “vazios de assistência”.

Considerando que, no momento da realização e conclusão da pesquisa, esse critério apenas era vigente para os cursos de medicina, restringi a análise da efetividade do arranjo para esse curso. Depois, analisei os dados do Censo e, também, aqueles disponibilizados pelo MEC por meio de requerimentos formulados com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), oportunamente indicados, quanto ao número de vagas ofertadas por IES em cada estado da federação, ano a ano. De posse desse número, separei aqueles dos estados considerados como vazios assistenciais pelo MEC no momento da criação do Mais Médicos e, então, comparei a evolução do dado ao longo dos anos da vigência de cada um dos três

modelos de arranjos em tais estados, indicando, também, as vagas abertas pelo em instituições públicas.

Da mesma forma que fiz com o exame dos mecanismos de avaliação e seu uso enquanto instrumentos de regulação de permanência no mercado, também me vali do suporte da pesquisa bibliográfica para esse exercício. Inclusive, também utilizei o Acórdão TCU, nº 1.869/2016, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, julgado em 20.7.2016, que, dentre outras questões, avaliou a efetividade do Mais Médicos no cumprimento de suas finalidades.

Relativamente ao financiamento, iniciei a análise com um resgate do contexto da criação do Prouni e reformulação do FIES, visando, também, a identificar de forma clara qual o objetivo almejado com cada uma das medidas. Essas estiveram ligadas, em síntese, à ampliação do acesso de camadas socialmente desfavorecidas da população ao ensino superior e ao aumento da taxa líquida de matrícula, dado que corresponde ao volume de estudantes entre 18 e 24 anos matriculados no âmbito do ensino superior, o qual é o indicador considerado como meta do PNE para fins de aferir o aumento da expansão do acesso a esse nível de escolaridade²⁵.

Depois, empreguei dois métodos de pesquisa. Iniciei com o exame dos instrumentos empregados para tais fins, para verificar se os arranjos institucionais em seus diferentes modelos adotaram mecanismos visando a esses propósitos, para o que também cotejei a análise com a expansão da rede pública de ensino superior, visando a identificar se e de que forma essas políticas foram entrelaçadas e se houve relação de exclusão entre ambas.

Na sequência, avaliei dados extraídos do Censo do INEP, da STN, do TCU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O primeiro foi a evolução do número de contratos Prouni e FIES celebrados ao longo do tempo da vigência de cada arranjo institucional, enquanto o segundo foi o número de matrículas na rede privada de ensino superior nesses mesmos intervalos, visando a identificar se poderia haver correlação entre esses ou não. Depois, analisei a evolução da taxa líquida de matrícula nos mesmos intervalos de tempo, tudo visando a construir relações sobre que tipo de expansão foi verificada no ensino superior brasileiro durante cada arranjo.

²⁵ Foi esse o fundamento que justificou sua expansão e sua inclusão enquanto importante instrumento para atingir a meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), a saber: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”²⁵. Também foi essa a razão de sua reformulação, de acordo com a exposição de motivos da Medida Provisória nº 785/2017Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-785-6-julho-2017-785164-exposicaodemotivos-153332-pe.html>>. Acesso em: 3.4.2018.

Assim como fiz para o exame dos arranjos institucionais voltados à regulação de acesso e de permanência no mercado de ensino superior privado, também para o exame dos financiamentos me vali de material bibliográfico de apoio. Em especial, examinei o Acórdão TCU nº 3.001/2016, Rel. Min. Ana Arraes, julgado em 23.11.2016, cujas análises envolvem os impactos das alterações no arranjo institucional do FIES ao longo do tempo tanto para o incremento das matrículas no ensino quanto para outros fatores, como o orçamento público.

O capítulo 5, por sua vez, teve como desafio investigar algumas das possíveis causas e consequências dos achados do capítulo 4, para produzir subsídios à reflexão do capítulo subsequente, sobre possíveis aperfeiçoamentos aos arranjos institucionais (SUNSTEIN: 1997, p. 289). Para esse exercício, foi necessário percorrer dois percursos em diversas etapas. Primeiro precisei explicar o ferramental teórico utilizado para promover essa interpretação, a partir do qual levantei as hipóteses que poderiam explicar os achados para, a partir das análises de dados, buscar indícios para sua confirmação ou negação.

Relativamente ao referencial teórico, vale um esclarecimento inicial. Na linha do que sustenta SUNSTEIN (1997, p. 74) e, também, COUTINHO (2015, p. 165), o direito econômico deve superar definições que atribuam ou ao mercado ou ao Estado o papel de promover melhorias na alocação de recursos. Na linha da nova economia institucional²⁶, é preciso refletir sobre as potencialidades de aproveitamento das sinergias público-privadas em bases casuísticas, construindo arranjos institucionais que permitam conferir a melhor solução para cada caso específico. Daí a razão pela qual BARDACH e PATASCHNIK (2016, pos. 410) afirmam que, na estruturação de arranjos institucionais, “as teorias econômicas das falhas e imperfeições do mercado indicam quando não podemos contar com o mercado, enquanto as teorias das falhas de regulação nos dizem quando não podemos contar com o governo”.

Nesse contexto, a meu ver, seja de maneira proposital ou não, os arranjos institucionais da regulação e financiamento do ensino construídos tanto o paradigma neoliberal quanto no do novo desenvolvimentismo empregaram elementos de análise das teorias das falhas de mercado²⁷ em sua construção. Isso explica por que entenderam ser

²⁶ Nas palavras de Oliver Williamson, a grande diferença entre a “velha” economia institucional e a “nova”, é que essa buscou “incluir conteúdo operacional ao estudo das instituições. Dessa forma, ao ir além da proposição de que as instituições importam, a NIE [nova economia institucional, na sigla em inglês] também demonstra em que contexto as instituições estão suscetíveis à análise”. WILLIAMSON, Oliver. *Foreword*. In BROUSSEAU, Éric; GLACHANT, Jean-Michel. *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. xxiii.

²⁷ O paradigma teórico das falhas de mercado, fundante do desenvolvimentismo e do estado de bem-estar social, criticou o *laissez-faire* utilizando o próprio racional que fundamentou a construção desse último: a existência de um modelo de economia perfeita. Adicionando preocupações de caráter redistributivo à equação da

importante que o Estado agisse direta ou indiretamente sobre determinado elemento isolado e específico das condições de mercado, para ajustar a tensão entre expansão do acesso e elevação das qualidades do ensino. Dessa forma, se o propósito é promover um exame crítico desses arranjos a partir dos resultados atingidos por eles, entendi ser adequado empregar ferramentas que oferecessem contrapontos à premissa descrita. E esse ferramental, a meu ver, corresponde às teorias das falhas de regulação.

Para os propósitos desse estudo, a contribuição das teorias das falhas de regulação, tanto nas correntes positivas quanto normativas²⁸, foi proporcionar explicações para possíveis problemas no percurso da ação pública estudada ao longo do capítulo 4 que possam ser úteis para refletir sobre possíveis aperfeiçoamentos que o direito possa oferecer ao arranjo institucional correspondente. Não se trata, portanto, de simples crítica.

De antemão, é importante frisar que tenho ciência de que esse arcabouço teórico foi construído para criticar os desdobramentos da incorporação das teorias das falhas de mercado pelo Estado de bem-estar social, e não para contrapor estruturas concebidas a partir do neoliberalismo ou do novo desenvolvimentismo. Da mesma forma, não penso haver elementos para sustentar que o desenvolvimentismo, o neoliberalismo ou o novo desenvolvimentismo sejam derivações do Estado de Bem-Estar Social²⁹ e, por isso, que seria

economia clássica, Arthur Pigou (1952, p. 335) destacou haver situações em que essa não conseguira solucionar com a livre movimentação das forças de oferta e demanda, gerando uma lacuna que haveria de ser “corrigida” por meio de ações estatais. De acordo com essa lógica, a ação combinada de ambos resultaria na alocação perfeita de recursos econômicos com ganhos de cunho social (redistributivo), gerando um cenário que foi denominado por Harold Demsetz (1969, p. 1) como “estado de nirvana”, em que se acreditava na possibilidade de haver um cenário ideal promovido pelo Estado e distinto da realidade encontrada com o funcionamento prático das instituições. Segundo a crítica do autor, foi essa crença que passou a ser perseguida, ignorando-se a realidade.

²⁸ Segundo ROSE-ACKERMAN (1988, p. 341), a importância dessas seria expor desafios para a ação pública, oferecendo substancial arcabouço teórico para repensar a construção do direito público. As contribuições dessas análises, de acordo com a autora, poderiam ser organizadas em três correntes distintas, cada qual possuindo algumas variações que não serão objeto de exame na pesquisa: (i) a escola de Chicago; (ii) a escola da *public choice*; e (iii) a escola reformista. Sobre as variações de cada uma das correntes, denominadas positivas, ver também CYRINO (2010). Para além dessas, há as teorias normativas, cujas maiores contribuições se devem aos trabalhos de Charles Wolf Jr. (1979; 1988), posteriormente criticados por Julian Le Grand (1991), Aidam Vining e David Weimer (1990).

²⁹ Para alguns autores, como Sonia Draibe (2000) e Marcelo Medeiros (2001), seria possível associar o Estado desenvolvimentista brasileiro ao modelo do Estado de bem-estar social, tendo em vista ambos possuírem preocupações redistributivas com a atuação estatal, o que de fato é verdade. Além de serem relativamente contemporâneos, ambos partem da constatação de que a operação de um sistema de *laissez-faire* não obtivera sucesso em proporcionar uma alocação de recursos que atendesse às necessidades sociais, sobretudo do ponto de vista redistributivo, o que demandaria a ação pública. Todavia, a enquanto a teoria da economia do bem-estar-social foi desenvolvida na Europa Ocidental como uma forma de enfrentar alocações imperfeitas de recursos econômicos pelos mercados, o desenvolvimentismo é um fenômeno cujas preocupações são mais elementares, associadas à própria existência de mercados, infraestrutura e serviços básicos. Por isso, em que pese haver relações entre ambos, creio que sejam paradigmas distintos e como tal devam ser tratados. Essa orientação também me pareceu dominante na literatura, como se percebe das obras de FONSECA (2003), BIELSCHOWSKY (2004), e GENNARI e OLIVEIRA (2009).

possível utilizar a teoria das falhas de regulação para as discutir em função de ser uma consequência lógica dessa ter sido construída como contraponto à teoria das falhas de mercado. Não pretendi, assim, usar a antítese da possível genitora também para suas filhas, pois não há relação direta entre essas.

A razão de entender ser possível seu uso se restringe ao fato de os arranjos institucionais voltados para a regulação e financiamento do ensino superior privado no País refletirem em alguma medida as ideias das teorias das falhas de mercado empregadas, também, pelo Estado de bem-estar social. Assim, com BARDACH e PATASCHNIK (2016), não vejo impedimentos metodológicos para utilizar o ferramental das teorias que fundamentam as críticas a tal premissa visando a oferecer possíveis explicações a eventuais falhas no funcionamento desses arranjos.

Dito isso, inicio a etapa de análise de possíveis falhas de regulação com o exame comparativo dos propósitos que cada arranjo visou a implementar com os achados do capítulo 4. Relativamente aos dados quantificáveis, os comparei com as justificativas dadas para a reforma do sistema do ENC pelo sistema do SINAES, a fim de identificar tanto se os pressupostos utilizados para tanto efetivamente estavam presentes, a sugerir que o primeiro apresentaria problemas de operação, quanto a aferir se o segundo teria proporcionado mudanças distintas ou mais efetivas que os primeiros.

Nesse exercício, busquei traçar possíveis relações entre as ferramentas jurídicas utilizadas por um e por outro para tanto e os resultados atingidos, a permitir sugerir inferências para além de sua efetividade, como as seguintes: (i) arranjos com ferramentas de ação distintas atingiram resultados semelhantes; ou, então (ii) resultados divergentes. Esse conjunto de inferências é relevante pois ele serviu de subsídio para refletir sobre a validade das premissas jurídicas adotadas quando da criação de cada arranjo.

Relativamente aos elementos não quantificáveis, em especial quanto ao paradigma de avaliação adotado e o fato de ser, ou não, um processo global, insisti no emprego do método de análise dos instrumentos. Aos resultados encontrados no capítulo 4, apliquei o molde de análise institucional que construí no capítulo 3 e, depois, cotejei o resultado desse capítulo com aquele encontrado depois do exercício. A comparação dos moldes tem por propósito identificar diferenças de comportamento entre o arranjo descrito na norma e aquele encontrado na prática.

Depois desses exames, apliquei o ferramental das teorias das falhas de regulação para identificar hipóteses que pudessem explicar eventuais diferenças de comportamentos dos arranjos em questão. Depois, examinei os dados pertinentes e, ao fim, tentei traçar relações

que permitissem sugerir correlação entre os dados encontrados e as hipóteses previstas na literatura em questão, observadas as dificuldades já indicadas para estabelecer relações causais mais certeiras. Para ajudar nesse exercício, me vali também da pesquisa bibliográfica e mesmo de julgados do TCU e do Judiciário para tentar conectar eventuais achados com as mudanças que o direito promoveu a cada um desses arranjos institucionais.

Utilizei um procedimento semelhante para examinar os arranjos voltados a regular o acesso ao mercado. Nesse caso, como a mudança foi basicamente jurídica, estabelecer relações de causalidade direta foi um exercício menos penoso, embora não seja possível afastar totalmente possíveis causalidades remotas. Essas foram embasadas na comparação das análises dos capítulos 3 e 4 em cotejo com as hipóteses previstas nas teorias das falhas de regulação. Também da mesma forma, busquei elementos doutrinários e de julgados do TCU e do Judiciário para confirmar as referidas hipóteses e suas conexões com o direito.

Segui a mesma métrica para o financiamento, primeiro traçando conclusões gerais sobre a comparação entre os achados dos capítulos 3 e 4 e, na sequência, promovendo análise de dados que permitissem correlacionar esses achados com os casos de falhas de regulação previstos na literatura. As sugestões de causalidade, aqui, tentaram se ater às mudanças promovidas pelo direito no arranjo dos programas de financiamento público de estudantes matriculados em IES privadas e os resultados atingidos em termos de expansão de acesso, na tentativa de identificar quem foram os verdadeiros financiados e os impactos desses programas para o orçamento público e o mercado de crédito privado de ensino.

Em todos os elementos examinados, sejam da regulação ou do financiamento, busquei também avaliar em que medida as reformas conduzidas a partir de 2015 agiram sobre as eventuais falhas encontradas, de modo a oferecer um indicativo sobre sua possível remediação ou, então, apontar elementos que tendem a falhar novamente.

Finalmente, no último capítulo chego também à derradeira parte do estudo, concluindo a análise institucional de direito econômico proposta por COUTINHO (2016, p. 252). Nele, busco refletir sobre as (dis)funcionalidades identificadas ao longo das análises precedentes, visando a desafiar tanto as premissas jurídicas quanto as econômicas utilizadas pelos arranjos em que essas se verificaram, dedicando uma etapa do capítulo para cada uma delas.

Em ambas, a técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, destacando que, na primeira, a literatura examinada foi basicamente aquela de direito administrativo e econômico associada aos temas dos serviços públicos e da regulação de atividades privadas. Na segunda, a pesquisa se deu a partir das escolas de pensamento econômico, em especial utilizando teorias ora complementares e ora antagônicas entre si, como a neoclássica, as keynesianas, as

neokeynesianas, da economia institucional e do pensamento derivado dos escritos de Friedrich August von Hayek, associado a teóricos da escola austríaca.

Na última parte do capítulo 6, busco promover reflexões aos arranjos existentes a partir das premissas jurídicas e econômicas construídas nas duas etapas anteriores, na tentativa de oferecer possíveis alternativas para que o direito possa estruturar novos arranjos institucionais, ou reformar os anteriores, a fim de que sejam melhor aparelhados para perseguir os desafios de ampliar o acesso e elevar as qualidades do ensino superior brasileiro. Os achados dessa constam da conclusão, parte final do trabalho que, espero, também seja de alguma utilidade ao leitor.

7. CONCLUSÃO

O propósito primeiro da pesquisa, como expus ao longo da introdução, foi explorar como o direito econômico poderia contribuir para a construção de arranjos institucionais, no âmbito das funções de regulação e financiamento, que fossem mais bem aparelhados a oferecer respostas aos desafios de ampliar o acesso e elevar as qualidades do ensino superior privado no Brasil. Penso que a meta foi atingida.

Cabe, então, organizar os principais achados que essa pesquisa identificou e tratar de algumas questões que permanecem em aberto, as quais, espero, possam encontrar nessa reflexão inspiração e material para desaguar em novas investigações sobre o tema.

O primeiro elemento importante que merece destaque nessa conclusão final é a grande tensão que conduziu a presente pesquisa, marcando a evolução da regulação setorial, moldando e sendo moldada pelas dificuldades de financiar o sistema: o desafio de equilibrar a necessidade de ampliar o acesso a esse nível de escolaridade e o de incrementar a qualidade do ensino ministrado. A meu ver, é impossível compreender o setor sem essa chave de leitura à mão.

Como tentei deixar claro, essa tensão esteve presente já na abertura do mercado de ensino superior à iniciativa privada e permanece até os dias atuais. A primeira fórmula para lidar com ela foi criar regras que impusessem ao setor privado a obrigação de mimetizar o setor público caso quisesse ingressar e permanecer no mercado, marcando uma era de isomorfismo institucional que, à exceção de um breve período, perdurou até a edição da CF.

Uma vez que as limitações do erário não permitiam que os investimentos públicos acompanhassem a necessidade de expansão, a alternativa foi por deixar que o setor privado se encarregasse de proporcionar a ampliação do acesso, desde que à imagem e semelhança do setor público. E é nesse ambiente que a ideia de qualidade do ensino superior brasileiro surge como preocupação, mas de uma maneira bastante particular.

Isso porque a qualidade, durante todo o período em que vigorou a lógica do isomorfismo institucional, não pareceu ter sido empregada com a finalidade de desenvolver instrumentos de regulação ou de política pública voltadas para induzir as IES a desenvolverem uma infraestrutura satisfatória, qualificar seu corpo docente, investir em sua vocação e projeto institucional ou mesmo a incrementarem seus processos pedagógicos com vistas à melhoria das condições de aprendizagem das pessoas. Por outro lado, utilizou-se da fórmula da qualidade como uma espécie de válvula, a permitir ora flexibilizar os controles públicos ao exercício da atividade, ampliar a oferta e, assim, solucionando a demanda

reprimida em função da dificuldade de financiamento, e ora a permitir a ação diametralmente oposta.

Ocorre que a qualidade apenas poderia ser utilizada como ferramenta para aliviar essa tensão enquanto o Estado tivesse a prerrogativa de dizer o que seria um ensino de qualidade. Coube, assim, ao direito o papel de oferecer essa a solução para essa necessidade que perpassou os diversos paradigmas de economia política que explorei no trabalho, basicamente criando mecanismos para justificar a manutenção do monopólio na definição do conteúdo ministrado pelas IES e da acreditação da formação recebida pelos estudantes.

Mas isso mudou com a edição da CF e de toda a legislação correlata, que criaram um nem tão novo, mas muito mal compreendido, ambiente institucional para o ensino superior privado no Brasil. Foi isso que tentei mostrar ao longo do capítulo segundo dessa investigação. Talvez por se dar pouca atenção a esse pano de fundo é que a literatura que trata da regulação e financiamento do setor de ensino superior privado no Brasil parece não ter dado a devida importância à ruptura operada pela CF quando essa acolheu o Estado Avaliador como paradigma, estabelecendo, ainda, aquilo que denomino de direitos do ensino.

Foi por meio da CF que as IES assumiram o papel de protagonismo na definição das diferentes qualidades do ensino, desbancando o Estado dessa função. E, também aí, o direito teve o seu papel. Foi por meio de regras constitucionais que foram positivados os direitos do ensino, em especial: (i) a liberdade de ensinar (art. 206, II); (ii) a pluralidade de concepções didático-pedagógicas (art. 206, III); (iii) a coexistência de IES públicas e privadas (art. 206, IV); e (iv) a autonomia administrativa, de gestão financeira e organizacional (art. 207, CF).

Como contrapartida a tais direitos atribuídos aos mantenedores das IES, o Estado foi incumbido da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII), obrigação a ser efetivada mediante o desenvolvimento de ferramentas de avaliação que serviriam como instrumentos para condicionar o ingresso e a permanência das IES no mercado (art. 209, II).

Com o paradigma do Estado Avaliador, tanto o ingresso como a permanência no mercado também passaram a se orientar pela capacidade de as IES desenvolverem e implementarem seus próprios projetos, a partir de padrões mínimos de qualidade que viriam a ser criados por meio de regulação (DCN). No Brasil, portanto, não há e nem pode haver uma única receita de qualidade, mas sim tantas quantas forem as instituições, públicas ou privadas, atuantes no mercado, desde que cada uma dessas demonstre capacidade de incorporar o padrão mínimo a seu projeto e, ainda, o implantar de maneira satisfatória ao longo do tempo.

A partir daí a opção foi caminhar para o lado oposto do isomorfismo institucional, perdendo o Estado o papel de dizer a qualidade. A esse coube a obrigação de avaliar as diferentes qualidades e, com isso, o desafio de desenvolver instrumentos que fossem capazes de se projetar para uma infinidade de IES, inseridas em contextos bastante diferentes, e medir de que forma cada uma obteve, ou não, sucesso em desenvolver seus próprios projetos.

É uma lógica completamente distinta da anterior. E em função de sua adoção, há também o rompimento do monopólio da acreditação da formação ofertada pelas IES, que se transforma na acreditação da capacidade da IES em formar pessoas de acordo com os padrões mínimos estabelecidos. E, para obter essa chancela, a IES há de se sujeitar à regulação setorial que lhe permita ingressar e permanecer no mercado, na qual a avaliação ocupa papel central.

Esses movimentos reconfiguraram sobremaneira as interações entre o Estado e o setor privado no campo do ensino superior, o que, juntamente com a positivação dos direitos do ensino e a permissão da exploração da atividade com finalidade de lucro, constrói o ambiente propício ao desenvolvimento do capitalismo acadêmico que temos hoje na realidade nacional.

Mas é interessante de notar que essa mudança de cenário não alterou a permanente tensão entre ampliar o acesso ao ensino e elevar a qualidade da educação. De um lado, a adoção de processos empresariais no âmbito do ensino tem o condão de racionalizar a atividade, permitindo o aumento substancial da oferta de vagas e cursos, maior diferenciação de técnicas de aprendizagem, mais concorrência entre IES e, teoricamente, a redução do valor das mensalidades. De outro, pergunta-se que tipo de educação é ministrada pelas IES controladas por fundos de investimento, que crescem vertiginosamente baseadas em modelos de negócio bastante agressivos, e a que ponto os cortes de custos podem comprometer a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem. É esse o problema que o ambiente institucional trouxe.

Houve algumas tentativas de construir arranjos institucionais para enfrentar as derivações desse problema. Não cabe aqui descrever cada uma, para o que remeto ao capítulo terceiro, mas a conclusão a que cheguei a partir do exame pormenorizado desses arranjos foi que eles foram embasados em uma leitura jurídica bastante distinta do papel do Estado na interação do setor privado, conforme o paradigma de economia política que serviu de pano de fundo a sua construção. Nenhuma delas, a meu ver, compreendeu em sua complexidade as mudanças no ambiente institucional proporcionadas pela CF.

De um lado, o Sistema do ENC engatinhou em construir um modelo de avaliação mais robusto e, com isso, também pecou em não prever mecanismos eficazes para coibir o ingresso

e a permanência no mercado de IES que não tinham comprometimento com um projeto qualitativo sério, ainda que construído por si próprias. Deixou-se de avaliar.

Na vigência do SINAES, ocorreu fenômeno ainda mais preocupante. Uma vez que se criou um arranjo institucional bastante complexo destinado a viabilizar uma avaliação bastante ambiciosa, esse não conseguiu operar. Consequentemente, ele foi paulatinamente simplificado, com o uso indiscriminado de indicadores de avaliação voltados a identificar quais IES possuíam valores caros ao Estado e quais não, sancionando essas últimas com a inviabilidade de ingressar ou permanecer no mercado. A avaliação, assim, se tornou regulação.

Com isso, as discussões sobre as IES construírem um propósito próprio de atuação e investir energias (e recursos) em sua concretização, deu lugar a uma velha receita: de que a qualidade seria definida pelo Estado e, com isso, que também a esse caberia escolher os demais critérios para o exercício da atividade, como as condições de ingresso e permanência no mercado. A tese, assim, é que se fez por meio de regulação aquilo que o ambiente institucional superou, retornando à era do isomorfismo institucional e suprimindo das IES o protagonismo outorgado pela CF de criarem, pela diferença, as diversas qualidades do ensino.

Esse arranjo, no cenário do capitalismo acadêmico, tenderia a corresponder a um incentivo para que as IES deixassem de pensar em como estruturar processos realmente efetivos e buscar constantes incrementos, refletindo em como melhorar seus processos internos, como preconizado pelo SINAES. Por outro lado, o incentivo foi para que pensassem em formas de atender aos requisitos de permanência ao menor custo possível, elevando suas margens.

Essa lógica se refletiu também nas ferramentas de ingresso e permanência no mercado, retomando o racional de que bastaria atender aos critérios impostos pelo Estado para continuar a exercer a atividade, independentemente de estarem alinhados às vocações das diferentes IES.

O condicionamento da atividade ao atendimento de critérios de necessidade social, como tentativa de induzir a livre iniciativa a trabalhar pela redução das desigualdades, acabou por reviver a lógica de que o ensino é uma atividade sob a titularidade do Estado, e não exercida por particulares por direito próprio. Esse racional chegou a seu ápice com o Mais Médicos, arranjo cuja estrutura jurídica é basicamente a de um serviço público concedido, inclusive no que toca a condicionar o exercício da atividade à necessidade de pagamento ao Poder Público para que possa ser exercida (outorga). O incentivo, aqui, poderia ser o de

oferecer mais (investimentos e contrapartida ao SUS) do que oferecer melhor (projeto de ensino).

No campo do financiamento, vigeu lógica em todo semelhante. Muito embora nos dois paradigmas de economia política examinados se tenha privilegiado a construção de parcerias entre o setor público e privado, ao longo do novo desenvolvimentismo a expansão das renúncias fiscais e da oferta de financiamento público a estudantes no contexto do Prouni e do FIES pareceram constituir também uma parcela substancial da receita das IES, sobretudo mantidas por grupos educacionais com fins lucrativos. Novamente, segundo defendo, esteve presente nos arranjos o risco de fomentar comportamentos oportunistas, descolados do propósito da CF de evitar o dispêndio de recursos públicos com IES comprometidas com o lucro.

Identifiquei, com isso, um problema jurídico.

Ao examinar os dados coletados a partir da pesquisa empírica, de uma forma geral, não identifiquei indícios de que as justificativas de natureza econômica dadas para a substituição do arranjo institucional do sistema do ENC pelo do SINAES, tanto na regulação quanto no financiamento, tenham se verificado na prática.

No âmbito da avaliação, foi possível visualizar que boa parte das pretensas deficiências do sistema do ENC que justificaram sua substituição pelo SINAES, em verdade, vinham sendo superadas de maneira espontânea e alinhada às preferências do público, em um sistema com maior liberdade de flutuação dos vetores que organizam a oferta e a demanda pelos serviços. Não havia, assim, necessidade econômica (ineficiência) para alterar um por outro.

Por outro lado, a construção de um sistema extremamente complexo como o SINAES para oferecer uma efetiva avaliação formativa encontrou enormes desafios para se implementar de maneira efetiva. Ao fim e ao cabo, acabou por criar uma série de mecanismos de controle que nada avaliam e apenas servem a identificar quais IES estão alinhadas à noção de qualidade estatal e quais não, sustentando sanções àquelas não alinhadas.

O mesmo aconteceu com as ferramentas de ingresso ao mercado. À medida que a definição de algumas das condições da oferta foi gradativamente passando das IES ao Estado, sob o argumento de reduzir desigualdades regionais, menos vagas foram abertas nos chamados vazios assistenciais. Com isso, a justificativa de que a desigualdade era fruto da inexistência de medidas indutivas se revelou um verdadeiro paradoxo, assim como a lógica de que só um regime jurídico pautado pelo planejamento central se prestaria a oferecer uma solução.

Quanto ao financiamento, a expansão desmedida de crédito público mediante a ampliação da elegibilidade ao FIES, não apresentou um crescimento proporcional na taxa líquida de matrículas e, aparentemente, também não expandiu em igual proporção a inclusão daquelas classes menos favorecidas no ensino superior. De acordo com os indícios que coletei, essa forma de agir se tornou um mecanismo de financiamento das próprias IES que, dependentes, sofrem economicamente com a recente desidratação do programa e reproduzem os modelos qualitativos impostos pelo Estado como forma de permanecer no mercado.

Essas análises permitiram algumas conclusões importantes. Primeiro, no sentido de que o direito foi utilizado como justificativa para sustentar a necessidade de prevalência de visões antagônicas sobre as obrigações do Estado em regular e financiar o setor de ensino superior privado e, ainda, como ferramenta para estruturar arranjos institucionais tanto do período neoliberal e do novo desenvolvimentismo.

Em segundo lugar, que a insistência em defender a titularidade pública, a característica da educação enquanto bem público e a necessidade de sujeitar as IES a um *accountability* social se deu muito mais em função desse apego pelas premissas jurídicas do que por uma preocupação fundada em elementos empíricos (econômicos) que sugerissem ser essa uma forma de promover a realização dos objetivos de ampliar o acesso (de forma sustentável) e melhorar as qualidades da educação de forma mais eficaz.

A terceira conclusão dessa etapa veio a partir do exame das reformas ocorridas a partir de 2016. Essas, segundo entendo, adotaram uma perspectiva essencialmente econômica e pragmática, de estancar a sangria das contas públicas e melhorar a eficiência nos resultados, o que é positivo. De uma forma geral, a meu ver, as reformas promoveram um alinhamento dos arranjos com o ambiente institucional do setor, sobretudo no campo do financiamento.

Entretanto, ao fazê-lo, os reformistas parecem ter esquecido que as obrigações que a CF atribuiu ao Estado no âmbito do ensino superior privado não foram poucas e não podem ser negligenciadas, sobretudo no contexto da avaliação enquanto elemento central da regulação. A desburocratização, mediante decretos e atos normativos, visando a dar alguma mobilidade ao sistema pouco operante do SINAES, transferiu ao MEC/SERES atribuições que a legislação ordinária conferiu às IES e ao CNE.

Além disso, permitiu flexibilizar as avaliações *in loco* e não ofereceu nenhuma alternativa para tornar as auto avaliações e avaliações internas mais efetivas. Isso, aliado à tendência de abandonar o uso indiscriminado dos indicadores institucionais como ferramenta, tende a fazer com que o setor privado opere com pouca ou nenhuma avaliação, o que é justamente o oposto do que determina a CF e a legislação infraconstitucional.

Ou seja: as reformas atacaram os sintomas, mas não aquilo que acredito ser o real problema. Utilizaram o direito como ferramenta para movimentar a parte operacional dos arranjos, o que pode até ser uma solução paliativa para seguirmos adiante, mas não abandonaram as premissas jurídicas que os construíram e não reviram essas leituras, que é justamente o que proponho com a tese.

Nesse mesmo sentido, as recentes iniciativas que acenam com uma possível autorregulação do setor também me parecem flertar com a inconstitucionalidade, na medida que o art. 209 da CF, a meu ver, não deixa dúvidas sobre a necessidade de ser do Poder Público a obrigação de avaliar e autorizar a presença privada no setor – ainda que, como defendo, possa se valer de outras ferramentas para tanto que não o exercício direto como é atualmente.

Novamente, parece haver um descolamento com o ambiente institucional do setor. Isso preocupa porque todo o esforço de construir novos arranjos pode conduzir a litígios, dificultando sua implementação, como ocorreu no caso do Mais Médicos, por exemplo.

Esses diagnósticos me convenceram que, além de repensar as ferramentas de regulação e como o direito pode contribuir para estruturar novos arranjos, há também a necessidade de fazer uma releitura jurídica do ambiente institucional para entender quais são as obrigações públicas e as prerrogativas das IES no âmbito do ensino superior, tarefa que ficou para o último capítulo. Mas, as análises empreendidas mostraram também que de nada adiantaria replicar a receita de construir arranjos da torre de marfim, sem revisitar as possíveis causas dos problemas de percurso em trazer à realidade os propósitos que levaram à sua adoção.

E, nesse exercício, o exame à luz da teoria das falhas de regulação que executei no capítulo quinto permitiu identificar diversos pontos de convergência com os achados do capítulo quarto, sugerindo que a funcionalidade dos arranjos pode ter sido afetada por razões tanto jurídicas quanto econômicas, igualmente relevantes para este estudo.

Na avaliação, me parece que os indicadores tiveram a exclusiva função de dar (alguma) funcionalidade ao sistema, modificando atribuições, competências, processos e procedimentos, sem modificar a legislação e solucionar a questão. Para tanto, foi necessário retomar lógicas jurídicas para defender que, como a educação seria um bem público e o ensino uma atividade sob a titularidade pública, caberia ao Estado definir, por regulação, quais seriam os critérios para ingresso, permanência e, ainda, quais os valores consistiriam na medida de qualidade. As mudanças, assim, teriam amparo e mais, derivariam diretamente dos comandos da CF.

Por isso, os achados de pesquisa sugerem que o direito foi empregado como subterfúgio para solucionar um problema prático, sobretudo da falta de capacidades institucionais para realizar a promessa do SINAES. Uma vez aberta essa caixa de pandora, essa justificativa passou também a autorizar a imposição de comportamentos por parte do Estado às IES no contexto da avaliação institucional e de cursos, dando azo às demais falhas de regulação descritas, em especial o conflito de agência.

No campo da regulação de ingresso e permanência no mercado, pareceu que um regime jurídico orientado pela livre iniciativa poderia ser muito mais eficiente em promover medidas de interesse público e objetivos redistributivos do que aquele dos serviços públicos, como foi o adotado no Mais Médicos. Inclusive, os dados sugeriram que a criação de um regime em todo semelhante ao de serviço público pode também atingir resultados não desejáveis à sociedade, como ocorreu com a criação de monopólios e os estímulos à elevação do valor das mensalidades em virtude de obrigar as IES a instalarem cursos em localidades remotas, sem docentes e sem infraestrutura para realizar atividades práticas.

Aliando a isso o fato de que tais cursos seriam prioritariamente financiados pelo FIES, chega-se à situação de que o Estado subsidiaria cursos mais caros e de qualidades discutíveis, quando os mesmos recursos poderiam ser empregados em investimentos diretos ou então para financiar um maior volume de estudantes em IES localizadas em locais com maiores condições, contribuindo em maior medida para ampliar o acesso, segundo penso.

Esses achados de pesquisa revelam ser difícil sustentar haver um único regime jurídico para determinada atividade econômica, ao menos se considerada a maximização do direito fundamental a ela subjacente. Fosse isso verdade, seria o caso então de concluir que as pessoas estariam obrigadas a conviver com um regime que diminuísse as possibilidades ter acesso ao ensino, simplesmente em função desse dever ser o de serviço público que atrairia consigo determinadas consequências (titularidade, tarifa, continuidade, etc.), por alguma regra que decorra de seu nome ou de sua natureza *a priori*. Isso, a mim, não faz qualquer sentido.

Já o exame dos arranjos do financiamento permitiu visualizar que a ampliação de gratuidade sem critérios possui custos altíssimos, que inclusive inviabilizam políticas setoriais, comprometendo as próprias gratuidades. Os recursos para expandir a oferta direta do serviço de ensino, aparentemente, foram vítimas da elevação desmedida de gastos com o FIES, orientada pela lógica de que a educação é um bem público e, como tal, haveria de ser integralmente financiada pelo Estado. Um dos resultados dessa lógica, por exemplo, é o contingenciamento de gastos que se verifica em diversas instituições públicas na atualidade, prejudicando atividades de pesquisa, extensão e mesmo do ensino regular.

Para além desse ponto sensível, a escolha pela expansão desmedida do FIES se mostrou também desconectada com a realidade *rent-seeking*, que é inerente ao capitalismo acadêmico. Como resultado, não apenas o programa se tornou uma fonte de financiamento de IES como, também, desidratou o mercado de crédito privado de ensino em função do efeito *crowding-out* decorrente dos elevados subsídios públicos ao programa.

A grande conclusão dessa etapa, segundo entendo, foi a de que é preciso aceitar, compreender e trabalhar com o paradigma do Estado Avaliador ou, então, modificar o ambiente institucional na tentativa de alterar a realidade, via emenda constitucional. O que acontece no mundo real não pode ser negligenciado para viabilizar a escolha por um ou outro arranjo institucional mais alinhado ao paradigma de economia política vigente.

O direito, portanto, não pode se prestar a servir de pretexto a justificar uma ou outra abordagem, como penso ter ocorrido ao longo de todos os arranjos que integraram essa pesquisa. Ele precisa, ao mesmo tempo, preservar os núcleos fundamentais dos direitos do ensino que foram construídos a duras penas a partir da CF, sendo também moldado como uma tecnologia que autorize a refletir sobre o melhor regime de exercício da atividade, sempre com os olhos focados no pragmatismo de maximizar os direitos fundamentais a ela subjacentes: ampliar o acesso ao ensino e elevar as qualidades da educação do País.

E, nesse desafio, não basta repetir referenciais econômicos empregados na construção dos arranjos institucionais que já se mostraram insuficientes a tais desafios. É necessário os substituir por outros mais alinhados com as dinâmicas do capitalismo acadêmico, que é a realidade vivenciada no Brasil atualmente. Ignorar o mundo real no momento da concepção ou reforma do arranjo institucional não parece ter outro destino senão contribuir para sua pouca ou nenhuma eficácia, em prejuízo aos propósitos que deveriam orientar sua concepção.

E foi com essa bagagem que cheguei à parte final do trabalho. Nela, conclui ser necessário se desapegar daquilo que denominei de mitologias jurídicas do ensino superior no Brasil, nomenclatura que emprestei de Paolo Grossi para apontar justamente o fenômeno de o direito ser frequentemente utilizado como um óbice a rupturas institucionais.

Levando em consideração que a titularidade pública sobre a atividade, bem como a existência de um regime jurídico único, de direito público, para a organizar, foram os dogmas empregados para construir, justificar e se negar a alterar os arranjos examinados, foi necessário revisitar essas premissas e verificar se seriam aplicáveis à atividade. E, para isso, fiz um mergulho vertical nos fundamentos da teoria dos serviços públicos, os aplicando às características do setor de ensino superior privado no País. Ao menos nesse caso, não me

parece haver fundamento jurídico para sustentar pela existência da titularidade e do regime único.

A uma, porque salvo interpretações muito pontuais, predomina o entendimento de que o ensino é uma atividade exercida pelos particulares por direito próprio, independentemente de delegação estatal. A própria previsão constitucional à multiplicidade de prestadores, em função da necessária coexistência entre IES públicas e privadas, aliada à liberdade de ensinar e à livre iniciativa ao segmento privado no setor, também não deixam dúvidas de que a titularidade pública nesse mercado realmente não encontra amparo algum na realidade ou na CF.

A duas, pois o fundamento para a manter categorizada como “serviço público social” é, única e exclusivamente, a necessidade de impor condicionamentos a seu exercício no regime privado, em função da relevância do direito fundamental subjacente à atividade: a educação. Ou seja, o fundamento é viabilizar a regulação. Ocorre que a função regulatória do Estado pode ocorrer sobre quaisquer atividades econômicas, aí incluído o ensino, de modo que não parece fazer sentido algum que se denomine a atividade de serviço público para justificar a regulação.

O ponto central do desafio de compreender quais os contornos jurídicos para o exercício do ensino superior privado, segundo defendo, não é envidar esforços para categorizar a atividade em uma ou outra “caixa” pré-concebida. É, por outro lado, o de entender quais seriam os núcleos essenciais das liberdades que a CF conferiu ao setor e moldar a regulação para, sem os ferir, maximizar os direitos fundamentais associados à educação. Muito embora não haja direitos absolutos, segundo o que defendo na tese, a regulação sobre o ensino superior privado não pode ser imposta de maneira compulsória à custa de sonegar direitos básicos previstos na CF às instituições de ensino, ao menos sem que haja reformas ao texto constitucional.

E aqui é importante já fazer um esclarecimento: não defendo que não possa haver regulação destinada a promover objetivos redistributivos associados a tais núcleos essenciais. Defendo que, se for essa a opção do administrador público, as ferramentas regulatórias para tanto, associadas a esses núcleos, devem se distanciar daquelas tradicionais de comando e controle, que impõem a adoção de determinados comportamentos de maneira compulsória.

Defendo que a regulação, por exemplo, não pode ser tal a ponto de ignorar o comando constitucional de que haverá liberdade de ensinar, bem como de organização didático-pedagógica, administrativa e gerencial para, em seu lugar, determinar que as IES adotem, compulsoriamente, um determinado modelo de regime de trabalho para seus colaboradores,

ou que seus docentes, necessariamente, devam ter tal ou qual titulação. Ao menos não sob a justificativa de que isso seja necessário para garantir a qualidade. Condicionar o exercício da atividade à observância desses critérios definidos pelo Estado, sob esse argumento, como ocorreu a partir do emprego dos indicadores avaliativos, a meu ver, viola o núcleo essencial das liberdades do ensino e, por isso, não parece viável que seja imposto.

Isso não significa, por outro lado, que o Estado não possa criar ferramentas para incentivar a adoção de um ou outro perfil por parte das IES, inclusive se utilizando do financiamento público para tanto. Seria possível, assim, optar por financiar estudantes que estejam matriculados em um ou outro tipo de IES, por exemplo, mas não ameaçar a continuidade das atividades daqueles que não optarem pelo modelo escolhido, sob a justificativa de não terem qualidade. Admitir que isso fosse possível, a meu ver, representaria aceitar o retorno ao modelo anterior à CF, com todas as implicações já descritas.

Ora, o elemento escolhido pela CF para relativizar a liberdade de ensinar foi a capacidade das IES demonstrarem ter qualidade para ensinar aquilo que desejam ensinar, na forma da legislação educacional vigente, que demanda incorporar padrões mínimos criados pelo CNE. E, segundo defendo, é essa a baliza que deve orientar a regulação a ser observada de maneira compulsória, com impactos nas possibilidades de ingressar ou permanecer no mercado.

Como consectário lógico dessa leitura, também concluí ser necessário conceber a autorização ao exercício da atividade não como uma outorga de serviço público, como muitos (e o próprio MEC) ainda defende. Se admito que o particular já tem um direito preexistente ao exercício da atividade de ensino superior, a autorização não pode ter papel constitutivo desse direito, mas eminentemente declaratório. Essa declaração, por sua vez, terá como objeto confirmar que a IES cumpre satisfatoriamente com o desafio de se estruturar para incorporar à os critérios mínimos de qualidade vigentes (sobretudo as DCN), seja pela adequação de seus projetos a tal fim, na análise em perspectiva que ocorre por ocasião do credenciamento institucional ou da autorização para os cursos, seja pela comprovação de sua efetividade em os atingir, quando do recredenciamento, reconhecimento ou renovação do reconhecimento.

A autorização, segundo defendo, assume as características de ato de liberação de atividade econômica, para empregar a terminologia de uso corrente pelas novas legislações que tratam do tema, em especial a Lei nº 13.874/2019. Novamente, entendo que admitir essa conclusão não implica negar a possibilidade de a autorização também poder ser instrumentalizada para buscar objetivos redistributivos, como o de reduzir desigualdades regionais preconizado pelo Mais Médicos, por exemplo.

Ocorre, segundo defendo, que isso poderia ocorrer apenas de maneira facultativa ao regime de livre iniciativa calcado pelo exame de critérios qualitativos. Com isso, o desafio do Poder Público, parece-me que seria o de construir arranjos institucionais que criassem incentivos para os particulares atuarem como promotores de objetivos redistributivos, seja os atrelando ao acesso a fontes de financiamento público, seja por meio da desburocratização de procedimentos, regimes jurídicos ou tributários mais atrativos, ou quaisquer outras ferramentas que se revelem oportunas ao gestor público correspondente, a partir de uma análise criteriosa.

O papel da avaliação na regulação é, portanto, fundamental. E, nesse sentido, cabe ao Estado desenvolver ferramentas que se distanciem das de impor comportamentos, atuando, preferencialmente de modo cooperativo, para que as IES possam incrementar seus processos internos, suas auto avaliações e visando a que desenvolvam métodos de interagir entre si e com o Poder Público, melhorando as diferentes qualidades da educação no País.

O abandono das mitologias jurídicas da titularidade pública sobre a atividade, que tem um único regime jurídico e, ainda, de que a educação é um bem público, permite se desapegar de alguns “artigos de fé” a elas atrelados. O principal é que admitir o ensino superior privado como atividade sujeita à regulação não afasta a importância da interação estatal com a atividade.

Consequentemente, não há mais que se interpretar essa interação dentro da lógica binária e maniqueísta de regular ou “liberar geral”, permitindo olhar para aquilo que realmente importa: como construir arranjos institucionais que efetivamente possam gerar ganhos de efetividade na ampliação do acesso ao ensino e elevação das qualidades da educação no Brasil.

É esse, a meu ver, o papel do direito econômico no âmbito do ensino: oferecer os meios para implementar respostas institucionais às perguntas capazes de gerar avanços para elevar o acesso e as qualidades, e não amparar o uso de categorias jurídicas anacrônicas que pouco ou nada contribuem para entender a realidade e a modificar de maneira positiva.

Na avaliação, penso que essas se sintetizam em como construir ferramentas que permitam associar as capacidades institucionais do Brasil com os desafios de promover uma miríade de diferentes qualidades de ensino de uma maneira realista, reforçando a importância das IES nesse processo. No âmbito do ingresso e permanência no mercado, como a regulação poderia, concomitantemente, incentivar o constante aperfeiçoamento de suas técnicas e eficácia com o desenvolvimento de ferramentas que cooperem com as IES para que todas criem e implementem efetivos projetos de contínua elevação qualitativa, consequentemente

impedindo a atuação daquelas que não se comprometerem a tanto. Quanto ao financiamento, como diversificar as fontes para, ao mesmo tempo, alavancar os investimentos diretos no setor e aproveitar sinergias público-privadas para realizar objetivos de ampliar o acesso, tanto de um maior número de pessoas quanto daquelas que são excluídas desse nível de escolaridade.

Esses desafios, como indiquei no texto, passam pelo repensar das lentes econômicas utilizadas para moldar a regulação que nasce a partir da moldura jurídica descrita anteriormente.

Basicamente, pareceu-me que tanto os arranjos institucionais construídos sob o paradigma de economia política do neoliberalismo quanto do novo desenvolvimentismo foram construídos a partir da lógica de que seria possível ao Estado, pela ação direta ou indireta, prever os acontecimentos futuros e interagir com elementos isolados do processo de mercado para obter determinados resultados, antevistos pelo regulador. Esse racional não me parece explicar a realidade de um setor dinâmico e heterogêneo como o do capitalismo acadêmico.

Como a pesquisa identificou, o processo de fragmentação de cursos, o desenvolvimento de iniciativas no âmbito do EAD, a interação dos processos de ensino e aprendizagem com ferramentas tecnológicas ocorrem em uma velocidade surpreendente e se manifestam de maneira diferenciada a depender de cada localidade. O mesmo se passa com as formas de organizar a oferta de bolsas ou prover financiamento para o setor, que se modificam conforme as necessidades de cada grupo, classe social e localidade. A meu ver, isso faz com que seja impraticável desenvolver um modelo de regulação ou mesmo de financiamento que tente acompanhar toda essa realidade antevendo comportamentos, proibindo condutas e normatizando as consequências de cada um desses imprevisíveis acontecimentos.

Da mesma forma, parece-me que nutrir a crença de que esse sistema heterogêneo e complexo do capitalismo acadêmico haveria de possuir um estado de equilíbrio, com condições de competição perfeita, soa no mínimo ingênuo. Mais ainda me parece ser acreditar que a ação isolada sobre uma ou outra variável tende a conduzir esse sistema a um determinado estágio desejável, ignorando que as reações dos diferentes atores são incertas e imprevisíveis *a priori*.

Disso não decorre, necessariamente, a conclusão de que se deva abdicar da ação pública sobre o setor de ensino, seja na regulação ou no campo do financiamento. Isso, segundo defendo na tese, não seria nem uma possibilidade à vista da conformação jurídica da CF, em especial do art. 206, art. 208 e art. 209. Adotar tal leitura significa, por outro lado,

permitir o emprego de premissas econômicas mais conectadas com essa realidade dinâmica no desafio de construir arranjos institucionais destinados a interagir com um setor em constante mutação.

Por isso é que me pareceu necessário incorporar aos referenciais teóricos da nova economia institucional outros, que levem em consideração a difusão do conhecimento e flexibilizem a lógica da análise de equilíbrio. Trata-se de uma forma diferente de observar as mudanças no setor por aquele que construirá a regulação setorial, adotando o individualismo metodológico como regra, para não se ignorar que o conhecimento sobre as reações do mercado não é uno e se produz casuisticamente conforme cada realidade; e, ainda, substituindo a análise de equilíbrio pela de processos de mercado, que incorpora as distintas e constantes interações entre os variados agentes que atuam no setor de ensino superior privado.

Na prática, isso significa criar arranjos institucionais que privilegiem as capacidades das IES incrementarem seus próprios processos, e não que as forcem a adotar comportamentos únicos, estabelecidos *a priori* por um planejador central, como ocorreu com os indicadores de avaliação do SINAES.

Da mesma maneira, incorporar o paradigma proposto tem como consequência privilegiar que as IES desenvolvam as melhores maneiras de ofertar o serviço, atentas às peculiaridades de cada localidade, e não interferir sobre elementos isolados da oferta a partir de previsões econômicas que, como no caso do Mais Médicos, podem se revelar equivocadas.

Finalmente, implica que, nesses arranjos, há que se dar prevalência a soluções que maximizem as oportunidades de escolha dos agentes econômicos, tanto sobre os tipos de IES em que desejam estudar como na forma como custear esses serviços, reconhecendo-se o papel central de todos os agentes nesse processo.

O exercício que fiz na última parte do trabalho foram tentativas de demonstrar ser possível moldar o direito econômico de modo diferente daquele imposto pelas mitologias jurídicas do ensino superior privado. Uma vez possível, também me pareceu ser conveniente que adote outros referenciais econômicos, os quais, segundo creio, são mais aderentes à realidade do capitalismo acadêmico. Não cabe nesse momento recordar cada uma delas, mas explorar os encaminhamentos que elas propõem.

Inicialmente, creio que o repensar da estrutura institucional é uma necessidade. A pesquisa sugere que a constante concentração das atribuições regulatórias no âmbito do MEC e da SERES, com o paulatino esvaziamento do CNE, abre espaço para a ocorrência de uma série de falhas de regulação. Uma forma de as evitar seria que as decisões regulatórias para o

setor pudessem ser tomadas por um órgão colegiado, com independência funcional e que agisse visando a transmitir a mensagem de um verdadeiro compromisso regulatório.

Independentemente de uma alternativa como essa vir a ser adotada, parece que um novo desenho para a avaliação é ainda mais urgente. Ocorre que, diferentemente do que propõe o PL 4372, penso que a avaliação haveria de privilegiar uma estrutura institucional envolvendo agências de acreditação independentes atuando de forma descentralizada e que fossem elas próprias acreditadas pelo Poder Público, nos moldes, do que ocorre com a de auditoria independente de companhias abertas o Brasil, por exemplo.

Atualmente, discutem-se mudanças ao marco regulatório do ensino superior que não caminham nessa linha. Propor uma autorregulação do setor, como a atualmente aventada pelo MEC, parece-me impraticável. Se, de um lado, caminhar-se-ia para intensificar as iniciativas de desburocratizar o setor, visando a solucionar o gargalo das capacidades institucionais e permitindo que se tornasse ágil e mais aderente à realidade do capitalismo acadêmico, corre-se o risco de incidir em erros do passado, tornando cada vez mais frágeis os mecanismos de avaliação. Segundo penso, deve-se caminhar na direção oposta, desenvolvendo ferramentas que oportunizem uma verdadeira avaliação do setor, embora descentralizada e focada em obrigar as próprias IES a manterem o foco na implementação de melhorias a seus próprios projetos.

Para tanto, não me ocorre outra maneira que desenvolver iniciativas que não dependam exclusivamente do Poder Público, como é o modelo atual. As dificuldades de implantação do SINAES revelaram que as capacidades institucionais do estado brasileiro não conseguiram oferecer respostas satisfatórias para o desafio de avaliar a miríade de IES e suas qualidades, de modo que não me parece haver razões para insistir nessa opção. De outro lado, a experiência internacional e mesmo a interna sugerem que alternativas como a proposta, sobretudo para a etapa de avaliação externa, podem oferecer melhores respostas institucionais, sobretudo se refinado o canal de diálogo e cooperação entre o Estado Avaliador e os entes descentralizados.

A escolha pela proposta trabalhada, de implementar auditorias nos moldes das auditorias independentes para proporcionar acompanhamentos constantes a partir de critérios definidos pelo regulador da atividade, importa menos. A reflexão que esse trabalho buscou trazer, a partir do exemplo, é que pensar fora das caixas tradicionais é juridicamente possível e economicamente desejável, o que, segundo penso, é justamente o papel do direito econômico.

Por isso é que fiz questão de sugerir uma série de possibilidades, o que serve apenas para evidenciar que a única opção inviável é permanecer inerte face aos resultados insatisfatórios que o SINAES, ao longo de anos, oferece à sociedade brasileira em termos de elevação das qualidades da educação no País e produção do diferente.

Cabe ao gestor público enfrentar o desafio de, a partir de uma criteriosa análise, criar uma solução que possa devolver às IES o protagonismo em escolher seus próprios destinos, com a cooperação do Estado Avaliador. E urge tomar alguma providência para atingir tal finalidade, de maneira séria e comprometida com a elevação das qualidades do setor, evitando a captura regulatória ou a adoção de medidas utilitaristas desconectadas com as finalidades do ambiente institucional da CF.

Nesse contexto, o emprego de ferramentas baseadas na economia comportamental de forma adicional à avaliação compulsória, baseada em construir ferramentas para as IES desenvolverem suas próprias competências e aperfeiçoarem seus processos, também poderia gerar incentivos para a promoção de comportamentos tidos como desejáveis pelo Estado.

O racional de substituir medidas compulsórias por outras, menos interventiva e baseadas em incentivos, se aplica totalmente à regulação visando à promoção de objetivos redistributivos. Segundo defendo, criar regimes de serviço público excludentes daqueles de livre iniciativa privada no âmbito do ensino é contrário ao art. 209, *caput*, da CF e, não bastasse isso, essa alternativa se revelou um verdadeiro paradoxo da regulação. Isso porque provocou resultados literalmente opostos aos pretendidos, a revelar que a concomitância entre iniciativas de investimento direto, regimes públicos e privados tende a ser um melhor caminho para atingir a ampliação do acesso a esse nível de escolaridade.

É uma conclusão bastante singela, o que cria ainda mais perplexidade sobre a razão pela qual ainda não houve uma mudança no arranjo institucional que, nitidamente, se revela incapaz de cumprir com as promessas que justificaram sua adoção. Se a escolha será pela oferta direta nos vazios assistenciais, por criar regimes de serviço público alternativos ou, como entendo, incrementar os incentivos para que IES optem por se deslocar a tais localidades de maneira voluntária, novamente é de menor importância. O que não parece ser viável é insistir na manutenção de uma ferramenta repleta de inconvenientes e que representa um verdadeiro retrocesso tanto à melhoria das qualidades quanto ao incremento do acesso ao ensino, pois não há razões jurídicas ou econômicas para tanto, como tentei expor ao longo do texto.

E é na mesma linha a última conclusão que extraí desse trabalho, no sentido de ser urgente construir mecanismos que permitam diversificar as fontes de financiamento privado

aos estudantes que não têm condições de custear seus estudos com capital próprio. Uma simples mudança legislativa, a permitir que as próprias IES possam adotar planos alternativos de pagamento envolvendo a cobrança de juros, ainda que em patamar a ser regulado, é algo demasiado simples para não ter sido adotado até o momento.

Ora, o direito econômico permite construir uma solução que, de um lado, obrigue as IES a manter um regime geral de oferta, sem juros, atrelado a outro, alternativo, que permita cobrar os custos de capital envolvidos na concessão de financiamentos privados pelas próprias instituições, que são as maiores interessadas em ter um estudante financiado e garantir a demanda por seus serviços por meio de um arranjo financeiro. Isso permitiria desenvolver mercados, fomentar parcerias entre diferentes agentes econômicos e, mais que isso, oferecer uma opção de acesso aos alunos que não têm outros meios de estudar.

Paralelamente, defendo ser possível também pensar em alternativas envolvendo o uso intensivo de tecnologias para fomentar um mercado de crédito estudantil privado que, no País, foi desidratado com a elevação da oferta de financiamento público a juros altamente subsidiados. A experiência adquirida no Brasil com o uso de *sandboxes* aplicadas às chamadas *fintechs* talvez também possa contribuir para o repensar dessas alternativas de financiamento.

Cada uma das possibilidades aventadas decorre da certeza de que deve haver regulação e financiamento público (aos estudantes) do ensino superior privado. O exercício dessas funções, contudo, deve ser feito com os olhos postos na realidade brasileira, a partir de um direito econômico desapegado de mitologias jurídicas e comprometido com reconstruir arranjos institucionais voltados para ampliar o acesso e elevar as qualidades da educação nacional. Muitas outras alternativas podem advir desse exercício, abrindo novos flancos de pesquisa que, espero, possam encontrar nesse trabalho um incentivo para se desenvolver.

Como gostaria de compartilhar com o leitor que me acompanhou até aqui, a importância dessa tese é pura e simplesmente abrir algumas portas e mostrar ser juridicamente possível pensar em caminhos diferentes. Isso por meio de modestas reflexões calcadas na realidade econômica do setor e na premissa de que o direito, como todas as demais tecnologias envolvidas na oferta de produtos ou serviços, deve evoluir com o exclusivo propósito de melhorar as condições de vida das pessoas. Parece ser tempo de o direito econômico brasileiro ser efetivamente empregado para esse fim, ainda que esse processo possa ser marcado por dores do crescimento, erros e acertos. Impossível é se conformar com as falhas e não tentar avançar.

REFERÊNCIAS

ADLER, Matthew D. *Well-Being and Fair Distribution: Beyond Cost-Benefit Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. Protagonismos Instáveis dos Princípios de Regulação e Interfaces Público/Privado em Educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1137-1156, out.-dez. 2010.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Serviços Públicos: doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

AGUILLAR, Fernando Herren; DE LIMA, Renata Mantovani. Serviços Educacionais são Serviços Públicos? In COUTINHO, Diogo R.; DA ROCHA, Jean-Paul Veiga; SCHAPIRO, Mario G (Coord.) *Direito Econômico Atual*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 159-176.

AHDIEH, R. B. The Visible Hand: Coordination Functions of the Regulatory State. *Minnesota Law Review* (2011), v. 95, p. 578–649.

ALEMANNIO, Alberto; SPINA, Alessandro. Nudging Legally: On the Checks and Balances of Behavioral Regulation. *The Jean Monnet Program in cooperation with Instituto di Recerche Sulla Pubblica Amministrazione*. Jean Monnet Working Paper 06/13. New York: NYU, 2013.

ALESSI, Renato. *Le Prestazione Amministrative Rese ai Privati*. Milano: Giuffrè, 1956.

_____. *Principi di Diritto Amministrativo*. V. 1. Milano: Giuffrè, 1974.

ALMEIDA JUNIOR, Antônio Ferreira. Enquanto se Espera Pelas Diretrizes e Bases. *Revista de Direito da UFPR*, v.1, Curitiba, 1953. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6167/4398>>. Acesso em: 19.5.2018.

ALLEN, Garth. *The Advance of Academic Capitalism in The Twenty-First Century: an economic and philosophical account of the challenges facing the university today*. New York: The Edwinn Mellen Press, 2013.

ALTBACH, Philip; REISBERG, Liz; WIT, Hans de (Org.). *Responding to massification: differentiation in postsecondary education worldwide*. Boston: Sense Publishers, 2017.

ALTBACH, Philip; REISBERG, Liz; RUMBLEY, Laura (Org.). *Trends in Global Higher Education*. Boston: Sense Publishers, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDRADA, José Bonifácio Borges de. A Constituição de 1988 e a liberdade de ensino. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 29, n. 113, janeiro-março 1992. P.149-153.

ANDRADE, Cássio Cavalcante. *Direito Educacional: interpretação do direito constitucional à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANDREWS, Matt. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ANDREWS, Matt. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. [Kindle Edition]

ANDREWS, Matt.; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building State Capability*. Oxford: Oxford University Press, 2017. [Kindle Edition]

ANGELI, Eduardo. *Hayek e a Teoria das Instituições* (Dissertação de mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. Uma análise sobre a abordagem institucional de Hayek e alguns de seus conceitos. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.47, n.3, p. 559-586, jul.-set. 2017

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. *O Serviço Público e as suas Crises*. In BARROSO, Luis Roberto. *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 613-635.

_____. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. Fungibilidade da atuação direta do Estado na economia com a regulação e o fomento. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 9-21, out./dez. 2016.

ARAGÃO, Alexandre; FIDALGO, Carolina Barros. Regime Jurídico da Autorização Portuária no Brasil: serviços públicos ou atividades privadas regulamentadas? *Revista dos Tribunais*, Vol. 946 (2014).

ARANHA, Márcio Ioro. *Manual de Direito Regulatório*. Fundamentos de Direito Regulatório. Londres: Laccademia Publishing, 2015.

ARAÚJO FILHO, Mário de Sousa, LOUREIRO, Ricardo Jorge Aguiar. *Os resultados do questionário-pesquisa do Exame Nacional de Cursos: como utiliza-los para melhorar a qualidade dos cursos de graduação?* XXVIII Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia (COBENGE). Ouro Preto, MG, 2000

ARROW, Kenneth. *Management Controls: New Directions in Basic Research*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1963.

_____. *Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities*. In *The Analysis of Public Output*. Julius Margolis, 1970. Disponível em: <<http://www.nber.org/books/marg70-1>>. Acesso em: 8.10.2015.

ASIF, Muhammad; RAOULF, Abdoul. Setting the course for quality assurance in higher Education. *Qual Quant*, V. 47, p. 2009–2024, 2013.

ASQUER, Alberto. *Regulation of Infrastructure and Utilities: Public Policy and Management Issues*. New York: Palgrave Macmillan, 2018.

ASSIS, Gustavo Bambini de. A Natureza Jurídica do Serviço Prestado Pelas Instituições Privadas de Ensino: Controvérsias Sobre o Tema. In RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à Educação*. São Paulo: EDUSP, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR – ABMES. *Estudos*. Cenários da Educação Superior no Brasil: reflexões sobre a nova legislação e os novos instrumentos de avaliação. ano 30, nº 42, Junho 2018. Brasília: ABMES Editora, 2018.

ATIQ, Emad H. Why Motives Matter: Reframing the Crowding Out Effect of Legal Incentives. *Yale Law Journal*. v. 123. n. 4 (2014). p. 1072-1116.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado. In SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007. p. 171-215.

_____. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2015.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

_____. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. Volume I: Síntese. Washington: Banco Mundial, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

BARBIERI, Fábio. O Processo de Mercado na Escola Austríaca Moderna. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP), 2001.

_____. O Ressurgimento da Escola Austríaca e a Teoria de Processo de Mercado. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 215-235, dez. 2008.

_____. Complexity and The Austrians, *Filosofía de La Economía*, jul. 2013, p. 47-69.

_____. A Economia do Intervencionismo. São Paulo: LVM Editora, 2016.

BARDACH, Eugene S; PATASHNIK, Eric M. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving*. Los Angeles: SAGE/CQ Press, 2016. [Kindle Edition].

BARNES, Javier. Algunas respuestas del Derecho Administrativo Contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: fuentes, alianzas com el Derecho Privado, procedimientos de terceira generación. In BARNES, Javier (Ed.). *Inovación y Reforma en el Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2012. p. 251-379.

BARREYRO, Gladys Beatriz. RISTOFF, Dilvo Ivo. Os bastidores do SINAES. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 15, n. 44, p. 295-344, jan./abr. 2015.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Mapa do Ensino Superior Privado. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006.

_____. Avaliação e regulação da Educação Superior: Normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. *Avaliação*, Campinas, 43, v. 12, n.1, p. 133-147, mar. 2007.

_____. Para uma História da Avaliação da Educação Superior Brasileira: Análise dos Documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

_____. Percurso da Avaliação da Educação Superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, mar. 2014.

BARREYRO, Gladys Beatriz; HIZUME, Gabriella de Camargo. Agências de avaliação e acreditação. In ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (Org.). *Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa*. São Carlos: EdUFSCar, 2018. p. 67-81.

BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho/agosto de 2002. Disponível em <www.direitopublico.com.br>. Acesso em 22.6.2015.

_____. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador: n.1, Jan/Mar, 2005.

_____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARR, Nicholas. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BASTOS, Pedro Paulo Zahlut. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v.7, n.4, p. 239–275, dezembro 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BATISTA, Michelle Espíndola. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: a avaliação externa a partir da prática dos avaliadores ad hoc do INEP. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Educação: Belo Horizonte, 2014.

BATOR, Francis. The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*, 72(3) p. 351-379, 1958.

BAUMOL, William J. *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

BAUMOL, William J.; LITAN, Robert. E.; SCHRAMM, Carl J. The Four Types of Capitalism, Innovation, and Economic Growth. In MUELLER, Dennis C. *The Oxford Handbook of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEAULIER; Scott A.; BOETTKE, Peter J.; COYNE, Christopher J. Knowledge, Economics and Coordination: Understanding Hayek's Legal Theory. *NYU Journal of Law and Liberty*, 2005 (1), p. 209-223.

BERG, Ole. Public Defficiencies: Comments on the Theory of Nonmarket Failure. *Scandinavian Political Studies*, V. 8, N. 3 (1985)

BERMAN, Elizabeth Popp. *Creating the market university: How academic science became an economic engine*. Princeton: Princeton University Press, 2012 [Kindle].

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. Ideologies and perceptions of quality in higher education: from the dichotomy between social and economic aspects to the “middle way”. *Policy Futures in Education*, 14 (7), 971–987, 2016

_____. Qualidade em Educação Superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009.

BIANCHI, Alberto B. *La Regulación Económica*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2001.

BIELSHOWSKY, Ricardo. O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos*. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado. Salvador: n. 13, Mar/Maio, 2008.

_____. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

_____. *Poder de Polícia, Ordenação e Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. *Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil*. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BLACKMUR, Douglas. The Public Regulation of Higher Education Qualities: rationale, process and outcomes. In WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.) *Quality assurance in Higher Education: trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione*. Bari: Editori Laterza, 2007.

_____. *La Età dei diritti*. Milano: Einaudi, 2008.

BOETTKE, Peter. The Theory of Spontaneous Order and Cultural Evolution in the Social Theory of F. A. Hayek. *Cultural Dynamics* 3 (1): 61 – 83, 1990.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRADLEY, Caroline M. Breaking Up Is Hard to Do: The Interconnection Problem in Financial Markets and Financial Regulation, a European (Banking) Union Perspective. *Texas International Law Journal*, n. 49-271 (2014).

BRANCO, Paulo Gustavo Gonnet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRAITHWAITE, John. Rewards and Regulation. *Journal of Law and Society* (2002). N. 29, p. 12-26.

_____. Responsive Regulation and Developing Economies. *World Development* (2006), Vol. 34, No. 5. p. 884-898.

_____. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideals for Making it Work Better*. Edward Elgar: Cheltenham, 2008.

_____. Strategic socialism, strategic privatisation and crises. *Australian Journal of Corporate Law* (2013), n. 28: p. 35–59.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. 2001. Disponível em < <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>.

_____. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 2 (122), pp. 305-314, abril-junho/2011.

_____. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio De Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BREYER, Stephen (et. al.). *Administrative Law and Regulatory Policy: problems, texts and cases*. Wolters Kluwer Law & Business, 2017. p. 15.

BRITO, Márcia Regina F. de. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

BRITO, Analice de Melo de. Valor Pago por Aluno Adicional nas Universidades Federais do Brasil Decorrentes do Programa REUNI. Universidade de Brasília (UnB) – Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília: UnB, 2016.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências Reguladoras: Poder Normativo, Consulta Pública e Revisão Judicial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu Exercício*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

BRUNNER, José Joaquín; URIBE, Daniel. Mercados Universitarios: el novo escenario de la educación superior. Santiago: Universidad Diego Portales, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, Richard A. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge: The MIT Press, 1999.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. In *The collected works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. Disponível em < http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf>. Acesso em 15.7.2015.

BUCHANAN, James. M. The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform. In HANUSCH, Horst (Ed.). *Anatomy of Government Deficiencies: proceedings of a conference held at Diessen, Germany, July 22-25, 1980*. Berlim: Springer-Verlag, 1983.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *Orientação e controle em economia*. Rio de Janeiro: Bodeschi, 1941,

_____. Economia e nacionalismo. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, mar. 1952.

BULOS, Uádi Lammégo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BURKE, Jarleth. *A Critical Account of Article 106 (2) TFEU: government failure in public service provision*. Hart Publishing: Oxford, 2018.

CALDEIRA, Jorge. *História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017. Kindle.

CAMPOS, Roberto. As quatro ilusões do desenvolvimento. Discurso pronunciado na Conferência da Cepal em La Paz, em maio de 1957. In: CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociológica*. Rio de Janeiro: Apec, 1963.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2008.

CANTWELL, Brendan. KAUPPINEN, Ilkka (Org.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: John Hopkings University Press, 2014.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. *Controle da Legitimidade da Atividade Normativa das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. *Regulação de serviços públicos: na perspectiva da constituição econômica brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, Cristina H. A.; LOPREATO, Francisco L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CARVALHO, Vinícius Marques de; CORDOVIL, Leonor; SCHAPIRO, Mário Gomes. *Direito Econômico Concorrencial* (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: RT, 1972.

CASSESE, Sabino. Il Mondo Nuovo del Diritto Pubblico. In TORCHIA, Luisa (Org.). *Attraversare i Confini del Diritto: Giornata di Studio Dedicata a Sabino Cassese*. Bologna: Il Mulino, 2016. p. 267-271.

_____. Stato in Trasformazione. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Anno LXVI, Fas. 2, 2016. Milano: Giuffrè.

_____. La Costituzionalizzazione Del Diritto Amministrativo. In *Scritti in Onore di Gaetano Silvestri*. Torino: Giappichelli Editore, 2016. p. 501-518.

CASTELLS, Manuel. *The Information Age: economy, society and culture*. Volume 1: The Rise of the Network Society. Oxford: Wiley Blackwell, 2010.

CASTRO, Helena de Magalhães. Higher Education Policies in Brazil: a case of market failure. SCHWARZMAN, Simon. PINHEIRO, Rómulo. PILLAY, Pundy. *Higher Education in BRICS Countries*. Dordrecht: Springer, 2015. E-book.

CASTRO, Cláudio de Moura. Ensino Superior: o desafio de andar para frente. In DURHAM, Eunice R. SAMPAIO, Helena (Org.). *O Ensino Superior em Transformação*. São Paulo: NUPES, 2001. p. 49-71.

CHANG, Ha-Joon. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics* (1997), v. 21, p. 703-728.

_____. *The Political Economy of Industrial Policy*. New York: McMillan, 1994.

CHATTOPADHYAY, Saumen. *Education and Economics: Disciplinary Evolution and Policy Discourse*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2013.

CHAVES, V. L. J.. Expansão da privatização / mercantilização do ensino superior Brasileiro: A formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade* (2010), 31(111), 481-500.

CHEN, Shun-Hsing. The establishment of a quality management system for the higher education industry. *Qual. Quant.*, p. 1-18, 2011.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, Nov. 2013, Vol.56(4), p. 837-877. Reimpressão de 1960.

COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, Nov. 2013, Vol.56(4), p. 837-877. Reimpressão de 1960.

_____. *The Firm, The Market and The Law*. The University of Chicago Press: 1988.

_____. The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1998), pp. 72-74.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 214-302.

COELHO, Sintia Said; VASCONCELLOS, Maria Celi Chaves. *A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina*. INPEAU - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária/UFSC. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/37012/A%20cria%C3%A7%C3%A3o>

o%20das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20de%20ensino%20superior%20no%20Brasil%20O%20desafio%20tardio%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24.9.2018.

CONLY, Sarah. *Against autonomy: justifying coercive paternalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. *Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior*. Cadernos do CADE. Imprensa Oficial: Brasília, 2016.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

COUTINHO, Diogo R. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. *Revista Estudos Institucionais*, Vol. 2, 1, 2016. p. 214-262.

_____. *Direito Econômico e Desenvolvimento Democrático: Uma Abordagem Institucional*. Tese apresentada a Concurso de Titularidade — São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

_____. *Direito e Economia na Regulação de Serviços Públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Diogo; DA ROCHA, Jean-Paul Veiga. Regulação e controle de preços do setor privado no direito brasileiro: hipóteses de possibilidade, parâmetros jurídicos, a irretroatividade das normas no campo regulatório, formas e limites de atuação do Poder Judiciário. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 253-281, maio/ago. 2016.

CORNES, Richard. SANDLER, Todd. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CORRÊA, Eneida Cardoso de Britto. *Modelo Regulatório Híbrido da Educação Superior Privada: possibilidades limites e desafios*. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

_____. Possíveis Impactos das Novas Diretrizes do FIES e Ead nas Estratégias dos Oligopólios Educacionais. *Revista de Direito da Concorrência*. V. 5, N. 1, Maio/2017.

CORBUCCI, Paulo Roberto. As Universidades Federais: Gastos, Desempenho, Eficiência e Produtividade. Texto para discussão nº 752. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____. Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação. Texto para Discussão, n. 869. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

COUTURIER, Lara; NEWMAN, Frank. Trading Public Good in the Higher Education Market. The Observatory on borderless higher education. Report for UNESCO – Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education “Widening Access to Quality Higher Education”. Jan.

2002. Disponível em:
 <https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Trading_Public_Good_in_the_Higher_Education_Market.pdf>. Acesso em 30.10.2018.

CUNHA, Luís Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas* [online]. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior* [online]. São Paulo: UNESP, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadávia. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, out. 2009, p. 717-738.

_____. Do Público e Do Privado Na Constituição de 1988 e nas Leis Educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n.º. 145, p.870-889, out-dez, 2018, p. 870-889.

CYRINO, André Rodrigues. *Direito Constitucional Regulatório: Elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição Econômica Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

_____. Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *The Journal of Economic History*, Vol. 30, No. 1, The Tasks of Economic History (Mar., 1970), p. 131-149.

DE ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; SUNDFELD, Carlos Ari (Rev. Técnico). *Curso de Direito Administrativo: Tomo II*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

DE OLIVEIRA, Romualdo Pereira. A Transformação Da Educação Em Mercadoria No Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

DEMING, David J.; GOLDIN, Claudia; e KATZ, Lawrence F. The For-Profit Postsecondary School Sector: Nimble Critters or Agile Predators? *Journal of Economic Perspectives* (2012), 26, 139–164.

DEMSETZ, Harold. Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, n. 55, 1968. p. 495-505.

_____. Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*, v. 12, n. 1, 1969. p. 1-12.

_____. George Stigler and His Contributions to Law and Economics. In COHEN, Lloyd R.; WRIGHT, Joshua D. *Pioneers of Law and Economics*. Northampton: Edgard Elgar, 2009. p. 50-59.

DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as Ações do Estado na Produção Econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DIAS, Carmen Lúcia; Horiguela, Maria de Lourdes Morales; Marchelli, Paulo Sérgio. Políticas para avaliação da qualidade do Ensino Superior no Brasil: um balanço crítico. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n.3, p. 435-464, set./dez. 2006

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação*, Campinas, v.1, n. 1, p. 15-24, jul. 1996.

_____. *Universidade e avaliação entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Avaliação da Educação Superior: avanços e riscos. *EccoS – Revista Científica*. São Paulo, v.10, número especial, p. 67-93, 2008.

_____. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

_____. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In ROTHEN, José Carlos. BARREYRO, Graziela Beatriz. *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2011. p. 17-41.

DILL, David D. Will Market Competition Assure Academic Quality? An analysis of the UK and US experience. In WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.) *Quality assurance in Higher Education: trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007.

DILL, David D; BEERKENS, Maarja (Eds.). *Public Policy for Academic Quality: analyses of innovative policy instruments*. Dordrecht: Springer, 2010.

DILL, David D; BEERKENS, Maarja. The CHE University Ranking in Germany. In DILL, David D; BEERKENS, Maarja (Eds.). *Public Policy for Academic Quality: analyses of innovative policy instruments*. Dordrecht: Springer, 2010.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter, "The iron cage revisited": institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), p. 147-160.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

DRAHOS, Peter. The Regulation of Public Goods. *Journal of International Economic Law*. 7(2), p. 321-339, 2004.

_____. Regulating Capitalism's Processes of Destruction. In DRAHOS, Peter (Ed.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Acton: Australian National University Press, 2017. p. 761-783.

DRAHOS, Peter (Ed.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Acton: Australian National University Press, 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias. *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

_____. Rumos e metamorfoses — Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREHER, Axel. *A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality*. Disponível em: <<http://www.axel-dreher.de/publicchoice.pdf>>. Acesso em: 8.10.2015

DUFLO, Esther (*et alii*). The Value of Discretion in the Enforcement of Regulation: Experimental Evidence and Structural Estimates from Environmental inspections in India. Disponível em: <<https://economics.mit.edu/files/10335>>. Acesso em: 31.7.2019.

DUGUIT, León. *Leçons de droit publique général*. Reimpression de L'Edition de 1928. Paris: Dalloz, 2000.

DURHAM, Eunice R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. *Novos Estudos*, n. 88, 2010. p. 153-179.

_____. O ensino superior no Brasil: público e privado. Papel de trabalho nº 3/2003 do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPPS). São Paulo, 2003.

_____. Uma política para o ensino superior. Papel de trabalho nº 2/1993 do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPPS). São Paulo, 1993.

DURHAM, Eunice R; SCHWARTZMAN, Simon; GOLDEMBERG, José. A Educação no Brasil em uma perspectiva de transformação. Papel de trabalho nº 5/1993 do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPPS). São Paulo, 1993.

DURHAM, Eunice R. SAMPAIO, Helena (Org.). *O Ensino Superior em Transformação*. São Paulo: NUPES, 2001.

DUNN, William. *Public Policy Analysis: an integrated approach*. London: Routledge, 2017. [E-book].

EASTON, Brian. *The Making of Rogernomics*. Auckland: Auckland University Press, 1989.

_____. *The Commercialisation of New Zealand*. Auckland: Auckland University Press, 1989.

ETZKOWITZ, H.; WEBSTER, A.; HEALEY, P. *Capitalizing Knowledge: new interactions of industry and academy*. Albany: State of New York University Press, 1998.

FABBRI, Marco. FAURE, Michael. Toward a “constitution” for behavioral policy- making. *International Review of Economics* (2018), 65:241–270

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Sara Jane Leite de. *Regulação jurídica dos serviços autorizados*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

FARINA, Cinthya; RACHLINSKY, Jeffrey. Getting Beyond Cynicism: New Theories of the Regulatory State. Foreword: Post-Public Choice? (2002). *Cornell Law Faculty Publications*. Paper 777.

FARINA, Cinthya. False. Comfort and Impossible Promises: Uncertainty, Information Overload, and the Unitary Executive. *Journal of Constitutional Law*, 12:357, (2010).

FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. Campinas: Autores Associados, 1996.

FEIGELSON, Bruno. A relação entre modelos disruptivos e o direito: estabelecendo uma análise metodológica baseada em três etapas. In FREITAS, Rafael Vêras; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno. *Regulação e Novas Tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 50-59.

FEIJÓ, Ricardo. *Economia e Filosofia na Escola Austríaca: Menger, Mises e Hayek*. São Paulo: Nobel, 2000.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord). *Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2014.

FEINTUCK, Mark. Regulatory Rationales Beyond the Economic: in the search of public interest. In BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

_____. Da Aritmética Política à Quantofrenia: sobre a opção do Sinaes por dados estatísticos para garantia da qualidade da educação superior. Documento de Trabalho nº 116. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2013.

_____. Instrumentos de avaliação de cursos e instituições de educação superior, elaborados no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), entre 2006 e 2015. Nota Técnica 1/2017. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2017.

_____. O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do estado. Monografia (Conclusão do Curso Latino Americano de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior – CLAEPPES) – Universidade Federal de Integração Latino Americana; Universidade Federal do Paraná, jul. 2010.

FERNANDES, Ivanildo Ramos; SOARES, José Vieira de. Notas sobre o controle da qualidade na educação superior brasileira. Documento de Trabalho n° 120/2018. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Textos para Discussão n° 1815. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: Rio de Janeiro, 2013.

FONSECA, Paulo Cezar Dutra. Desenvolvimentismo a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

FOSTER, Christopher. *Privatization, public ownership and regulation of natural monopoly*. Oxford: Blackwell, 1992.

FRAUCHES, Celso da Costa; FAGUNDES, Gustavo M. *LDB Anotada e Comentada: Reflexões sobre a Educação Superior*. Brasília: ILAPE, 2007.

FREEMAN, Jody. Extending public law norms through privatization. *Harvard Law Review* (2003), v. 116, n. 5, p. 1285-1352.

FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno. (Coord.) *Regulação e Novas Tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALBRAITH, John Kenneth. *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993.

GEIGER, Roger L. *Private sectors in higher education: structure, function, and change in eight countries*. Ann Harbor: University of Michigan Press, 1986.

GENNARI, Adilson Marques; OLIVEIRA, Roberson de. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press, 1984.

GIOLO, Jaime. “SINAES” intermitentes. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GOODIN, Robert. Institutions and Their Design. In GOODIN, Robert (Ed.). *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press, 1996.

GOMES, Magno Federici. *Direito Educacional Superior: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa*. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de Avaliação da Educação Superior: controle e massificação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 275-298.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de Avaliação da Educação Superior: controle e massificação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 275-298.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GORDILLO, Augustín. *Tratado de Derecho Administrativo: La Defensa Del Usuario e Del Administrado*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa (et al). Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

GRABOSKI, P. N. Counterproductive Regulation. *International Journal of the Sociology of Law* (1995). n. 23. p. 347-369.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000.

GREEN, Donald; SCHAPIRO, Ian. *Pathologies of Rational Choice Theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUDIN, Eugênio. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro: Agir, 1952.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. *Qualidade da Educação no Brasil: consenso e diversidade de significados*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2012.

HADDAD, Fernando. A Reforma Universitária Proposta pelo Governo Federal. In PEREIRA, Antonio Jorge da Silva (et. al.). *Direito Educacional: Aspectos Práticos e Jurídicos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

HADFIELD, Gillian K. *Rules for a Flat World: why humans invented law and how to reinvent it for a complex global economy*. Oxford: Oxford University Press, 2017. [Kindle Edition].

HADJI, Charles. *Avaliação desmistificada*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HALL, Peter; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. HALL, Peter; SOSKICE, David (Ed.) Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter; SOSKICE, David (Ed.) Oxford: Oxford University Press, 2001.

HANUSCH, Horst (Ed.). *Anatomy of Government Deficiencies: proceedings of a conference held at Diessen, Germany, July 22-25, 1980*. Berlin: Springer-Verlag, 1983.

HANUSCH, Horst. Inefficiencies in the Public Sector: aspects of demand and supply. In HANUSCH, Horst (Ed.). *Anatomy of Government Deficiencies: proceedings of a conference held at Diessen, Germany, July 22-25, 1980*. Berlin: Springer-Verlag, 1983.

HARVEY, Lee; NEWTON, Jethro. Transforming Quality Evaluation: moving on. In WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.) *Quality assurance in Higher Education: trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007.

HARVEY, Lee. GREEN, Diana. Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, (1993) 18:1, p. 9-34

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Édition revue et mise à jour par André Hauriou; réédition présentée par Pierre Delvolvé et Franck Moderne. Paris: Dalloz, 2002.

HAYEK, Friedrich. A. *The Market and Other Orders* (Ed. by Bruce Caldwell). The University of Chicago Press, 2014.

_____. *Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Londres: Routledge, 1998.

_____. *O Caminho da Servidão*. São Paulo: LVM, 2010.

_____. The Use Of Knowledge In Society. *American Economic Review*, XXXV, No. 4, September, 1945, P. 519–30.

_____. *Economics and Knowledge*. Reprinted from *Economica* IV (1937), p. 33-54. Disponível em: <<https://mises.org/library/economics-and-knowledge>>. Acesso em: 7.2.2019.

HAYASHI, Andrew; LIVERMORE, Michael; CURTIS, Quinn. *Tacking in Shifting Winds Choice-preserving regulation recognizes the uncertainty in behavioral models*. *Harvard Law Review Forum*, 127, 2014. Disponível em: <<https://harvardlawreview.org/2014/04/tacking-in-shifting-winds/>>. Acesso em 6.2.2019.

HERRERA, Diego. VADILLO, Sonia. Regulatory Sandboxes in Latin America and the Caribbean for the FinTech Ecosystem and the Financial System. Discussion Paper nº IDB-DP-573. Inter-American Development Bank, 2018. *Online*.

HIRSCHMANN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCHMANN, Albert O. (coord.). *Monetarismo versus estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Lidas, 1967.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *The cost of rights: Why Liberty Depends on Taxes?* Nova Iorque: Norton, 2000.

HOLT, Charles; SULLIVAN, Sean P. *Experimental Economics and the Law*. In PARISI, Francesco. *The Oxford Handbook of Law and Economics: Volume 1: Methodology and Concepts*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

HOVENKAMP, Herbert. *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*. West: St. Paul, 2011.

HUANG, Yasheng. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Provão 2002: relatório-síntese, resumo técnico*. INEP: Brasília, 2002.

_____. *Manual de avaliação do curso de engenharia civil*. INEP: Brasília, 2002.

_____. *Provão 2003: relatório-síntese, resumo técnico*. INEP: Brasília, 2003.

_____. *ENADE 2004: resumo técnico*. INEP: Brasília, 2004.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 1990*. [online]. Brasília: Inep, 1991.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 1991*. [online]. Brasília: Inep, 1992.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 1992*. [online]. Brasília: Inep, 1993.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior 1993*. [online]. Brasília: Inep, 1994.

- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1994. [online]. Brasília: Inep, 1995.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1995. [online]. Brasília: Inep, 1996.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1996. [online]. Brasília: Inep, 1997.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1997. [online]. Brasília: Inep, 1998.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1998. [online]. Brasília: Inep, 1999.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 1999. [online]. Brasília: Inep, 2000.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2001. [online]. Brasília: Inep, 2002.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2002. [online]. Brasília: Inep, 2003.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2003. [online]. Brasília: Inep, 2004.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2004. [online]. Brasília: Inep, 2005.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2005. [online]. Brasília: Inep, 2006.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2006. [online]. Brasília: Inep, 2007.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2007. [online]. Brasília: Inep, 2008.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2008. [online]. Brasília: Inep, 2009.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2009. [online]. Brasília: Inep, 2010.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2010. [online]. Brasília: Inep, 2011.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2011. [online]. Brasília: Inep, 2012.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2012. [online]. Brasília: Inep, 2013.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013. [online]. Brasília: Inep, 2014.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014. [online]. Brasília: Inep, 2015.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. [online]. Brasília: Inep, 2016.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. [online]. Brasília: Inep, 2017.
- _____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017. [online]. Brasília: Inep, 2018.

IORIO, Ubiratan Jorge. *Ação, tempo e conhecimento: A Escola Austríaca de Economia*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2011.

JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

JARVIS, Darryl S. L. Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector. *Policy and Society*, 33 (2014), p. 237-252.

JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

_____. Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities: on past research and three thought experiments. *Higher Education*, V. 73, 2017, p. 853–870.

_____. On academic capitalism. *Critical Policy Studies*, 2018, v.12, n. 1, p. 104-109.

_____. The Regulation Approach. *The Journal of Political Philosophy*. Volume 5, Number 3, 1997, pp. 287-326.

_____. Revisiting the regulation approach: Critical reflections on the contradictions, dilemmas, fixes and crisis dynamics of growth regimes. *Capital & Class*. 37(1) 5–24, 2013.

JESSOP, Bob; SUM, Ngai-Ling. Competitiveness, the Knowledge-Based Economy and Higher Education. *Journal of Knowledge Economy*, n. 4, p. 24–44, 2013.

JÈZE, Gastón. *Les principes généraux du droit administratif*. Tome 1. Paris: Dalloz, 2005.

_____. *Les principes généraux du droit administratif*. Tome 2. Paris: Dalloz, 2005.

JOHNSTONE, Bruce. *Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective*. Sense Publishers: Rotterdam, 2006.

JOHNSTONE, Bruce; MARCUCCI, Pamela. *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* [online] Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.

JONGBLOED, Ben. Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, V. 57, No. 2, April 2003, p. 110–135

JOSKOW, Paul; NOLL, Roger. *Regulation in Theory and Practice: an overview*. In *Studies in Public Regulation*. FROMM, Gary (Ed.). Cambridge: The MIT Press, 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

J.C. CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, L. *Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

JWA, Sung-Hee. *A General Theory of Economic Development: Towards a Capitalist Manifesto*. Edward Elgar Publishing Limited [Online], 2017.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. Farrar Straus Giroux, 2013.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSY, Amos. Choices, values, and frames. *American Psychologist*, Vol 39(4), 1984, 341-350.

KANG, Thomas H. Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. *Revista Estudos Econômicos*, Vol nº 41, nº 3, Jul-Set 2011, 573-598.

KERR, Clark. *Os usos da universidade*. Fortaleza: EFC, 1982.

KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-faire*. Londres: Hogarth, 1926.

_____. *A teoria do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

KIRZNER, Israel. *Competition and entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1973.

KLEIN, Lucia. Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil. Papel de trabalho nº 2/1992 do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPPS). São Paulo, 1992.

KNIGHT, Jane. Gats, trade and higher education: where are we? *The Observatory on borderless higher education*. Londres, 2003.

KOMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. vol. 6. p. 429 – 446, 2011.

KRECKÉ, Elisabeth. Economic Analysis and Legal Pragmatism. *International Review of Law and Economics*, 23 (2004), p. 421-437.

KROSNER, Randall. *Interconnectedness, Fragility and the Financial Crisis*. Paper Prepared for the Financial Crisis Economic Forum. Washington, 2010. Disponível em: <https://fcic-static.law.stanford.edu/cdn_media/fcic-testimony/2010-0226-Kroszner.pdf>. Acesso em: 28.1.2019.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, vol. 64, n. 3, pp. 291-303 (1974).

_____. *Government Failures in Development*. Working Paper nº 3.340. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1990.

_____. *Government Failures in Development*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1990. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3340.pdf>>. Acesso em 31.5.2015.

LABEL, Orly. *The Renew Deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought*. University of San Diego (2004). Disponível em : <<http://ssrn.com/abstract=723761>>. Acesso em 8.10.2015.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press, 1947.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico metodológica do dever constitucional de eficiência. in *Revista Brasileira de Direito Público*, nº 14, 2006.

LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). *Transformações do Direito Administrativo: Consequencialismo e Estratégias Regulatórias*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

LE GRAND, Julian. The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 4 (Oct., 1991), pp. 423-442.

LEE, Yonk-Shik. General Theory of Law and Development. *Cornell International Law Journal*, 50, 415 (2017).

LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da autoavaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008

LESLIE, Larry L; JOHNSON, Gary P. The Market Model and Higher Education. *The Journal of Higher Education*, Vol. 45, No. 1 (1974), p. 1-20.

LEVY, Daniel C. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

LEVY, Daniel C. Global private higher education: an empirical profile of its size and geographical shape. *Higher Education* [online], January, 2018.

LINN, David. Quality Assurance in Higher Education in Developing Countries. *Assessment and Evaluation of Higher Education*, V. 24, Nº 4, 1999.

LODGE, Martin; WEIGRICH, Kai. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. London: Palgrave Macmillan, 2012.

LOPES, Lucas Ramão dos Santos. *Demografia Médica: provimento e fixação de médicos em áreas de maior vulnerabilidade (Monografia)*. Escola Superior de Guerra – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro: ESG, 2013.

MACIEL FILHO, Rômulo. *Estratégias para a distribuição e fixação de médicos em sistemas nacionais de saúde: o caso brasileiro*. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

MAJONE, Giandomenico. O Estado Regulador. In MATTOS, Paulo Todescan L. (Coord). *Regulação Econômica e Democracia - O Debate Europeu*. Rio de Janeiro: Singular, 2006.

MALDONADO-MALDONADO, Alma. Peripheral Knowledge-Driven Economies: What Does Academic Capitalism Have To Say? In CANTWELL, Brendan. KAUPPINEN, Ilkka (Org.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: John Hopkings University Press, 2014.

MATTOS, Paulo Todescan L. (Coord). *Regulação Econômica e Democracia - O Debate Europeu*. Rio de Janeiro: Singular, 2006.

MATTOS, Paulo Todescan L. (Org.). *Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

MARAIS, Bertrand du. *Droit Publique de la Régulation Économique*. Paris: Presses de Sciences, 2004.

MARGINSON, Simon. The Public/Private Divide in Higher Education. *Higher Education*, n. 53: p. 307–333, 2007.

_____. Higher Education and Public Good. *Higher Education Quarterly*. Volume 65, No. 4, October 2011, pp 411–433.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência: uma antologia de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação econômica e suas modulações. *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out./dez. 2009.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 69-92, jan./mar. 2003.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O STJ e os Desafios na Interpretação da Nova LINDB. *Revista do Advogado*, Ano XXXIX, nº 141, Abril/2019, p. 110-114.

MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, Gary S; CHOUDHURY, Enamu. Public Administration and the Public Interest: Re-Presenting a Lost Concept (1997). *Public Administration Faculty Publications*. Paper 72.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a Abertura para o Ensino Superior Privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009

MASHAW, Jerry L. *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 nov. 2006. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=924879>>. Acesso em: 8.4.2018.

_____. Public law and public choice: critique and rapprochement. In FABER, Daniel. *Oxford Handbook of Research in Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

_____. *Greed Chaos and Governance: using public choice to improve public law*. New Haven: Yale University Press, 1997.

_____. Structuring a “Dense Complexity”: Accountability and the Project of Administrative Law. *Issues in Legal Scholarship*, Berkeley, V. 4, 2005.

_____. Prodelegation: Why Administrators Should Make Political Decisions. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 1, n. 1, 1985, p. 81-100.

MCCOWAN, Tristan. The growth of private higher education in Brazil: implications for equity and quality. *Journal of Education Policy* (2004), 19, 453–472.

_____. Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. *Higher Education* (2007), 53, 579–598.

McINNIS, Craig. The Australian Qualifications Framework. In DILL, David D; BEERKENS, Maarja (Eds.). *Public Policy for Academic Quality: analyses of innovative policy instruments*. Dordrecht: Springer, 2010.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para Discussão nº 852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: Rio de Janeiro, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEGUEL, Stela; BERTOLIN, Júlio César Godoy. Reflexão sobre os objetivos e procedimentos adotados pelas comissões de avaliação das condições de ensino – ACE do INEP. *Educação Temática Digital*, Campinas, v.5, n.1, p.115-145, dez. 2003.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior educação superior. Brasília: MEC, 2003. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: 30.10.2018.

_____. INSAES – Estratégia para fortalecimento do Estado Brasileiro no exercício de Regulação, Supervisão e Avaliação da Educação Superior (PL nº 4.372/2012). Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1387567917insaes.pdf>. Acesso em: 3.11.2018.

_____. Apuração do custo das Universidades Federais, e sua relação com os respectivos quantitativos de alunos. Nota Técnica MEC/SE nº 4/2018, elaborada por Luciano Oliva Patrício. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: < http://forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/comissaoplanejamento/NT_04-2018_e_anexos_-_apura%C3%A7%C3%A3o_do_custo_das_universidades.pdf>. Acesso em 22.1.2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Diagnóstico FIES 2017. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf>. Acesso em: 18.1.2018.

MINTO, Lalo Watanabe. *Educação da miséria: Particularidade Capitalista e Educação Superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

_____. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. *Revista Brasileira de Educação*, v.23, 2018 [online].

MIRANDA, Jorge. *Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTEIRO, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Introdução ao Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann. Reflexões a propósito dos princípios da livre iniciativa e da função social. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, n. 16, ano 4, out/dez 2006.

MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Lisboa: Caminho, 1987.

MORIN, Edgard. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.

MULLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MÜNCH, Richard. *Academic capitalism: Universities in the global struggle for excellence*. London: Routledge, 2014.

_____. *Academic capitalism*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics, online, 2016. Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-15>>. Acesso em: 24.6.2019.

NALLAR, Daniel Mauro. *Regulación y control de los servicios públicos*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2010.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; LONGO, Gustavo Frederico. Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro? *Revista Radar*, n. 46. (2016).

_____. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do FIES? *Revista Radar*, n. 46. (2016).

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações Sobre o Investimento Público em Educação Superior no Brasil. *Revista Radar*, n. 46. (2017).

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Compartilhamento de Custos e Crédito Estudantil Contingente à Renda: Possibilidades e Limitações de Aplicação para o Brasil. Texto para discussão n. 2220. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

NAKAMURA, Robert T. CHURCH, Thomas W. *Taming regulation: Superfund and the challenge of regulatory reform*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2003.

NEAVE, Guy R. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recente trends in higher education in Western Europe (1986-1988). *European Journal of Education*, v. 23, n.1/2, 1988.

_____. *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Higher Education in Western-Europe: The Prince and His Pleasure*. New York: Palgrave MacMillan, 2012.

NEWBERY, David M. Privatisation and liberalisation of network utilities. *European Economic Review* (1997), n. 41, p. 357-383.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. [Kindle]

NUNES, Edson de Oliveira. *Educação Superior No Brasil: Estudos, Debates, Controvérsias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira; FERNANDES, Ivanildo; ALBRECHT, Julia. *Regulação e Ensino Superior no Brasil*. Documento de Trabalho nº 112. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2015.

NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria. *A Origem do Credenciamento: autorização e reconhecimento de universidades*. Observatório Universitário: Rio de Janeiro, 2011.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson Publishing, 1984.

OGUS, Anthony. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Hart Publishing, 2004.

_____. Law and Spontaneous Order: Hayek's Contribution to Legal Theory. *Journal of Law and Society*. 16 (4), 1989, p. 393-409.

OLIVA, Gabriel. *Hayek and Complexity: Coordination, Evolution and Methodology in Social Adaptive Systems* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA-USP), 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitemp, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OSTROM, Elinor. "Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies." In *Handbook of New Institutional Economics*, edited by Claude Menard and Mary M. Shirley, pp. 819-848. Dordrecht, Netherlands: Springer, 2005a.

_____. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005b.

_____. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems." *American Economics Review* 100, 3 (2010): 641-672.

ORTEGA Y GASSET, José. *Obras completas*. Madrid: Alianza Editorial; Revistya de Occidente, 1994. Tomo IV, p. 313-353.

ORTIZ, Gaspar Ariño. Sobre la Naturaleza y la Razón de Ser de los Entes Reguladores y el Alcance de su Poder Reglamentario. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador: n.10, Mai/Jun/Jul, 2007.

_____. *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública y Regulación Económica*. Granada: Comares, 2004.

ORTIZ, Gaspar Ariño; GARCÍA-MORATO, Lucía Lopez de Castro. *Derecho De La Competencia En Sectores Regulados: Fusiones y Adquisiciones, Control de Empresas y Poder Político*. Granada: Comares, 2001.

PAIM, Antonio. *História do Liberalismo Brasileiro*. São Paulo: Editora LVM, 2018.

PALERMO, Giulio. The Convergence of Austrian Economics and New Institutional Economics: Methodological Inconsistency and Political Motivations. *Journal of Economic Issues*, Vol. 33, No. 2 (Jun., 1999), pp. 277-286.

PARISI, Francesco. *The Oxford Handbook of Law and Economics. Vol I – Methodology and Concepts*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

PARKER, David; KIRKPATRICK, Colin. *Researching Economic Regulation in Developing Countries: developing a methodology for critical analysis*. Centre on Regulation and Competition. Working Paper Series, paper n. 34, 2002.

PELTZMAN, Sam. Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, no. 2 (1976): 211-240.

_____. Current Developments in the Economics of Regulation. In FROMM, Gary (Ed.). *Studies in Public Regulation*. Cambridge: MIT Press, 1981.

PERRENOUD, Phillipe. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PESSOA, Samuel; BOTELHO, Vinícius. O Fies: impactos fiscais de curto e longo prazo. *Revista do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo – Semesp: São Paulo, 2014*. Disponível em: <<https://goo.gl/5D8yzr>>. Acesso em: 24.1.2019.

_____. Financiamento Estudantil no Brasil: Como Definir sua Sustentabilidade. *Revista Radar*, n. 46, 2016.

PIGOU, Arthur Cecil. *The Economics of Welfare*. London: MacMillan, 1952.

_____. A Parallel Between Economic and Political Theory. *Economic Journal*, v.12 (1902), pp. 274-277.

PILDES, Richard; BUBB, Ryan. How Behavioral Economics Trims Its Sails and Why. *Harvard Law Review*, Vol. 127, 2014.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. *Microeconomia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-lo para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, nov-dez 2009.

PINTO, Bilac. *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*. Atualização de Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Beyond the Fear of Discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*, 2010, p. 1-27.

PORTO, Antonio Maristrello; SAMPAIO, Patricia (Org.). *Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

PORTNOI, Laura M.; RUST, Val D; BAGLEY, Sylvia S. *Higher Education, Policy and the Global Competition Phenomenon*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

POSNER, Richard. *Theories of Economic Regulation*. Bell Journal of Economics, 1974, v5(2), 335-358.

_____. *Economic Analysis of Law*. Nova Iorque: Aspen, 2007.

POSNER, Eric; WEYL, Glen. *Radical Markets: Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*. Princeton: Princeton University Press, 2018 [Kindle Edition]

POTERBA, James. *Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?* National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 4916. 1994. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w4916> >. Acesso em: 24.9.2018.

PRADO, Mariana Motta. *Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform*. April, 2011. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1815442> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1815442>>. Acesso em: 6.2.2019.

PRADO, Mariana Motta; TREBILCOCK, Michael. Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*, Volume 59, Number 3, Summer 2009, pp. 341-379.

PRADO, Mariana Motta; TREBILCOCK, Michael. *Institutional Bypasses: Strategies to Promote Reforms for Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PREBISCH, Raul. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1968.

_____. *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

PRIEST, George. The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate. *The Journal of Law and Economics*, v. 36 n. 1, Part 2, p. 289-323 (1993).

PROSSER, Tony. *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. Regulation and Social Solidarity. *Journal of Law and Society*. Vol. 33, N. 33, 2006.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. *Universidade e Sociedade*, n. 55, 2015.

QUIGLEY, John M; RUBINFELD, Daniel. *Public Choices in Public Higher Education*. In *Studies of Supply and Demand in Higher Education*. CLOTFELTER, Charles; ROTHCHILD, Michael (Ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1993.

RAMA VITALE, Claudio. *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação Superior, Direito e Estado: na lei de diretrizes e bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. *O poder e o limite do Estado na atividade educacional*. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Brasília, n. 31, julho de 2003.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.). *Direito à Educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; TAVARES, Letícia Antunes. Temas Contemporâneos de direito á educação: liberdade de ensinar e aprender, liberdade de expressão, direito à privacidade. Revista do Advogado, Ano XXXIX, nº 141, Abril/2019.

RACHLINSKY, Jeffrey. The Psychological Foundations of Behavioral Law and Economics, (2011). *Cornell Law Faculty Publications*. Paper 829.

REALE, Emanuela; SEEBER, Marco. Instruments as empirical evidence for the analysis of Higher Education Policies. *Higher Education* (2013) 65:135-151

REIS, Fabio. CAPELATO, Rodrigo. A relevância do ensino superior privado no Brasil. *ESAL – Revista de Educación Superior en América Latina*. V. 1, Jan-Junio, 2017.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? Revista Brasileira de Política Internacional, 49 (2): p. 137-156, 2006.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Direito Administrativo como “Caixa de Ferramentas”*. São Paulo: Malheiros, 2017.

RISTOFF, Dilvo Ivo. Princípios do programa de avaliação institucional. *Avaliação*, Campinas, v.1, n. 1, p. 47-53, jul. 1996.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. A Lei Brasileira de Ensino Rivadávia Corrêa (1911): Paradoxo de um certo liberalismo. 2012, p. 223. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 219-239, set. 2012

RODRIGUEZ, José Rafael (Org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROSA, Maria João; AMARAL, Alberto (Ed.). *Quality assurance in Higher Education: contemporary debates*. New York: Palgrave McMillan, 2014.

ROSA, Maria João; AMARAL, Alberto. The Swiftly Moving Frontiers of Quality Assurance In ROSA, Maria João; AMARAL, Alberto (Ed.). *Quality assurance in Higher Education: contemporary debates*. New York: Palgrave McMillan, 2014. p. 233-251.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Law and Regulation*. In WHITTINGTON, Keith E; KELEMAN, Daniel; CALDEIRA, Gregory. *Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 576-594.

_____. *Progressive Law and Economics - And the New Administrative Law*. *Yale Law Journal*, 98 (341), p. 341-370, 1988.

ROSTOW, Walt W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (Org.). *Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa*. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

ROTHEN, José Carlos; TAVARES, Maria das Graças Medeiros; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros O discurso da qualidade em periódicos internacionais e nacionais: uma análise crítica. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 51, n. 37, p. 251-273, jan./abr. 2015.

ROTHEN, José Carlos. A universidade de elite ou para todos? *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.37, p. 109-122, mar. 2010.

_____. Os Bastidores da Reforma Universitária de 1968. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008.

ROWLEY, Charles K.; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer, 1988.

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. Experimentalist Governance. In LEVI-FAUR, David. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. E-book.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Direito e Economia: Textos Escolhidos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SALTO, Daniel. To profit or not to profit - the private higher education sector in Brazil. *Higher Education* (2018) 75: 809–825

SALVADOR, Pedro Ivo Camacho Alves. O efeito *crowding-out* via BNDES no mercado brasileiro, no século XXI. *Revista Espacios*. Vol. 38, n. 61, 2017.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36(4), p. 387–389, 1954.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e Diferenciação no Ensino Superior no Brasil: Conceitos Para Discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 29, n. 84, 2014.

_____. *Ensino Superior No Brasil: o Setor Privado*. São Paulo: FAPESP, 2000.

SANYAL, Bikas. JOHNSTONE, Bruce. International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects* (2011) n. 41, p. 157-175.

SANYAL, Bikas; MARTIN, Michaela. Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global. In GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION. *La educación superior en el mundo: 2007 – Acreditación para la garantía de la calidad. ¿Qué está en juego?* Barcelona: Mundi Press, 2006. p. 3-17.

SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros. A constituição do Estado Avaliativo e o aumento das avaliações externas: propagando um ensino desigual para todos In

SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

_____. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCOTT, Colin. Standard-Setting in Regulatory Regimes. In BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SCHAPIRO, Mário Gomes (Coord). *Direito Econômico Regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHAPIRO, Mário Gomes. *Novos Parâmetros para a Intervenção do Estado na Economia*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre Iniciativa nos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *As infraestruturas privadas no novo marco setorial de portos*. In MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Portos e seus regimes jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. In BARNES, Javier (Ed.). *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2012. p. 21-140.

SCHNAIDER, Ben Ross. *O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas*. Textos para Discussão nº 1871. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: Rio de Janeiro, 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

_____. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHULTZE, Charles. *The Public Use of Private Interest*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1977.

SCHULZE-CLEVEN, Tobias; OLSON, Jennifer R. Worlds of Higher Education Transformed: towards varieties of academic capitalism. *Higher Education*, nº 73, 2017, p. 813-831.

SCHWARZMAN, Simon. PINHEIRO, Rómulo. PILLAY, Pundy. *Higher Education in BRICS Countries*. Dordrecht: Springer, 2015. E-book.

SCHWARTZMAN, Simon. Uses and abuses of education assessment in Brazil. UNESCO. *Prospects* (2013) 43:269–288.

_____. The National Assessment of Courses in Brazil. Public Policy for Academic Quality Papers. The University of North Carolina, 2014.

_____. A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI: uma introdução. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014. p. 15-46.

_____. A revolução silenciosa do ensino superior. In DURHAM, Eunice R. SAMPAIO, Helena (Org.). *O Ensino Superior em Transformação*. São Paulo: NUPES, 2001. p. 13-31.

SCHWARTZMAN, Simon. SCHWARTZMAN, Jacques. *O Ensino superior Privado Como Setor Econômico*. BNES: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 10(37), 411–440, 2002.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. Financiamento Estudantil - Indicadores e Insights Sobre a Focalização do Programa – Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 2. 2017.

_____. Financiamento Estudantil - Insights Sobre as Condições de Financiamento e o Risco Fiscal – Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 3. 2017.

SEMELA, Tesfaye. Breakneck Expansion and Quality Assurance in Ethiopian Higher Education - Ideological Rationales and Economic Impediments. *Higher Education Policy*, V. 24, p. 399–425, 2011.

SIMONSEN, Roberto. *História econômica do Brasil: 1500-1820*. São Paulo: Nacional, 1937.

SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação institucional no contexto do SINAES: a CPA em questão. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 573-601, nov. 2011.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e. O Financiamento do Ensino Superior. In DURHAM, Eunice R. SAMPAIO, Helena (Org.). *O Ensino Superior em Transformação*. São Paulo: NUPES, 2001. p. 31-41.

SILVEIRA, H. L.; CADEMARTORI, L. H. O Modelo Gerencial de Estado e o Papel das Agências Reguladoras. in *Revista Bonijuris*, v. 579, p. 6-19, 2012.

SILVEIRA, H. L. Programa Mais Médicos: A (in)eficiência da intervenção pública no ensino de medicina privado à luz da teoria da regulação. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 55, p. 189-222, 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

_____. Para Avaliar Propostas de Avaliação do Ensino Superior: In SGUISSARDI, Valdemar. *Avaliação Universitária em Questão: reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 41-70.

SHLEIFER, Andrei. Efficient Regulation. In: KESSLER, Daniel (Ed). *Regulation vs. Litigation: Perspectives from Economics and Law*. Chicago: Chicago University Press. 2011.

SIMMONS, Randy. *Beyond Politics: The Roots of Government Failure*. Oakland: The Independent Institute, 2011.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry. *Academic Capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997.

SLAUGHTER, Sheila; RHODES, Gary. *Academic Capitalism and the New Economy: markets, State and Higher Education*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

SMITH, Adam. *The Wealth of Nations*. New York: Modern Library, 1937.

SOUZA, Motaury Ciocchetti de. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SPULBER, Daniel. *Regulation and Markets*. Cambridge: MIT Press, 1989.

STIGLER, George J. *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science v.2 n.1, p.32-71. 1971. Disponível em: < <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/regulacao2/stigler-1971.pdf> >. Acesso em: 13.7.2015.

STIGLITZ, Joseph E. *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*, 2008, Columbia University Academic Commons. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10022/AC:P:9091>>. Acesso em 22.8.2015.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. *Introdução à microeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

STEARNS, Maxwell L.; ZYWICKI, Todd J. *Public Choice and Applications in Law*. New York: Thompson Reuters, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros: 2000. p. 17-36.

SUNSTEIN, Cass. *After the rights revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Harvard: Harvard University Press, 1990.

_____. Paradoxes of the Regulatory State. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 57, nº 2, p.407-441, 1990.

_____. *Free Markets and Social Justice*. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. *Why Societies Need Dissident*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

_____. Empirically Informed Regulation. *University of Chicago Law Review*, 2011, Vol.78(4), p.1349-1429.

_____. *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster Paperback, 2013.

_____. The Limits of Quantification. *California Law Review*, v. 102, n. 6, p. 1369-1442 (2014).

_____. Cost-benefit Analysis and The Knowledge Problem. *Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2015-03*. Cambridge, MA: Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, Harvard University, 2015.

_____. Regulation that asks the right questions. *Policy Options*, July-August, 2015. p. 41-42.

_____. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge: MIT Press, 2018.

_____. Autonomy by Default. *American Journal of Bioethics*, Vol. 16, No. 11 (2016).

_____. Nudges that Fail. *John M. Olin Center for Law, Economics and Business – Harvard*. Discussion Paper No. 879, Cambridge, 2016.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Nova Iorque: Penguin Books, 2009.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Michigan Law Review*, n. 101, v. 885 (2003).

SZERLETICS, Antal. *Paternalism: Moral Theory and Legal Practice*. New York: Peter Lang, 2015.

TAMANAH, Brian Z. The Knowledge and Policy Limits of New Institutional Economics on Development. *Journal of Economic Issues*, 2015, 49:1, p. 89-109

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros *et. al.* A relação expansão-avaliação da educação superior no período pós-LDB/1996. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 8, n. 1, p. 92-105, 2014.

TANZI, Vito. *Government Role and the Efficiency of Policy Instruments* (October 1995). IMF Working Paper No. 95/100. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=883247>

TEIXEIRA, Anísio. *O ensino superior no Brasil – análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

_____. Uma perspectiva de Educação Superior no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 111, p. 21-82, jul/set, 1968.

_____. Educação e nacionalismo. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.34, n.80, out./dez. 1960. p.205-208.

TORCHIA, Luisa. *Lezioni di Diritto Amministrativo Progredito*. Bologna: Il Mulino, 2012.

TORCHIA, Luisa (Org). *La Dinamica del Diritto Amministrativo: Dieci Lezioni*. Bologna: Il Mulino, 2017.

TREBILCOCK, Michael J.; HARTLE, Douglas G. The Choice of Governing Instrument. *International Review of Law and Economics* (1982). n. 2, p. 29-46.

TREBILCOCK, Michael J.; DANIELS, Ron. *Rule of Law Reform and Development: Charting the fragile path of progress*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

TRIGUEIRO, Durmeval. Expansão do ensino superior. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 108, p. 209-234, out/dez. 1967.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. *The World Bank Legal Review*. December, 2012, p. 281-314.

TEIXEIRA, Pedro; KIM, Sungwoong; LANDONI, Pablo; GILANI, Zulfiqar. *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: global trends and national policy challenges*. Rotterdam: Sense Publishers, 2017.

TIMM, Luciano Benetti. *Direito & Economia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

THALER, Richard. *Misbehaving: the making of behavioral economics*. New York: W. W. Norton & Company, 2016.

TUCKER, Josiah. *The elements of Commerce and Theory of Taxes* (1775). New York: Columbia University Press, 1931.

UNESCO. Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO/OREALC, 2007.

VERHINE, Robert Evan. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, Jose Francisco. Do Provão ao ENADE - uma análise comparativa dos exames. *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.

VINING, Aidam R.; WEIMER, David L. Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability. *Journal of Public Policy*, Vol. 10, No. 1 (Jan. - Mar., 1990), pp. 1-22.

VON MISES, Ludwig. *A Ação Humana*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.

WALLIS, Joe. DOLLERY, Brian. *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. New York: MacMillan Press, 1999.

WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.) *Quality assurance in Higher Education: trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007.

WESTERHEIDJEN, Don F. States and Europe and Quality in Higher Education. In WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.) *Quality assurance in Higher Education: trends in regulation, translation and transformation*. Dordrecht: Springer, 2007.

WEBER, Luc; MAHFOOZ, Sara Bin; HOVDE, Kate. Quality assurance in higher education : a comparison of eight systems. *Europe and Central Asia knowledge brief*. V. 35. Washington, DC: World Bank, 2010.

WEBER, Silke. Avaliação e Regulação da Educação Superior: conquistas e impasses. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out.-dez. 2010.

WILLIAMSON, Oliver. *Economic Institutions of Capitalism*. New York: Palgrave Mcmillan, 2002.

WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as Policy Prescription to Development. Palestra da série "Practitioners of Development", proferida no Banco Mundial em 13.1.2004. Disponível em: <<https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>>. Acesso em: 28.1.2019.

WINTER, Stefan. PFITZNER, Alexander. Externalities and subsidiation of higher education. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013: Wettbewerbspolitik und Regulierung in einer globalen Wirtschaftsordnung - Session: Health and Education: Empirics, No. E07-V2, ZBW - Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel und Hamburg

WOLF, Charles. A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis. *The Journal of Law & Economics*, Vol. 22, No. 1 (Apr., 1979), pp. 107-139.

_____. *Markets or Governments: choosing between imperfect alternatives*. Cambridge: MIT Press, 1988.

YELLEN, Janet L. Interconnectedness and Systemic Risk: Lessons from the Financial Crisis and Policy Implications. Discurso da Vice-Presidência do *Federal Reserve* à American Economic Association, em 4.1.2013. Disponível em: <<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20130104a.htm>>. Acesso em: 28.1.2019.

YEUNG, Karen. The Regulatory State. In BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia*. Torino: Einaudi, 2011.

ZANDAVALLI, Carla Busato. Avaliação da Educação Superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009. p. 429.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. V. 2. Milano: Giuffrè, 1958.

_____. *Corso di Diritto Amministrativo*. V. 3. Milano: Giuffrè, 1958.

ZETZSCHE, Dirk A. (Et. alii). Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. Volume 23, Number 1, 2017. p. 31-103.

ZOGHBI, Ana Carolina Pereira; MORICONI, Gabriela Miranda; OLIVA, Bruno Teodoro. Aumentando a eficácia e a eficiência da avaliação do ensino superior: a relação entre o Enem e o Enade. *Estudos em Avaliação Educacional*, Brasília, n. 45, jan-abr. 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1554/1554.pdf>>. Acesso em: 19.11.2018.