

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA PELO PRISMA DO DIREITO EDUCACIONAL



REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA PELO PRISMA DO DIREITO EDUCACIONAL

ALEXANDRE VELOSO • BRUNO COIMBRA • CELSO NISKIER • DANIEL ARAGÃO • DANIEL CAVALCANTE
FILIPE GUEDES • HENRIQUE SARTORI • IARA DE XAVIER • JANGUIÊ DINIZ • LEONARDO MIRA
MAXIMILIANO DAMAS • PAULO CHANAN • PEDRO HENRICQUE FERREIRA



EDUX21 CONSULTORIA EDUCACIONAL

SHN Qd. 01, Bl. "F", Entrada "A", Conj. "A" –
Edifício Vision Work & Live, Sala 1302
CEP: 70.701-060 – Asa Norte, Brasília/DF
Tel.: (61) 3554-0072

edux@edux21.com.br | edux21consultoria.com.br

ORGANIZADORES:

Filipe Guedes e Iara de Xavier

AUTORES:

Alexandre Veloso, Bruno Coimbra,
Celso Niskier, Daniel Aragão,
Daniel Cavalcante, Filipe Guedes,
Henrique Sartori, Iara de Xavier,
Janguê Diniz, Leonardo Mira,
Maximiliano Damas, Paulo Chanan
e Pedro Henricque Ferreira

EDITORA:

EDUX Consultoria Educacional

EDIÇÃO:

Ana Flávia Flôres / AF2 Comunicação

**PROJETO GRÁFICO
E DIAGRAMAÇÃO:**

Gherald George

24-208062 Regulação da educação superior privada pelo prisma do direito educacional [livro eletrônico] / organizadores Filipe Guedes e Iara de Xavier. -- Brasília, DF : Iara de Xavier Consultoria, 2024. PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-997465-2-9

1. Direito à educação 2. Educação - Leis e legislação - Brasil
3. Educação superior - Brasil 4. Ensino superior - Brasil I. Guedes, Filipe. II. Xavier, Iara de.

CDU-34:378



APRESENTAÇÃO

Janguê Diniz

O mundo passa por transformações profundas que têm marcado o século 21. A educação precisa acompanhar essa dinâmica, assumindo uma visão contemporânea que possibilite formar uma geração de pessoas que contribua com os desenvolvimentos humano e ambiental a partir de competências, habilidades e atitudes multidimensionais que levem à evolução do conhecimento científico, tecnológico e socioafetivo.

Essa assertiva supramencionada pautou a produção dos capítulos deste livro intitulado *Regulação da Educação Superior Privada pelo Prisma do Direito Educacional*, que reuniu especialistas com atuação nos vários cenários educativos como professores, gestores públicos e pesquisadores, além de vasta experiência nas áreas de regulação, avaliação e supervisão da educação superior.

O livro tem como objetivo principal discorrer sobre a regulação da educação superior com ênfase no setor privado à luz do direito educacional, com apresentação de contribuições para a formulação de um sistema educacional contemporâneo que dialogue com o século 21.

Para isso, a presente obra traz textos inéditos que articularam duas áreas de saber: Educação e Direito. Essa união deu origem à construção de um conhecimento interdisciplinar que, com certeza, contribuirá para a formulação do Plano Nacional de Educação 2024-2034, que está em fase de elaboração.

Esta publicação elege princípios e diretrizes como premissas para a reflexão e redação dos capítulos que a integram.

A saber:

- **Princípios:** ética; cidadania; democracia; qualidade; inclusão; diversidade; sustentabilidade socioambiental; criatividade e inovação.
- **Diretrizes:** abordagem exclusivamente em relação às IES e cursos superiores privados; ênfase na aprendizagem significativa contextualizada; aluno como protagonista; abordagem crítico reflexiva com defesa do uso de metodologia híbrida com tecnologia como ferramenta e TDICs; processo de ensino e aprendizagem com aderência aos anseios do aluno, do mundo do trabalho e da sociedade; defesa da educação verde e da educação empreendedora; e valorização da internacionalização com foco na dualidade local e global.

Além do exposto, o livro apresenta desafios, impactos e perspectivas relacionados à educação superior, apontando ser essencial o enfrentamento dos problemas, de forma universal e democrática, no sentido de ressignificar a educação como uma área estratégica no contexto das políticas públicas.



Segundo pensadores nacionais e internacionais, cabe aos atuais educadores e gestores assumirem a liderança do processo de mudança, visando aproximar a formação das pessoas dos diversos aspectos que integram a realidade concreta que se apresenta como complexa, incerta e dinâmica.

Neste sentido, a mudança deverá garantir uma educação inovadora, criativa e qualificada, com valorização da ciência e da tecnologia, que arti-

cule o local com o global, contemplando, entre os vários temas, o empreendedorismo, a internacionalização, a ecologia e o meio ambiente, o humanismo, a cidadania, a ética etc.

Reformular a educação superior brasileira demandará um paradigma que preconize um marco regulatório que propicie a inclusão, a diversidade, a sustentabilidade e, principalmente, que favoreça a autonomia pedagógica das instituições de educação superior, independentemente da natureza jurídica administrativa, para que possam definir seus projetos e planos acadêmicos em consonância com a missão, visão, objetivos e realidade regional.



O livro em tela defende a mudança educacional do cenário tradicional para o cenário inovador com a definição de um novo marco regulatório que estabeleça uma relação dialógica com a ciência jurídica e administrativa do Brasil.

Por fim, os leitores irão se deparar com diversas questões, apresentadas pelos autores ao longo dos capítulos, com o objetivo de gerar reflexões sobre a educação brasileira.

Aproveito para declarar que me sinto honrado em apresentar esse livro editado pela [EDUX21 Consultoria](#) e de autoria de amigos e educadores que, juntos, defendemos a educação de qualidade, contemporânea e inclusiva.

Excelente leitura!!!



PREFÁCIO

Henrique Sartori de Almeida Prado

Prefaciар um livro é uma distinção. Prefaciар esta obra é um privilégio por conta do tema, extremamente oportuno e relevante nesta era, além de me filiar aos autores que são educadores e especialistas com atuação destacada na área da educação.

Este livro possibilita uma reflexão sobre a regulação da educação superior à luz do direito educacional, considerando marcos importantes do passado recente, do presente e apresenta um conjunto de propostas para um futuro bem próximo. Assim, não despreza o legado histórico, destacando a urgência de se promover mudanças coerentes com os desafios do século 21.

Neste contexto, citar a [Constituição de 1988](#) e a [Lei nº 9.394/1996](#), que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, é fundamental para traçarmos itinerários na construção de novas bases legais.

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, e com o advento da Lei nº 9.394/1996, a discussão em torno do direito à educação superlativou o rol dos direitos fundamentais, o debate em torno do papel do Estado brasileiro e a presença de diversos atores que foram somados ao processo educacional como um todo. No sentido de ser da nossa República, “a presença da educação na Constituição Federal deve ser examinada necessariamente com base nesses objetivos

expostos no artigo 3º, dos quais ela não pode estar de nenhum modo afastada.” (VIEIRA, 2001, p.16).

Classificado como serviço de interesse público pela doutrina jurídica nacional, a educação ou, de forma mais aplicada, o direito à educação amplificou o potencial de desenvolvimento social e econômico, ampliando a capacidade produtiva e inclusiva de brasileiros, trazendo novas perspectivas sociais às crianças, jovens e adultos.

Contudo, diferentemente de outros tópicos aludidos na Constituição cidadã de 1988, o direito educacional ganhou pouco espaço no ambiente doutrinário nacional, carecendo de estudos aplicados, debates profundos e até mesmo, no sentido revisionista, em torno da sua importância e presença no direito brasileiro, no sentido *lato sensu*.

Desta forma, textos dedicados e vocacionados na apresentação de teses, debates e estudos sobre direito educacional devem ser valorizados e exaltados, tanto no contexto doutrinário como técnico-orientativo para aqueles que estudam e se dedicam a este ramo do direito que compreende tanto as relações públicas como privadas. Assim, o leitor dedicado ou o operador do direito vocacionado à área podem recorrer ao aprimoramento da sua atenção e, quiçá, à busca constante da compreensão do contexto normativo, legislativo e do relacionamento social que a educação exige.

Quando pensamos em direito educacional não podemos simplesmente reduzir a sua importância única do mundo constitucional ou do conjunto de leis que direta ou indiretamente tratam do assunto, mas sim nos seus contextos e padrões que regem a educação brasileira em todos os seus âmbitos e na inserção dos atores que a compõem. Desta forma, o direito educacional é composto de normas, princípios e doutrinas que disciplinam a proteção da relação entre alunos,



professores, escolas e poderes públicos, em uma situação formal de aprendizagem (BOAVENTURA, 2004, p.4).

Assim, o direito educacional consiste em uma área de estudos jurídicos e técnicos dedicados ao relacionamento do Estado e o envolvimento de governos para com o tema, entrelaçando aspectos do ramo do direito público, possuindo um direcionamento para o direito administrativo que, ao mesmo tempo, interage fortemente com a iniciativa privada que, de forma autorizativa, possuiu no Estado a tarefa de credenciar e conferir competências de atuação às entidades privadas como efetiva atividade complementar e agregadora ao papel do Estado para a garantia deste direito fundamental a todos os brasileiros.

Sendo assim, além da interlocução dos entes federativos brasileiros nas suas devidas competências operacionais e de garantias de direitos, nasce o poder regulamentador do Estado para com os atores privados, criando esferas, órgãos, conselhos e políticas públicas que incentivam e fortalecem a educação, tanto no ambiente da educação básica como no seu itinerário mais elevado, o ensino superior.

Aqui, a atividade privada é mais presente, sobretudo quando segregamos à oferta do ensino superior e suas nuances, como as resoluções normativas, pareceres, diretrizes, currículos, instituições e políticas vocacionadas.

Compreender a amplitude do direito educacional brasileiro à luz da nossa Lei-maior, compondo aos conjuntos normativos especializados, agregando o contexto infralegal e o envolvimento de estudos, doutrinas e debates contemporâneos, faz que este compêndio de estudos dedicados e traduzidos nesta importante obra auxilie na promoção deste ramo do direito ainda carente de ampla divulgação, atenção e dedicação, sobretudo para aqueles que querem compreender mais acerca deste importante ramo do direito brasileiro.

O presente livro chega em um momento histórico que aponta para a necessidade da geração atual de educadores e gestores promover uma ruptura paradigmática, que possibilite que a educação superior brasileira atenda aos anseios da sociedade e do Estado, visando acelerar o processo de desenvolvimento do Brasil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

MARCOS REGULATÓRIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA	20
---------------------------------------------------------------	-----------

1. HISTÓRICO NORMATIVO E CONTEXTUALIZAÇÃO	20
--------------------------------------------------------	-----------

1.1 O Mundo em Transformação	24
------------------------------------	----

2. SINAES e LDB: CONCEITOS E IMPACTOS	28
----------------------------------------------------	-----------

2.1. Indicadores de Qualidade para a Educação Superior: Conceitos	32
----------------------------------------------------------------------------	----

2.2. Indicadores de Qualidade na Educação Superior: Aplicabilidade	35
-----------------------------------------------------------------------------	----

2.3. Dimensões Avaliativas do Sinaes	39
--------------------------------------------	----

2.4. Eixos Avaliativos e o Contexto Global	42
--------------------------------------------------	----

2.4.1 Eixo 1-Planejamento e Avaliação Institucional	43
-----------------------------------------------------------	----

2.4.2 Eixo 2-Desenvolvimento Institucional	46
--------------------------------------------------	----

2.4.3 Eixo 3-Políticas Acadêmicas	49
-----------------------------------------	----

2.4.4 Eixo 4-Políticas de Gestão	54
----------------------------------------	----

2.4.5 Eixo 5-Infraestrutura	60
-----------------------------------	----

2.5 Eixos e Impactos da Pandemia de Covid-19	62
----------------------------------------------------	----

3. MARCOS REGULATÓRIOS E OS DESAFIOS, IMPACTOS E PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO 21	65
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

3.1 Novos Paradigmas para a Educação	66
--------------------------------------------	----

3.2 Conexão com a Atualidade e a Realidade	68
--------------------------------------------------	----

3.3 Bases Conceituais da Nova Educação	72
3.4 Marco Legal no Contexto da Reforma Educacional.....	75
3.5 Educação Superior: Desafios, Implicações e Perspectivas	78
3.6 Qualidade: Definição e Desafios para a Educação Superior	82
3.7 Educação Brasileira no Contexto Global.....	84
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	88

CAPÍTULO 2

LÓGICA CONSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E O DIREITO SUBJETIVO DAS IES	94
1. PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE EDUCACIONAL PRIVADA	94
1.1 Direito à Livre Iniciativa	100
2. LÓGICA DAS REGRAS INFRACONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À REGULAÇÃO E À SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL	104
2.1. Regulação da Educação Superior Privada.....	111
2.1.1 Atos do Sistema de Ensino.....	112
2.2. Supervisão da Educação Superior Privada.....	117
2.2.1 Procedimentos dos Processos de Supervisão.....	121
3. CENÁRIO DA REGULAÇÃO E DA SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL	126
3.1 Supervisão e Regulação em Perspectiva	127
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	132

CAPÍTULO 3

NECESSIDADES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS PARA O ENTENDIMENTO DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA	138
1. INTRODUÇÃO	138
2. AS NECESSIDADES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS	140
3. A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA	141
3.1 Educação a Distância no Contexto Regulatório	146
4. INFLUÊNCIA TECNOLÓGICA NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E PRESENCIAL	152
5. DESAFIOS E OPORTUNIDADES.....	157
5.1 Mensuração da Qualidade	159
5.2 Impactos da Tecnologia.....	160
6. CONCLUSÃO	165

CAPÍTULO 4

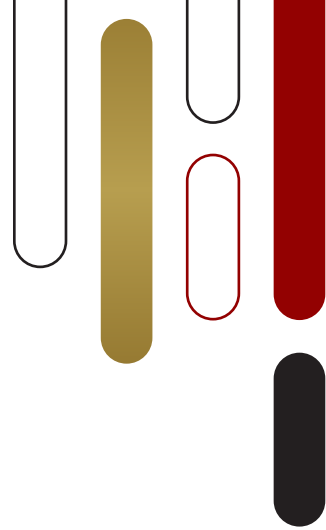
REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA EM MOMENTOS DE CRISE	169
1. CENÁRIO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19	169
2. MEDIDAS EXCEPCIONAIS PARA A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA ADOTADAS NA PANDEMIA DE COVID-19.....	179
2.1 O avanço da Avaliação Virtual In Loco	183
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	186

CAPÍTULO 5

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE	189
1. INTRODUÇÃO	189
1.1 Busca por Respostas na Literatura.....	192
2. REQUISITOS PARA UMA BOA REGULAÇÃO	193
2.1 Expertise	194
2.2 Eficiência.....	198
2.3 Mandato.....	201
2.4 Accountability	202
2.5 Devido processo.....	205
2.6 As cinco dimensões.....	206
3. INDICADORES PARA UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE	207
3.1 Autonomia Institucional.....	209
3.2 Governança.....	209
3.3 Neutralidade Política	210
4. PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA.....	212
5. CONCLUSÃO	216

CAPÍTULO 6

PROPOSIÇÕES PARA UMA NOVA EDUCAÇÃO SUPERIOR	219
1. APRENDIZAGEM SIGNIFICATIVA E CONTEXTUALIZADA DA EDUCAÇÃO	220
2. PROTAGONISMO DO ALUNO NO PROCESSO EDUCACIONAL	221
3. METODOLOGIAS DE ENSINO INOVADORAS E TECNOLOGIAS EMERGENTES	222
4. EDUCAÇÃO VERDE E SUSTENTABILIDADE	223
5. QUALIDADE E ACESSIBILIDADE	224
6. GOVERNANÇA E AUTONOMIA	225
7. EQUIDADE, INCLUSÃO E DIVERSIDADE	226
8. RESPOSTAS REGULATÓRIAS ÀS CRISES	228
9. CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE	229
10. DESAFIOS E OPORTUNIDADES	230
11. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O DIREITO EDUCACIONAL	231
12. CONSIDERAÇÕES FINAIS	234
BIBLIOGRAFIA	236
AUTORES	251



INTRODUÇÃO

Celso Niskier

O presente livro aborda a temática da regulação da educação superior privada pelo prisma do direito educacional no momento que o Estado e a sociedade se debruçam sobre a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2024 a 2034, com as definições de objetivos, metas e ações relacionadas a todos os níveis de ensino.

Neste contexto, as políticas públicas educacionais necessitam ser ressignificadas à luz das especificidades do século 21, que apontam para a urgência em promover uma ruptura paradigmática com o objetivo de alterar as visões filosófica e conceitual que fundamentam a educação superior brasileira.

Este desafio é grandioso principalmente pelas características sociais, políticas, culturais e econômicas do Brasil, que geram profundas desigualdades de classe social, de gênero e etnia, além das disparidades regionais, nacionais e internacionais.

O livro trata dos vários aspectos relacionados à regulação da educação superior privada brasileira, tendo como referencial principal o direito educacional, com o propósito de responder a um conjunto de questões norteadoras formuladas pelos organizadores da obra: Filipe Guedes e Lara de Xavier.

Assim, o primeiro capítulo aborda os marcos regulatórios da educação superior privada, respondendo à seguinte questão: quais marcos regulatórios nortearam a educação superior privada nos últimos anos, com destaque para os desafios enfrentados e seus impactos nas IES e nos cursos superiores?

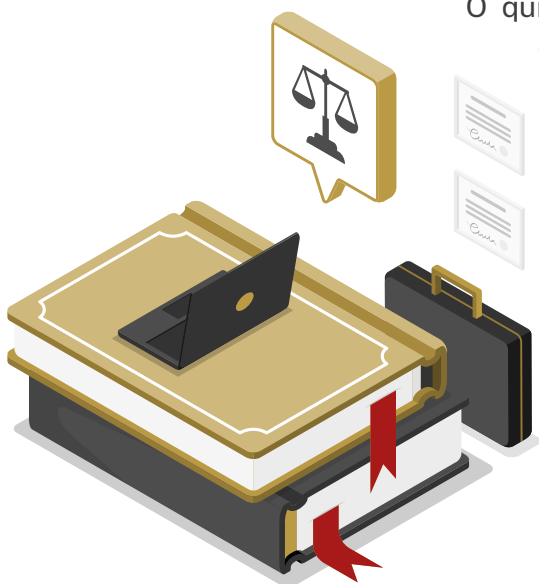
O segundo capítulo aborda a lógica constitucional da regulação da educação superior privada e o direito subjetivo das IES, respondendo como a legislação infraconstitucional opera frente ao setor educacional privado.

O próximo capítulo discute as necessidades sociais contemporâneas para o entendimento da regulação da educação superior privada, tendo como questão norteadora como as necessidades sociais contemporâneas operam no entendimento da regulação da educação superior privada, considerando as modalidades presencial e a distância com influências tecnológicas.

O capítulo quatro traz a regulação da educação superior privada em momentos de crises a partir do questionamento sobre como a regulação da educação superior privada operou em momentos de crises, como por exemplo na pandemia de covid-19.

O quinto e último capítulo discorre sobre a regulação da educação superior privada e a criação de uma agência reguladora independente, visando responder quais seriam os motivos para a criação de uma agência reguladora com personalidade jurídica própria relacionada à educação superior privada. Como garantir que essa é a melhor escolha regulatória e como garantir sua independência?

Por fim, as considerações finais apresentam uma reflexão sobre os



debates apresentados nos capítulos, assim como formula uma proposição sobre a regulação da educação superior privada no contexto do novo Plano Nacional de Educação (PNE), da atualização do Sinaes, com sua trajetória de 20 anos, e do novo Plano Nacional de Pós-Graduação da Capes.

Em síntese, a mensagem desta publicação é a de que o avanço da educação é reflexo da busca contínua por conhecimento e compreensão da realidade em que vivemos, inserida em uma visão humanista da educação que coloca no centro do processo as pessoas, promovendo não apenas o aprendizado, mas também o desenvolvimento de habilidades sociais, emocionais e cidadãs.

Outro aspecto evidenciado é a importância da criatividade e da inovação, que devem ir além da incorporação tecnológica, atuando como elementos constitutivos do processo educativo que precisam ser valorizados e garantidos nos atos normativos regulatórios definidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Assim, há de serem abolidas visões regulatórias que impeçam a adoção de processos inovadores pelas instituições de educação superior (IES) e pelos cursos superiores, desde que atendam às Diretrizes Curriculares Nacionais.

O momento atual requer que sejam repensados os processos regulatórios e avaliativos da educação superior, bem como a configuração do sistema educacional como um todo. Defendemos uma revolução global do modelo e do sistema educacional brasileiro com base em paradigmas sociais e emancipatórios que levem à transformação da educação brasileira coerente com o século 21.

Apesar das evidências, os autores reconhecem que o Brasil tem potencial e tem realizado ações importantes nas últimas décadas para melhorar o sistema educacional, buscando a expansão do acesso à educação básica e superior. Entretanto, desafios persistem, como a questão da qualidade, da desigualdade, da baixa inclusão, da pouca sustentabilidade pública por meio de fomentos, das assimetrias regionais etc. São desafios de várias naturezas e dimensões, inclusive de gestão e do ponto de vista pedagógico.

Entendemos que este livro contribuirá no debate qualificado sobre os rumos da educação superior para a próxima década por tratar de temas relevantes e oportunos que figuram na essência dessa área de saber.

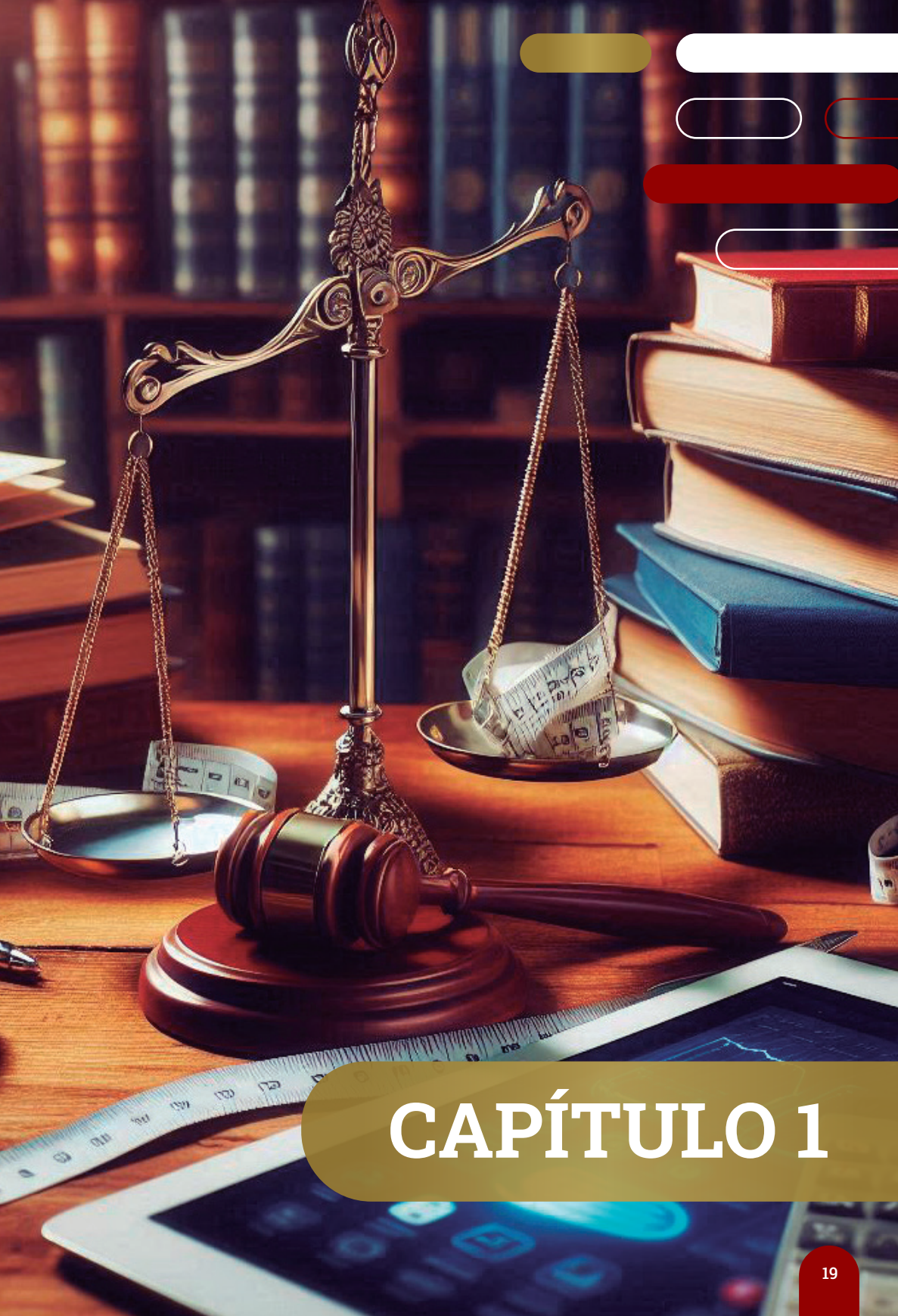
Nesse diapasão, sabemos que esse desafio precisa ser encarado como um processo coletivo que resultará na construção possível historicamente por ser uma ação estratégica, de cunho nacional, que tem interfaces política e técnica. Assim, teremos vários atores sociais defendendo as suas visões de mundo que trazem distintas ideologias sobre o binômio nação e educação.

Essa participação ampla e irrestrita dos vários setores envolvidos com educação, na lógica democrática, representará um salto de qualidade no debate que poderá contribuir para a formulação de uma nova política pública educacional capaz de promover as transformações exigidas e almeçadas pelos alunos, professores, dirigentes, gestores, enfim, pela sociedade, com a incorporação irrestrita da tecnologia.

Em suma, podemos afirmar que o setor privado de educação superior está preparado para esse debate, assim como apto para contribuir na formulação da política pública educacional para o período de 2024 a 2034, com o propósito de atender às expectativas e às necessidades do Brasil, objetivando a reversão qualitativa das condições de oferta de cursos superiores, fundamentado em um conjunto de referenciais, com destaque para o relatório *Education at a Glance (EAG)*, de 2019, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentado no primeiro capítulo desta obra.

Frente aos desafios e impasses trazidos pelas especificidades deste século, estamos cientes de que a educação do presente e do futuro precisam assumir uma abordagem que valoriza tanto o desenvolvimento de competências e habilidades técnicas quanto a cultura da inteligência emocional, empatia e pensamento crítico, como nos orienta Yuval Harari nos seus livros *Sapiens*, *Homo Deus* e *21 Lições para o Século 21*.





CAPÍTULO 1



MARCOS REGULATÓRIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

Iara de Xavier

Maximiliano Damas

1. HISTÓRICO NORMATIVO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Na elaboração do arcabouço regulatório que embasa a educação superior no Brasil foi estabelecido um conjunto normativo que visa garantir padrões de qualidade e promover o desenvolvimento educacional no país. Inicialmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), [Lei nº 9.394/1996](#), emergiu como a pedra angular, delineando os princípios fundamentais e as diretrizes gerais para a educação brasileira, inclusive o ensino superior. Esta lei estabeleceu um novo panorama para o sistema educacional, delineando as responsabilidades das instituições e a estrutura curricular, além de incentivar a autonomia das universidades.

Posteriormente, foi sancionada a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da [Lei nº 10.861/2004](#), introduzindo mecanismos de avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes. Com o Sinaes, buscou-se não apenas aferir a qualidade do ensino superior, mas também fomentar uma cultura de avaliação contínua e de melhoria constante nas instituições de educação superior (IES).

O ano de 2017 representa um marco importante na educação superior com a promulgação do [Decreto nº 9.057](#), de 25 de maio, e do [Decreto nº 9.235](#),

de 15 de dezembro, que promoveram alterações significativas com o intuito de atualizar e aperfeiçoar os marcos regulatórios anteriores. Esses decretos trouxeram mudanças em relação à regulação, à supervisão e à avaliação das instituições de educação superior, procurando adaptar o sistema educacional às novas demandas sociais e ao cenário global em constante evolução. Ambas regulamentações visaram ampliar a autonomia universitária ao mesmo tempo em que reforçaram a responsabilidade das instituições perante a sociedade, buscando assegurar a oferta de uma educação de qualidade.

Por meio dessas normativas, é possível perceber um esforço contínuo do Estado brasileiro em equilibrar a autonomia das IES com a necessidade de regulação e supervisão, garantindo a qualidade e a relevância da educação superior no Brasil. Assim, este texto visa explorar a trajetória da regulação da educação superior no país, discutindo a importância e o impacto dessas legislações no panorama educacional brasileiro.

Diante do contexto desafiador imposto pela pandemia de covid-19, a partir de 2020, o sistema educacional superior brasileiro foi compelido a uma rápida adaptação, trazendo à tona a necessidade de revisitar práticas pedagógicas e abordagens metodológicas. Esse período extraordinário não apenas acelerou a integração de tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem, mas também fomentou uma reflexão profunda sobre a eficácia e a relevância dos modelos educacionais vigentes. A aprendizagem significativa e o protagonismo discente emergiram como elementos centrais nessa discussão, reforçando a ideia de que o estudante deve ser o agente principal na construção do seu conhecimento, em um processo ativo que transcende a mera absorção de informações.



As metodologias híbridas, combinando ensino presencial e a distância, apresentaram-se como soluções viáveis e eficientes para a continuidade educacional em tempos de isolamento social. Essa abordagem flexível permitiu não só a manutenção do calendário acadêmico, mas também introduziu uma nova perspectiva sobre como a educação superior pode ser conduzida, ressaltando a importância de estratégias pedagógicas que valorizam a autonomia do aluno e o aprendizado ativo.



Além disso, a crise sanitária global destacou a urgência de alinhar o ensino superior aos anseios da sociedade e às demandas do mundo do trabalho. A integração de habilidades digitais, capacidade de adaptação e competências socioemocionais ao currículo tornou-se imperativa, refletindo a necessidade de preparar os estudantes para um mercado de trabalho em constante evolução e para uma sociedade cada vez mais digitalizada.

Essa conjuntura reafirma a relevância das bases regulatórias estabelecidas pela LDB, pela Lei do Sinaes e pelos Decretos 9.057 e 9.235, de 2017, ao mesmo tempo em que sinaliza para a necessidade de uma constante reavaliação desses marcos. O objetivo é assegurar que a educação superior continue a evoluir, não apenas em termos de qualidade e excelência, mas também na sua capacidade de responder efetivamente aos desafios contemporâneos e futuros.

Portanto, a pandemia atuou como um catalisador para transformações significativas no ensino superior, impulsionando inovações pedagógicas que colocam o aluno como protagonista de sua aprendizagem e reforçam o papel das IES como espaços de formação integral e inclusiva, alinhadas com as necessidades da sociedade e do mercado.

Ao longo deste capítulo, também será analisada a interação entre as normativas legais e as dinâmicas das IES contemporâneas. É demonstrado como, ao longo das primeiras décadas do século 21, diversas mudanças regulatórias foram introduzidas, moldando significativamente as estratégias e operações das instituições. A discussão é enriquecida com exemplos específicos que ilustram os efeitos desses marcos regulatórios. Por exemplo, a adoção de novas diretrizes para a educação a distância, motivada pela expansão tecnológica e pela necessidade de tornar a educação mais acessível e inclusiva, evidencia a importância de as regulamentações responderem às mudanças sociais e tecnológicas. Além disso, são considerados os impactos dessas normativas na manutenção da qualidade do ensino, na preservação da autonomia das universidades e na eficácia da gestão acadêmica.

Este capítulo também contempla as variadas estratégias adotadas pelas instituições para superar os desafios impostos pelos novos regulamentos. Essas estratégias incluem a reformulação de currículos para atender a critérios educacionais contemporâneos; a implementação de políticas de diversidade e inclusão mais robustas; e a adaptação a sistemas de avaliação mais exigentes. A análise se estende para como as IES estão se ajustando para oferecerem programas que não apenas cumpram com os padrões decisórios regulatórios, mas que também promovam inovação, inclusão e diversidade.

Adicionalmente, o capítulo aborda o papel fundamental dos marcos regulatórios na definição de um cenário educacional superior que esteja alinhado com as exigências de uma sociedade globalizada e tecnologicamente avançada. Reflexões são feitas sobre como a legislação educacional deve evoluir para facilitar a transição para modelos educativos futuristas, sem comprometer a qualidade e a integridade do processo de ensino e aprendizagem.



Portanto, este capítulo propõe-se a uma reflexão detalhada e crítica acerca de como os marcos regulatórios influenciam diretamente na evolução das IES, desafiando-as a adaptarem-se e inovarem face a um panorama global em rápida mudança. Busca-se, assim, oferecer uma compreensão abrangente de como essas normativas configuram não apenas o presente, mas também o futuro da educação superior.

1.1 O Mundo em Transformação

As mudanças necessárias e urgentes na educação superior devem ocorrer neste momento histórico de profunda transformação, influenciado, principalmente, por alterações comportamentais ocorridas na sociedade e no mercado com a presença marcante da tecnologia, além da pandemia de covid-19 que imprimiu uma velocidade sem precedentes, trazendo mudanças abruptas na vida pessoal e profissional de todos, exigindo de instituições, organizações, empresas e famílias mundo afora uma adaptação a novos formatos de convivência, entretenimento, estudos, lazer, desenvolvimento da força de trabalho etc.



Desse modo, ainda tem sido diário o desafio de passar pelas crises e sua complexidade com o menor impacto possível. Esse século tem requerido a adoção de uma estrutura “antifragil” de forma a criar experiências para o enfrentamento e a sobrevivência nessa realidade única e preocupante.

Nessa linha, em sua obra *Antifragile: Things That Gain from Disorder* (Antifragil: coisas que se beneficiam com o caos, em tradução livre), Nassim Taleb explica que para sobreviver a um mundo onde é extremamente difícil fazer previsões você precisa desenvolver a sua antifragilidade, entendendo que antifragil é a antítese do frágil.

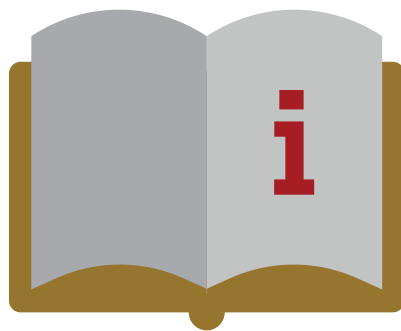
Para Taleb há coisas no mundo que não apenas resistem à volatilidade, desordem e estresse, mas, na verdade, se beneficiam deles.

Aplicando ao contexto da educação, no artigo *Antifragilidade: uma chave para adaptar e crescer*, Max Damas apresenta o conceito de antifragilidade:

"A antifragilidade no sistema educacional promove a ideia de que as perturbações e desafios podem ser oportunidades para o crescimento e a melhoria constante. Ao incorporar princípios antifrágéis no sistema educacional, as instituições podem se tornar mais capazes de enfrentar desafios, aprender com a diversidade e evoluir de maneira contínua para melhor atender às necessidades em constante mudança dos estudantes e da sociedade".

Para o autor, aceitarmos as nossas fragilidades não significa fraqueza desde que mantenhamos o objetivo de seguir aprendendo e construindo novas saídas e soluções. Ele explica que o termo antifrágil vai além da resiliência: enquanto algo resiliente pode resistir a choques e retornar ao seu estado original, o antifrágil vai além, ganhando com a experiência adversa.

Com base no conceito de antifragilidade, compreende-se que este tempo está marcado pela facilidade na criação de novas conexões cada vez mais velozes entre si; a disponibilidade e o acesso crescente a conteúdos a qualquer momento e de qualquer lugar; o uso de algoritmos de inteligência artificial cada vez mais refinados e associados à aprendizagem de máquinas; à diversificação de dispositivos móveis com capacidades crescentes de processamento e funcionalidades. Todos esses são fatores que têm transformado, e muito, a forma como as pessoas aprendem, desaprendem e reaprendem.



Esses três verbos (aprender, desaprender e reaprender) são uma referência direta a Alvin Toffler, famoso pelas obras *The Third Wave* (A Terceira Onda) e *Powershift* (As Mudanças do Poder), ambas parte da trilogia que, junto com *Future Shock* (*O Choque do Futuro*), traz boas reflexões sobre como

as mudanças do mundo impactaram em nossas vidas e como as inúmeras tecnologias e plataformas digitais existentes afetaram, em alto grau, os processos de cognição, potencializando a aprendizagem e ampliando as possibilidades de comunicação e o surgimento de novos saberes. Ainda na década de 1960, o autor já havia previsto a nossa realidade atual.

"Os analfabetos do século XXI não serão aqueles que não podem ler e escrever, e sim aqueles que não conseguem aprender, desaprender e reaprender e a mudança não é simplesmente necessária para a vida – ela é a vida".
(TOFFLER, 1970)

Assim, a educação vem se digitalizando em uma espiral ascendente a cada inovação tecnológica, associando três aspectos importantíssimos: as ferramentas, as pessoas e os processos. Esses elementos tornam toda e qualquer inovação plenamente aceita ao se comunicarem claramente com interfaces e responsabilidades bem definidas, além da existência de um ambiente que permita o seu pleno desenvolvimento e possibilite identificar as melhorias, propor correções e medir resultados.

As questões trazidas pelas inovações, especialmente na educação, só fazem sentido quando aplicadas em ambiente propício, com finalidade específica e uma cultura pronta para recebê-las. Todas devem ter como base a ciência e a exploração massiva da necessidade inata do ser humano de se comunicar e se relacionar, objetivando alcançar novas descobertas sobre si mesmo e sobre o ambiente em que ele interage, sejam essas relações reais ou virtuais, presenciais ou remotas.

Neste contexto, nos deparamos com o cenário da educação superior no Brasil e as medidas que o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação (CNE) e as instituições de educação superior (IES)

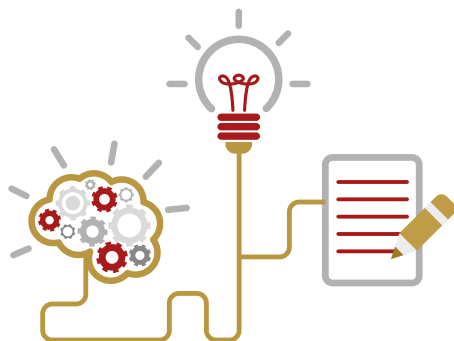


precisarão tomar para viabilizar uma formação com qualidade e coerente com essa era marcada por desafios complexos.

Segundo Longo (2020), reguladores, mantenedores, gestores acadêmicos e operacionais e a sociedade reconhecem que a educação – seu valor, preço, produto – precisa mudar de forma disruptiva.

Para entender o fenômeno, é importante buscar a origem da palavra, que está intrinsecamente atrelada à tecnologia, sendo um adjetivo que descreve a inovação tecnológica, produto ou serviço com características “disruptivas”, ou seja, que provocam uma ruptura com padrões, modelos ou tecnologias já estabelecidas no mercado.

Clayton Christensen, professor de administração na *Harvard Business School*, foi o inventor do conceito de inovação disruptiva apresentando-o em seu livro *O Dilema da Inovação*, publicado em 1997, que revolucionou o mundo dos negócios e tornou-se um guia para empresários e gestores públicos.



Trata-se de algo inédito, original e transformador que entra como diferencial nas IES para alavancar a qualidade e, conseqüentemente, os resultados, sejam eles em processos de gestão ou acadêmicos, ampliando a inclusão, a diversidade e a sustentabilidade.

Com características disruptivas ao invés de evolutivas, as inovações desse tipo em uma tecnologia, produto ou serviço não são meras ideias criativas. Elas geram mercados e demandas que as pessoas nem sabiam que possuíam. Um exemplo disso é o aplicativo *WhatsApp*. Antes dele, as pessoas usavam o SMS e ninguém havia sentido a necessidade de outra forma de comunicação. Com a chegada do novo aplicativo como um serviço gratuito e eficaz, surgiu uma nova demanda que substituiu o modelo de negócio anterior. O SMS se tornou uma opção cara e obsoleta diante da inovação disruptiva.

2. SINAES E LDB: CONCEITOS E IMPACTOS

A criação da Lei do Sinaes, ou Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, foi influenciada por uma série de fatores históricos e demandas sociais específicas no Brasil ao longo dos anos que antecederam a sua promulgação, em 2004, por meio da Lei nº 10.861. Vamos contextualizar esse cenário.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, observou-se um expressivo crescimento do ensino superior no país. Esse aumento foi caracterizado pela expansão das instituições de educação superior privadas, que começaram a ocupar um papel cada vez mais central no cenário educacional brasileiro. No entanto, essa expansão não foi acompanhada de perto por políticas de qualidade e avaliação, gerando preocupações quanto à qualidade da educação oferecida por essas instituições.



Foi em meio a esse cenário de expansão acelerada e de questionamentos sobre a qualidade do ensino superior que se identificou a necessidade de um sistema de avaliação mais abrangente e efetivo. Anteriormente, os mecanismos de avaliação existentes eram parciais e considerados insuficientes para assegurar a qualidade e a eficácia do ensino e da aprendizagem em todo o país. A criação do Sinaes foi, portanto, uma resposta a essas questões.

O sistema introduziu uma avaliação mais holística e integrada, que considera não apenas os resultados dos alunos, mas também o desempenho institucional e dos cursos, além de estimular a autoavaliação das instituições.

Um exemplo significativo dessa abordagem foi a implementação do Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), componente

que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências.

Assim, a Lei do Sinaes foi fruto de um contexto de necessidade de regulação e de garantia de qualidade no ensino superior, respondendo aos desafios impostos pela rápida expansão do setor e pela diversificação das IES no Brasil. Foi um movimento em direção à consolidação de um sistema educacional superior mais coeso, qualitativo e responsivo às necessidades da sociedade.

Tanto a Lei do Sinaes quanto a LDB são normativas fundamentais no contexto educacional brasileiro. Ambas estão intrinsecamente relacionadas e integradas ao arcabouço legal que rege a educação no Brasil, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela [Constituição Federal de 1988](#).

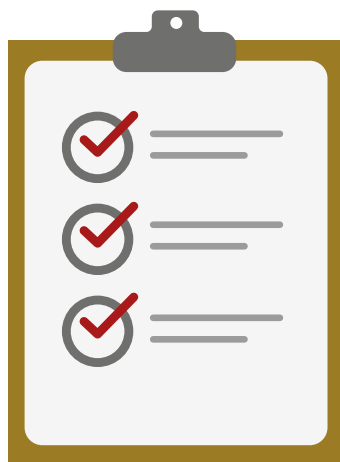
A LDB estabelece as diretrizes gerais da educação nacional, englobando todas as modalidades e níveis de ensino, do básico ao superior. Ela define a estrutura e a organização do sistema educacional, delineando responsabilidades dos entes federativos, assim como direitos e deveres dos cidadãos em relação à educação. Dessa forma, a LDB cria o pano de fundo legal para o desenvolvimento de políticas e sistemas específicos dentro do campo educacional, incluindo o ensino superior.

Por sua vez, o Sinaes é uma política específica voltada para assegurar a qualidade da educação superior por meio de uma avaliação contínua e sistemática das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Nesse sentido, ele se apresenta como um mecanismo concretizador de alguns dos princípios e objetivos estabelecidos pela LDB e pela Constituição, especialmente no que tange à garantia da qualidade educacional.



Legalmente, a relação entre o Sinaes, a LDB e a Constituição Federal pode ser compreendida por meio de vários aspectos:

- **Princípio da qualidade:** a Constituição, em seu artigo 205, estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado, destacando a qualidade como um de seus princípios. A LDB reforça esse princípio ao determinar normas para a oferta de uma educação de qualidade em todos os níveis. O Sinaes, por sua vez, operacionaliza esse princípio no âmbito do ensino superior, fornecendo os meios para avaliar e promover a qualidade.
- **Avaliação e regulação:** a LDB destaca a importância da avaliação para a melhoria da qualidade do ensino em seus diversos artigos, prevendo, inclusive, sistemas de avaliação para a educação básica e superior. O Sinaes é a resposta a essa demanda no contexto do ensino superior, estabelecendo um sistema específico de avaliação que contribui para a regulação e supervisão do setor.
- **Autonomia e responsabilidade das instituições de educação superior:** tanto a Constituição quanto a LDB reconhecem a autonomia das IES, mas também ressaltam a necessidade de responsabilidade com a qualidade e com o cumprimento de fins educacionais. O Sinaes alinha-se a esse princípio ao promover uma avaliação que considera a autoavaliação institucional como um de seus componentes, incentivando as instituições a participarem ativamente do processo de melhoria contínua.



Em síntese, o Sinaes articula-se com a LDB e com a Constituição ao promover um sistema de avaliação que visa assegurar a qualidade da educação superior, operacionalizando princípios constitucionais e diretrizes estabelecidas pela legislação educacional brasileira.

Assim, o sistema de avaliação preconizado pelo Sinaes é composto por três subsistemas com o envolvimento de diferentes atores institucionais:

- **Avaliação dos cursos:** realizada por comissões de especialistas *ad hoc* especialmente constituídas pelo Inep para essa finalidade. Destinada a identificar as condições oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica (art. 4º).
- **Avaliação de desempenho dos estudantes:** realizada por alunos ingressantes e concluintes dos cursos de graduação, mediante a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), tendo como função aferir o domínio dos alunos sobre os conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão (art. 5º).
- **Avaliação institucional:** tem como objetivo identificar o perfil das instituições e o significado da sua atuação por meio de atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais (art. 3º). Esta avaliação é composta por dois processos avaliativos:
 - **Autoavaliação:** realizada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), constituída por membros da instituição e representantes da sociedade civil organizada.
 - **Avaliação externa:** realizada por comissões de especialistas *ad hoc* constituídas pelo Inep.

Esses três subsistemas trabalham de forma integrada para fornecer uma visão completa da qualidade do ensino superior no Brasil, permitindo a implementação de políticas de melhoria contínua. Além disso, os resultados obtidos por meio do Sinaes são públicos, contribuindo para a transparência e a tomada de decisão por parte de estudantes, instituições e gestores educacionais.



Para acompanhar a execução e a performance desses subsistemas foram criados os indicadores de qualidade. A seguir é apresentada a base conceitual para a definição desses indicadores.

2.1. Indicadores de Qualidade para a Educação Superior: Conceitos

No documento *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) destaca que a qualidade na educação superior engloba uma variedade de dimensões, tais como ensino, programas acadêmicos, pesquisa, fomento à ciência e o ambiente acadêmico em geral. São ressaltadas a importância da autoavaliação e a necessidade de avaliações externas conduzidas por especialistas independentes e de renome internacional.

A educação superior é reconhecida por ir além do desenvolvimento de competências científicas e técnicas, visando também impulsionar a motivação, a justificação e o suporte social para indivíduos engajados na busca e na aplicação do conhecimento. Isso é visto como um estímulo para a cidadania ativa em um processo contínuo de aprendizagem, desenvolvimento de competências e absorção de inovações em ciência, tecnologia, metodologia e aspectos sociais.

Há ainda a educação para o desenvolvimento sustentável, descrita como um processo que prepara os estudantes para tomar decisões considerando impactos de longo prazo na economia, na ecologia e na equidade comunitária. O principal objetivo desse tipo de educação é estabelecer fundamentos para a projeção de futuros cenários.

A qualidade é vista como indispensável para uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável e não deve ser considerada separadamente da responsabilidade social do ensino superior. É reconhecida não apenas como um atributo intrínseco, mas também como um valor socialmente construído que respeita a identidade e diversidade institucional.



Dito de outra forma, qualidade é entendida como um atributo ou conjunto de atributos que, na execução de sua missão, atende às expectativas da comunidade acadêmica e da sociedade, demonstrando padrões de desempenho por meio de indicadores e conceitos de qualidade.

A avaliação no ensino superior é enfatizada como um processo dialógico que leva em consideração aspectos quantitativos e qualitativos, representando as experiências e aspirações da comunidade acadêmica e sendo parte de um projeto de formação relevante tanto para o indivíduo quanto para a comunidade. Avaliar envolve identificar forças e fraquezas, com atenção especial aos aspectos positivos e negativos dos procedimentos acadêmicos e administrativos, considerando legislação e documentos institucionais (regimentos, estatutos, planos, PPI, PDI, PPC, entre outros).

De acordo com Sobrinho (2007), a avaliação supera a ideia de mero controle ou sanção, posicionando-se como um meio para compreender, educar e induzir mudança, sendo direcionada à tomada de decisões e à implementação de ações.

É unânime no contexto da educação superior o reconhecimento de que a avaliação é a via preferencial para assegurar a qualidade. Trata-se de uma medida relativamente recente, mas que tem evoluído desde o final do século 20 com a adoção de sistemas externos e o desenvolvimento de métodos internos de controle de qualidade pelas instituições de educação superior.

A garantia ou asseguuração da qualidade é caracterizada, principalmente, por dois aspectos: a responsabilidade social, que envolve fornecer à sociedade informações que confirmem a qualidade das atividades realizadas pelas instituições; e o aprimoramento da qualidade, que se refere à busca constante por melhorias nas instituições de educação superior. Alguns modelos de asseguuração da qualidade focam em cumprir apenas requisitos operacionais básicos enquanto outros, como os adotados



pelo Brasil, vinculam a autorização e o credenciamento das atividades a avaliações detalhadas dos indicadores de qualidade, visando assegurar um padrão mínimo de qualidade e promover a responsabilidade contínua e a busca incessante pela melhoria. Esses sistemas de avaliação externa são projetados para cultivar uma cultura de qualidade em todas as dimensões, em colaboração com as instituições de educação superior.

A avaliação da qualidade educacional nas IES vem se concentrando, cada vez mais, na aprendizagem dos estudantes, considerado o principal objetivo das instituições. Para efetivar esse objetivo, é crucial que:

- Os resultados de aprendizagem correspondam às necessidades dos estudantes e da sociedade.
- Os projetos pedagógicos estabeleçam claramente os objetivos de aprendizagem, adaptados ao nível de complexidade dos estudantes.
- Os ambientes de aprendizagem sejam motivadores e estejam em consonância com os resultados esperados.
- O corpo docente seja quantitativa e qualitativamente adequado ao perfil dos estudantes e à proposta pedagógica da instituição.
- Exista o compromisso explícito da administração da instituição em prover os melhores resultados de aprendizagem para os estudantes.

Esses aspectos fundamentais da qualidade educacional estão distribuídos em quatro principais áreas de interesse:

- Projeto pedagógico.
- Recursos docentes e infraestrutura.
- Metodologia e processos educacionais.
- Resultados alcançados.

Historicamente, os sistemas de avaliação externa se concentravam principalmente na análise de recursos disponíveis, como a qualificação e a experiência do corpo docente, a quantidade de salas e espaços físicos e o acervo de livros disponíveis. No entanto, esses indicadores, apesar de serem facilmente mensuráveis e objetivos,



não garantem a qualidade prática do ensino. Por exemplo, a presença de um professor doutor com ampla experiência e publicações não assegura automaticamente que ele seja um excelente educador ou que promova de forma eficaz a aprendizagem dos estudantes.

No Brasil, busca-se equilibrar a avaliação da qualidade entre os recursos disponíveis e o desempenho real, com foco especial na análise de metodologias de ensino e de avaliação que podem prever a eficácia da experiência educacional para os alunos. Avaliar o ensino e a aprendizagem, no entanto, apresenta desafios, especialmente quando se utilizam métodos quantitativos, o que complica a coleta de dados. Esse enfoque em processos educacionais e na melhoria contínua destaca a importância da seleção, formação e monitoramento cuidadoso dos avaliadores responsáveis pelas avaliações.

Na última década, cresceu a atenção para os resultados educacionais, focando-se especialmente nos alunos que demonstram desempenhos superiores de aprendizagem. Para alcançar medidas de desempenho mais acuradas e realizar comparações mais justas diante das desigualdades entre os perfis dos estudantes de diferentes instituições, foram introduzidos critérios adicionais que avaliam os benefícios específicos que a educação superior proporciona a cada estudante.

2.2. Indicadores de Qualidade na Educação Superior: Aplicabilidade

A partir da implementação da Lei do Sinaes, em 2004, foram introduzidos dois importantes critérios de qualidade baseados em avaliações externas (um dos subsistemas do Sinaes):

- **Conceito Institucional (CI):** descrito nos parágrafos 2º e 3º do artigo 3º da Lei do Sinaes.
- **Conceito de Curso (CC):** detalhado nos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º da mesma lei.

Esses indicadores foram confirmados no artigo 13 da [Instrução Normativa nº 2](#), de 21 de novembro de 2018. Os processos para obter tais conceitos seguem diretrizes e ferramentas específicas, fundamentadas nos seguintes documentos:

- [Nota Técnica nº 16](#), de 1º de dezembro de 2017, da CGACGIE/DAES: introduz novos instrumentos de avaliação externa, sendo o Instrumento de Avaliação Institucional Externa (IAIE), para modalidades presencial e a distância, e o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (IACG), também para ambas as modalidades.
- [Decreto nº 9.235](#), de 15 de dezembro de 2017: estabelece diretrizes para a regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e pós-graduação no sistema federal de ensino.
- [Portaria Normativa nº 840](#), de 24 de agosto de 2018: define os procedimentos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) relacionados à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico dos estudantes.



Os índices que medem a performance no ensino superior do Brasil são chamados de Indicadores de Qualidade da Educação Superior. Eles estão estruturados a partir da Lei do Sinaes, seguindo as diretrizes do Decreto nº 9.235/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 840, sendo operacionalizados conforme estabelecido na [Portaria Inep nº 515](#), de 14 de junho de 2018. Conforme esta última portaria (artigo 2º), os Indicadores de Qualidade da Educação Superior compreendem:

- Conceito Enade.
- Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD).
- Conceito Preliminar de Curso (CPC).
- Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).

Na [Revista Estudos 43](#) (Indicadores de Qualidade da Educação Superior: Aplicabilidade nas modalidades presencial e a distância), publicada pela ABMES, cada um desses indicadores é amplamente discutido.

Neste ano de 2024 nos cabe fazer uma análise da importância dos indicadores de qualidade a partir da perspectiva da sucessão de eventos decorrentes da pandemia de covid-19. A situação pandêmica representou um ponto de inflexão na educação superior, obrigando instituições, professores e alunos a se adaptarem rapidamente a novos modelos de ensino e aprendizagem. Esse contexto desafiador também ressaltou a importância dos indicadores de qualidade não apenas como métricas de avaliação, mas como diretrizes para aprimorar a educação em um mundo em constante mudança.

Os indicadores de qualidade, ao avaliarem aspectos como o desempenho dos estudantes (Enade), a qualificação do corpo docente, a infraestrutura e os recursos didático-pedagógicos (CPC), e a qualidade institucional (IGC), fornecem um panorama sobre a eficácia das práticas educacionais adotadas pelas IES. Durante a pandemia de covid-19, esses indicadores ganharam uma nova camada de complexidade, destacando a necessidade de adaptação das metodologias de ensino para garantir a continuidade e a eficácia da aprendizagem.

A transição abrupta para o ensino remoto exigiu uma reavaliação de como a aprendizagem significativa poderia ser alcançada fora do ambiente tradicional da sala de aula. Os indicadores de qualidade se tornaram referenciais para as instituições reestruturarem seus currículos e métodos pedagógicos visando não apenas a transmissão de conteúdo, mas a promoção de uma educação que fosse relevante, aplicável e engajadora para os estudantes, mesmo a distância.



A pandemia também acelerou a adoção de metodologias híbridas de ensino, que combinam elementos do aprendizado presencial e on-line. Essa mudança paradigmática coloca o aluno como protagonista de seu processo de aprendizagem, incentivando a autonomia, a autogestão e o engajamento ativo. Os indicadores de qualidade, ao enfatizarem a importância da interação e do engajamento dos estudantes, orientam as instituições a desenvolverem estratégias didáticas que empoderem os alunos, tornando-os coautores da sua jornada educacional.

Os desafios impostos pela pandemia reforçaram a necessidade de um ensino superior que não apenas prepare os estudantes com conhecimentos técnicos, mas também os habilite a navegar em um mundo complexo marcado pela incerteza e pela rápida evolução tecnológica. Os indicadores de qualidade destacam a importância da inovação pedagógica e da relevância social e mercadológica dos currículos, incentivando as instituições a alinharem seus programas educacionais com as demandas contemporâneas da sociedade e do mercado de trabalho.



Isso implica em uma educação que vá além do conhecimento teórico, englobando habilidades como pensamento crítico, resolução de problemas, adaptabilidade e colaboração. Os indicadores de qualidade servem como um lembrete constante da necessidade de evolução e adaptação das práticas de ensino e aprendizagem, assegurando que a educação superior prepare os estudantes para serem agentes de mudança, capazes de contribuir significativamente para a sociedade e prosperar profissionalmente.

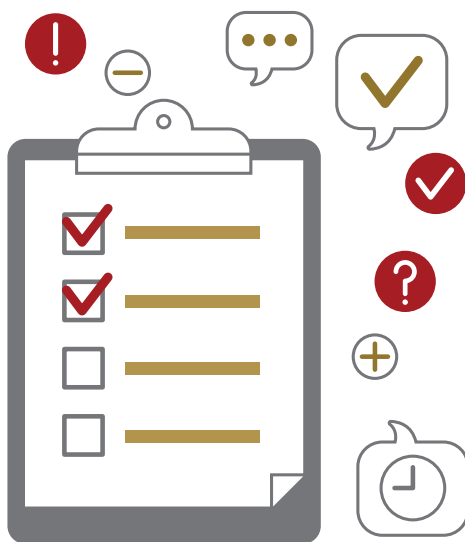
Na próxima seção serão apresentadas as 10 dimensões avaliativas do Sinaes e como elas se adaptaram na última década.

2.3. Dimensões Avaliativas do Sinaes

Como já colocado, os conceitos de qualidade (Conceito Institucional – CI e Conceito de Curso – CC) são derivados do processo de avaliação externa *in loco*, conforme preconizado pela Lei do Sinaes e de acordo com instrumentos de avaliação do Inep. A Nota Técnica nº 16 CGCAGIE/DAES, de 1º de dezembro de 2017, apresenta a concepção dos atuais instrumentos de avaliação externa:

- **Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância (IAIE):** um instrumento para o ato de entrada (credenciamento) e outro para o ato de permanência (recredenciamento) e transformação de organização acadêmica.
- **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (IACG):** um instrumento para o ato de entrada (autorização) e outro para o ato de permanência (reconhecimento e renovação de reconhecimento).

Um avanço significativo desses instrumentos é a distinção com base nos tipos de autorização. O credenciamento inicial se concentra em projetos e compromettimentos propostos enquanto para os atos de manutenção institucional (recredenciamento e mudança na estrutura acadêmica) a ênfase é colocada nas atividades concretizadas pela IES, incluindo a implementação efetiva e sua relação com as políticas, projetos e programas institucionais (DINIZ et al, 2018). Em relação aos cursos, na fase de autorização inicial, a avaliação visa examinar as propostas, objetivos, pesquisas e a infraestrutura de suporte necessária para o lançamento do curso, enquanto os atos de manutenção (reconhecimento e renovação do reconhecimento) focam na verificação da realização das atividades e na sua integração pela comunidade acadêmica.



Para as avaliações externas *in loco*, seja institucional ou de curso, os instrumentos são organizados em eixos/dimensões compostos por uma série de indicadores. Cada indicador inclui os seguintes elementos, conforme a Nota Técnica nº 16 CGCAGIE/DAES, de 1º de dezembro de 2017:

I – Objeto de avaliação: indicado por seu título.

II – Conceito: valor numérico que representa um nível crescente de qualidade (1 a 5).

III – Critério de análise: conjunto de atributos que caracterizam a qualidade do objeto de análise, associados a um conceito.

IV – Critério aditivo: atributo suplementar que integra o critério de análise para os conceitos 4 e 5.

V – Observação: comentário informativo sobre a aplicação do indicador.

Dentro do sistema de avaliação criado pelo Sinaes, destaca-se a importância da avaliação institucional, relacionada a três importantes procedimentos autorizativos: credenciamento, recredenciamento e alteração da estrutura organizacional acadêmica.

Conforme estabelecido no artigo 3º da Lei do Sinaes, o propósito da avaliação institucional é determinar o perfil da instituição e o impacto da sua atuação por meio das suas atividades, cursos, programas e departamentos, abarcando todas as suas facetas institucionais. Portanto, seguindo essa abordagem, o Sinaes especificou dez dimensões que devem ser analisadas:

- 1) Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional:** avalia se a instituição possui uma missão clara e um plano de desenvolvimento que esteja em consonância com suas finalidades educacionais e sociais.
- 2) Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão:** examina as políticas e práticas institucionais voltadas para o ensino, a pesquisa e a extensão, considerando sua coerência, abrangência e efetividade.

- 3) **Responsabilidade Social da Instituição:** verifica o compromisso da instituição com a sua responsabilidade social, analisando como suas atividades impactam na formação cidadã dos estudantes e na inclusão social.
- 4) **Comunicação com a Sociedade:** analisa os mecanismos de comunicação e divulgação das atividades e projetos da instituição para a comunidade externa, promovendo a transparência e o envolvimento com a sociedade.
- 5) **Políticas de Pessoal e de Carreiras do Corpo Docente e do Corpo Técnico-Administrativo:** avalia as políticas de gestão de pessoal, incluindo recrutamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho para docentes e técnicos-administrativos.
- 6) **Organização e Gestão da Instituição:** considera a eficácia das estruturas organizacionais e dos processos de gestão, incluindo a tomada de decisão, a alocação de recursos e a qualidade dos serviços administrativos.
- 7) **Infraestrutura Física:** avalia a adequação e a qualidade da infraestrutura física disponível para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, incluindo salas de aula, laboratórios, bibliotecas e espaços de convivência.
- 8) **Planejamento e Avaliação, Especialmente em Relação aos Processos, Resultados e Eficácia Institucional:** examina os processos de planejamento e avaliação internos, verificando se contribuem para a melhoria contínua da qualidade educacional e institucional.
- 9) **Políticas de Atendimento aos Estudantes:** considera as políticas e programas voltados para o suporte ao estudante, incluindo orientação acadêmica, apoio psicopedagógico, bolsas de estudo e estágios.
- 10) **Sustentabilidade Financeira:** analisa a sustentabilidade financeira da instituição considerando a adequação dos recursos financeiros para o cumprimento da sua missão e dos objetivos educacionais.

Em 2012, o Inep coordenou a atualização do Instrumento de Avaliação Institucional Externa adotado pelo Sinaes. Esse processo culminou na publicação da Nota Técnica nº 8 CGACGIES/DAES/Inep, ratificada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Esta revisão promoveu uma reestruturação nos instrumentos de avaliação institucional externa, organizando as dimensões do Sinaes em cinco eixos, conforme a seguir:

- **Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional:** considera a dimensão 8 (Planejamento e Autoavaliação), incluindo o relato institucional.
- **Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional:** contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição).
- **Eixo 3 – Políticas Acadêmicas:** abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes).
- **Eixo 4 – Políticas de Gestão:** compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira).
- **Eixo 5 – Infraestrutura:** contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física).

Tal estrutura de organização permaneceu no instrumento vigente, conforme a [Portaria MEC nº 1.382](#), de 31 de outubro de 2017, e [Nota Técnica nº 16 CGCAGIE/DAES](#), de 1º de dezembro de 2017.

A seguir, esses cinco eixos são apresentados dentro de um contexto atualizado pela série de mudanças ocorridas nos últimos quatro anos, decorrentes dos impactos da pandemia de covid-19 e do avanço exponencial das tecnologias digitais, que configuram a Quarta Revolução Industrial.



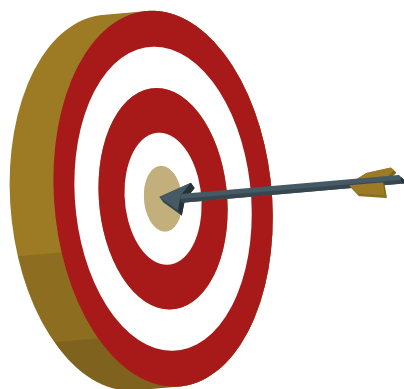
2.4. Eixos Avaliativos e o Contexto Global

Cada eixo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) contribui para uma visão holística de como as IES podem e devem evoluir para atenderem às demandas emergentes da sociedade e do mercado de trabalho. Assim, a seguir serão discutidas a importância da infraestrutura física e tecnológica, a eficácia das metodologias de ensino híbridas, a centralidade do protagonismo do aluno e a necessidade de uma aprendizagem significativa e personalizada que conecte os alunos com problemas reais e aplicações práticas do conhecimento adquirido.

Além disso, serão enfatizadas como a gestão estratégica e a sustentabilidade financeira são vitais para a manutenção e a expansão das atividades educativas que são pertinentes e responsivas às rápidas mudanças tecnológicas e às exigências cada vez mais complexas de uma economia globalizada.

A expectativa é de que o conteúdo que se segue seja um convite à reflexão sobre como as instituições de educação superior do Brasil estão se adaptando e devem continuar esse processo para fornecer educação de qualidade, preparando os alunos não apenas para desafios imediatos, mas também para um futuro incerto e excitante.

Para isso, cada eixo é apresentado segundo o atual contexto global: altamente conectado, imprevisível, volátil e multifacetado. Cada descrição é acompanhada de uma análise pelas perspectivas: (i) da aprendizagem significativa, (ii) do protagonismo do aluno, (iii) das metodologias híbridas e (iv) do alinhamento com os anseios da sociedade e do mundo do trabalho.



2.4.1 Eixo 1 - Planejamento e Avaliação Institucional

As instituições de educação superior estão diante do imperativo de revisar e adaptar continuamente suas estratégias educacionais. Dentro desse contexto, o Eixo 1, que se concentra no "Planejamento e Avaliação" relacionados aos processos, resultados e à eficácia institucional, assume um papel de destaque. Este eixo não apenas sublinha a necessidade de um planejamento estratégico e de uma avaliação sistêmica, mas também enfatiza a importância de alinhar esses esforços com as exigências emergentes da sociedade e do mercado de trabalho.

□ Aprendizagem Significativa

O cerne da aprendizagem significativa reside na habilidade de conectar o conteúdo acadêmico com as experiências vividas, interesses pessoais

e aspirações profissionais dos estudantes, tornando o aprendizado não apenas relevante, mas profundamente enriquecedor. Para alcançar tal objetivo, as IES devem engajar-se em um planejamento estratégico que leve em consideração as tendências atuais e futuras em tecnologia, nas demandas sociais e nas dinâmicas do mercado de trabalho. Isso implica na constante atualização dos currículos para incluir temas interdisciplinares que abordem os desafios globais; a integração de novas tecnologias educacionais que potencializem o aprendizado; e a promoção de projetos de pesquisa e extensão que engajem os alunos em questões reais e urgentes. Avaliações contínuas dessas iniciativas são cruciais para garantir que elas mantenham sua relevância e eficácia, ajustando-se às mudanças no ambiente externo e às necessidades dos alunos.

□ Protagonismo do Aluno

Este aspecto é fortalecido quando as instituições criam ambientes que incentivam a autonomia, a inovação e a participação ativa no processo educacional. Isso pode ser alcançado por meio de políticas de avaliação que não só medem o desempenho acadêmico, mas também valorizam as contribuições individuais dos alunos em projetos de pesquisa, iniciativas de extensão e atividades de liderança estudantil. Ao encorajarem os estudantes a participarem da concepção de currículos, da avaliação de métodos de ensino e do desenvolvimento de novas estratégias pedagógicas, as instituições promovem um sentido de propriedade e responsabilidade sobre o próprio aprendizado. Esse engajamento ativo prepara os alunos para enfrentarem desafios complexos e incertos, equipando-os com habilidades críticas necessárias para o sucesso em um mundo em constante evolução.

□ Metodologias Híbridas

As metodologias híbridas, que integram o ensino presencial com componentes on-line, são fundamentais para proporcionar flexibilidade e acessibilidade na educação superior. O planejamento estratégico e a avaliação da eficácia dessas abordagens pedagógicas devem considerar como as tecnologias de informação e comunicação podem ser mais bem utilizadas para enriquecer a experiência de aprendizagem. Isso inclui a implementação de laboratórios virtuais, simulações, plataformas de

aprendizado colaborativo e recursos educacionais abertos, bem como o oferecimento de apoio técnico e pedagógico para estudantes e professores. A avaliação contínua dessas metodologias é vital para assegurar que elas atendam às expectativas de aprendizagem e contribuam positivamente para a jornada educacional dos alunos.

❑ Alinhamento com os Anseios da Sociedade e do Mundo do Trabalho

O alinhamento do ensino superior com os anseios da sociedade e as demandas do mercado de trabalho é uma prioridade estratégica que requer um planejamento cuidadoso e uma avaliação criteriosa. As instituições devem estabelecer parcerias com o setor produtivo, organizações sociais e comunidades locais para garantir que os programas educacionais reflitam as competências técnicas e transversais mais valorizadas. Além disso, o compromisso com a responsabilidade social, a sustentabilidade e a ética deve permear todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão, preparando os alunos não apenas para carreiras bem-sucedidas, mas também para uma participação cidadã, ativa e consciente na sociedade.



A integração efetiva do Eixo 1 com práticas de aprendizagem significativa, incentivo ao protagonismo do aluno, implementação de metodologias híbridas e alinhamento do ensino-aprendizagem com as necessidades contemporâneas da sociedade e do mercado de trabalho ressalta a importância de um planejamento e uma avaliação institucionais dinâmicos e reflexivos. Ao adotar essa abordagem integrada, as IES não apenas elevam a qualidade e a relevância da educação que oferecem, como afirmam seu papel como catalisadoras de inovação, desenvolvimento social e progresso econômico, equipando os alunos com conhecimentos relevantes, além de competências, habilidades e atitudes necessárias para navegar com sucesso no complexo cenário global do século 21.

2.4.2 Eixo 2 - *Desenvolvimento Institucional*

Além de adaptarem suas missões e planos de desenvolvimento para responder às rápidas transformações sociais e tecnológicas, as instituições de educação superior também precisam integrar a responsabilidade social como um pilar fundamental da educação. Essa integração em um único paradigma enfatiza a importância de uma educação que seja ao mesmo tempo significativa, centrada no aluno, adaptável às mudanças do mercado de trabalho e alinhada com os desafios locais e globais contemporâneos.

Desta forma, este eixo é particularmente relevante no atual contexto global, destacando a importância de as instituições de educação superior promoverem o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o bem-estar comunitário. Neste eixo, a responsabilidade socioambiental transcende a mera assistência, englobando a formação de cidadãos conscientes, críticos e ativos que possam contribuir de maneira significativa para os desafios que a sociedade enfrenta e enfrentará.

□ **Aprendizagem Significativa**

Para que a aprendizagem seja significativa ela deve ser contextualizada, permitindo que os alunos façam conexões entre o conhecimento adquirido e suas aplicações práticas. Instituições com missões e planos de desenvolvimento que enfatizam a resolução de problemas reais, o pensamento crítico e a inovação estão mais bem posicionadas para oferecer uma educação que não somente transmite informações, mas também ensina aos alunos a aplicarem o que aprenderam de maneira que impactem positivamente na sociedade. Por exemplo, a incorporação de projetos de aprendizado baseados em problemas que abordam questões de sustentabilidade, ética na IA (inteligência artificial) ou saúde pública na era digital.



Pela perspectiva da responsabilidade social, a aprendizagem significativa implica em integrar questões reais e relevantes da sociedade no processo educativo, incentivando os alunos a aplicarem o conhecimento adquirido em situações práticas. O uso de projetos interdisciplinares, onde estudantes de tecnologia, ciências sociais e saúde colaboram no desenvolvimento de soluções digitais para problemas como a desigualdade no acesso à educação e à saúde, por exemplo, não apenas reforça o conteúdo acadêmico, mas também promove competências e habilidades essenciais como trabalho em equipe, pensamento crítico e empatia.

❑ **Protagonismo do Aluno**

A atuação protagonista do estudante é ampliada quando as instituições promovem um ambiente de aprendizado que encoraja a iniciativa individual, a pesquisa e a experimentação. Planos de desenvolvimento institucional que incluem estratégias de aprendizagem ativa, como laboratórios de inovação, incubadoras de *startups* ou parcerias com o setor tecnológico permitem que os alunos assumam um papel central em sua educação, preparando-os para serem solucionadores de problemas e inovadores proativos no mercado de trabalho.

Isso significa colocar os estudantes no centro do processo de aprendizagem, incentivando-os a tomarem a iniciativa, explorarem seus interesses e aplicarem seus conhecimentos de forma criativa para resolverem problemas reais. *Hackathons* e maratonas de inovação, nas quais os alunos são desafiados a desenvolverem, em equipe, soluções tecnológicas inovadoras para problemas emergentes, como a gestão de crises sanitárias ou a otimização de sistemas de trabalho remoto, são exemplos de ações que colocam o aluno como protagonista do seu processo de aprendizado.

❑ **Metodologias Híbridas**

As metodologias híbridas se tornaram um elemento-chave na educação superior, especialmente diante dos desafios impostos pela pandemia de covid-19. Instituições que adaptam sua missão e seu plano de desenvolvimento para incluir a flexibilidade do ensino híbrido demonstram compromisso com a acessibilidade, a personalização da aprendizagem e

a preparação dos alunos para um ambiente de trabalho que valoriza, cada vez mais, a capacidade de trabalhar e colaborar virtualmente. Exemplos incluem a oferta de cursos que combinam aulas on-line síncronas e assíncronas com experiências práticas presenciais, utilizando tecnologias digitais para enriquecer a experiência de aprendizagem.

❑ **Alinhamento com os Anseios da Sociedade e do Mundo do Trabalho**

O mundo do trabalho está em constante evolução, demandando profissionais que dominem as habilidades técnicas específicas, mas também possuam competências transversais, como adaptabilidade, pensamento crítico e capacidade de aprendizado contínuo. Instituições de educação superior que alinham sua missão e plano de desenvolvimento para atender a essas demandas, integrando ensino, pesquisa e extensão de maneira que reflitam os desafios e oportunidades do século 21, estão mais bem equipadas para formar indivíduos capazes de contribuir significativamente para a sociedade. Isso pode se manifestar por meio do desenvolvimento de currículos que enfatizem a interdisciplinaridade, a colaboração internacional e a incorporação de tecnologias emergentes. Isso inclui:

- **Currículos orientados para competências digitais:** como pensamento computacional, literacia de dados e segurança cibernética, além de habilidades transversais como comunicação eficaz, liderança e gestão de equipes remotas.
- **Projetos de sustentabilidade digital:** onde alunos de engenharia ambiental e sistemas de informação colaboram no desenvolvimento de apps que monitorem e promovam práticas sustentáveis entre comunidades e empresas.
- **Iniciativas de inclusão digital:** promovidas por cursos de educação e tecnologia da informação, focadas em reduzir o abismo digital por meio de programas de treinamento em habilidades digitais para comunidades de baixa renda.
- **Parcerias com o setor produtivo:** para a realização de estágios virtuais e projetos de pesquisa aplicada, permitindo que os alunos experimentem o ambiente de trabalho digital e desenvolvam soluções para desafios reais do setor.

- **Parcerias com o setor ambiental:** estabelecer a educação verde por meio de projetos de extensão e de pesquisa que possibilitem que os alunos se envolvam diretamente com as questões ambientais.

O Eixo 2 reflete uma compreensão abrangente e futurista do papel das IES na sociedade. Ao entrelaçar firmemente as missões institucionais com o compromisso inabalável com a responsabilidade social, as institui-



ções não apenas preparam os alunos para carreiras bem-sucedidas em um mundo digital e em constante mudança, mas também os capacitam a agir como líderes conscientes e responsáveis em suas comunidades e além. Esta abordagem integrada não é apenas uma resposta aos desafios atuais, mas também uma visão proativa para formar a próxima geração de profissionais e cidadãos globais.

2.4.3 Eixo 3 - Políticas Acadêmicas

As políticas para o ensino, a pesquisa e a extensão devem ressaltar a importância de as IES desenvolverem políticas coerentes e integradas que abordem as dimensões essenciais da educação superior. Este eixo é crucial em um contexto global marcado por avanços tecnológicos rápidos, complexidade crescente, volatilidade econômica e social e conectividade sem precedentes.

Para que os efeitos dessas políticas sejam percebidos pela comunidade, é fundamental que as IES estabeleçam canais eficazes de comunicação e interação com a comunidade externa. Portanto, trata-se de um eixo estratégico em um contexto que exige transparência, engajamento social e promoção ativa do conhecimento gerado dentro das instituições acadêmicas.

Este eixo também enfatiza a importância de criar um ambiente de suporte acadêmico, psicológico e social que permita aos estudantes não apenas superarem os desafios durante sua jornada educacional, mas também se desenvolverem plenamente como profissionais e cidadãos.

□ **Aprendizagem Significativa**

A aprendizagem significativa implica na criação de políticas que promovam um ensino que seja relevante, contextualizado e capaz de preparar os alunos para resolver problemas reais. Isso envolve a integração de projetos de pesquisa e de extensão que abordem questões sociais, econômicas e ambientais, facilitando a aplicação prática do conhecimento adquirido em diversos cenários de aprendizagem, inclusive a sala de aula. Por exemplo, uma instituição pode desenvolver programas que incentivem os alunos a trabalharem em projetos de pesquisa voltados para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis ou soluções digitais para desafios de saúde pública.

A aprendizagem significativa é amplificada quando as instituições comunicam suas atividades e descobertas para um público mais amplo. Isto não apenas reforça o valor do aprendizado na comunidade acadêmica, mas também eleva a consciência pública sobre questões relevantes. Por exemplo, a divulgação de pesquisas sobre sustentabilidade ou inovações tecnológicas por meio de canais digitais, *workshops* e parcerias com a mídia local pode inspirar ações comunitárias e políticas públicas, demonstrando o impacto direto do ensino e da pesquisa na sociedade.

O foco da aprendizagem deve ser em conectar o conteúdo acadêmico com as experiências, interesses e objetivos



futuros do estudante, tornando o aprendizado mais relevante e duradouro. As políticas de atendimento ao estudante que promovem essa abordagem não se limitam ao suporte acadêmico, mas incluem orientação profissional, oportunidades de pesquisa e extensão que se alinham com problemas reais da sociedade e programas que incentivam a aplicação prática dos conhecimentos em projetos que tenham impacto social e profissional. Por exemplo, serviços de carreira que conectem os estudantes com estágios e projetos em empresas e organizações não-governamentais permitem que eles apliquem seus conhecimentos teóricos em desafios reais, facilitando uma aprendizagem mais significativa.

❏ **Protagonismo do Aluno**

Um comportamento protagonista pode ser alcançado por meio da oferta de oportunidades para que os alunos participem de projetos de extensão comunitária, contribuindo com suas habilidades e conhecimentos para resolver problemas locais, ou da participação em pesquisas que tenham impacto direto na indústria ou na sociedade. Além disso, o incentivo à iniciação científica desde os primeiros anos do curso permite que os alunos desenvolvam habilidades de pesquisa e questionamento crítico, essenciais para o sucesso profissional e pessoal.

O protagonismo é incentivado quando as instituições oferecem plataformas para que os estudantes compartilhem suas experiências de aprendizagem, pesquisas e projetos de extensão com um público mais amplo. Portais acadêmicos, revistas científicas estudantis e eventos de inovação abertos à comunidade são exemplos de como os alunos podem assumir um papel ativo na comunicação do conhecimento. Essas iniciativas não apenas destacam a importância do aprendizado e da pesquisa realizados pelos estudantes, mas também estimulam o desenvolvimento de habilidades de comunicação e divulgação científica, cruciais em um mundo conectado.



Outra forma de engajar os estudantes pode se dar por meio de programas de mentoria, clubes de empreendedorismo, iniciativas de liderança estudantil e plataformas de aprendizado colaborativo. Essas atividades permitem que os alunos assumam responsabilidades, façam escolhas e liderem projetos, preparando-os para um ambiente de trabalho que valoriza a autonomia, a iniciativa e a capacidade de liderança.

❑ Metodologias Híbridas

A adoção de metodologias híbridas, que combinam o ensino presencial com o virtual, é uma ação crucial no atual contexto educacional. Essas metodologias permitem maior flexibilidade e acessibilidade, além de prepararem os alunos para um mundo do trabalho que valoriza, cada vez mais, a capacidade de produzir de forma remota e digital. Instituições que implementam tais políticas oferecem aos alunos a oportunidade de participar de cursos on-line, *webinars* com especialistas nacionais e internacionais e projetos colaborativos virtuais, promovendo uma experiência de aprendizagem rica e diversificada.



As metodologias híbridas estão intrinsecamente ligadas à capacidade de comunicar efetivamente em plataformas digitais. Instituições que utilizam tecnologias digitais para ampliar o alcance de suas atividades educativas, pesquisas e programas de extensão podem engajar não apenas a comunidade local, mas também audiências globais. *Webinars*, cursos on-line abertos e

plataformas de colaboração virtual são ferramentas que permitem uma comunicação mais ampla e inclusiva, alinhando as instituições com as expectativas de uma sociedade cada vez mais digital.

Em resposta ao aumento da digitalização e à demanda por flexibilidade na educação superior, as políticas de atendimento ao estudante devem incluir o suporte para metodologias híbridas de aprendizagem. Isso implica na oferta de recursos educacionais digitais, suporte técnico

para ferramentas de aprendizagem on-line, programas de alfabetização digital e espaços de aprendizagem virtual que facilitam a interação e a colaboração entre estudantes e professores. Além disso, serviços de suporte psicológico e orientação acadêmica podem ser oferecidos por meio de plataformas digitais, garantindo que os alunos recebam o auxílio necessário, independentemente da sua localização ou situação.

❑ **Alinhamento com os Anseios da Sociedade e do Mundo do Trabalho**

Políticas educacionais que alinham ensino, pesquisa e extensão com os anseios da sociedade e as demandas do mercado de trabalho são fundamentais para formar profissionais qualificados e cidadãos conscientes. Isso inclui a incorporação de competências digitais, pensamento crítico, comunicação eficaz e habilidades interpessoais nos currículos, assim como a promoção de uma mentalidade empreendedora e inovadora. Projetos de extensão que conectam os alunos com empresas e organizações sociais permitem que os estudantes apliquem seus conhecimentos em situações reais, ao mesmo tempo em que desenvolvem uma compreensão profunda dos desafios e oportunidades do mundo atual.



Políticas de atendimento ao estudante alinhadas aos anseios da sociedade e às demandas do mundo do trabalho reconhecem a importância de preparar os alunos não apenas com habilidades técnicas, mas também com competências socioemocionais, capacidade de adaptação e visão global. Programas de intercâmbio, parcerias com indústrias, *workshops* sobre tendências do mercado de trabalho e seminários sobre responsabilidade socioambiental e sustentabilidade são exemplos de como as instituições podem preparar os estudantes para os desafios e oportunidades do século 21.



O Eixo 3, ao enfatizar a importância das políticas de ensino, pesquisa e extensão, desempenha um papel vital ao orientar as IES na formação de profissionais aptos a enfrentarem os desafios de um mundo em rápida transformação. Ao ressaltar a importância de estabelecer uma comunicação eficaz entre as instituições e a sociedade, as IES não apenas destacam

o valor da educação superior, mas também reforçam o seu papel como centros de inovação, pesquisa e engajamento social. Assim, o Eixo 3 visa garantir que os alunos não apenas alcancem o sucesso acadêmico, mas também contribuam significativamente para a sociedade e prosperem no ambiente de trabalho do futuro.

Por meio de uma ação adequada nesse eixo, as IES se posicionam para oferecer uma educação que é, ao mesmo tempo, relevante, responsiva e transformadora. Essa abordagem não apenas prepara os alunos para as exigências do mercado de trabalho moderno, mas também os capacita para contribuírem de maneira significativa para a solução dos desafios globais, reforçando o papel vital da educação superior na construção de um futuro sustentável e equitativo.

2.4.4 Eixo 4 - Políticas de Gestão

Este eixo tem como um dos destaques a importância de uma gestão de recursos humanos eficaz nas instituições de educação superior. Isso é crucial para garantir que os educadores e funcionários estejam

preparados, motivados e alinhados com os objetivos da instituição. Outro aspecto de suma importância consiste em uma administração eficiente e transparente nas IES.

O eixo 4 também é crucial para garantir que as operações internas e a gestão estratégica das instituições estejam alinhadas com as melhores práticas educacionais e com as necessidades emergentes de um mundo globalizado e digitalmente conectado.

A organização e a gestão eficazes são fundamentais para sustentar a implementação de práticas pedagógicas inovadoras. Como condição necessária, mas não suficiente, a sustentabilidade financeira das instituições também é essencial, pois assegura os recursos necessários para implementar e manter práticas educativas de alta qualidade e responsivas às rápidas mudanças tecnológicas, às exigências do mercado de trabalho e às necessidades da sociedade.

□ **Aprendizagem Significativa**

Para facilitar este tipo de aprendizado, é essencial que os professores estejam não apenas bem qualificados em suas áreas de especialização, mas também capacitados em pedagogias inovadoras e sensíveis às mudanças nas dinâmicas educacionais.

Políticas robustas de desenvolvimento profissional que incentivem a formação contínua do corpo docente em novas tecnologias educacionais, métodos pedagógicos adaptativos e técnicas de engajamento estudantil são essenciais. Isso inclui *workshops*, cursos de formação e períodos sabáticos focados em inovação educacional, aprendizagem híbrida e integração de ferramentas digitais aplicadas ao processo de ensino e aprendizagem.



Para que a aprendizagem significativa ocorra de maneira eficaz, a gestão das instituições precisa estar comprometida com a atualização constante dos currículos para refletir os avanços tecnológicos e as mudanças socioeconômicas e ambientais. Isso implica em uma gestão que valorize a pesquisa e o desenvolvimento, invista em recursos tecnológicos avançados e facilite parcerias com outras instituições e setores estratégicos. A organização institucional deve, portanto, criar um ambiente que suporte a integração de novas ideias e práticas pedagógicas que enriqueçam a experiência de aprendizado dos alunos e os preparem para os desafios contemporâneos.

Para isso, as instituições precisam de recursos financeiros robustos para investir em tecnologias de ponta, laboratórios modernos, recursos de aprendizagem avançados e programas de desenvolvimento docente. A sustentabilidade financeira garante que esses investimentos não sejam pontuais, mas continuados, permitindo que a instituição renove e expanda suas ferramentas e métodos pedagógicos de acordo com as evoluções tecnológicas e pedagógicas. Esse suporte financeiro contínuo é essencial para desenvolver programas que integrem teoria e prática de maneiras inovadoras e significativas.

□ Protagonismo do Aluno

Para estimular esse comportamento por parte dos estudantes, é vital que o corpo técnico-administrativo esteja preparado para oferecer o suporte necessário.

Isso inclui desde assistência acadêmica e administrativa até apoio técnico para a utilização de plataformas de aprendizagem on-line e equipamentos digitais. Políticas que promovam a capacitação e a eficácia dos técnicos-administrativos e docentes garantem que os estudantes possam ser verdadeiramente protagonistas de suas jornadas educacionais, facilitando a realização de projetos, pesquisas e outras atividades acadêmicas essenciais para uma aprendizagem engajada.

Promover o protagonismo do aluno requer uma gestão que não apenas ouça, mas incorpore as vozes dos estudantes na formulação de políticas e decisões acadêmicas. A ênfase deve ser no trabalho colaborativo

e coletivo. Isso pode ser alcançado por meio da implementação de conselhos estudantis ativos, *feedbacks* regulares dos alunos sobre cursos e professores, e espaços abertos para inovação liderada por estudantes. Uma gestão eficaz facilitará estruturas que permitam aos alunos serem co-criadores de seu processo educacional, influenciando desde o design de novos cursos até a implementação de políticas de sustentabilidade nos *campi*.

O protagonismo do aluno é potencializado em ambientes onde eles têm acesso a uma variedade de recursos e oportunidades para liderar e participar ativamente de sua aprendizagem. Instituições financeiramente sustentáveis são capazes de oferecer bolsas de estudo, financiamento para projetos de pesquisa conduzidos por alunos e apoio para iniciativas estudantis, como *startups* ou projetos comunitários. Além disso, a sustentabilidade financeira permite que as instituições mantenham e criem espaços de aprendizado, como incubadoras de negócios e centros de inovação, onde os alunos podem experimentar e aplicar suas ideias em desafios reais, assim como fortalecer a internacionalização como um programa estratégico.

☐ Metodologias Híbridas

As metodologias híbridas exigem um conjunto específico de competências por parte dos professores e do pessoal técnico-administrativo. Esse eixo destaca a necessidade de políticas que assegurem a formação continuada e permanente desses profissionais em técnicas de ensino a distância, gestão de plataformas de aprendizagem virtual, elaboração de conteúdo digital etc. Ao investir no desenvolvimento profissional contínuo do corpo docente e técnico-administrativo, as instituições podem garantir a eficácia das metodologias híbridas, contribuindo significativamente para a qualidade e a adaptabilidade do ensino superior.



As metodologias híbridas exigem uma infraestrutura de gestão que possa suportar com eficiência tanto o ensino presencial quanto o virtual. Isso envolve investimentos em tecnologias da informação e comunicação, plataformas de ensino on-line robustas e treinamento contínuo para o corpo docente e administrativo. A gestão das instituições deve estar preparada para responder rapidamente a mudanças e desafios, como a necessidade de transição para o ensino remoto em situações de crise, garantindo que a qualidade do ensino seja mantida independentemente das circunstâncias.

As metodologias híbridas requerem investimentos contínuos para que as tecnologias utilizadas sejam as mais eficazes e estejam alinhadas com as melhores práticas pedagógicas. Assim, a sustentabilidade financeira é crucial para apoiar a aquisição e a manutenção dessas tecnologias, além de financiar a capacitação constante do corpo docente para que possam integrar métodos presenciais e on-line. Esse suporte financeiro também é essencial para adaptar o modelo educacional às necessidades dos alunos dessa era, que esperam flexibilidade, acessibilidade e qualidade no ensino superior.

☐ Alinhamento com os Anseios da Sociedade e do Mundo do Trabalho

As políticas de pessoal e carreiras também devem refletir e se adaptarem às mudanças nas demandas da sociedade e do mercado de trabalho. Isso significa preparar os educadores para ensinarem habilidades que são valorizadas no mundo do trabalho contemporâneo, como pensamento crítico, resolução de problemas complexos, colaboração intercultural e competência digital. Além disso, é importante que o pessoal técnico-administrativo esteja capacitado para operar em um ambiente cada vez mais digitalizado e globalizado, garantindo que as operações diárias das instituições sejam eficientes e alinhadas com as melhores práticas nacionais e internacionais.



A organização e a gestão das instituições devem estar em sintonia com as expectativas do mercado de trabalho e as demandas da sociedade. Desta forma, uma gestão eficaz deve antecipar as tendências do mercado de trabalho e ajustar as ofertas acadêmicas de acordo, garantindo que os graduados estejam bem equipados para entrarem em um mercado de trabalho em constante evolução.

Para que as instituições se mantenham relevantes e alinhadas com os anseios da sociedade e as exigências do mercado de trabalho, elas devem investir continuamente em atualizações curriculares; parcerias com a indústria e demais setores; programas de treinamento em habilidades específicas; e desenvolvimento de competências transversais. A sustentabilidade financeira assegura os recursos necessários para tais investimentos, permitindo que a instituição responda, de maneira ágil, às mudanças no ambiente de trabalho e às demandas sociais.

Também é muito importante a existência de uma gestão institucional que seja dinâmica, responsiva e estrategicamente alinhada com práticas educacionais inovadoras e as necessidades contemporâneas de estudantes e sociedade. Isso tudo não esquecendo da sustentabilidade financeira, que é vital para a capacidade de uma instituição de educação superior de manter e ampliar suas operações e inovações pedagógicas em um mundo em transformação. Mais do que garantir a saúde econômica da instituição, investir em sustentabilidade financeira significa investir no futuro dos alunos e na capacidade de a ins-



tituição servir à sociedade de maneira eficaz e proativa. Com base em uma gestão financeira sólida, as instituições podem continuar a oferecer educação de alta qualidade que seja relevante, acessível e alinhada com as necessidades globais e locais.

2.4.5 Eixo 5 - Infraestrutura

Este eixo desempenha um papel crucial ao garantir que as instituições de educação superior ofereçam um ambiente educacional alinhado com as práticas pedagógicas modernas e com as exigências do mundo contemporâneo.

Trata-se de um eixo especialmente relevante em um contexto no qual os avanços tecnológicos têm transformado rapidamente a maneira como o ensino é conduzido. A infraestrutura tecnológica, em particular, tornou-se um pilar fundamental para o ensino e a aprendizagem, especialmente com os avanços significativos ocorridos nos últimos três anos. Uma infraestrutura tecnológica robusta e atualizada interage com a aprendizagem significativa, com o protagonismo do aluno, com as metodologias híbridas e com o alinhamento do ensino às necessidades da sociedade e do mercado de trabalho.

□ Aprendizagem Significativa

A infraestrutura tecnológica de uma instituição é essencial para a aprendizagem significativa, pois fornece as ferramentas necessárias para uma educação prática e interativa. Laboratórios equipados com *softwares* e *hardwares* de última geração, realidade virtual, realidade aumentada e sistemas de simulação digital permitem que os alunos vivenciem aplicações práticas de seus estudos teóricos em ambientes controlados que imitam o mundo real. Por exemplo, estudantes de medicina podem praticar procedimentos cirúrgicos em simuladores avançados que oferecem *feedback* instantâneo, enquanto estudantes de engenharia podem usar impressoras 3D para prototipagem rápida, integrando o conhecimento teórico com habilidades práticas indispensáveis.

☐ **Protagonismo do Aluno**

A tecnologia capacita os alunos a assumirem um papel mais ativo e central em sua educação. Plataformas de aprendizado on-line e ambientes colaborativos digitais, como fóruns e salas de aula virtuais, permitem que os estudantes conduzam projetos de pesquisa, colaborem em tarefas de grupo e compartilhem conhecimentos para além das paredes físicas da IES. Isso promove uma cultura de aprendizado autodirigido e inovador, onde os alunos têm a liberdade de explorar seus interesses sob uma nova luz e desenvolver habilidades de liderança em projetos de impacto real.

☐ **Metodologias Híbridas**

Nos últimos três anos, a importância de uma infraestrutura tecnológica robusta para suportar metodologias híbridas tornou-se indiscutível. A necessidade de transição rápida entre o ensino presencial e on-line exigiu que as instituições estivessem equipadas com ferramentas de conferência virtual, plataformas de gerenciamento de aprendizado e acesso universal à internet de alta velocidade. Essas tecnologias são essenciais para garantir que todos os alunos, independentemente de sua localização geográfica, tenham acesso igualitário às oportunidades de aprendizagem, garantindo a continuidade e a qualidade da educação em tempos de incerteza.

☐ **Alinhamento com os Anseios da Sociedade e do Mundo do Trabalho**

A infraestrutura tecnológica também deve evoluir para refletir as habilidades que são valorizadas no mercado de trabalho contemporâneo. Isso inclui não apenas competências técnicas em áreas emergentes como inteligência artificial, análise de dados e cibersegurança, mas também habilidades de colaboração a distância, comunicação digital e gerenciamento de projetos on-line. As instituições de educação superior devem garantir que suas instalações tecnológicas permitam o desenvolvimento dessas habilidades, preparando os alunos para os desafios e oportunidades de um mercado de trabalho cada vez mais digitalizado.

Ao focar a importância da infraestrutura física, o Eixo 5 destaca a necessidade crítica de integrar tecnologias avançadas nas operações diárias e nas estratégias pedagógicas das IES. A adoção de uma infraestrutura tecnológica moderna e bem mantida é essencial para proporcionar uma educação que não apenas atenda às expectativas acadêmicas, mas antecipe as demandas futuras de um mundo em constante mudança.

2.5 Eixos e Impactos da Pandemia de Covid-19



Os elementos apresentados na seção anterior são essenciais para abordar os desafios e aproveitar as oportunidades que emergem em um cenário global marcado não apenas pela recuperação pós-pandemia de covid-19, mas também pelo avanço acelerado das tecnologias que caracterizam a modernidade. Cada eixo estratégico oferece uma abordagem adaptativa crucial para as instituições de educação superior, destacando a necessidade de práticas educacionais flexíveis, inovadoras e proativas alinhadas com as rápidas transformações tecnológicas e com as mudanças sociais em curso.

No Eixo 1 (Planejamento e Avaliação Institucional) é enfatizada a importância da adaptabilidade e do planejamento ágil em resposta às rápidas mudanças do ambiente global. Por exemplo, a crescente digitalização e a automação em diversas indústrias requerem que os

currículos se adaptem rapidamente para incluir habilidades avançadas em tecnologia, como programação e análise de dados. As instituições devem estar preparadas para revisar e ajustar continuamente seus métodos e objetivos educacionais, incorporando novas tecnologias e práticas pedagógicas que respondam efetivamente às necessidades do mercado de trabalho. A oferta de uma aprendizagem que conecta teoria e prática também é vital, preparando os alunos para enfrentar um ambiente de trabalho que demanda não apenas conhecimento técnico, mas também adaptabilidade, pensamento crítico e inovação.

A pandemia sublinhou a necessidade de todos atuarmos em questões como responsabilidade social e sustentabilidade, agendas ainda mais pertinentes diante dos desafios globais amplificados pelo rápido avanço tecnológico. Tais aspectos são ressaltados no Eixo 2 (Desenvolvimento Institucional), onde as instituições podem, por exemplo, desenvolver programas que focam na ética da inteligência artificial, na gestão sustentável dos recursos naturais ou na implementação de soluções tecnológicas para problemas de saúde pública. Além disso, a educação que promove uma abordagem baseada na resolução de problemas prepara os alunos para aplicar seus conhecimentos de maneira prática e efetiva, contribuindo não só para o mercado de trabalho, mas também para a sociedade de uma maneira mais ampla.

No Eixo 3 (Políticas Acadêmicas) fica clara a necessidade de integrar ensino, pesquisa e extensão, refletindo a importância de uma abordagem holística e interdisciplinar, essencial para desenvolver soluções para os complexos desafios da sociedade contemporânea. Durante a pandemia, vimos instituições que rapidamente adaptaram seus currículos para incluir estudos sobre o vírus, suas implicações para a saúde pública e estratégias de mitigação, destacando a agilidade necessária em ambientes educacionais. As políticas acadêmicas devem, portanto, capacitar os alunos para serem agentes de mudança, fornecendo-lhes as ferramentas para inovarem e impactarem o mundo.

A eficiência na gestão de recursos tornou-se crítica em tempos de restrições financeiras agravadas pela pandemia. Assim, as instituições devem empregar estratégias de gestão que maximizem a eficácia operacional e garantam a sustentabilidade financeira. Isso inclui a

capacidade de gerenciar eficientemente recursos digitais e físicos, habilidade vital em uma era onde a educação e o trabalho frequentemente ocorrem em ambientes virtuais. A gestão também deve ser inovadora, adotando tecnologias que facilitam a comunicação e a colaboração remotas, essenciais para manter a continuidade e a qualidade educacional. Esses aspectos são muito bem delineados no Eixo 4 (Políticas de Gestão).

Por fim, o Eixo 5 (Infraestrutura) evidencia a necessidade de infraestruturas tecnológicas robustas e atuais. Investir em tecnologia de ponta é crucial para apoiar metodologias de ensino híbridas e digitais, garantindo que todos os alunos tenham acesso igualitário a uma educação de qualidade. Além disso, as infraestruturas devem promover o desenvolvimento de competências digitais avançadas, preparando os alunos para um mercado de trabalho que demanda habilidades em tecnologias emergentes como a inteligência artificial e a cibersegurança.

Em resumo, a abordagem proposta pelos eixos oferece às instituições de educação superior um guia para navegar com sucesso pelas complexidades do atual cenário global, moldado pelas consequências da pandemia e pelo ritmo acelerado da inovação tecnológica. Essa abordagem prepara os alunos para enfrentarem as demandas do mercado de trabalho e para agirem como líderes capazes de resolverem problemas e avançarem na construção de um futuro sustentável e equitativo.



3. MARCOS REGULATÓRIOS E OS DESAFIOS, IMPACTOS E PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO 21

Estamos mergulhados na terceira década do século 21, que se apresenta como o período da complexidade, da incerteza, da volatilidade e da ambiguidade, pautado pelos cenários da Quarta Revolução Industrial, da era pós-digital e do tempo da informação, do conhecimento e da conectividade.

Considerando as especificidades deste século, é evidente que o processo de construção da educação brasileira precisa continuar evoluindo e assumindo novos paradigmas que estabeleçam relação dialógica com a realidade.

Rui Fava, no livro *Educação para o Século 21: A era do indivíduo digital* (2016), descreve que:

"Vivemos uma realidade principiante, inaudita, díspar a qual alguns especialistas estão denominando de Quarta Revolução Industrial, significando uma educação, economia, *modus vivendi* com forte presença de tecnologias digitais, mobilidade, conectividade, na qual as diferenças entre pessoas e máquinas se fluidificam, diluem, apequenam, tendo a informação, conteúdo, conhecimento como valores determinantes para qualquer atividade humana, seja na produção de bens e serviços, seja na maneira de se ofertar educação".

As três primeiras décadas do século 21 têm marcas profundas de desigualdades e conflitos que geraram fatos de grandes proporções. Entre eles, destacam-se o 11 de setembro de 2001; os conflitos e revoltas populares que eclodiram no Oriente Médio e na África (Primavera Árabe); as mudanças climáticas; os impactos ambientais e a pandemia de covid-19, que paralisou o mundo e demonstrou as fragilidades dos países no enfrentamento às endemias e pandemias. Mas, graças ao avanço científico, foi possível adotar medidas de prevenção e controle, como

a vacinação em massa, o uso de máscaras, o distanciamento social e a aplicação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), para a manutenção da oferta do ensino superior.

Apesar da realidade diversa e das experiências vividas neste século, que demandam criatividade e inovação na solução de problemas, ainda convivemos com discursos que defendem a educação tradicional pautada em diretrizes curriculares nacionais padronizadas e demasiadamente detalhadas, com Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC) uniformes e idênticos, independentemente das especificidades regionais, da missão e da vocação das instituições de educação superior. Seria a defesa da volta do currículo mínimo, extinto a partir do ano 2000.

Rui Fava, no livro *Educação para o Século 21* (2016), enfatiza que:

"A criatividade ocorrerá toda vez que uma pessoa disser, fizer algo novo, seja no sentido de algo a partir do nada ou na acepção de dar um novo caráter a qualquer coisa já existente. Inovação é a criatividade transformada em ação. [...] Criatividade é gerar ideias originais e úteis, é olhar para os mesmos episódios e ações como toda estirpe, mas ver, pensar e idealizar algo diferente. Inovação é a implementação de um novo ou significativo *upgrade* em um produto, serviço, processo de trabalho, prática de relacionamento entre pessoas, grupos, organizações".

3.1 Novos Paradigmas para a Educação

Com base no exposto, pode-se descrever o momento atual da educação superior brasileira como um processo de ruptura paradigmática. Essa afirmação está pautada no pensamento do físico Thomas Kuhn, um dos mais importantes nomes da filosofia da ciência.

Foi ele quem forjou o conceito de “paradigma”. Para Kuhn, paradigma significa a constelação de crenças, valores e técnicas compartilhadas pelos membros de uma comunidade científica e que promove o desenvolvimento da ciência, controlando e determinando a organização do conhecimento

científico e a lógica do discurso, em um movimento contínuo de criação e disruptão. Após o estabelecimento de um paradigma, haveria um período histórico em que os cientistas desenvolveriam as noções e problemas a partir do paradigma adotado. Essa fase foi chamada por ele de “Ciência Normal”, momento no qual se acumulam descobertas e há estabilidade de opiniões a respeito de pontos fundamentais.

Entretanto, quando o paradigma é questionado, surge um momento de crise; apesar de o paradigma ainda não ser abandonado.

Estabelece-se um processo de transição no qual convivem simultaneamente experiências

diversas, teorias e conceitos. Os cientistas mobilizam seus esforços para resolver as anomalias. Chega-se a um ponto, porém, em que não é mais possível resolver tais anomalias, e isso leva a uma (r)evolução científica, momento no qual desponta um novo paradigma. Esse paradigma não é superior ao anterior, apenas atende às necessidades do período histórico em que os cientistas estão inseridos. Assim, a troca de paradigma carrega consigo fatores sociais, políticos e pessoais, pois, caso contrário, não haveria a necessidade de substituição de um por outro.



Boaventura Santos, sociólogo de expressão mundial, propõe um novo paradigma para os tempos atuais intitulado “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”. Ele afirma que o caos em que vivemos convida a um conhecimento prudente que sobreponha emancipação à regulação; isto é, *um conhecimento pós-moderno solidário de emancipação*. Neste contexto, Boaventura Santos sugere uma ruptura com o paradigma cartesiano-newtoniano de forma que o conhecimento científico-natural se alie ao científico-social, depondo suas fronteiras convencionais: natureza/cultura; natural/artificial; vivo/inanimado; mente/matéria; observador/observado; subjetivo/objetivo; coletivo/individual; sujeito/mundo; conhecimento/realidade.



Para Edgar Morin, em diálogo com Boaventura Santos, a reorganização epistemológica proposta tem no pensamento complexo seu fundamento teórico, caracterizado por relações ecossistêmicas, transdisciplinaridade, multiculturalidade, métodos de aproximação, princípios de incerteza, autorreferência e auto-organização. Tal conjunção de fatores requer novos discursos e práticas científicas. Reivindica-se uma ciência para o século 21 norteada pelos princípios de democracia, acessibilidade universal e legitimação social das atividades científicas e tecnológicas; por redes de educação e formação científica, produção e socialização de conhecimentos; por uma ética científica orientada pelos interesses coletivos e pela preservação, proteção e difusão das heranças culturais dos diferentes povos.

Neste contexto, podemos afirmar que a educação superior brasileira vive um momento de ruptura paradigmática que tem gerado na comunidade acadêmica posições diversas e antagônicas. Podemos identificar nos discursos, ainda, a defesa dos saberes e práticas tradicionais e conservadoras, assim como a defesa de bases educacionais inovadoras, criativas e empreendedoras que, de forma coerente, apoiam a autonomia pedagógica das instituições de educação superior sem desprezar o papel do Estado de regular, avaliar e monitorar o ensino superior.

Essa realidade dual é frequente nos momentos de ruptura paradigmática, propiciando a definição de rumos e de modelos. Assim, é frequente ocorrer o confronto de posições filosóficas.

3.2 Conexão com a Atualidade e a Realidade

Outro aspecto a ser considerado é que a formação acadêmica, em nível de graduação, necessita, cada vez mais, dialogar com os desafios deste século e, por meio de projetos e programas, responder às problemáticas da sociedade, bem como às específicas da área de conhecimento. Como consequência, não há terminalidade da formação em nenhum nível educacional, isto é, a formação deve ser continuada e permanente.

Desse modo, constata-se que a educação superior brasileira precisa enfrentar, urgentemente, vários desafios que não estão permitindo a evolução educacional e, conseqüentemente, impedindo o crescimento e o desenvolvimento do Brasil. Esse enfrentamento precisa estar respaldado em um planejamento estratégico com participação de gestores públicos, gestores das IES, dirigentes, professores, pesquisadores, alunos, técnicos-administrativos, representantes das entidades, atores sociais e outros.

A realidade educacional aponta para um conjunto de desafios que envolve naturezas estrutural e conjuntural, isto é, problemas estruturais que decorrem da configuração do sistema nacional de educação, inalterado desde a LDB, de 1996. Os problemas conjunturais estão relacionados com a visão filosófica que orienta a concepção de educação superior expressa nos atos normativos do MEC (portarias, notas técnicas, resoluções etc.) que estabelecem a regulação da educação superior.

É preciso atuar nessas frentes para buscar a modernização da educação superior, tendo como referência as características e especificidades do século 21, que tem se mostrado completamente distinto do século 20. Assim, é necessário incrementar a ruptura paradigmática no sentido de migrarmos do paradigma tradicional e cartesiano para o paradigma humanista, emancipatório e transformador, fundamentado nas seguintes premissas: o aluno na centralidade do processo de ensino e aprendizagem; a realidade concreta como referência; a autonomia pedagógica plena que permita a utilização de metodologias e abordagens presenciais e virtuais; e a aprendizagem significativa e personalizada como base da nova concepção educacional. Essa reformulação precisará valorizar a articulação do texto e do contexto; a integração entre teoria e prática; o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes; a adoção de conhecimentos e



saberes contemporâneos em uma visão dialética; a análise comparativa das visões educacionais nacional e internacional.

Esse movimento de construção de uma educação superior contemporânea precisa assumir a cidadania, a ética, a solidariedade e a democracia como princípios e diretrizes que levem à qualidade, à inclusão, à diversidade e à sustentabilidade, além de responder às questões do século 21, que se caracteriza, para alguns, como MUNDO VUCA, por enfatizar a volatilidade, a incerteza, a complexidade e a ambiguidade, e, para outros (mais atuais), como MUNDO BANI, que destaca a fragilidade, a ansiedade, a não-linearidade e a incompreensibilidade, ambos mediados pela tecnologia com destaque para a inteligência artificial.

Frente à realidade, a educação superior precisa optar por um dos cenários descritos a seguir, que emanam de visões epistemológicas distintas:

- **Cenário Tradicional:** aponta para a linha de punição e controle. Avaliação e regulação com interface intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos. Valorização do Enade como eixo estruturante dos indicadores de qualidade. Padronização e universalização dos indicadores e critérios de análise da avaliação. Valorização da supervisão por meio de protocolos de compromisso. Na dimensão institucional, valorização do ensino; dos métodos pedagógicos clássicos de transmissão do conhecimento; dos conteúdos descontextualizados; da avaliação que prioriza a memorização; da sala de aula como cenário preferencial; e distanciamento dos problemas reais da sociedade e do Estado. Gestão institucional verticalizada e centrada em estruturas hierarquizadas. Missão institucional acanhada e restrita ao ensino. Perfil do egresso voltado para a especialização precoce e formação exclusiva para atuar no mercado profissional. Não valoriza a criatividade e a inovação. Pelo contrário, foca na manutenção e na padronização dos processos, procedimentos e resultados. Em síntese, a educação tradicional teve início no século 18 e se caracteriza pela centralidade do professor, sendo o aluno um mero e passivo receptor do conhecimento.



As aulas são majoritariamente expositivas, com foco na repetição e na memorização. A relação entre professor e aluno é vertical.

- **Cenário Inovador:** aponta para a linha formativa. Há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta, ainda que dela dependente. Síntese integradora das modalidades avaliativas do Sinaes como eixo estruturante dos indicadores de qualidade, que precisam ser revisados e modificados de forma quantitativa e qualitativa. Respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos. Valorização da avaliação do sistema baseada na parceria e na pactuação, visando a evolução das IES e dos cursos. Na dimensão institucional, valorização da aprendizagem; dos métodos pedagógicos ativos e críticos de transmissão do conhecimento; dos conteúdos contextualizados e problematizados; da avaliação que prioriza o raciocínio e a dúvida; da sala de aula invertida e da diversidade dos cenários de prática; integração profunda da teoria e da prática; processo de ensino e aprendizagem pautado em competências, habilidades e atitudes com foco nos problemas reais da sociedade e do Estado. Incorporação da empregabilidade, da trabalhabilidade, do empreendedorismo e da internacionalização nos documentos institucionais. Gestão institucional horizontalizada e centrada nas lideranças e nas estruturas em formato de redes com forte apoio tecnológico. Destaque para os colegiados de cursos, a Comissão Própria de Avaliação (CPA) e o Conselho Superior da IES. Missão institucional abrangente, contextualizada, voltada para a transformação, a cidadania e dirigida à aprendizagem. Perfil do egresso generalista, ético, crítico, humanista e formação profissional cidadã, pautada na articulação da pesquisa, extensão e ensino/aprendizagem. Incorporação da metodologia híbrida, sem restrição por área do saber, como elemento constitutivo do processo de ensino e aprendizagem a ser definido pelos Núcleos Docentes Estruturantes (NDE) de forma coerente com o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e como Projeto Pedagógico



do Curso (PPC). Aplicação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) de forma abrangente e plena. Contemplação da educação verde nas políticas públicas educacionais, com ênfase nas questões ambientais e na sustentabilidade socioambiental e temas transversos na formação acadêmica. Foco no desenvolvimento social e cultural com base nos postulados da cidadania, justiça social, solidariedade, democracia e ética, valorizando a equidade de gênero, de classe social e de etnia. Em síntese, a educação inovadora está pautada na criatividade, no empreendedorismo, na empregabilidade e na trabalhabilidade. O professor é o mediador do processo de ensino e aprendizagem e o aluno é o protagonista. Utiliza várias metodologias ativas e criativas, valoriza a diversidade de cenários de aprendizagem. A relação entre professor e aluno é horizontal e em formato de rede. Usa as tecnologias digitais de informação e comunicação e concebe a educação como transformadora e cidadã partindo de questões reais e cotidianas. Valoriza a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade. Assume o currículo como um constructo histórico, dinâmico e flexível, pautado em competências (conhecimentos, habilidades, atitudes e valores), coerente com as Diretrizes Curriculares Nacionais, entendidas como orientações gerais.

3.3 Bases Conceituais da Nova Educação

A opção por determinado modelo de educação superior precisa estar fundamentada em pensamentos de filósofos que refletem sobre essa era do conhecimento e da informação em um mundo virtual e conectado, como Yuval Noah Harari, Edgar Morin, Boaventura Santos, Rui Fava e outros, assim como em experiências exitosas nacionais e internacionais.

“Um problema crucial de nossa época é a necessidade de destacar todos os desafios interdependentes que acabamos de levantar. A reforma do pensamento é permitir o pleno emprego da inteligência para responder a esses desafios que permitiria a ligação de duas culturas dissociadas. Trata-se de uma reforma não pragmática, concernente a nossa aptidão para organizar o conhecimento. Todas as reformas concebidas até o presente giraram em torno desse buraco negro que se encontra a profunda carência

de nossas mentes, de nosso tempo e, em decorrência, de nosso ensino. Elas não perceberam a existência desse buraco negro, porque provêm de um tipo de inteligência que precisa ser reformada. A reforma do ensino deve levar à reforma do pensamento, e a reforma do pensamento deve levar à reforma do ensino”. (MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita: Repensar a Reforma, Repensar o Pensamento*. 2000.)

Segundo Morin, vivemos em meio ao fogo cruzado de duas correntes culturais completamente dissociadas (a científica e a humanista), convencidos da necessidade de uma reforma do pensamento e, portanto, de uma reforma do ensino. O filósofo e sociólogo francês defende um ensino capaz de transmitir não o mero saber, mas uma cultura unificada “que permita compreender a nossa condição e que favoreça, ao mesmo tempo, um modo de pensar aberto e livre”.

Para Rui Fava, no livro *Currículo 30-60-10*, de 2021, o protótipo da educação tradicional valoriza a memorização em detrimento do pensar criticamente sobre o conteúdo. O foco é a afixação célere, temporal, passageira dos conteúdos estudados em um ambiente rigidamente sincronizado e controlado, visando adquirir **inteligência de escola**.

O autor declara que, nos tempos atuais, é urgente promover a metamorfose para o novo paradigma de aprendizagem que retira a dependência dos discentes em relação ao docente, bem como garante que os egressos não dependam apenas da escola e consigam angariar uma aprendizagem autônoma ao longo de toda a sua existência, adquirindo a **inteligência de vida**.

Para o autor, inteligência de vida é uma mescla bem temperada da inteligência construtiva, da inteligência de escola e da inteligência de rua. Exprime adquirir conhecimentos, competências e habi-



lidades de níveis superiores da Taxonomia de Bloom, ensejando que os estudantes vão avante do êxito nas provas e exames escolares, tornando-os empregáveis e empreendedores, bem como exímios profissionais e cidadãos.

Nesta esteira, Yuval Noah Harari, na obra *21 Lições Para o Século 21*, nos conduz à reflexão de que a última coisa que um professor precisa dar aos seus alunos é informação, pois ela será encontrada a qualquer momento, de qualquer lugar e a qualquer hora. Para ele, o que se deve construir é a capacidade de combinar os múltiplos fragmentos da informação em algo que faça sentido na realidade dinâmica e multifacetada do mundo da era pós-digital.

Em pensamento análogo, Magaldi & Neto (2018), em defesa da teoria da Quarta Revolução Industrial, assim se manifestam:

"O modelo de compartilhar informações e não gerar conhecimento tácito não faz sentido. [...] É pura perda de tempo ensinar aquilo que o aluno já tem à sua disposição e pode dominar autonomamente".

Assim, fica evidente que este século traz um conjunto de desafios para a educação superior inovadora visando a inclusão, a diversidade e a sustentabilidade com garantia de uma formação com qualidade. Entre os inúmeros desafios colocados está o de contemplar na política institucional, principalmente nos PPC, a seguinte questão norteadora, formulada por Jeffrey D. Sachs, presidente da Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável:

"Como as instituições de educação superior podem enfrentar com sucesso o desafio do desenvolvimento sustentável, especialmente no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globalmente acordados e do Acordo do Clima de Paris?"

Jeffrey define desenvolvimento sustentável como sendo um desenvolvimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável. Para ele, desenvolvimento sustentável é um conceito holístico que envolve

economia, justiça social e gestão ambiental. Portanto, deve ser ensinado, pesquisado e promovido de maneira holística – atravessando disciplinas intelectuais, faculdades e departamentos, e até mesmo métodos.

O autor destaca como principais desafios para o desenvolvimento sustentável aqueles inseridos nos 17 [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\)](#), da Organização das Nações Unidas (ONU), que incluem: erradicar a pobreza e a fome (ODS 1 e 2); acesso universal a serviços essenciais, como saúde (ODS 3); educação (ODS 4); água e saneamento (ODS 6); energia renovável (ODS 7); trabalho decente (ODS 8); sustentabilidade ambiental (ODS 11-15); e sociedades inclusivas com desigualdades reduzidas de condições de vida e oportunidades de vida (ODS 5, 10, 16, 17). Cada um desses desafios requer conhecimento acadêmico de uma variedade de disciplinas com conteúdos atuais, além de diversidade de metodologias e cenários de aprendizagem.

3.4 Marco Legal no Contexto da Reforma Educacional

Na perspectiva de uma educação inovadora, a curricularização da extensão se consolida pela potencialidade de inovação curricular com impactos sociais e culturais. Essa assertiva está respaldada na [Resolução nº 7](#), de 18 de dezembro de 2018, do CNE, que estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira.



As IES devem implantar a extensão como eixo transversal, contemplando as atividades de ensino e aprendizagem, de pesquisa e de gestão. É uma oportunidade para ressignificar as políticas institucionais e dos cursos superiores, construindo projetos pedagógicos inovadores, empreendedores e verdes.

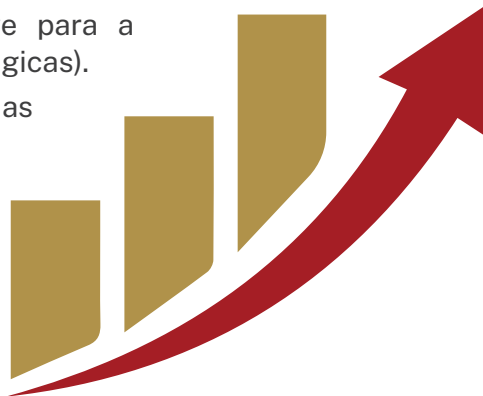
Trata-se de um desafio gigantesco devido ao fato de a educação superior brasileira ser, ainda, majoritariamente tradicional, complexa e contraditória, conforme mostra o [Censo da Educação Superior 2022](#), do Inep/MEC, divulgado em 2023. O documento revela que a realidade

brasileira tem profundas assimetrias regionais, assim como desigualdades de classe social, de gênero e de etnia.

Outro aspecto a ser considerado é a excessiva legislação da educação superior, apesar de ter passado por uma revisão em 2017 com a revogação e publicação de vários atos legais pelo MEC, conforme registrado em seções anteriores deste capítulo.

De forma resumida, são apresentadas a seguir algumas mudanças significativas introduzidas por esse novo marco legal, com destaque para o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. A saber:

- Incremento na utilização de bônus regulatório e aumento de autonomia.
- Aperfeiçoamento dos procedimentos e desburocratização dos fluxos, redução do tempo de análise e do estoque de processos e melhora da qualidade da atuação regulatória do MEC.
- Contribuição para o alcance da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE): elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público.
- Melhoria da qualidade da atuação reguladora do MEC em relação ao sistema federal de ensino, com transparência, racionalidade e celeridade no tratamento dos processos e fortalecimento das atividades de supervisão para garantia de qualidade da oferta e do direito dos estudantes.
- Ampliação das possibilidades de dispensa de visita e processos simplificados (inclusive para a oferta de licenciaturas e áreas estratégicas).
- Instituições exclusivamente voltadas para a oferta de cursos a distância.
- Credenciamento em nova modalidade e alterações de organização acadêmica passam a se dar em processo de credenciamento.
- Visitas únicas (grupos de curso – reconhecimento e credenciamento).



- Previsão de recursos multimídia, acervos acadêmicos e bibliotecas digitais e não somente acervos físicos.
- Reafirma que a avaliação é o referencial básico da regulação.
- Separação de atos de entrada e atos de permanência no sistema.
- Caráter de esclarecimento para a secretaria reguladora referente a alguns requisitos legais retirados do processo avaliativo.
- Oportunidade de entendimento e de visão geral da missão, objetivos, histórico, características e prioridades da instituição ou do curso.
- Reflexão sobre o conjunto de elementos fundamentais para a compreensão sobre a constituição e parte do funcionamento da IES e/ou dos cursos.
- Indicadores como indutores da qualidade.
- Ampliação da subjetividade (dada por critérios de análise focados em descritores não enumeráveis) e do rigor.



É evidente que até hoje a maioria da modernização regulatória promovida pelos atos normativos de 2017 não foi implantada nem implementada. Segundo o MEC, essa dificuldade repousa em problemas técnicos e operacionais, principalmente ligados ao sistema e-MEC. Entretanto, a percepção é a de que a questão está relacionada à concepção de autonomia e de relacionamento com o setor privado adotados pelo Ministério da Educação em detrimento de aspectos operacionais.

O enfrentamento a esses desafios não é simples, pelo contrário. Ele demanda profundas mudanças filosóficas e culturais que envolverão toda a estrutura de poder, além de demandar a ressignificação de visões, concepções, valores, posturas entre os órgãos reguladores e regulados. Será preciso assumir uma base epistemológica que estabeleça uma relação dialógica e colaborativa que possibilite repensar os preconceitos e estabeleça tratamentos igualitários e equânimes destinados às instituições de naturezas administrativas jurídicas distintas, principalmente as IES públicas e privadas.

3.5 Educação Superior: Desafios, Implicações e Perspectivas

É certo que as incertezas são muitas e a covid-19 tornou ainda mais essencial a capacidade de aprender continuamente, pois o mundo passa por grandes rupturas e pelo estabelecimento de novos paradigmas. No setor educacional, o cenário não é diferente. Por isso, mais do que nunca, a informação de qualidade é essencial, especialmente se observarmos que:

- Mais de 1/3 das competências requeridas para a maioria das profissões que serão relevantes até 2030 não são consideradas fundamentais hoje.
- 50% do conteúdo adquirido no primeiro ano de um curso regular em uma IES torna-se obsoleto no quarto ano.
- 45% das tarefas executadas por seres humanos hoje serão automatizadas no futuro.

Mais e ainda, o modelo educacional atual não está preparado para essa nova era, por que:

- É orientado pela lógica das respostas prontas.
- Não estimula o risco.
- É centrado no conhecimento especializado.
- Não valoriza conteúdos interdisciplinares.
- É marcado pela segregação entre IES e empresas.

Diante dessa realidade, marcada pelos MUNDOS VUCA e BANI, pela era pós-digital e pela Quarta Revolução Industrial, é fundamental que a educação superior trilhe novos rumos e supere o descompasso existente entre a formação oferecida pelas IES, a formação almejada pelos estudantes e a formação exigida pela sociedade e pelo mercado de trabalho. Não há outra saída.

A educação superior brasileira precisa se reinventar e adotar inovações disruptivas, tendo como base a seguinte concepção de educação:

- Focada na autonomia do indivíduo.
- Método de resolução de problemas.
- Corpo docente que alie acadêmicos a *experts* de mercado.
- Ementa flexível que forme especialistas mais generalistas.
- Ensino baseado no aprender, no desaprender e no reaprender.

- Erro como parte do processo de aprendizagem.
- Estímulo ao conhecimento sobre tecnologias.

Como consequência, caberá às IES formarem profissionais, cidadãos e empreendedores com consciência verde e competências disruptivas para viverem e atuarem na Era dos Algoritmos e como vetores de transformação da sociedade. Tais competências, consideradas por muitos autores como um conjunto de Conhecimentos (saber), Habilidades (saber fazer) e Atitudes (saber o que fazer – propósito e valores), são essenciais para lidar com as demandas do século 21 que, segundo Harari (2018), é baseada em 4Cs: pensamento Crítico, Criatividade, Colaboração e Comunicação. Assim, qualquer IES que permaneça no século 20 está destinada a fracassar no século 21.



Os impactos e as perspectivas, baseados nos desafios trazidos pelo século 21, impõem ao governo, aos mantenedores, às IES e à sociedade um conjunto de medidas e ações no sentido de adotarem um novo modelo educacional que assuma a criatividade, a inovação e o empreendedorismo como a base da construção coletiva, visando:

- Valorizar a aprendizagem ativa, os métodos pedagógicos ativos e críticos de transmissão do conhecimento, com conteúdos contextualizados e problematizados.
- Implementar métodos de avaliação que priorizem o raciocínio e a dúvida, a sala de aula invertida e a diversidade dos cenários de prática.
- Integrar, com profundidade, a teoria e a prática.
- Desenvolver processos de ensino e aprendizagem pautados em competências, habilidades e atitudes com foco nos problemas reais da sociedade e do Estado.
- Incorporar o empreendedorismo e a internacionalização em uma formação acadêmica interdisciplinar, abrangente, contextualizada, voltada para a transformação e para a cidadania e dirigida à aprendizagem ativa com foco na formação do profissional empreendedor com consciência verde/ambiental.

- Avanço regulatório e autonomia de oferta entre a educação presencial (com o advento do ensino remoto) e a EAD.
- Novas estratégias de financiamento e crédito para a educação superior.

Diante das perspectivas e propostas trazidas neste texto, torna-se oportuno e importante apresentar as possibilidades definidas por Max Damas, em seu artigo *Antifragilidade: uma chave para adaptar e crescer*, publicado no [ABMES Blog](#), em dezembro de 2023:

- **Adaptação e novas tecnologias:** sistemas educacionais antifrágéis seriam capazes de se adaptar rapidamente a avanços tecnológicos, incorporando ferramentas e métodos inovadores de ensino.
- **Currículos adaptáveis:** a antifragilidade no sistema educacional envolveria currículos flexíveis que podem ser ajustados para atender às necessidades em constante mudança dos alunos e do ambiente.
- **Cultura de aprendizagem permanente:** a antifragilidade promoveria uma cultura de aprendizado ao longo da vida, reconhecendo que a educação não termina após a conclusão formal, mas é um processo contínuo.
- **Experimentação e melhoria contínua:** a antifragilidade encorajaria os educadores a experimentarem novas abordagens pedagógicas, aprender com os resultados e continuar aprimorando suas práticas.
- **Aprender com os erros:** um sistema educacional antifrágil veria os erros como oportunidades de aprendizado, incentivando a reflexão crítica e ajustes nas estratégias de ensino.
- **Redes de aprendizado:** a criação de redes de aprendizado, onde educadores e instituições compartilham boas práticas, recursos e experiências, seria promovida para fortalecer o sistema como um todo.
- **Fortalecimento das habilidades emocionais:** a antifragilidade no sistema educacional incluiria a ênfase no desenvolvimento de habilidades socioemocionais para equipar os alunos com as ferramentas necessárias para lidar com desafios emocionais.
- **Aprofundamento das avaliações formativas:** a avaliação seria vista como uma ferramenta para orientar a instrução, identificando áreas de melhoria e ajustando abordagens de ensino conforme necessário.

- **Igualdade e inclusão social:** um sistema educacional antifrágil se esforçaria para garantir a equidade e a inclusão, reconhecendo e atendendo às diversas necessidades dos alunos.
- **Estímulo à aprendizagem autodirigida:** a antifragilidade no sistema educacional incentivaria a curiosidade e a autonomia dos alunos, promovendo a busca ativa pelo conhecimento.

Neste sentido, mostra-se oportuno incorporar o conceito de antifragilidade ao processo de construção de um novo sistema educacional que contemple princípios, diretrizes e ações a serem assumidos pelo MEC, CNE, IES, enfim, por todos os envolvidos com a educação superior. Esses princípios e diretrizes deverão orientar a reformulação da regulação, da avaliação e da supervisão, objetivando um novo modelo educacional que considere os desafios, os impactos e as perspectivas impostos pelo século 21. Lembre-se do entendimento de que resiliência resulta no retorno para o mesmo lugar; já o antifrágil sobe degraus.

3.6 Qualidade: Definição e Desafios para a Educação Superior

Diante de tudo o que foi exposto fica evidenciada a compreensão de que não cabe mais remendos na política pública educacional. Chegou a hora de uma transformação ampla, completa, contemporânea e dinâmica para responder aos anseios dos brasileiros que clamam por uma educação cidadã, verde, empreendedora, tecnológica, que articule as visões local e global buscando alcançar a qualidade, a inclusão, a diversidade e a sustentabilidade.

Para que esse cenário se concretize, qualidade deve ser o propósito primeiro da educação superior, mas qual o conceito de qualidade deve ser assumido?

No documento *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*, a Unesco conceitua a qualidade como uma questão multidimensional que deve envolver todas as funções e atividades: ensino, programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência e ambiente acadêmico em geral. A organização aponta para a importância de uma autoavaliação interna e transparente e a revisão externa com especialistas

independentes – se possível com reconhecimento internacional – como ações vitais para assegurar a qualidade.

É correto afirmar que a educação não se limita a desenvolver capacidades científicas e técnicas; ela visa também fortalecer a motivação das pessoas, a justificação e o apoio social. Ela também visa a cidadania plena, o processo contínuo de aprendizagem, com o desenvolvimento de competências e habilidades, e a incorporação de inovações científicas, tecnológicas, metodológicas e sociais.



Dessa forma, qualidade é atributo ou conjunto de atributos que existem no seio da IES que, no cumprimento da sua missão, satisfazem as expectativas de seus membros e da sociedade e atingem padrões aceitáveis de desempenho revelados pelos indicadores de qualidade e seus respectivos conceitos.

Rui Fava, no livro *Trabalho, Educação e Inteligência Artificial: a era do indivíduo versátil*, publicado em 2017, afirma que a educação para o século 21 requer menos ensino e mais aprendizagem. De acordo com ele, as IES devem ensinar como pensar e não apenas o que pensar. Nenhuma geração pode escapar da responsabilidade de aprender o que a sociedade e o mercado requerem e, com o advento da inteligência artificial e da digitalização, estamos diante da inevitabilidade de alterar o que e, principalmente, como ensinar.

Paulo Fossatti, conselheiro do Conselho Nacional de Educação, professor e pesquisador, no prefácio do livro *Paradigmas da Educação: conectando revoluções e gerações através da aprendizagem*, publicado em 2024 por Rui Fava, fala sobre a necessidade de definirmos estratégias para evoluirmos da educação que temos para a educação que queremos. "Sonho com uma educação menos cartorial, sem quebrar leis, regras e limites".

Para ele, a educação que queremos supera a reserva de mercado e não reedita ideologias escravocratas, como no tempo do Brasil Colônia.

"Almejo uma educação protagonista pautada por princípios éticos e democráticos, capaz de construir soluções para um mundo novo que encanta e espanta, tanto pela curiosidade que desperta quanto pela estranheza que nos causa". Essa educação se dá além da discussão sobre as modalidades presencial, a distância (EAD) ou híbrida. Todos sabemos que precisamos de uma educação que, independentemente da modalidade, tenha foco no que é mais importante: a pessoa.

3.7 Educação Brasileira no Contexto Global

Visando corroborar com o posicionamento explicitado sobre a educação superior brasileira, isto é, a necessidade urgente de conceber uma educação em novas bases com aderência à realidade da era da informação, do conhecimento e da conectividade, serão apresentados a seguir alguns dos principais indicadores mapeados pelo relatório [Education at a Glance 2019 \(EAG\)](#), elaborado pela [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico \(OCDE\)](#).

A OCDE consiste em uma organização econômica intergovernamental composta por 38 países-membros. Foi fundada em 1961 com o objetivo de estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Em síntese, consiste em um fórum de nações que se descrevem comprometidas com a democracia e a economia de mercado, oferecendo uma plataforma para comparar experiências políticas, buscar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e coordenar as políticas domésticas e internacionais de seus membros. A OCDE é um observador oficial das Nações Unidas.

O relatório *Education at a Glance 2019* foca prioritariamente na educação superior e traz uma série de análises que permitem colocar a educação



brasileira em perspectiva no cenário internacional. O estudo é divulgado anualmente e, na edição de 2019, foram analisados dados de 46 países – 36 integrantes da OCDE à época, além de Argentina, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Índia, Indonésia, Federação Russa, Arábia Saudita e África do Sul.

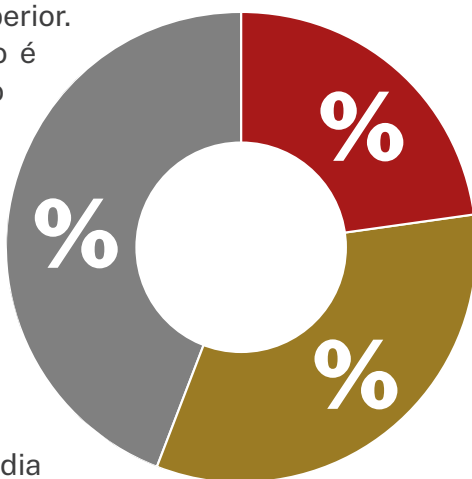
Os dados do Brasil foram compilados pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), conforme a demanda da OCDE. Nem sempre os dados divulgados no *Education at a Glance* são os mais atuais, pois a organização privilegia a comparabilidade internacional.

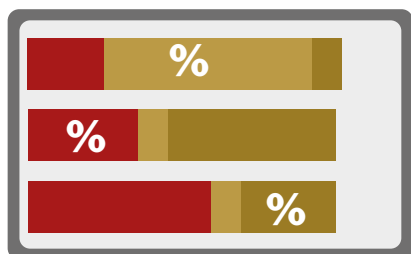
O relatório de 2019 revela que o Brasil é um dos países com menos pessoas com ensino superior completo e com uma das menores taxas de doutores. Segundo o documento, apenas 21% dos brasileiros com idades entre 25 e 34 anos concluíram a educação superior, enquanto a média dos países que fazem parte da OCDE é de 44%.

Apesar de a porcentagem de jovens adultos (25 a 34 anos) com diploma superior ter dobrado no período de uma década, o Brasil permanece com taxas de atendimento abaixo da verificada em outros países latino-americanos, a despeito das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela [Lei nº 13.005](#), de 25 de junho de 2014.

Segundo o EAG 2019, em 2008, 11% dos brasileiros de 25 a 34 anos tinham diploma de nível superior. Em 2018, eram 21%. O cenário brasileiro é comparável ao do México, mas está abaixo de outras nações da região, como Chile (25%) e Argentina (36%).

Os dados da OCDE também convidam à discussão sobre a eficiência do sistema educacional brasileiro em relação à permanência dos estudantes. Segundo o EAG 2019, somente 33% dos estudantes brasileiros que entram em uma graduação concluem o curso no prazo esperado. A média entre os países pesquisados é de 39%.





Quando se considera um período de três anos adicionais, 50% concluem o curso de graduação, ante a uma média de 67% dos países avaliados pelo EAG 2019. Dos estudantes que não concluem neste prazo, um terço abandona o sistema sem se formar.

Ao avaliar níveis mais altos de instrução, como mestrado e doutorado, os números mostram-se ainda mais desafiadores: apenas 0,8% dos brasileiros com idades entre 25 e 64 anos concluíram o mestrado. A média dos países que integram a OCDE é de 13%.

Ainda segundo o relatório, dos 35 países com dados disponíveis sobre o tema, o Brasil tem a quarta menor taxa de pessoas entre 25 e 64 anos que possuem doutorado. Enquanto no país esse índice é de 0,2%, a média das nações que compõem a organização é quase seis vezes maior, alcançando 1,1%.

Levantamentos do Inep revelam que, em 2019, o Brasil alcançou o índice de 12 doutores/100 mil habitantes, caindo para 10 em 2020, e subindo para 11 doutores/100 mil habitantes em 2022.

Uma análise sobre a realidade da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil revela que esse problema é multifatorial, tendo como causas do baixo percentual de mestres e doutores a configuração do sistema e do modelo implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que gera desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais e de gênero, ou seja, apresenta assimetrias de várias naturezas, além de reproduzir, nos mestrados e doutorados, o modelo de cursos de graduação que não adotam, de fato, a flexibilização e a interdisciplinaridade, com predomínio do ensino presencial, desconsiderando o perfil dos ingressantes na pós-graduação *stricto sensu* que, na maioria, estão inseridos no mundo do trabalho.

Outro aspecto a ser considerado é a relação de poder operacionalizada pela Capes que gera a hegemonia das instituições de educação superior públicas nos processos regulatórios e avaliativos dos programas de

mestrado e doutorado, sem correspondência com o mapa da graduação e da pós-graduação *lato sensu*, como mostra o Censo da Educação Superior 2022, do Inep/MEC, segundo o qual o setor privado é responsável por mais de 80% das matrículas nesses cursos superiores.

Essa realidade é muito preocupante, principalmente pela articulação desse nível educacional com o desenvolvimento de pesquisa, a produção de conhecimento e o avanço da ciência e da tecnologia.

Para a OCDE, a educação superior no século 21 precisa assumir a cultura digital, a flexibilidade, as tecnologias de informação e comunicação, o empreendedorismo, a criatividade, a responsabilidade e a socialização com a garantia de uma educação de qualidade, igualitária e equânime. Essas características consistem em elementos constitutivos da educação superior inovadora e disruptiva, que se opõe ao modelo tradicional e conservador que teve origem na Primeira Revolução Industrial, ainda no século 18.

Há consenso de que o mundo é complexo e dinâmico e que a realidade não é linear e evolui pelas contradições e incertezas. A vida nunca para. No século 21, essas características se intensificaram, demandando mais criatividade e inovação para enfrentarmos os problemas e os desafios impostos pela complexidade e demais características do MUNDO VUCA e do MUNDO BANI, que cada vez mais se ampliam em um ambiente global e devem ser aceleradas nos próximos anos.

É urgente a mudança do paradigma que fundamenta a educação superior brasileira. O país precisa avançar na adoção de um modelo disruptivo e emergente que prescreve a educação inovadora, verde, empreendedora e humanista, com valorização do



processo ensino e aprendizagem colaborativo, com foco nos alunos e em harmonia com os professores. Estes, devem ser motivados e atuar como mediadores e mentores na construção do conhecimento de forma amigável e generosa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações significativas nos marcos regulatórios da educação superior brasileira foram decisivas para a evolução e a sustentação da qualidade educacional. Instrumentos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) mostraram-se fundamentais ao estabelecer uma cultura persistente de avaliação e aprimoramento contínuo nas instituições de educação superior. Contudo, a pandemia de covid-19 serviu como um catalisador para mudanças, acelerando a adoção de tecnologias digitais e a implementação de metodologias híbridas.

Desse modo, é imperativo que o marco regulatório da educação superior continue a evoluir, não apenas para satisfazer os critérios de qualidade e excelência, mas também para adaptar-se proativamente às mudanças significativas no cenário global e tecnológico. Isso envolve garantir que a educação superior seja inclusiva, inovadora e esteja sincronizada com as expectativas sociais, preparando os estudantes não apenas com conhecimentos, mas com atitudes, habilidades e competências que os instrumentalem para prosperar em um ambiente profissional que está em constante transformação.



Assim, para além de leis, números e dados estatísticos, é urgente realizar uma reflexão acerca do modelo e do sistema de educação que, mais do que queremos, precisamos, em termos de métodos e possibilidades de ensino e de aprendizagem. O modelo que prevalece no país ainda tem uma forte característica conservadora não somente em termos da prática pedagógica, mas também da visão de que profissionais se pretende formar. Atualmente, não há espaço para academicismos ou ensino para mera titulação.



O sistema e o modelo brasileiros têm produzido assimetrias que dificultam o ingresso e a permanência de uma parcela significativa da população em cursos superiores. Esse cenário é muito preocupante porque, como se sabe, a escolaridade de nível superior tem impacto direto no desenvolvimento socioeconômico dos países, no aumento da qualidade de vida da população e na redução das diversas formas de desigualdades existentes nas sociedades.

A conclusão com diplomação em cursos de graduação qualifica e habilita os cidadãos para o exercício de ocupações de maior prestígio e remuneração. Dispor de indivíduos qualificados para o exercício de profissões complexas nos mais diversos campos de atuação da sociedade—como educação, saúde, tecnologias, entre outros—faz parte das estratégias de desenvolvimento social e econômico de diversos países do mundo.

Entretanto, não basta apenas titular. É necessário formar profissionais capacitados a agir—e interagir—em um mundo dinâmico, onde somente aprender já não é mais o suficiente. Para tanto, é preciso, também, desaprender, desapegar-se de tudo aquilo que já está ultrapassado, obsoleto e seguir em uma nova direção, na qual a convivência natural com as tecnologias e as demandas de um mundo em constante transformação esteja no centro das atenções, sem perder de vista, é claro, o caráter

humanista do processo educativo. Para vencer este desafio, poder público, instituições, professores e alunos devem estar dispostos a construir, conjuntamente, uma nova maneira de produzir o conhecimento e dele tirar o melhor proveito.

Apesar de algumas experiências inovadoras, a educação superior brasileira ainda está em desacordo com as recomendações da OCDE. Neste sentido, é fundamental que educadores, gestores e formuladores de políticas públicas se unam visando acelerar esse movimento de construção coletiva de uma educação superior coerente com o século 21.

Como explica Max Damas no artigo [Um diálogo sobre educação com Yuval Harari](#), revolucionar a educação significa criar um ambiente onde o ensino seja tão dinâmico quanto o mundo ao nosso redor. Implica em preparar os alunos não apenas para passar em testes, mas para serem cidadãos conscientes e adaptáveis, capazes de contribuir com soluções para os complexos problemas globais. Dessa forma, o professor do futuro consiste em um elemento-chave, atuando como elo entre o conhecimento do passado e as possibilidades do futuro e moldando a educação para ser reflexo das vastas e variadas necessidades de um mundo em constante evolução.



Estas considerações reafirmam a necessidade de um compromisso contínuo com a melhoria da qualidade educacional de modo que, cada vez mais, tenhamos uma formação inclusiva, diversificada e sustentável. Isso somente se concretizará por meio da implementação de políticas públicas educacionais que respondam dinamicamente às necessidades emergentes. Assim, é fundamental que as instituições de educação superior e os órgãos reguladores permaneçam vigilantes e adaptáveis, promovendo uma educação que transcenda a transmissão de conhecimento técnico e fomente a formação integral e crítica do estudante, capacitando-o para enfrentar os desafios multifacetados da sociedade moderna.



Dito de outra forma, é urgente concebermos um sistema e um modelo de educação superior que possibilitem o crescimento e o desenvolvimento do Brasil, assumindo um processo de construção coletiva e democrática que rompa com as certezas e verdades cristalizadas no sentido de promover uma mudança estrutural profunda, sem a utilização de remendos e retalhos ao estado da arte atual.

Nesse sentido, propõe-se um cenário educacional totalmente novo que conceba uma educação superior inovadora e criativa que responda aos anseios da sociedade. Para tanto, é preciso pactuar um plano estratégico e uma agenda com cronograma, responsabilidades definidas e atores envolvidos, desenvolvidos a partir de uma visão de mundo contemporânea e que estabeleça relações dialógicas com as realidades local e global, considerando o empreendedorismo, a empregabilidade, a trabalhabilidade, a internacionalização, a educação verde, a educação digital e outros temas transversos.

No primeiro momento, a preocupação deve repousar nas questões filosóficas, epistemológicas e conceituais em relação ao sistema e ao modelo de educação superior que o Brasil precisa. A seguir, a preocupação de-

verá recair sobre a operacionalização da proposta, considerando o diagnóstico da educação superior brasileira. Na próxima etapa, a ação deverá contemplar os novos marcos e procedimentos (decretos, portarias, resoluções, indicadores de qualidade, instrumentos de avaliação, notas técnicas etc.) regulatórios, avaliativos e de supervisão como derivação da educação superior destinada ao século 21.

Por fim, este capítulo reforça um conjunto de conceitos, visões e teses que devem ser contemplados na revisão e na reformulação dos marcos regulatórios e avaliativos referentes à educação superior brasileira no sentido de alcançar, como propõe Harari, uma formação que prepare para o futuro incerto, com foco na aprendizagem contínua, que propicie reflexão sobre o impacto da tecnologia, privilegiando o ensino interdisciplinar com perspectiva global e ética.





CAPÍTULO 2



LÓGICA CONSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E O DIREITO SUBJETIVO DAS IES

Daniel Aragão Parente Valentim
Filipe Guedes de Oliveira

1. PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE EDUCACIONAL PRIVADA

A [Constituição Federal de 1988](#), como documento magno inaugurador do Poder Constituinte Originário, objetivou assegurar o exercício dos direitos sociais, entre os quais o direito à educação, conforme disposto em seu art. 6º¹.

Os direitos sociais se apresentam, no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, como um direito que a todos deve alcançar, sendo a sua prestação um dever do Estado, em conjunto com a família, bem como corresponde a uma política pública prioritária no diálogo entre o governo e a sociedade.

1 “CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

A educação, em observância ao texto do art. 205, *in fine*, objetiva o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho².

Como destacam os autores Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, a educação se apresenta com clara importância para a efetiva concretização dos valores constitucionais, bem como com vistas ao atingimento do patamar mínimo de dignidade para o cidadão³.

Dito isso, a Carta Constitucional de 1988 dispõe, em seu art. 22, XXIV⁴, acerca da competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, as quais foram formalmente incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio pela [Lei nº 9.394](#), de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Neste ponto, destaca-se que a LDB é uma lei federal que versa sobre as regras definidoras das orientações da educação no Brasil, o que vincula todos os entes políticos da Federação.

A LDB ilustra, igualmente, o alcance da educação no Brasil, qual seja, da abrangência dos processos formativos desenvolvidos na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil



² “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

³ MENDES; BRANCO, 2015.

⁴ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”

e nas manifestações culturais, nos termos do *caput* do art. 1º, da Lei nº 9.394/1996⁵.

Ademais, o diploma constitucional tratou como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso, entre outros, à educação, conforme disposição expressa do art. 23, V, da Constituição Federal de 1988⁶.

Tal enquadramento se justifica pela primazia da já tratada garantia ao direito à educação, que deve ser prestado a todos, uma vez que se enquadra como um direito social, sendo necessária a execução de todas as medidas correspondentes às competências de cada ente político, com vistas ao fiel cumprimento de tal ordem constitucional.

A Constituição Federal também elevou a educação a nível de matéria cuja União, estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar, nos exatos termos do seu art. 24, IX e §§ 1º, 2º, 3º e 4º⁷.

5 “TÍTULO I

Da Educação

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

[...]”

6 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;”

7 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

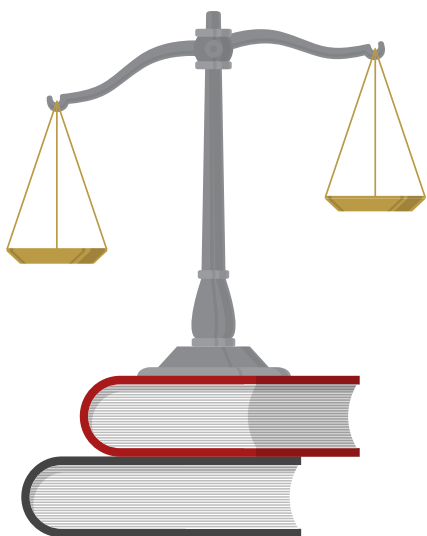
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Contudo, tal competência deve observar as quatro nuances dispostas nos parágrafos do destacado artigo 24 da CF/88: i) de que a União terá a sua competência limitada ao estabelecimento de normas gerais (§ 1º), ressalvada a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); ii) de que a competência concorrente da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados (§ 2º); iii) de que a inexistência de lei federal sobre normas gerais autoriza o exercício pelos estados da competência legislativa plena para atendimento de suas peculiaridades (§ 3º); e iv) de que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§ 4º).



As regras de competência legislativa concorrente para a educação dizem respeito tanto às normas de caráter geral editadas pela União quanto às normas suplementares tocantes aos estados e ao Distrito Federal, respeitadas as competências educacionais inerentes a cada ente político, considerando os seus respectivos sistemas de ensino.

Tem-se, também, a previsão constitucional da competência educacional dos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, de manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, conforme a dicção do art. 30, VI, da CF/88⁸.

Observadas as premissas até aqui delineadas, observa-se que a educação se caracteriza como um direito fundamental social que, inegavelmente, culmina na concretização dos denominados “direitos a prestações” ou, em outras palavras, o direito à uma ação positiva do Estado, conforme leciona o doutrinador alemão Robert Alexy⁹.

⁸ “Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;”

⁹ ALEXY, 2015.

"[...] são os direitos a uma ação positiva do Estado, que pertencem ao status positivo, mais precisamente ao status positivo em sentido estrito. Se se adota um conceito amplo de prestação, **todos os direitos a uma ação estatal positiva podem ser classificados como direitos a prestações estatais em um sentido mais amplo; de forma abreviada: como direitos a prestações em sentido amplo.** Saber se e em que medida se deve atribuir aos dispositivos de direitos fundamentais normas que garantam direitos a prestações em sentido amplo é uma das questões mais polêmicas da atual dogmática dos direitos fundamentais. Especialmente intensa é a discussão sobre os assim chamados direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia e à educação". (grifos nossos)

O **ensino**, *método de transmissão do conhecimento*¹⁰, termo diretamente ligado ao conceito de educação, deve ser ministrado com base em princípios que se alinham com aqueles previstos na Constituição, tais como:

- i) **Princípio da igualdade escolar:** igualdade de condições para o acesso e para a permanência na escola (art. 206, I, da CF/88).
- ii) **Princípio da liberdade educacional:** reside na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II, da CF/88).
- iii) **Princípio da pluralidade pedagógica:** pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas que, por sua vez, encontra-se ligado ao princípio da **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino** (ambos previstos no art. 206, III, da CF/88).

¹⁰ “Ensinar: Surge no século XI, na língua francesa (*enseigner*), e no século XIII, na língua portuguesa; do baixo latim *insignare*, alteração de *insignire*, que significa indicar, designar, e que pode chegar a ser compreendido como “marcar com um sinal”. Note que marcar pode transmitir uma ideia de imposição, mas pode, por outro lado, indicar o nascimento do caráter do estudante, uma vez que, em grego, sinal é *Karakter*.

O sentido moderno de ensinar (transmitir conhecimentos a um aluno) aparece no século XVII e, na verdade, reflete o surgimento da escola moderna e da organização do sistema escolar (Cambi, 1999).

Cabe frisar que o substantivo ensino tem uma história igualmente complexa: de um sentido original de aula, chega, no século XVII, ao de arte de transmitir conhecimentos. Hoje, aparece principalmente em sintagmas como, por exemplo, Ensino de Física.” BARBOSA-LIMA; CASTRO; ARAÚJO, 2006.

iv) Princípio da gratuidade do ensino público: gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV, da CF/88).

v) Princípio da valorização dos profissionais da educação escolar: o termo “profissionais da educação escolar” envolve todos aqueles que atuam na educação, seja na atividade fim ou mesmo na atividade meio, para que a atividade educacional possa alcançar os seus objetivos (art. 206, V, da CF/88).

vi) Princípio da gestão democrática do ensino público: embora este princípio seja expressamente direcionado ao ensino público, é possível extrair diretrizes aplicáveis à educação privada, pautando-se na participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da instituição educacional e pela participação das comunidades escolares e locais em conselhos e fóruns escolares (art. 206, VI, da CF/88).

vii) Princípio da garantia de padrão de qualidade educacional: aplicável às instituições públicas e privadas de educação de todos os níveis de ensino, são as balizas da oferta de um ensino de excelência (art. 206, VII, da CF/88).

viii) Princípio do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública¹¹: este princípio está diretamente ligado ao princípio da valorização dos profissionais da educação escolar



¹¹ Atualmente, o piso para os profissionais do magistério público da educação básica é disciplinado pela [Lei nº 11.738](#), de 2008. Já o piso salarial profissional nacional para os profissionais dos quadros de pessoal técnico e administrativo da educação básica encontra-se em discussão, no âmbito do Projeto de [Lei nº 2.531](#), de 2021, em tramitação na Câmara dos Deputados.

e deve ser estabelecido por meio de lei específica¹² (art. 206, VIII, da CF/88)¹³.

Entre os princípios norteadores do ensino no Brasil, serão destacados aqueles que remetem ao ponto central deste estudo, ou seja: da **igualdade escolar**, da **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino** e da **garantia de padrão de qualidade educacional**, expressamente consignados, respectivamente, nos incisos I, III, *in fine*, e VII do art. 206 da CF/88.

1.1 DIREITO À LIVRE INICIATIVA

O constituinte originário incluiu a redação do art. 209, I e II, no qual expressa que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; e II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

Deriva dessa previsão constitucional o dever de regulação da educação superior privada, uma vez que se apresenta como norma cogente, que impõe condicionalidades específicas ao exercício da atividade de ensino pela iniciativa privada.

¹² Art. 212-A [...]

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública.

¹³ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII - garantia de padrão de qualidade.
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Lado a lado com a regulação, também nasce do referido texto constitucional o dever de fiscalização, por meio da supervisão da educação superior, com a função de atuar preventiva e repressivamente contra a ocorrência de irregularidades (não cumprimento, por parte da instituição de ensino ou de sua mantenedora, das normas da legislação educacional) e de deficiências educacionais (não atendimento, por parte das instituições de ensino e de seus cursos, dos parâmetros de qualidade).

Partindo de tais premissas, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.266-5/BA, de relatoria do ministro Eros Grau, entendeu que “os serviços de educação, sejam os prestados pelo Estado, sejam os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização”. Por fim, conclui que “tratando-se de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar”¹⁴.



Seguindo a mesma linha, o STF, também em sede de julgamento de ação sob a égide do controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito da ADI nº 1.923/DF¹⁵, externou o entendimento de que não deve incidir no setor da educação, entre outras áreas que configuram serviços públicos sociais, a delegação (concessão) pelo poder público, prevista no art. 175, da CF/88:

¹⁴ ADI nº 1.266-5/BA, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, STF, Julgamento: 6/4/2005, Publicação: 23/9/2005.

¹⁵ ADI nº 1.923/DF, Rel. Min. Ayres Brito, redator do Acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, STF, Julgamento: 16/4/2015, Publicação: 17/12/2015.

2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), **educação (CF, art. 209, caput)**, cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) **configuram serviços públicos sociais**, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, caput, da Constituição¹⁶.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁷, a CF/88, ao mesmo tempo em que prevê a educação como dever do Estado (art. 205), o que a inclui como um **serviço público próprio**, deixa aberta ao particular a possibilidade de exercê-la por sua própria iniciativa (art. 209), o que significa que deve ser incluída na categoria de **serviço público impróprio**, não se constituindo a autorização como um ato de delegação do Estado, mas, sim, como simples medida de polícia administrativa:

De acordo com o artigo 175 da Constituição, “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Note-se que o dispositivo não faz referência à autorização de serviço público, talvez porque os chamados serviços públicos autorizados não sejam prestados a terceiros, mas aos próprios particulares beneficiários da autorização; são chamados serviços públicos, porque atribuídos à titularidade exclusiva do Estado, que pode, discricionariamente, atribuir a sua execução ao particular que queira prestá-lo, não para atender à coletividade, mas às suas próprias necessidades. São as hipóteses mencionadas no artigo 21, incisos XI e XII.

¹⁶ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Não são atividades abertas à iniciativa privada, nem sujeitas aos princípios da ordem econômica previstos no artigo 170, tendo em vista que a Constituição os outorga à União. **É diferente dos serviços públicos não exclusivos do Estado**, como os da saúde e **educação**, que a Constituição, ao mesmo tempo em que os prevê, nos artigos 196 e 205, como deveres do Estado (e, portanto, como serviços públicos próprios), **deixa aberta ao particular a possibilidade de exercê-los por sua própria iniciativa** (arts. 199 e **209**), **o que significa que se incluem na categoria de serviços públicos impróprios; nesse caso, a autorização não constitui ato de delegação de atividade do Estado, mas simples medida de polícia**". (*grifos nossos*)

Pode-se concluir, então, que a atividade educacional exercida pela iniciativa privada encontra-se situada em um direito subjetivo da instituição de educação privada, a qual detém a garantia constitucional

do seu exercício, na condição de um serviço público não privativo do Estado e que, embora dependa da comprovação de cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização¹⁸ e avaliação de qualidade pelo poder público, não há que se falar em ato de delegação, e independe das concessões, permissões ou autorizações previstas no art. 175, da CF/88 (regime de delegação atinente aos serviços públicos privativos do Estado).

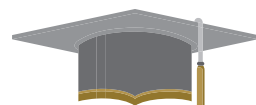


¹⁸ O termo “autorização”, utilizado pelo inciso II, do art. 209, da CF/88, não deve ser confundido com o ato de autorização presente na delegação de serviços públicos privativos do Estado. A autorização conferida ao particular para o exercício da atividade de ensino deve ser considerada como simples medida de polícia administrativa.

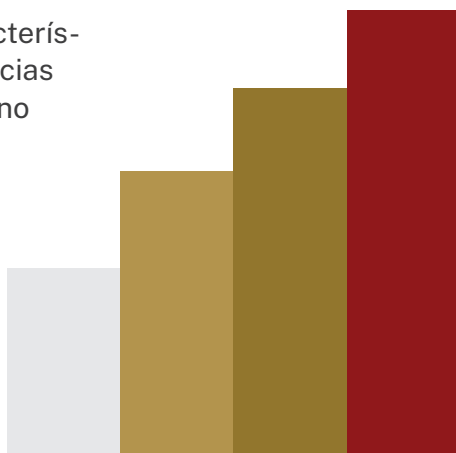
2. LÓGICA DAS REGRAS INFRACONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À REGULAÇÃO E À SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL

Abaixo da Constituição Federal de 1988, conforme dito anteriormente, tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), fruto da dicção do art. 22, XXIV, da Carta Magna, que trouxe a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

O legislador infraconstitucional disciplinou, por meio da LDB (Lei nº 9.394/1996), sobre as repartições de competências e de estruturas educacionais aos entes políticos integrantes do Estado Federativo Brasileiro, seguindo a lógica de que cada ente ficaria responsável, prioritariamente, por um nível de ensino, atuaria em sede de regulação, supervisão e avaliação frente à iniciativa privada em níveis de ensino específicos, e que os estabelecimentos educacionais públicos figurariam em seus próprios sistemas de ensino¹⁹.



O quadro a seguir detalha as características da repartição de competências educacionais aos entes políticos no Sistema Federativo Brasileiro:



¹⁹ Com exceção das instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal, as quais figuram nos respectivos sistemas estaduais, de acordo com os limites territoriais do Pacto Federativo.

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	DISTRITO FEDERAL ²⁰	
Repartição de Competências Legais		
Art. 9º, da LDB	Art. 10, da LDB	Art. 11, da LDB
Elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios.	Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.	Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados.
Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios.	Definição, com os municípios, das formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público.	Ação redistributiva em relação às suas escolas.

(continua)

²⁰ O Distrito Federal acumula as competências e possui as estruturas conferidas aos estados e aos municípios (art. 10, Parágrafo único e art. 17, ambos da LDB).

(continuação)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	DISTRITO FEDERAL ²⁰	
Repartição de Competências Legais		
Art. 9º, da LDB	Art. 10, da LDB	Art. 11, da LDB
Assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.	Elaboração e execução das políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios.	Normas complementares para o seu sistema de ensino.
Estabelecimento, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, das competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, para assegurar a formação básica comum.	Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação, respectivamente, dos cursos das instituições de educação superior e dos estabelecimentos do seu sistema de ensino.	Autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos do seu sistema de ensino.

(continua)

(continuação)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	DISTRITO FEDERAL ²⁰	
Repartição de Competências Legais		
Art. 9º, da LDB	Art. 10, da LDB	Art. 11, da LDB
Estabelecimento, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, das diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação.	Normas complementares para o seu sistema de ensino.	Oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, do ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.
Coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação.	Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitados os cursos e exames supletivos (art. 38, da LDB).	Transporte escolar dos alunos da rede municipal.

(continua)

(continuação)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	DISTRITO FEDERAL ²⁰	
Repartição de Competências Legais		
Art. 9º, da LDB	Art. 10, da LDB	Art. 11, da LDB
Processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos ensinos fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade da oferta.	Transporte escolar para os alunos da rede estadual.	Instituição dos Conselhos Escolares e dos Fóruns dos Conselhos Escolares.
Normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.	Instituição dos Conselhos Escolares e dos Fóruns dos Conselhos Escolares.	-
Processo nacional de avaliação das instituições e dos cursos de educação profissional técnica e tecnológica, em colaboração com os sistemas de ensino.	-	-
Processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.	-	-

(continua)

(continuação)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	DISTRITO FEDERAL ²⁰	
Repartição de Competências Legais		
Art. 9º, da LDB	Art. 10, da LDB	Art. 11, da LDB
Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação, respectivamente, dos cursos das instituições de educação superior e dos estabelecimentos do seu sistema de ensino.	-	-

No quadro a seguir são apresentadas as estruturas de cada sistema de ensino. Elas devem ser observadas em conjunto com as competências apresentadas no quadro anterior para que se tenha uma compreensão sistêmica das atuações de cada ente frente às respectivas competências educacionais.

Estruturas de cada sistema de ensino		
Sistema Federal de Ensino	Sistema Estadual/ Distrital de Ensino	Sistema Municipal de Ensino
Instituições de ensino mantidas pela União.	Instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal.	Instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal.
Instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada.	Instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal.	Instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

(continua)

(continuação)

Estruturas de cada sistema de ensino		
Sistema Federal de Ensino	Sistema Estadual/ Distrital de Ensino	Sistema Municipal de Ensino
Órgãos federais de educação.	Instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada.	Órgãos municipais de educação.
-	Órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal.	-
-	No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.	-

Diante da repartição de competências e de estruturas educacionais entre os entes políticos, tem-se de forma cristalina que as instituições de educação superior (IES) privadas estão alocadas no Sistema Federal de Ensino, bem como devem observar a legislação educacional nacional, aplicando-se, ainda, as regras delineadas pelo ente incorporador do seu respectivo sistema de ensino, qual seja a União, com normas de regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento e reconhecimento de IES e de *campus*), de supervisão da educação superior e de avaliação da educação superior.

Assim, em linha com os ditames constitucionais e infraconstitucionais já abordados, o Ministério da Educação editou o [Decreto nº 9.235](#), de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação *lato-sensu* no sistema federal de ensino.

A partir dele foram adotadas premissas normativas nas três linhas de ação em relação à educação superior: **regulação**, **supervisão** e **avaliação**. As duas primeiras são objeto nos próximos tópicos.

2.1. REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

De acordo com o § 1º, do art. 1º, do Decreto nº 9.235/2017, a regulação se dará por meio de atos autorizativos de funcionamento de IES e de oferta de cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino com o objetivo de promoção da igualdade de condições de acesso, de garantia do padrão de qualidade das instituições e dos cursos e do estímulo do plu-

ralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Verifica-se, portanto, que o Decreto nº 9.235/2017 reforça, na lógica voltada para a **regulação** da educação superior, a presença de alguns dos princípios constitucionais ligados ao ensino vistos anteriormente: o **princípio da igualdade**

de escolar (art. 206, I, da CF/88); o **princípio da garantia de padrão de qualidade educacional** (art. 206, VII); e o **princípio da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino** (art. 206, III).

Para que uma instituição de educação superior ou curso de graduação exista no mundo jurídico é necessária a submissão ao respectivo processo regulatório com vistas à obtenção de ato autorizativo institucional e de curso superior.

Importante, neste ponto, lembrar que o referido ato autorizativo não pode ser confundido com as delegações ou concessões de serviços públicos exclusivos do Estado, tais quais aqueles previstos no art. 175 da CF/88 uma vez que a educação possui natureza de direito social, havendo previsão constitucional expressa de garantia do seu exercício pela iniciativa privada, o que reforça que o referido ato autorizativo analisa a conformidade com as condicionalidades preceituadas no art. 209 da Constituição, em nítida medida de polícia administrativa, conforme tratado anteriormente neste estudo.



2.1.1 Atos do sistema de ensino

A regulação da educação superior opera em fluxos de ondas que podem ser divididas em atos de **ingresso no sistema de ensino**, atos de **manutenção no sistema de ensino**, atos de **expansão da oferta educacional** e atos de **supressão regulatória voluntária**.

Os **atos de ingresso no Sistema Federal de Ensino** podem ser classificados como **institucionais**, tendo como exemplo o credenciamento de instituição de educação superior (IES) na sede²¹, nas modalidades presencial ou a distância, ou de **currosos**, representados pelos atos de criação ou de autorização de novos cursos superiores (estes últimos para cursos regulados pela legislação educacional²² ou para cursos em IES/*campi* que não possuem autonomia universitária para a criação de cursos superiores²³).

No âmbito dos atos de ingresso no Sistema Federal de Ensino, é fundamental trazer uma diferenciação importantíssima à lógica da educação superior: a distinção entre as diferentes organizações

²¹ “Para fins regulatórios, o Município em que se situa a sede da instituição delimita o exercício de prerrogativas de autonomia, no caso de universidades e centros universitários”, conforme o item 13.3. da [Portaria Normativa MEC nº 21](#), de 2017.

²² São os cursos previstos no art. 41, do Decreto nº 9.235/2017: “Art. 41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde”.

²³ Decreto nº 9.235/2017: “Art. 40. As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto no art. 41, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação os cursos criados por atos próprios para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias, contado da data do ato de criação do curso”.

[...]

“Art. 32. O campus fora de sede integrará o conjunto da instituição.

§ 1º **Os campi fora de sede das universidades gozarão de atribuições de autonomia** desde que observado o disposto nos incisos I e II do caput do art. 17 no campus fora de sede.

§ 2º **Os campi fora de sede dos centros universitários não gozarão de atribuições de autonomia”.**

acadêmicas das IES (faculdades, centros universitários e universidades), as quais se darão por atos de credenciamento institucional.

O art. 15 do Decreto nº 9.235/2017 impõe que o primeiro credenciamento institucional se dará na organização acadêmica de **faculdade**, a qual possui prerrogativas de autonomia básicas em relação aos centros universitários e às universidades, bem como as alterações de organização acadêmica serão realizadas em processo de credenciamento por IES já credenciada.

Neste estudo, apenas o credenciamento de faculdade residirá nos denominados **atos de ingresso no sistema de ensino** pelo fato de que o primeiro credenciamento institucional deve se dar nessa primeira organização acadêmica. Os credenciamentos de centro universitário e universidade, por se apresentarem insertos no fluxo de credenciamento institucional, com alteração ascendente da organização acadêmica, serão posicionados nos **atos de expansão da oferta educacional**.



Assim, no fluxo do processo regulatório de **credenciamento institucional** da faculdade (que se encontra nos **atos de manutenção no sistema de ensino**), caso seja de interesse da IES, haverá a análise quanto ao seu credenciamento em nova organização acadêmica, neste caso como centro universitário, com base nas regras da [Resolução CNE/CES nº 1](#), de 20 de janeiro de 2010, ou, nas hipóteses excepcionais do art. 2º, Parágrafo único, da [Resolução CNE/CES nº 3](#), de 14 de outubro de 2010, a faculdade poderá solicitar o seu credenciamento como universidade,

em uma excepcionalíssima modalidade de alteração de organização acadêmica ascendente *per saltum*²⁴.

Portanto, seguindo uma trajetória ordinária e ascendente de alterações de organizações acadêmicas, a faculdade poderá pleitear o seu credenciamento como centro universitário, de acordo com as regras trazidas pela Resolução CNE/CES nº 1/2010, e o centro universitário poderá solicitar o seu credenciamento como universidade, desde que observadas as condições previstas na Resolução CNE/CES nº 3/2010.

Vejamos a seguir algumas características regulatórias das três organizações acadêmicas previstas no ordenamento jurídico-educacional brasileiro:

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS REGULATÓRIAS DAS ORGANIZAÇÕES ACADÊMICAS		
Faculdade	Centro Universitário	Universidade
Deve submeter a criação e o aumento de vagas de todos os seus cursos de graduação a processo regulatório específico.	Possui autonomia para a criação de cursos não regulados e de novas vagas (com exceção de Medicina e Direito) na sede.	Possui autonomia para a criação de cursos não regulados e de novas vagas (com exceção de Medicina e Direito) na sede e no <i>campus</i> fora de sede (caso possua prerrogativa de autonomia deferida para o <i>campus</i> fora de sede).

(continua)

²⁴ É possível o credenciamento de uma Universidade, a partir de uma IES que detenha a organização acadêmica de Faculdade, desde que esta possua funcionamento regular há, no mínimo, 12 (doze) anos e que apresente trajetória diferenciada, com excelente padrão de qualidade, além de preencher as condições fixadas na Resolução CNE/CES nº 3/2010, configurando hipótese de transformação acadêmica *per saltum*, em caráter excepcional, conforme o Parágrafo único, do art. 2º, da referida resolução da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

(continuação)

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS REGULATÓRIAS DAS ORGANIZAÇÕES ACADÊMICAS		
Faculdade	Centro Universitário	Universidade
Não pode credenciar <i>campus</i> fora de sede.	Pode solicitar credenciamento de <i>campus</i> fora de sede no âmbito do estado (sem a prerrogativa de autonomia).	Pode solicitar o credenciamento de <i>campus</i> fora de sede no âmbito do estado (com prerrogativa de autonomia).
Pode expedir os próprios diplomas de graduação, mas depende de outra IES (universidade) para os respectivos registros.	Pode expedir e registrar os próprios diplomas de seus cursos de graduação.	Pode expedir e registrar os próprios diplomas de graduação e pode registrar os diplomas de outras IES (faculdades).
Pode utilizar a partícula “Uni” desde que precedida dos substantivos Faculdade ou Instituto de Educação Superior ²⁵ .	Pode utilizar a partícula “Uni” na denominação e na sigla da IES.	Pode utilizar a partícula “Uni” na denominação e na sigla da IES.
Para o credenciamento e o credenciamento, deve alcançar o Conceito Institucional (CI) igual ou superior a 3.	Para o credenciamento e o credenciamento, deve alcançar o Conceito Institucional (CI) igual ou superior a 4.	Para o credenciamento e o credenciamento, deve alcançar o Conceito Institucional (CI) igual ou superior a 4.

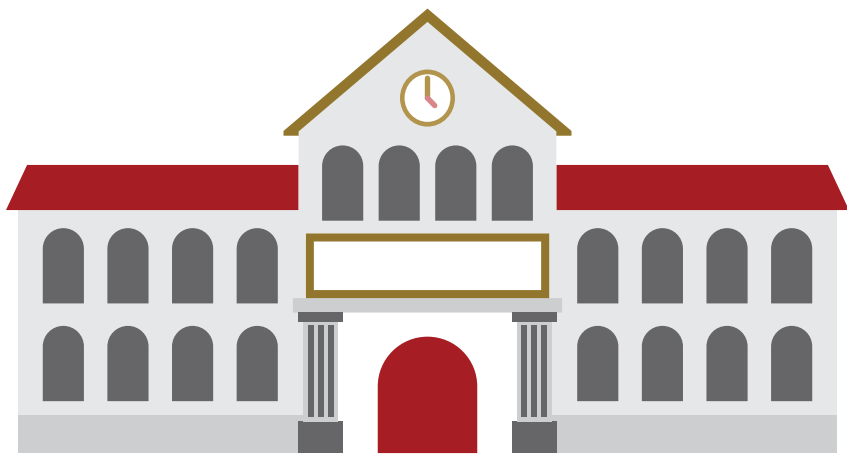
Tabela com exemplos não exaustivos.

De outro lado, estão os atos de **manutenção no sistema de ensino**, de caráter **institucional**, tais como os credenciamentos de IES/*campus* e aqueles referentes a **cursos superiores**, estes últimos exemplificados pelo reconhecimento e pela renovação de reconhecimento de cursos superiores.

²⁵ Entendimento firmado pelo Parecer CNE/CES nº 126/2018.

Além disso, os atos regulatórios de manutenção no sistema de ensino corroboram outro importante princípio trazido ao direito educacional pelo art. 46 da LDB²⁶. Denominado como princípio da **periodicidade dos atos regulatórios da educação superior**, ele retira de todos os atos autorizativos educacionais qualquer critério de eternização da sua validade, pois objetiva reavaliar, de tempos em tempos, a manutenção do cumprimento das normas gerais da educação nacional e os critérios de qualidade educacional.

Por sua vez, os **atos de expansão da oferta educacional** também são divididos entre **atos institucionais** (credenciamento de *campus* fora de sede²⁷; extensão da prerrogativa de autonomia a *campus* fora de sede de universidades; credenciamento em nova organização acadêmica; e criação de polos de educação a distância (EAD) e **atos de cursos superiores** (aumento de vagas de cursos superiores regulares).



²⁶ “Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.”

²⁷ “Local secundário de funcionamento da instituição, fora do Município onde se localiza a sede da instituição, observada a legislação, onde se oferecem cursos e realizam atividades administrativas. É restrito às universidades e aos centros universitários e depende de credenciamento específico. Somente *campus* fora de sede de universidades poderão gozar de prerrogativas de autonomia. Os *campi* fora de sede integram o conjunto da instituição.” Conforme o item “13.4.”, da Portaria Normativa MEC nº 21/2017.

Os atos de expansão da oferta educacional, tais como os atos de ingresso no Sistema Federal de Ensino, detém a mesma característica dos atos insertos nas medidas de polícia administrativa, conforme já abordado, que residem na comprovação de cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, mais uma vez, distanciando-se das delegações de serviços públicos privativos do Estado.

Por fim, há no sistema regulatório da educação superior privada os **atos de supressão regulatória voluntária**. Eles se apresentam como **institucionais** (descredenciamento voluntário de IES ou de *campus*; descredenciamento voluntário de uma das modalidades – presencial ou EAD; unificação de IES mantidas por uma mesma mantenedora; extinção de polos EAD) e de **cursos superiores** (extinção voluntária de cursos superiores; e redução de vagas de cursos superiores).

Os atos de supressão voluntária possuem como característica uma vontade que parte da própria IES no que diz respeito à redução ou extinção de determinados atos regulatórios e, por isso, não se confundem com as penalidades administrativas que serão tratadas adiante. Aqui, no âmbito da regulação, fala-se em uma ação de iniciativa da instituição regulada para que o seu ato tenha determinada supressão, o que deve, necessariamente, observar os direitos de terceiros envolvidos no tocante à não interrupção imotivada da atividade de ensino contratada, de modo a não causar prejuízos ao estudante nas esferas educacional e consumerista, nem mesmo aos docentes em frentes pedagógicas e trabalhistas.

2.2. SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

Quanto ao segundo espectro, ligado à supervisão, o Decreto nº 9.235/2017, art. 1º, § 2º, disciplina que tal atuação será realizada por intermédio de ações preventivas ou corretivas para o cumprimento das normas gerais da educação superior e para zelar pela regularidade e pela qualidade da oferta dos cursos de graduação e das IES que os ofertam.

Quando se fala em supervisão da educação superior fica ainda mais evidente a figura do “Poder de Polícia Administrativa”, uma vez que cabe

ao Estado (na figura do ente que representa o seu respectivo sistema de ensino), garantir a aplicação dos balizadores constitucionais e legais para o exercício da atividade de ensino pela iniciativa privada.

Assim, o conceito de Poder de Polícia apresentado por José dos Santos Carvalho Filho²⁸ parece ser o que melhor se enquadra à explicação aplicável à lógica da supervisão da educação superior:

“De nossa parte, entendemos que se possa conceituar o poder de polícia como a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

A União possui a prerrogativa de direito público, prevista em lei federal (LDB), para promover a supervisão do seu sistema de ensino com o nítido dever de zelar pela guarda das condicionalidades previstas na Constituição Federal para que a iniciativa privada possa atuar na atividade de ensino, que poderá restringir o uso e o gozo de liberdade específica (art. 209, da CF/88) em favor do interesse da coletividade e, pode-se acrescentar, igualmente em favor do interesse público, visto que a educação se encontra no rol de direitos sociais que o Estado possui o dever de ofertar à sociedade, de forma compartilhada com o particular.

Importante lembrar que não haveria, na supervisão, nenhuma hipótese de anulação, rescisão, caducidade ou mesmo encampação do “contrato referente ao serviço” posto que, conforme amplamente defendido neste estudo, “não há um contrato referente ao serviço” na regulação da educação exercida pelo particular. De outro prisma, a educação não se caracteriza como um serviço público exclusivo do Estado, mas como um serviço público



²⁸ CARVALHO FILHO, 2018.

não privativo no qual há o dever de fiscalização, em sede de poder de polícia administrativa em sentido estrito, conforme as irretocáveis lições de José dos Santos Carvalho Filho:

“Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos”.

O exercício do dever de supervisão da educação superior experimenta, portanto, processo administrativo com fases próprias, dispostas em procedimentos **preparatório**, **saneador** e **sancionador**, nas quais a Administração Pública deve se pautar por princípios constitucionalmente previstos para qualquer tipo de processo que possa culminar em penalidades administrativas, tais como os princípios da/o: i) legalidade; ii) impessoalidade; iii) moralidade; iv) publicidade; v) eficiência (itens “i” ao “v”, previstos no art. 37, *caput*); vi) razoável duração do processo administrativo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII); e vii) contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV).

Outros importantes princípios atinentes ao processo administrativo estão expressamente previstos na [Lei Federal nº 9.784](#), de 29 de janeiro de 1999: i) finalidade; ii) motivação; iii) razoabilidade; iv) proporcionalidade; v) segurança jurídica; e vi) interesse público (todos presentes no art. 2º, *caput*).



Também estão elencados na referida lei federal, em rol não exaustivo, os direitos e deveres dos administrados, em processos administrativos genéricos, perante o ente público:

ADMINISTRADOS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
DIREITOS	DEVERES
Ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações.	Expor os fatos conforme a verdade.
Ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas.	Proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé.
Formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.	Não agir de modo temerário.
Fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.	Prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Especificamente sobre a supervisão da educação superior, o Ministério da Educação apresentou, por meio do art. 63 do Decreto nº 9.235/2017, um rol exemplificativo de medidas cautelares aplicáveis em caso de risco iminente ou ameaça ao interesse público e ao interesse dos estudantes, motivadamente, sem a prévia manifestação do interessado, que variam, entre outras, desde a suspensão de ingresso de novos estudantes (inciso I) até a suspensão de atribuições de autonomia da IES (inciso III), ou mesmo de sobrestamento de processos regulatórios que a IES ou as demais mantidas da mesma mantenedora tenham protocolado (inciso V).

Neste ponto, há uma lacuna na legislação, que não dispõe sobre o prazo de vigência máxima de uma medida cautelar aplicada em sede de processo de supervisão da educação superior. Assim, na hipótese de aplicação de medida cautelar por prazo desarrazoado, sem a revisitação da motivação que a tenha ensejado, há a necessidade de realização de sopesamento de sua manutenção em comparação com os princípios da duração razoável do processo, da razoabilidade e da proporcionalidade, sem prejuízo dos demais princípios aplicáveis.

Para que não parem dúvidas, a seguir serão explicados, de forma mais detalhada, os três procedimentos que compõem o processo de supervisão.

2.2.1 Procedimentos dos processos de supervisão

A primeira fase do processo de supervisão diz respeito ao **procedimento preparatório**, que deverá ser instaurado de ofício ou mediante representação, na hipótese de o Ministério da Educação ter sido cientificado de eventuais deficiências ou irregularidades na oferta de educação superior.

A instauração desse procedimento inicial de supervisão é levado ao conhecimento da IES, que tem o prazo de 30 (trinta) dias corridos para se manifestar pela insubsistência da irregularidade ou da deficiência ou para requerer a concessão de prazo para saneamento, sempre mediante documentação comprobatória.

Tem-se, portanto, a conclusão do preparatório com a instauração de procedimento saneador ou de procedimento sancionador, ou o arquivamento do procedimento preparatório. Neste último caso, apenas na hipótese de não serem confirmadas as deficiências ou irregularidades que deram causa à instauração do procedimento.



A segunda fase do processo de supervisão corresponde ao **procedimento saneador**, que pode ser adotado na hipótese de identificação de deficiências ou de irregularidades passíveis de saneamento. Ele consiste na determinação de providências saneadoras, em prazo improrrogável e não superior a 12 (doze) meses.

Assim, o objetivo principal deste procedimento é justamente reparar as deficiências e irregularidades, desde que sanáveis, recaindo sobre a IES o dever de comprovar o efetivo cumprimento das providências determinadas pela Administração Pública sendo cabível, inclusive, a instauração de colheita de novas diligências e até mesmo de realização de verificação *in loco*.

Com o esgotamento do prazo da providência, e desde que comprovado o respectivo saneamento da deficiência ou da irregularidade, o procedimento saneador alcança o seu objetivo, com a conclusão do processo de supervisão.

Por fim, a terceira fase do processo de supervisão, denominada como **procedimento sancionador**, será instaurada a partir do procedimento preparatório ou na hipótese de não cumprimento das providências determinadas em sede de procedimento saneador.

O procedimento sancionador poderá resultar no arquivamento do processo de supervisão na hipótese de não confirmação das deficiências ou das irregularidades ou, em caso contrário, na aplicação de penalidades como: i) desativação de cursos e habilitações; ii) intervenção; iii) suspensão temporária de atribuições de autonomia; iv) descredenciamento; v) redução de vagas autorizadas; vi) suspensão temporária de ingresso de novos estudantes; vii) suspensão temporária de oferta de cursos.



O § 2º, do art. 73, do Decreto nº 9.235/2017 resguarda os direitos dos estudantes matriculados em cursos ou IES que tenham recebido penalidades em sede de processo de supervisão, sendo prioritária a medida de transferência dos estudantes para outra instituição. Na hipótese de sua impossibilidade, prevê expressamente a garantia dos direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, que será reconhecido para fins de expedição e registro dos diplomas.

Dito isso, importa trazer o conceito dado pela legislação educacional para deficiência e para irregularidade educacional, conforme realizado pela [Portaria MEC nº 315](#), de 4 de abril de 2018²⁹, em seu art. 3º, §§ 1º e 2º, que apresenta os seguintes conceitos:

Art. 3º Compete à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES apurar indícios de deficiências e irregularidades na oferta de educação superior, mediante a instauração de processo administrativo de supervisão.

§ 1º A **deficiência caracteriza-se pelo não atendimento, por parte de IES e de seus cursos, aos parâmetros de qualidade estabelecidos nos instrumentos de avaliação do SINAES.**

§ 2º A **irregularidade é caracterizada pelo não cumprimento, por parte da IES ou de sua mantenedora, das normas da legislação educacional.**

Portanto, a deficiência educacional está ligada ao não atendimento dos parâmetros de qualidade da educação, ou seja, ao descumprimento do inciso II, do art. 209, da CF/88 (condicionalidade constitucional que impõe o atendimento à autorização e avaliação de qualidade pelo poder público). Já a irregularidade educacional está atrelada ao não cumprimento das normas da legislação educacional, em outras palavras, ao descumprimento do inciso I, do art. 209, da CF/88 (condicionalidade constitucional em que deve ser atendido o cumprimento das normas gerais da educação nacional).

²⁹ BRASIL, 2018.

Além disso, o próprio Decreto nº 9.235/2017, em seu art. 72, apresenta as condutas que são consideradas irregularidades administrativas passíveis de aplicação de penalidades:

Art. 72. Serão consideradas irregularidades administrativas, passíveis de aplicação de penalidades, nos termos deste Decreto, as seguintes condutas:

I-oferta de educação superior sem o devido ato autorizativo;

II - oferta de educação superior em desconformidade com os atos autorizativos da IES;

III - a ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas por período superior a vinte e quatro meses;

IV - terceirização de atividade finalística educacional, sob quaisquer designações, na oferta de educação superior;

V - convalidação ou aproveitamento irregular de estudos ofertados por instituições credenciadas ou não para a oferta de educação superior, sob quaisquer denominações, para acesso à educação superior;

VI - diplomação de estudantes cuja formação tenha ocorrido em desconformidade com a legislação educacional;

VII - registro de diplomas, próprios ou expedidos por outras IES, sem observância às exigências legais que conferem regularidade aos cursos;

VIII - prestação de informações falsas ao Ministério da Educação e omissão ou distorção de dados fornecidos aos cadastros e sistemas oficiais da educação superior, especialmente o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC;

IX - ausência de protocolo de pedido de credenciamento e de protocolo de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso no prazo e na forma deste Decreto;

X - oferta de educação superior em desconformidade com a legislação educacional; e

XI - o descumprimento de penalidades aplicadas em processo administrativo de supervisão.

Destaca-se, ainda, que a irregularidade inerente à “oferta de educação superior sem o devido ato autorizativo” ganhou seção própria no Decreto nº 9.235/2017, uma vez que possui especificidades ligadas à forma de sua fiscalização, prevenção e repressão.

Tem-se, então, a hipótese de oferta de curso superior sem o ato autorizativo, por IES credenciada, que, por estar inserida no Sistema Federal de Ensino, com algum ato regulatório válido, incidirá em irregularidade administrativa a ser apurada em processo de supervisão pela área competente do Ministério da Educação.

Deoutrolado, caso se constate a ocorrência de oferta de educação superior por IES não credenciada pelo Ministério da Educação, considerando a extrapolação das competências da referida pasta, haverá a solicitação às autoridades competentes para a averiguação dos fatos e a interrupção imediata das atividades irregulares da instituição, sendo passível de apuração a responsabilização civil e penal de seus representantes legais.

O art. 78 do Decreto nº 9.235/2017 proíbe, ainda, a convalidação ou o aproveitamento de estudos por instituição terceira devidamente credenciada quando a oferta educacional tenha sido realizada em curso ou IES sem o devido ato autorizativo, trazendo clareza à execução da política pública indutora da regularidade educacional no âmbito do Sistema Federal de Ensino.



3. CENÁRIO DA REGULAÇÃO E DA SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL

Considerando as inúmeras regras que regulamentam a atuação da iniciativa privada na educação superior, mostra-se pertinente apresentar o cenário do respectivo setor para que se possa dar corpo ao que foi tratado anteriormente, tornando possível a visualização da aplicação de todo o arcabouço normativo citado, conforme os dados extraídos do Censo da Educação Superior 2022³⁰.

Instituições Privadas de Educação Superior (por organização acadêmica)

Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Total
90	371	1.822	2.283

Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (BRASIL. Inep/MEC, 2023).

Cursos de IES Privadas (por organização acadêmica)

Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Total
9.377	13.660	10.844	33.881

Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (Inep/MEC, 2023).

Vagas em Cursos de Graduação

Privada sem fins lucrativos	Privada com fins lucrativos	Privadas Total
5.076.790	16.882.354	21.959.144

Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (Inep/MEC, 2023).

³⁰ BRASIL. Inep/MEC, 2023.

Portanto, os números do Inep mostram que o cenário da regulação envolve **2.283** (duas mil, duzentas e oitenta e três) instituições privadas de educação superior, com **33.881** (trinta e três mil, oitocentos e oitenta e um) cursos de graduação e, aproximadamente, **22** (vinte e duas) milhões de vagas em cursos superiores particulares.

Percebe-se que o impacto gerado pelo setor privado de educação superior é extremamente positivo para a sociedade brasileira uma vez que, segundo o Inep (Censo da Educação Superior 2022), **1.048.682** (um milhão, quarenta e oito mil, seiscentos e oitenta e dois) alunos concluíram os seus cursos de graduação em IES privadas no ano de 2022.

Concluintes de Cursos de Graduação em IES Privadas (por organização acadêmica)

Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Total
507.488	371.024	170.170	1.048.682

Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (Inep/MEC, 2023).

Portanto, a regulação da educação superior privada trabalha o ciclo dos atos autorizativos que permeiam todos esses números, desde o ingresso de uma IES e seus respectivos cursos e vagas no sistema de ensino até o ciclo final, com a diplomação acadêmica do aluno, impactando no desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, em perfeita execução ao preceituado pelo art. 205, da CF/88.

3.1 SUPERVISÃO E REGULAÇÃO EM PERSPECTIVA

No tocante ao espectro da supervisão da educação superior privada, considerando os dados resultantes da coluna “Sinalizações Vigentes” do relatório extraído da consulta pública do Cadastro e-MEC³¹, foi possível observar o número de **95** (noventa e cinco) instituições privadas

³¹ Consulta pública realizada no dia 3 abr. 2024, junto ao Cadastro e-MEC <<https://emec.mec.gov.br/emec/nova#simples>>.

de educação superior ativas que possuem medidas de supervisão instauradas em seu desfavor, o que representa, aproximadamente, **4%** das IES do setor privado brasileiro:

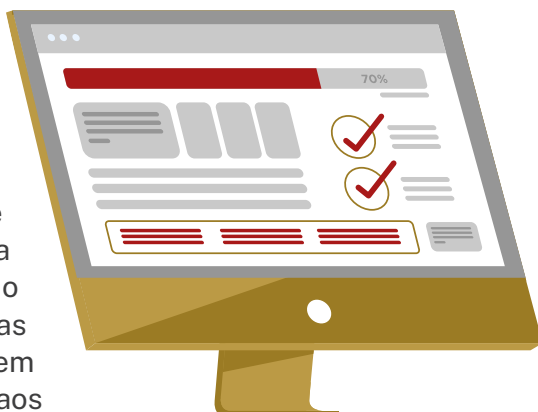
Instituições Privadas de Educação Superior Ativas com Processos de Supervisão (por organização acadêmica)			
Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Total
4	16	75	95

Fonte: Cadastro e-MEC. Acesso em: 3 abr. 2024.

Diante de todas as regras aplicáveis e dos números levantados de IES, de cursos e de vagas nas instituições privadas, e considerando a necessidade de atos regulatórios de ingresso no sistema de ensino, atos de manutenção no sistema de ensino, atos de expansão da oferta educacional e atos de supressão regulatória voluntária, conforme tratado neste estudo, conclui-se que a iniciativa privada possui diversos fatos geradores de incidência de regulação, ficando claro o alto índice da atuação prévia e de manutenção estatal nos atos inerentes ao seu exercício no plano da atividade de ensino.

Por outro lado, além da chancela regulatória, a iniciativa privada se submete à fiscalização do Estado, no espectro da supervisão da educação superior, como ferramenta preventiva e repressiva de deficiências e de irregularidades educacionais.

Esse alto índice de incidência de regulação na trajetória das IES foi revisitado com os novos marcos normativos promovidos pelo Ministério da Educação em 2017, com a inclusão de novas figuras que remetem a uma embrionária referência ao “princípio da autorregulação” pelas IES, o que encontra respaldo em garantias legalmente conferidas aos



estabelecimentos de ensino, tais como: i) **autonomia pedagógica** (art. 12, I, da LDB); e ii) **autonomias administrativa e financeira** (art. 12, II, da LDB).

A referenciada “autorregulação” operou, em verdade, uma “desregulação” ou “desburocratização regulatória” de determinados atos autorizativos, a exemplo dos aditamentos previstos no art. 45, da [Portaria MEC nº 23](#), de 21 de dezembro de 2017:

Art. 45. Os seguintes aditamentos **independem de ato prévio do MEC, devendo ser informadas à SERES as modificações aprovadas por atos próprios das IES para fins de atualização cadastral**, observada a legislação aplicável:

I - mudança de endereço de curso e/ou de IES dentro do mesmo município;

II - inserção de novos endereços dentro do mesmo município;

III - criação de polos de EAD;

IV - mudança de endereço de polo de EAD dentro do mesmo município;

V - extinção de polo de EAD;

VI - vinculação e desvinculação de cursos de EAD a polos;

VII - mudança de denominação de IES;

VIII - mudança de denominação de curso;

IX - aumento de vagas de cursos ofertados por instituições com autonomia, à exceção dos cursos de graduação em Medicina e Direito;

X - redução de vagas;

XI - extinção voluntária de cursos ofertados por instituições com autonomia;

XII - transferência de manutenção;

XIII - alteração de regimento ou estatuto da mantida; e

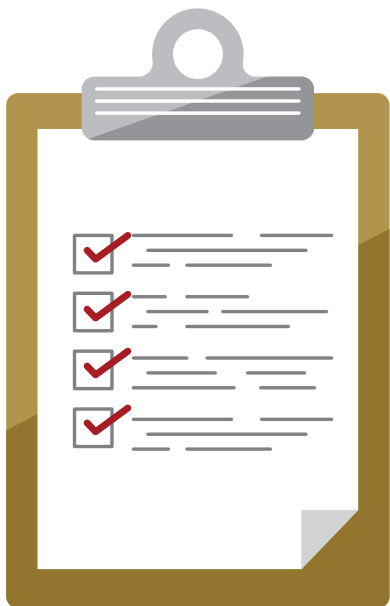
XIV - alteração do PDI.

§ 1º As alterações de que trata o caput deverão ser informadas pela instituição no Sistema e-MEC no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da expedição do ato próprio da IES. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 742, de 2018)

§ 2º Os itens de que tratam os incisos XIII e XIV serão informados à SERES a partir de funcionalidade a ser disponibilizada no Sistema e-MEC. (Incluído pela Portaria Normativa nº 742, de 2018)

Destacam-se os aditamentos dos incisos III (criação de polos EAD) e V (extinção de polo EAD), que passaram a não depender de ato prévio do MEC, devendo ser informadas à SERES as modificações aprovadas por atos próprios das IES para fins de atualização cadastral.

Na legislação anterior ([Portaria Normativa nº 40](#), de 12 de dezembro de 2007, art. 57, III e § 2º), os referidos atos de polos EAD tramitavam como aditamentos, sob o rito da alteração da abrangência geográfica, com credenciamento ou descredenciamento voluntário de polo EAD, e dependiam de avaliação *in loco* e pagamento da taxa respectiva.



Outro exemplo é o aditamento de transferência de manutenção que, atualmente, figura nas hipóteses do art. 45 entre os atos que independem de ato prévio do MEC, devendo ser informadas à SERES as modificações aprovadas por atos próprios das IES para fins de atualização cadastral. Anteriormente, pela dicção do § 1º, e inciso I, do art. 57, da Portaria Normativa nº 40/2007, tramitavam como aditamentos ao ato de credenciamento ou recredenciamento e eram processados mediante análise documental, com a possibilidade de realização de avaliação *in loco*, caso apontada a necessidade pela secretaria competente após a apreciação documental.

Em um primeiro momento, poder-se-ia questionar se as referidas “desregulações” ou “desburocratizações regulatórias” não poderiam implicar em eventuais ocorrências de fragilização da regularidade dos atos de aditamento, cujos fluxos foram retirados da análise direta e imediata do mérito estatal.

Entretanto, fica evidente que a Administração Pública possui instrumentos regulatórios suficientes para a verificação da regularidade dos referenciados atos em outros momentos da regulação como, por exemplo, na oportunidade da análise dos atos de **manutenção no sistema de ensino** que buscam, justamente, a aplicação do princípio da **periodicidade dos atos regulatórios da educação superior**.

Outro instrumento eficaz da Administração Pública para a verificação da conformidade dos atos operados após a “desregulação” promovida pelo novo marco normativo é o poder de polícia naturalmente ligado à supervisão da educação superior, que poderá atuar de forma preventiva ou mesmo com a apuração, a qualquer tempo, de eventuais indícios de deficiências e/ou irregularidades porventura ocorridos nos aditamentos de atos que independem de análise prévia do Ministério da Educação.

Tais inovações regulatórias se apresentaram em meio às novas regras de desburocratização surgidas no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal, com a edição do [Decreto nº 9.094](#), de 17 de julho de 2017, que trouxe, entre as diretrizes para as relações dos referidos órgãos entre si e para com os usuários dos serviços públicos, medidas como a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social fosse superior ao risco envolvido, bem como a presunção de boa-fé.



Contudo, embora a regulação da educação superior privada tenha incorrido em inegáveis avanços otimizadores de sua prestação pelo Estado, muito se tem a discutir sobre as ferramentas tecnológicas que podem ser introduzidas nos sistemas de regulação e de supervisão do Ministério da Educação, ou mesmo sobre a forma de fortalecimento das estruturas estatais que conduzem as políticas públicas nas referidas frentes, inclusive com a criação de novos órgãos dotados de personalidade jurídica própria para a reunião de competências regulatórias, supervisionais e avaliativas, de forma destacada da Administração Direta Federal.

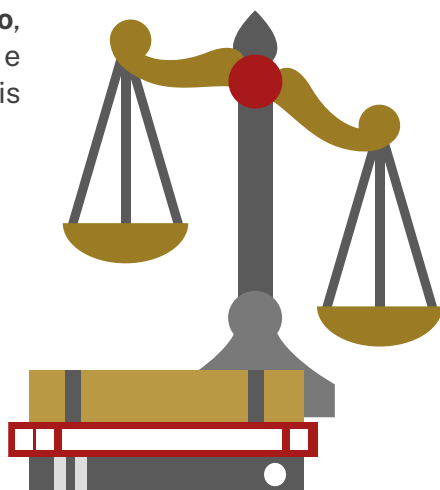
Esses aspectos serão aprofundados em outros capítulos deste livro, a partir da visão jurídico-regulatória dos respectivos autores sobre o cenário da educação superior privada no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo tratou da previsão constitucional da atividade educacional privada, perpassando pela posição da educação como um direito fundamental social que culmina na concretização dos denominados “direitos a prestações” ou, em outras palavras, o direito a uma ação positiva do Estado.

Além disso, passou-se pelo conceito de **ensino**, como meio de transmissão do conhecimento, e foram detalhados os princípios constitucionais garantidos a essa valiosíssima atividade.

Por fim, foi tratado sobre a previsão constitucional de garantia à atuação da iniciativa privada na atividade de ensino, desde que observadas as condicionalidades ligadas ao cumprimento das normas gerais da educação nacional de submissão à autorização e à avaliação de qualidade pelo poder público.



Portanto, foi possível concluir que as condicionalidades à atuação da iniciativa privada na atividade de ensino inauguram o exercício do poder-dever do Estado em suas atribuições de regulação e de supervisão da educação superior privada.

Chegou-se, então, à premissa de que os serviços de educação, mesmo aqueles prestados pela iniciativa privada, configuram serviço público não privativo do Estado, os quais podem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização, ou seja, são independentes dos atos de delegação pelo poder público, previstos no art. 175, da CF/88, e se caracterizam como simples medida de polícia administrativa.



Passou-se, assim, à lógica das regras infraconstitucionais aplicáveis à regulação e à supervisão da educação superior privada no Brasil, com a demonstração das repartições de competências e de estruturas educacionais aos entes políticos integrantes do Estado Federativo Brasileiro.

O estudo seguiu com a conclusão de que as instituições de educação superior (IES) privadas estão alocadas no Sistema Federal de Ensino, bem como devem observar a legislação educacional nacional, aplicando-se, ainda, as regras delineadas pelo ente incorporador do seu respectivo sistema de ensino, qual seja a União, com normas de regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento e reconhecimento de IES e de *campi*), de supervisão e de avaliação da educação superior.

Na sequência, foram inaugurados dois subtópicos sobre a regulação e a supervisão da educação superior privada, por meio dos quais foi possível realizar o detalhamento de nuances das referidas frentes de incorporação do poder-dever do Estado em matéria educacional.

Por fim, foram apresentados os cenários da regulação e da supervisão da educação superior privada no Brasil, para dar corpo e forma ao setor objeto da atuação do poder de polícia administrativa da União no âmbito das regras postas ao seu respectivo sistema de ensino.

Assim, quando se fala em atuação da iniciativa privada no exercício da atividade de ensino, além de todas as minúcias apresentadas neste estudo que, diga-se de passagem, não se prestam a esgotar o vasto campo do direito educacional ligado à regulação e à supervisão da educação superior privada, deve ser observado o impacto extremamente positivo frente às necessidades da sociedade brasileira.

Afinal, o ensino prestado pela iniciativa privada representa um serviço público não privativo do Estado à educação, com todos os objetivos constitucionais e infraconstitucionais previstos para que seja possível o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Não é possível, portanto, separar, em sua essência de itinerário formativo, o serviço educacional prestado pela iniciativa privada daquele prestado diretamente pelo Estado, com a educação pública, justamente pelo fato de que os indivíduos interagem entre si na sociedade brasileira como um todo, sendo necessário somar os esforços entre o público e o privado para o alcance das metas educacionais em nosso país.



Tal constatação é facilmente comprovada pelos resultados do Censo da Educação Superior e seus números de IES, de cursos superiores, de vagas em cursos de graduação e de concluintes, conforme visto no item “3”, deste estudo.

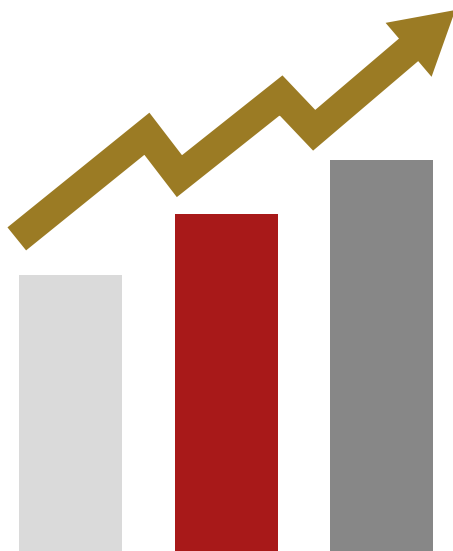
Além disso, pode-se constatar que a educação superior privada possui relevante expressão na busca ao atendimento das metas

do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instaurado por meio da [Lei nº 13.005](#), de 25 de junho de 2014.

Destaca-se que o PNE 2014-2024 trouxe, entre outras, a Meta 12, especificamente relacionada à educação superior, que previa a elevação da taxa bruta de matrícula 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.

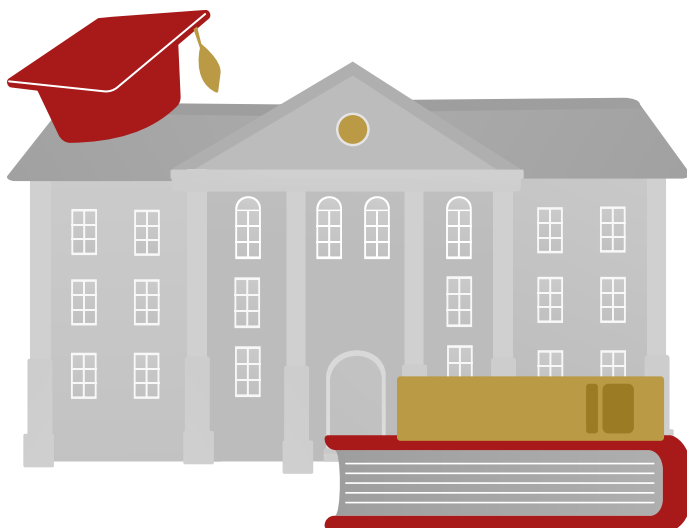
Importa registrar que, conforme as fontes apresentadas no PNE 2014-2024³², embora a taxa bruta de matrículas na graduação tenha figurado em 30,3%, contra a meta de 50%, e a taxa líquida tenha alcançado 20,2%, em relação à meta de 33%, os números obtidos pela educação superior brasileira possuem grande reforço atribuído à oferta educacional promovida pelo setor privado.

Também é possível verificar, pelo Censo da Educação Superior 2022, que 96,2% das vagas ofertadas são provenientes de IES privadas. No que tange à modalidade de ensino, 75,2% das vagas estão na educação a distância e 24,8% na modalidade presencial, ou seja, a educação superior privada e a educação a distância se apresentam como fatores de relevância para o alcance da oferta educacional, imprimindo números que remetem a uma real expectativa de acesso inclusivo e universalizado para a sociedade.



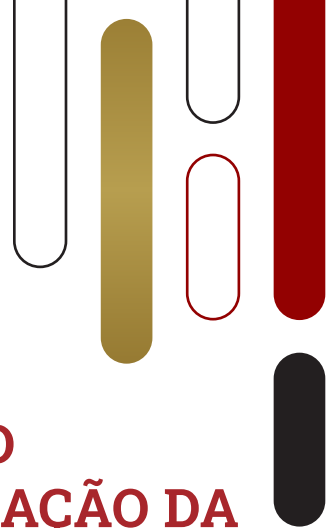
³² IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2012; PNAD-2015 e Censo da Educação Superior 2015; IBGE/Censo Populacional – 2010; e IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Disponível em: <https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php>. Acesso em: 27 mar. 2024.

Portanto, a educação superior privada deve ser vista como aliada ao processo formativo da sociedade, em cumprimento aos ditames constitucionais sobre o direito fundamental social à educação, de forma a somar em ações indutoras de políticas públicas estatais em matéria educacional, respeitando-se as garantias inerentes ao específico direito subjetivo de oferta educacional pela iniciativa privada, observadas todas as nuances aplicáveis a essa espécie de oferta, notadamente exemplificadas pela regulação e pela supervisão exercidas pela União.





CAPÍTULO 3



NECESSIDADES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS PARA O ENTENDIMENTO DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

Pedro Henricque Ferreira

1. INTRODUÇÃO

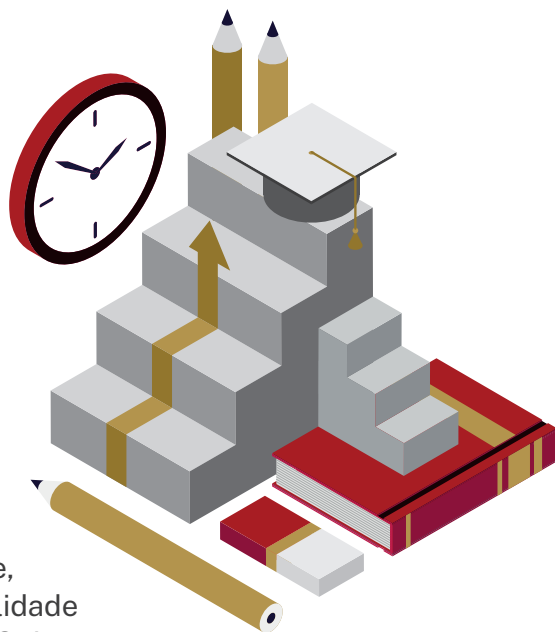
No Brasil, a educação superior privada tem uma história que remonta à Proclamação da República, marcada pela promulgação da Constituição Republicana de 1891, que descentralizou a educação superior e facilitou a criação de instituições privadas. Entre 1889 e 1918, surgiram 56 novos estabelecimentos de ensino superior, predominantemente privados, impulsionados por um pensamento liberal republicano que defendia a competência da educação como uma questão de sociedade e indivíduo, relegando ao Estado um papel mais regulador do que executor¹.

Desde então, políticas de inclusão e regulamentação têm promovido intensamente o crescimento das universidades e faculdades privadas, culminando em um expressivo desenvolvimento do setor. Hoje, estas instituições representam 88% das instituições de educação superior (IES) do país e concentram quase 80% dos estudantes de graduação, sendo responsáveis por 89% das novas matrículas realizadas em 2022².

¹ TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

² Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. *Censo da Educação Superior 2022*. Brasília: Inep, 2023.

No século 21, o ensino superior enfrenta desafios sem precedentes e oportunidades únicas, principalmente ao ter que responder de forma eficaz às necessidades sociais contemporâneas, moldadas pela rápida evolução tecnológica e por mudanças nos padrões de vida e de trabalho. A tecnologia tem desempenhado um papel fundamental na redefinição das modalidades educacionais, com ferramentas digitais e plataformas on-line, possibilitando maior flexibilidade e personalização do ensino. O impacto dessa transformação vai além da mera expansão do acesso, influenciando profundamente a qualidade e a natureza da experiência educacional, ao mesmo tempo em que desafia as normas regulatórias tradicionais.



Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar como a regulação da educação superior privada está evoluindo em resposta às necessidades sociais contemporâneas. Compreender essa dinâmica é fundamental para assegurar que as políticas educacionais promovam tanto a inclusão quanto a excelência, garantindo que a educação superior continue a ser um vetor de desenvolvimento pessoal e profissional, adaptado às exigências e aos desafios do século 21. Este capítulo visa, portanto, contribuir para o debate sobre a adequação das estruturas regulatórias existentes e a necessidade de inovações políticas que respondam eficientemente às expectativas e realidades emergentes no campo da educação superior privada.

2. AS NECESSIDADES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Diante de desafios como a digitalização, a diversidade populacional, catástrofes climáticas, crises econômicas e pandemias, como a de covid-19, a educação superior tem sido compelida a evoluir. Essa evolução não se limita à transmissão de conhecimento, mas se estende ao desenvolvimento de habilidades práticas e críticas, preparando os indivíduos para enfrentar as complexidades do mercado de trabalho e da vida em sociedade. Assim, conclui-se que as necessidades sociais contemporâneas refletem as transformações nas esferas social, econômica, tecnológica, ambiental e demográfica.

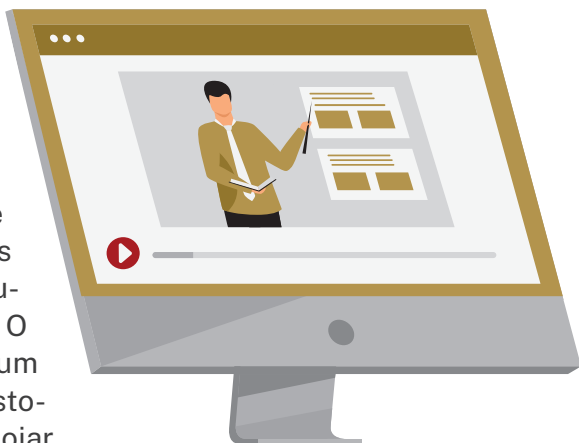
Neste cenário, observa-se uma mudança significativa nas metodologias educacionais, com um foco crescente na flexibilidade e na aplicação prática de habilidades. A revolução tecnológica transformou as maneiras de trabalhar, aprender e interagir, exigindo das instituições educacionais a incorporação de tecnologias de informação e comunicação para satisfazer as expectativas contemporâneas³. Tais mudanças permitem que os programas educacionais sejam mais adaptados às circunstâncias individuais dos alunos, oferecendo métodos de ensino que melhor se alinham às suas necessidades e estilos de vida.

Nesse aspecto, cabe destacar que a educação a distância (EAD) tem se mostrado uma ferramenta poderosa. Por meio dela, as instituições têm capacidade de oferecer inclusão social ampliada e flexibilidade educacional, como descrito no estudo de Lopes e colaboradores⁴. A EAD elimina barreiras geográficas e temporais, permitindo que indivíduos em áreas remotas ou com horários restritos acessem a educação superior. Além disso, a educação a distância oferece flexibilidade nos horários de estudo e permite a personalização da aprendizagem, adaptando o conteúdo às necessidades individuais dos estudantes.

³ José M. Moran, *Mudando a educação com metodologias ativas*, in: Carlos Alberto de Souza e Ofélia Elisa Morales (Orgs.), *Convergências midiáticas, educação e cidadania: aproximações jovens* (São Paulo: Paulus, 2015), p. 15-33.

⁴ M. C. L. P. Lopes et al., *Educação a distância no ensino superior: uma possibilidade concreta de inclusão social*, *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 10, n. 29, p. 191-204, jan./abr. 2010.

Araújo e colaboradores⁵ descrevem que a gestão da inovação na educação a distância envolve a criação de um novo modelo de negócio que integra a proposição de valor, a cadeia de suprimentos e as características do cliente-alvo para garantir o sucesso do processo educacional. O artigo enfatiza a importância de um alto grau de envolvimento de gestores, educadores e técnicos para apoiar a implementação da inovação nas instituições educacionais. No Brasil, espera-se que os especialistas e as políticas públicas considerem a inclusão da EAD em seus projetos de inovação, utilizando flexibilidade e criatividade para integrar saberes e capacitar equipes multidisciplinares, além do uso racional das tecnologias de informação e comunicação para o compartilhamento igualitário do conhecimento.



Portanto, a educação superior, particularmente na modalidade a distância, emerge como uma resposta vital às demandas sociais contemporâneas, proporcionando acesso à educação de qualidade, flexibilidade, inclusão, inovação tecnológica e sustentabilidade. Esta abordagem não apenas atende às demandas imediatas, mas também prepara o terreno para futuras inovações no ensino superior.

3. A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA

Desde o século 19, a regulação da educação superior privada no Brasil tem sido um tema de importância crescente, refletindo não apenas a evolução do sistema educacional, mas também os desafios e oportunidades enfrentados pela sociedade em diferentes períodos. No

⁵ Araújo, E. M. de, Oliveira Neto, J. D. de, Cazarini, E. W., & Oliveira, S. R. M. A gestão da inovação na educação a distância. *Gestão & Produção*, 20(3), 639-651, 2013.

contexto brasileiro, a regulação da educação superior privada remonta ao século 19, quando foram criadas as primeiras faculdades particulares.

Ao longo do século 20, especialmente após a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) do país, em 1961, houve um aumento significativo no número de instituições de ensino superior privadas. Nesse período inicial, a regulação estava principalmente focada em questões como credenciamento de instituições, autorização de cursos e padrões mínimos de qualidade. As décadas seguintes testemunharam uma expansão massiva do setor, impulsionada por mudanças econômicas, sociais e políticas.



Atualmente, a regulação da educação superior privada enfrenta desafios complexos, como garantir a qualidade do ensino, promover a inclusão social, garantir a sustentabilidade financeira das instituições e adaptar-se às demandas sociais e tecnológicas contemporâneas. Questões como a expansão do ensino a distância; a internacionalização da educação; a articulação entre ensino, pesquisa e extensão; e a inserção no mercado de trabalho são temas relevantes para a regulação da educação superior privada.

Essa regulação tem evoluído ao longo do tempo para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades oferecidas pelo setor privado, contribuindo para um sistema educacional mais inclusivo, eficiente e de qualidade. As perspectivas futuras incluem o aprimoramento dos mecanismos de regulação e avaliação; a busca por maior equidade e qualidade na educação; o estímulo à inovação e à pesquisa; e a articulação entre os diversos atores do sistema educacional brasileiro.

Ao tratarmos de qualquer tipo de regulação, imediatamente surge a necessidade de ressaltar os delineamentos trazidos na chamada *Carta Cidadã*, a [Constituição Federal de 1988](#), a qual objetivou garantir diversos direitos sociais, incluindo o direito à educação, conforme estabelecido no artigo 6º⁶.

Assim, a educação foi incluída no conjunto dos direitos sociais, os quais são considerados, no contexto jurídico brasileiro, como direitos que devem ser acessíveis a todos, sendo sua provisão também uma responsabilidade do Estado, em colaboração com as famílias, e representando uma prioridade na política pública e no diálogo entre o governo e a sociedade. O propósito da educação, como delineado no final do Artigo 205 da Constituição⁷, é promover o pleno desenvolvimento da pessoa, prepará-la para participar ativamente da sociedade como cidadã e capacitá-la para o mercado de trabalho.

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece, em seu Artigo 22, XXIV⁸, que a União tem competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, as quais foram formalizadas por uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela [Lei Federal nº 9.394](#), de 20 de dezembro de 1996. É importante ressaltar que trata-se de uma lei federal que estabelece os princípios norteadores da educação, sendo vinculante para todos os níveis políticos do país. Ela define o conceito de educação como abrangendo os processos formativos presentes na vida familiar, na interação social, no ambiente de trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais,

6 CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”

7 “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

8 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”

nas organizações da sociedade civil e nas expressões culturais, conforme enunciado no seu artigo 1º.

Como resta delineado, a educação é um direito de todos e sua prestação é explicitamente atribuída ao Estado, embora possa ser oferecida pela iniciativa privada, desde que cumpridos os requisitos legais. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, como mencionado no artigo 205. Já o artigo 209¹⁰ estabelece claramente que o ensino é livre para a iniciativa privada, desde que esteja em conformidade com as normas gerais da educação nacional e passe pela autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Nota-se, portanto, que a oferta de ensino, para além de dever do Estado, é um direito constitucionalmente assegurado à iniciativa privada, desde que cumpridas as condições trazidas no texto constitucional. Assim, a regulação do ensino privado pelo Estado deve considerar a dimensão de elevada complexidade sobre onde termina sua responsabilidade e começa o intervencionismo na livre iniciativa.

Em seu artigo 7º, a LDB trata da garantia constitucional de livre exercício do ensino à iniciativa privada, atendidos os requisitos de cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino, autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo poder público e capacidade de autofinanciamento, este último dispensado à



9 “TÍTULO I

Da Educação

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.”

10 “ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.”

rede pública¹¹. Para tanto, o mesmo diploma legal estabeleceu, no art. 9º, incisos VII e IX, que compete igualmente à União baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, além de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino¹².

Neste contexto, com vistas a proceder ao regramento dos dispositivos da LDB, o Ministério da Educação editou o [Decreto nº 9.235](#), de 15 de dezembro de 2017, e o [Decreto nº 9.057](#), de 25 de maio de 2017, para, respectivamente, dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, além de regulamentar a oferta da educação a distância prevista no art. 80¹³ da LDB.

11 “Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.”

12 “Art. 9º A União incumbir-se-á de:
[...]
VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
[...]
IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.”

13 “Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.
§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.
§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.
§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.
[...]”

3.1 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO REGULATÓRIO

Cabe especial destaque à intenção do legislador, traduzida no enunciado do mencionado art. 80 da LDB, para determinar que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, claramente para reconhecer a importância e o potencial que a EAD possui em virtude da inexistência de barreiras físicas e geográficas para a transmissão do conhecimento e facilitação do processo de ensino e aprendizagem.

Em consonância com os preceitos constitucionais e as diretrizes e bases da educação nacional, o Decreto nº 9.235/2017 resguarda o direito à livre iniciativa da oferta de ensino superior, mediante o cumprimento dos requisitos já mencionados, e estabelece, em seu artigo 10, que o funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Ministério da Educação, os quais determinam a atuação dos agentes públicos e privados, o seu prazo de validade e a necessidade de renovação periódica¹⁴.



14 “Art. 10. O funcionamento de IES e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Ministério da Educação, nos termos deste Decreto.

§ 1º São tipos de atos autorizativos:

I - os atos administrativos de credenciamento e reconhecimentos de IES; e

II - os atos administrativos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores.

§ 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados no âmbito da educação superior.

§ 3º Os prazos de validade dos atos autorizativos constarão dos atos e serão contados da data de publicação.

§ 4º Os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, e o processo poderá ser simplificado de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.”

Assim, as principais normativas que compõem o atual marco regulatório da educação superior privada, conforme demonstrado, datam de 2017 e, considerando que se propõem a atender às necessidades sociais de sua época, sofreram significativas modificações em decorrência da pandemia de covid-19. No ano de 2020, foi necessário o isolamento social para preservação da saúde global, o que alterou toda a rotina de trabalho, estudo e convivência da sociedade para o enfrentamento da disseminação da doença.



As instituições de educação superior tiveram de suspender suas atividades presenciais para cumprimento das medidas de isolamento e distanciamento social que vinham sendo decretadas nos entes da Federação. Diante desse cenário, o Ministério da Educação editou a [Portaria nº 343](#), de 17 de março de 2020, para permitir, excepcionalmente, a substituição das atividades em andamento por aulas que utilizassem meios e tecnologias da informação e comunicação (TDICs)¹⁵. Tal exceção não se aplicaria aos cursos de graduação em Medicina e às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos, nos termos do § 3º, Art. 1º da portaria.

Ao fim de 2020, o Ministério da Educação publicou a [Portaria nº 1.030](#), de 1º de dezembro de 2020, e suas alterações, para dispor sobre o retorno às

¹⁵ “Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

[..]

§ 3º Fica vedada a aplicação da substituição de que trata o caput aos cursos de Medicina bem como às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos.”

atividades presenciais das instituições de educação superior em 1º de março de 2021, respeitados os protocolos de biossegurança, permitindo o uso de recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais de maneira complementar e excepcional para a integralização da carga horária das atividades pedagógicas¹⁶. De março de 2020 até o mesmo mês de 2021, a oferta de educação superior ocorreu, em tese, exclusivamente na modalidade a distância, independentemente de credenciamento institucional para EAD ou autorização de curso oferecido nessa modalidade de ensino.

Imperioso destacar que o Art. 1º do Decreto 9.057/2017 considera educação a distância como a modalidade de ensino onde a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem se dá através da utilização de meios de tecnologias de informação e comunicação, com desenvolvimento das atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos distintos¹⁷. Nota-se que o regulador utilizou a conjunção aditiva “e”, e não a alternativa “ou”, para deter-



¹⁶ "Art. 1º As atividades letivas realizadas por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, deverão ocorrer de forma presencial a partir de 1º de março de 2021, recomendada a observância de protocolos de biossegurança para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

"Art. 2º Os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais poderão ser utilizados em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança."

¹⁷ "Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos."

minar que a educação a distância ocorre quando seus agentes estiverem em local e/ou em tempo diferentes.

Todavia, o Conselho Nacional de Educação (CNE), ao estabelecer as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, por meio da [Resolução CES/CNE nº 1](#), de 11 de março de 2016¹⁸, ocupou-se, no Art. 2º, em detalhar mais o conceito de educação a distância para caracterizá-la, *in verbis*:

“...como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre presencialidade e a realidade ‘virtual’, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares **e/ou** tempos diversos.”

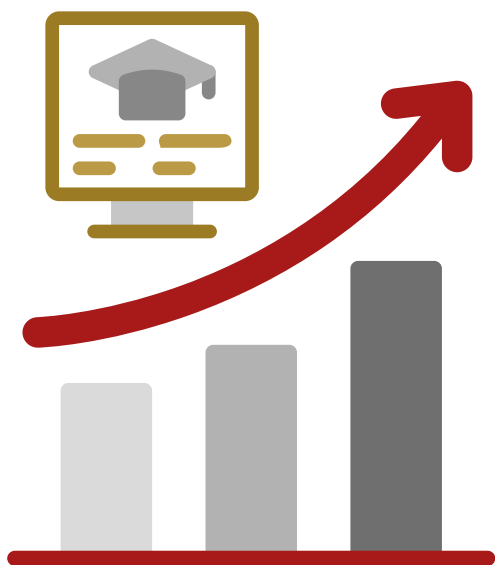
(grifos nossos)

Assim, a realização de atividades educacionais mediadas pelo uso de tecnologia da informação e comunicação nos processos de ensino e aprendizagem, que permita a participação simultânea dos agentes envolvidos, como aulas remotas, apresentação em webinários e defesa de trabalhos, são definidas como atividades não presenciais de ensino a distância. A realização de atividades acadêmicas em ambientes virtuais onde professores e alunos se encontram simultaneamente, porém em

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. *Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 mar. 2016. Disponível em: <<https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1830/resolucao-ces-cne-n-1#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNE%2FCES%20n%C2%BA%201%2C%20DE%2011%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202016&text=Estabelece%20Diretrizes%20e%20Normas%20Nacionais,%C3%A9%20revogada%20por%20nenhuma%20Legisla%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

lugares diferentes, na qual é possível a troca imediata de informações, caracterizam a oferta de educação a distância e não devem ser utilizadas para a realização das atividades presenciais como tutoria, práticas profissionais e de estágio supervisionado, de laboratório, avaliações e de defesa de trabalho, por não se confundir com a oferta de ensino presencial.

Em que pese a adoção de aulas remotas mediadas pelas TDICs ter sido tratada como uma presencialidade excepcional durante o enfrentamento à pandemia causada pela covid-19, elas, em regra, denotam a oferta de educação a distância, conforme a regulamentação vigente. A sua utilização ou não fica a critério da instituição de educação superior, resguardada pela autonomia didático-pedagógica, desde que prevista nos documentos institucionais e de curso submetidos ao crivo do poder público para autorização da sua oferta.



A pandemia modificou significativamente as metodologias de ensino e aprendizagem visto que a utilização de aulas remotas e demais ferramentas da educação a distância mostrou ser uma alternativa vantajosa para professores, alunos e instituições ao reduzir custos de transporte e manutenção, tempo de deslocamento, otimização de espaços, entre outros¹⁹. Porém, a rápida transição do ensino presencial para a educação a distância revelou que essa modalidade de ensino enfrenta desafios e demanda melhorias.

¹⁹ PIRES, André. *A Covid-19 e a Educação Superior no Brasil: usos diferenciados das tecnologias de comunicação virtual e o enfrentamento das desigualdades educacionais*. Educação & Realidade, v. 46, n. 1, p. e102471, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://www.scielo.org/pe/scielo.php?pid=S1019-94032021000100083&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2024.

Conforme pesquisa realizada pelo Instituto Semesp acerca da percepção dos alunos sobre o ensino remoto durante a pandemia, entre os principais pontos negativos identificados estão a dificuldade de concentração, a falta de interação com outros estudantes, atendimento precário nas instituições e dificuldades de aprendizado com a metodologia utilizada na aula remota, em sua maioria expositivas, monótonas, pouco atrativas, cansativas e com excesso de atividades extras²⁰.



O marco regulatório da educação superior privada tem papel fundamental na facilitação ou impedimento da adaptação das instituições às necessidades sociais identificadas. Políticas e regulamentações que promovam a inovação pedagógica e tecnológica podem apoiar as instituições na oferta de modalidades educacionais mais flexíveis e acessíveis. Por exemplo, regulamentações que reconhecem e incentivam o uso de tecnologias educacionais podem permitir que as instituições ofereçam cursos a distância de alta qualidade, ampliando seu alcance. No entanto, barreiras regulatórias que limitam a experimentação pedagógica ou impõem requisitos prescritivos rígidos podem restringir a capacidade de as instituições responderem de maneira ágil às mudanças nas necessidades sociais.

Assim, a atual regulação da educação superior privada enfrenta o desafio de responder às diversas necessidades sociais contemporâneas, que abrangem desde a flexibilização e a personalização dos cursos até a preocupação com a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida dos estudantes, respeitando o padrão de qualidade garantido no Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988²¹ e o atendimento a todos os requisitos normativos previstos para a sua oferta.

²⁰ INSTITUTO SEMESP. *Adoção de Aulas Remotas - Visão dos Alunos e Docentes*. São Paulo: SEMESP, 2021. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Relatorio_Alunos.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.

²¹ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]
VII - garantia de padrão de qualidade.”

4. INFLUÊNCIA TECNOLÓGICA NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E PRESENCIAL

A educação superior, tanto presencial quanto a distância, tem passado por uma significativa transformação impulsionada pela tecnologia. A integração de ferramentas tecnológicas não apenas alterou a forma como o conhecimento é transmitido e acessado, mas também desempenha um papel fundamental na resposta às necessidades sociais contemporâneas. Ao mesmo tempo em que a tecnologia proporciona maior acessibilidade e flexibilidade, é essencial garantir que essa transformação não comprometa os referenciais de qualidade educacional.

Por meio do progresso e do refinamento de novas tecnologias de informação e comunicação (TDICs), torna-se viável facilitar uma interação eficaz entre os participantes do processo educativo, ao mesmo tempo em que se fomenta a difusão de conhecimento e, por conseguinte, a construção conjunta do aprendizado através da mediação tecnológica²².

Uma das principais mudanças proporcionadas pela tecnologia na educação superior é a criação de novos modelos de aprendizagem que ultrapassam as limitações geográficas e temporais. Instituições têm adotado plataformas de aprendizado on-line, como salas de aula virtuais e ambientes virtuais de aprendizagem, que permitem que os alunos acessem conteúdos educacionais a qualquer momento e de qualquer lugar. Por exemplo, um estudante que vive em uma área remota e não tem uma IES em seu município, ou o curso de graduação que deseja realizar, pode frequentar cursos de graduação em renomadas instituições de educação superior sem sair da sua cidade. Segundo Johnson e colaboradores²³, a utilização dessas plataformas tem se mostrado eficaz na promoção da

²² NASCIMENTO, J. P. R. DO.; VIEIRA, M. DAS G.. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 24, n. 91, p. 308–336, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/yptm9tgG7Xjbg3zC9dLbyVt/?lang=pt>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

²³ JOHNSON, L., et al. *NMC Horizon Report: 2018 Higher Education Edition*. Austin, Texas: The New Media Consortium, 2018. Disponível em: <<https://library.educause.edu/resources/2018/8/2018-nmc-horizon-report>>.

aprendizagem colaborativa e na personalização do ensino, atendendo às necessidades individuais dos alunos.

O rompimento dessa barreira geográfica está atrelado ao crescimento da EAD. De acordo com o relatório *Educação a Distância no Brasil 2021*, produzido pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), o número de alunos matriculados em cursos a distância aumentou 56,4% entre 2015 e 2020, demonstrando o impacto positivo da tecnologia na expansão do acesso ao ensino superior. Segundo o Censo da Educação Superior de 2022, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 3.219 (três mil, duzentos e dezenove) municípios do Brasil contavam com a oferta de educação superior a distância (pois possuíam unidade ou polo para a realização das atividades práticas do curso), demonstrando a transposição da barreira imposta à oferta de cursos de graduação pelos limites geográficos²⁴.

Em 2020, muito provavelmente impulsionado pela pandemia de covid-19, pela primeira vez o número de ingressantes na EAD superou o de ingressantes no presencial. Segundo o Censo da Educação Superior 2022, mais de 3 (três) milhões de pessoas ingressaram no ensino superior por meio de um curso a distância. Nas instituições privadas, o número de novas matrículas em cursos EAD equivale a aproximadamente 72%, ao passo que os ingressantes em cursos presenciais representaram os outros 28% do total em 2022.

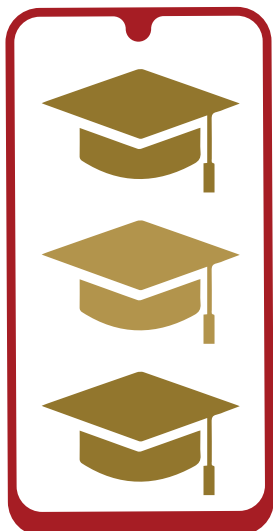
Para além da educação a distância, a tecnologia e seu desenvolvimento estão presentes também no ensino presencial por meio do acesso a salas virtuais; da elaboração de aplicativos educacionais que auxiliam o apren-



²⁴Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Censo da Educação Superior 2022*. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf>. Acesso em 19 abr.2024.

dizado e fornecem acesso a conteúdos e exercícios práticos; do uso de tecnologias imersivas de realidade aumentada (AR) e realidade virtual (VR) para a simulação; pela gamificação que promove o engajamento dos alunos; e o uso da inteligência artificial (AI), além das pesquisas desenvolvidas nas instituições de educação superior.

Cumprе ressaltar o significativo impacto causado na oferta de educação superior, seja presencial ou a distância, pelo desenvolvimento de sistemas de aprendizado adaptativo e inteligência artificial (IA). Essas tecnologias permitem que os sistemas educacionais personalizem o ensino de acordo com as necessidades e habilidades individuais de cada aluno. Por exemplo, um estudante com dificuldade em uma determinada área pode receber materiais e exercícios adicionais para reforçar o aprendizado nesse tópico específico. Pesquisas realizadas por Li e Zhao²⁵ mostraram que o uso de sistemas de aprendizado adaptativo pode melhorar significativamente o engajamento dos alunos e o desempenho acadêmico, ao mesmo tempo em que proporciona uma experiência de aprendizagem mais personalizada e eficaz.



Além disso, os aplicativos móveis educacionais têm se destacado como ferramenta complementar ao ensino presencial. Aplicativos como *Khan Academy*, *Duolingo* e *Quizlet* oferecem acesso a conteúdos relevantes, exercícios práticos e recursos multimídia que podem ser acessados por meio de dispositivos móveis, como *smartphones* e *tablets*. Essa mobilidade permite que os alunos acessem o material de estudo em qualquer lugar e a qualquer momento, tornando o processo de aprendizagem mais dinâmico e adaptável às suas necessidades individuais.

A disponibilidade de recursos educacionais abertos (REA) tem democratizado o acesso ao conhecimento, possibilitando que estudantes de diferentes contextos socioeconômicos tenham acesso a materiais didáticos de alta qualidade de forma gratuita. Por exemplo, um

²⁵ LI, N.; ZHAO, Y. *Effectiveness of adaptive learning systems: A meta-analysis. The Internet and Higher Education*, v. 43, p. 100689, 2019. DOI: 10.1016/j.iheduc.2019.100689.

estudante que não pode arcar com os custos de livros didáticos caros agora pode encontrar uma vasta gama de recursos educacionais gratuitos on-line. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)²⁶, os REA têm o potencial de reduzir as desigualdades educacionais, fornecendo recursos educacionais acessíveis e adaptáveis que podem ser utilizados em diferentes contextos de ensino e aprendizagem.

Outra tendência promissora é o uso de realidade aumentada (AR) e da realidade virtual (VR) no ensino superior presencial. Essas tecnologias imersivas permitem a criação de simulações, laboratórios virtuais e experiências práticas em diversas áreas de estudo, como Ciências, Engenharia e Medicina. Por exemplo, em cursos de anatomia, os alunos podem explorar o corpo humano em detalhes tridimensionais, facilitando a compreensão dos conceitos e aumentando o interesse e a motivação pela disciplina.

Contudo, é fundamental destacar que a transformação da educação superior por meio da tecnologia não pode ocorrer às custas da qualidade educacional. É necessário garantir que os cursos e programas oferecidos mantenham os padrões de excelência acadêmica, mesmo em um ambiente virtual. Pesquisas realizadas em 2019 por Means e colaboradores²⁷ indicam que, quando adequadamente implementadas, as abordagens tecnológicas podem melhorar a aprendizagem dos alunos e aumentar a eficácia do ensino, sem comprometer a qualidade.



²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Diretrizes para recursos educacionais abertos (REA) no Ensino Superior*. 2015. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232852_por>. Acesso em: 19 abr. 2024.

²⁷ Means, B.; Neisler, J.; Langer Research Associates. *Open Educational Resources and Practices: Attitudes and Requirements*. Washington, DC: U.S. Department of Education, 2019. Disponível em: <<https://www.ed.gov/sites/default/files/2019-open-ed-resources-practices-report.pdf>>. Acesso em 19 abr. 2024.

A gamificação também tem sido empregada como uma estratégia para promover o engajamento e a motivação dos alunos no ensino presencial. A integração de elementos de jogos, como desafios, recompensas e competições, pode tornar as atividades educacionais mais atrativas e estimulantes. Por exemplo, em um curso de Matemática, os alunos podem participar de jogos que envolvem resolver problemas e conquistar pontos, tornando o aprendizado mais divertido e interativo.

No entanto, apesar das inúmeras vantagens oferecidas pelas tecnologias no ensino superior presencial, é importante reconhecer que seu uso efetivo requer uma abordagem pedagógica cuidadosamente planejada e apropriada ao contexto de cada disciplina e público-alvo. Estudos como o de Kebritchi e colaboradores²⁸ destacam a importância de uma integração significativa e reflexiva das tecnologias no processo de ensino e aprendizagem, visando não apenas a melhoria da experiência dos alunos, mas também o alcance dos objetivos educacionais estabelecidos. Ao adotar e incorporar as tecnologias no ensino superior presencial, é essencial que os educadores estejam cientes de seu potencial e de seus desafios, buscando utilizar essas ferramentas de forma estratégica e consciente para promover uma educação de qualidade.



Portanto, é evidente que a tecnologia desempenha um papel crucial na transformação da educação superior, permitindo que as instituições atendam às necessidades sociais contemporâneas. Por meio da integração de ferramentas tecnológicas como salas de aula virtuais, recursos educacionais abertos, aprendizado adaptativo e inteligência artificial, as instituições de educação superior podem oferecer uma educação mais acessível, personalizada

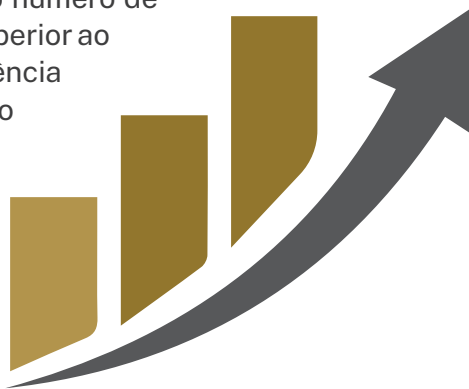
²⁸ KEBRITCHI, M.; LIPSCHUETZ, A.; SANTIAGUE, L. *Issues and challenges for teaching successful on-line courses in higher education: A literature review*. *Journal of Educational Technology Systems*, v. 46, n. 1, p. 4-29, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319013030_Issues_and_Challenges_for_Teaching_Successful_Online_Courses_in_Higher_Education_A_Literature_Review>. Acesso em: 19 abr. 2024.

e eficaz, contribuindo para a promoção da inclusão social, a redução das desigualdades educacionais e a preparação dos alunos para os desafios do século 21.

5. DESAFIOS E OPORTUNIDADES

No Brasil, o uso de tecnologias da informação e comunicação está comumente relacionado à educação a distância, a qual, principalmente em relação ao ensino superior, ainda é vista com resistência e descrédito baseado em uma pretensa narrativa de que sua oferta não está atrelada à qualidade. Contudo, embora a EAD seja uma modalidade cuja principal característica é a acessibilidade, pois permite a oferta de ensino à grande massa populacional, em especial aos indivíduos situados em diversos municípios onde a presencialidade ainda não é possível, ela também se revela uma modalidade inovadora²⁹.

Entre os anos de 2012 e 2022 foi observado o crescimento de 471,4% no número de ingressantes em cursos de graduação a distância, enquanto o ensino presencial percebeu uma diminuição de 24,9% nas novas matrículas. De acordo com o Inep, o número de ingressantes na graduação a distância é superior ao do presencial desde 2020 e, caso essa tendência tenha se mantido, em 2023 o ensino superior no Brasil teve, pela primeira vez, mais alunos em cursos a distância do que nas graduações presenciais³⁰. Cabe destacar que o ensino superior privado foi responsável por 89% das matrículas em 2022, demonstrando a sua incontestável relevância e necessidade de acompanhamento e monitoramento da política regulatória aplicada à oferta



²⁹ NASCIMENTO, J. P. R. do; VIEIRA, M. das G. *Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 24, n. 91, p. 308–336, jun. 2016.

³⁰ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Censo da Educação Superior 2022*. Brasília: Inep, 2023, p. 33.

de cursos de graduação pela iniciativa privada, por meio das suas 2.283 instituições ativas naquele ano³¹.

Ainda, conforme o Censo da Educação Superior, em relação ao total de matrículas, em 2022 a EAD representava mais de 45% da oferta, com 4.330.328 alunos de graduação.

Estes números demonstram como a sociedade tem buscado opções de cursos nessa modalidade, capazes de atender às suas necessidades contemporâneas de acessibilidade, inclusão, flexibilidade e personalização, bem como o ensino de qualidade.

Contudo, apesar do grande interesse pela EAD, não são poucas as notícias de conselhos profissionais que negam o registro em seus quadros de profissionais daqueles graduados em curso superior regularmente



oferecido na modalidade de educação a distância. Apesar da competência exclusiva do Ministério da Educação para emitir os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso, alguns órgãos de fiscalização da atividade profissional extrapolam arbitrariamente a competência que lhes é estabelecida em sua lei de sua criação, sendo necessário recorrer ao Poder Judiciário para garantir a inscrição desses egressos em alguns conselhos de profissão³².

Assim, para que a EAD seja plenamente aceita e valorizada, é necessário um esforço conjunto para garantir e demonstrar a qualidade dos cursos oferecidos. Instituições de educação

³¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Censo da Educação Superior 2022*. Brasília: Inep, 2023. pág 15.

³² CONSELHOS PROFISSIONAIS PODEM VETAR ALUNOS COM FORMAÇÃO EAD, 16 de setembro de 2019. Disponível em: ><https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3472/conselhos-profissionais-podem-vetar-alunos-com-formacao-ead->>. Acesso em: 19 abr. 2024.

superior, em parceria com o MEC e órgãos reguladores, devem trabalhar para garantir que os padrões de qualidade sejam mantidos por meio do cumprimento das normas educacionais e das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos, bem como que haja transparência em relação aos métodos de ensino e avaliação utilizados.

5.1 MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Nesse cenário de desvalorização surge o debate acerca da qualidade dos cursos a distância, cuja comparação dos Indicadores de Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD) de cursos presenciais e a distância, no último ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), aparenta ser a métrica ideal para sua mensuração. O IDD é um indicador de qualidade que varia de 1 a 5 e busca mensurar o valor agregado pelo curso realizado ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, o qual considera a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para análise das condições de desenvolvimento do estudante no momento do ingresso no curso em comparação à nota do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para identificação dos conhecimentos e habilidades adquiridos³³.

Dessa maneira, uma análise crítica da instituição de educação superior diante dos resultados do Índice de Desenvolvimento de Desempenho permite que ela empregue esse indicador como uma ferramenta eficaz e exclusiva para avaliar a qualidade do seu ensino, identificando possíveis falhas em seus métodos pedagógicos e programações de conteúdo. Portanto, além de ser um medidor oficial do governo, o IDD também pode ser um recurso de avaliação para as instituições de ensino na busca pela qualidade, permitindo um reposicionamento estratégico a partir desses resultados.

³³ Inep. Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>>. Acesso em: 19 abr. 2024.



Ao analisarmos o IDD dos cursos presenciais e a distância ofertados por IES privadas no último ciclo trienal de avaliação, realizado pelo Inep nos anos de 2019, 2021 e 2022, verificamos que a média de ambos é muito próxima e está perto de 3, demonstrando que não há diferença significativa na qualidade da oferta de cursos de graduação a distância em comparação ao ensino presencial. Nas últimas três avaliações, cronologicamente e respectivamente, o IDD médio dos cursos presenciais foi de 3,01, 3,05 e 2,98, ao passo que nos cursos a distância foi observada a média de 2,68, 2,75 e 2,61³⁴.

Esses resultados demonstram que o ensino presencial leva ligeira vantagem, mas isso não é suficiente para questionar a qualidade da oferta da EAD. Na escala de 1 a 5 do IDD, os cursos presenciais e a distância foram igualmente avaliados pouco acima da mediana, com resultados obtidos no último ciclo de avaliação muito próximos e diferença máxima entre suas médias de três décimos.

5.2 IMPACTOS DA TECNOLOGIA

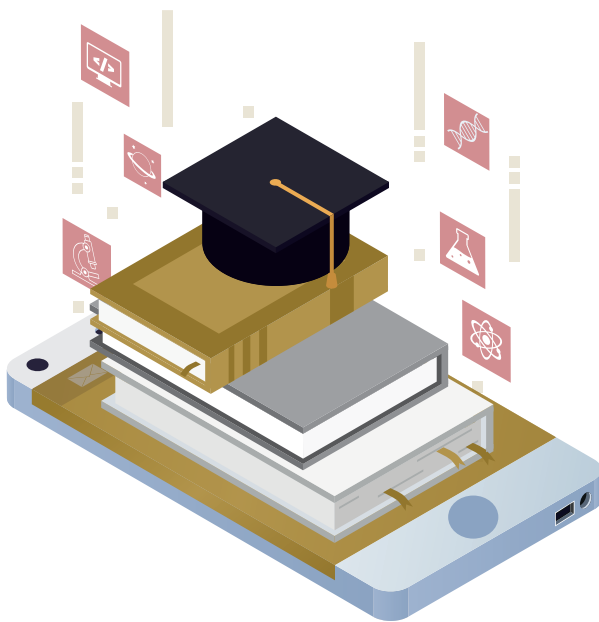
Como visto, o uso de ferramentas de tecnologias da informação e comunicação está cada vez mais presente no cotidiano da sociedade e no exercício das profissões. No ensino superior seu uso é multifacetado e o desenvolvimento das TDICs chegou ao ponto de permitir que atividades remotas fossem consideradas válidas para o cumprimento da carga presencial de cursos superiores durante o período da pandemia.

A rigor do conceito de educação a distância estampado no Art. 1º do Decreto 9.057/2017, essas atividades síncronas seriam consideradas como ensino presencial, visto que as atividades educativas ali desenvolvidas pelos alunos e professores ocorrem com eles em locais distintos, porém ao mesmo tempo. Contudo, o Conselho Nacional de Educação, ao regulamentar a oferta de educação superior a distância na Resolução CES/CNE nº 1, de 11 de março de 2016, caracteriza a EAD como modalidade de educação na qual o processo de ensino e aprendizagem é

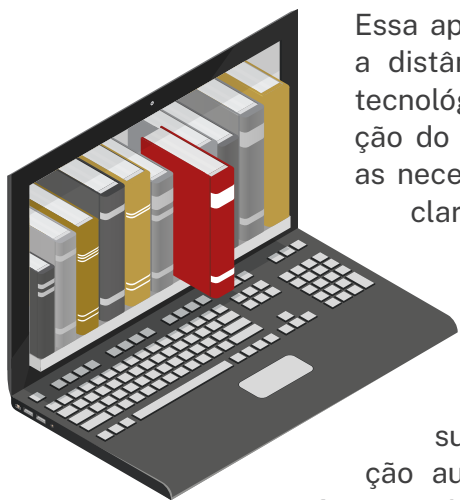
³⁴ Inep. Indicadores de Qualidade da Educação Superior. Disponível em: <<https://www.inep.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

mediado pelo uso de tecnologias da informação e comunicação, envolvendo estudantes e profissionais da educação que desenvolvem suas atividades educativas em tempo e/ou lugares distintos³⁵.

O uso das TDICs modificou significativamente não apenas as metodologias empregadas no processo de ensino e aprendizagem, mas igualmente a realização de atividades rotineiras como ir ao mercado, assistir a filmes e conteúdos televisivos, as relações de trabalho e o desenvolvimento dos afazeres profissionais. Audiências judiciais ocorrem por mediação das tecnologias da comunicação e informação; reuniões de executivos são realizadas em salas virtuais; atendimento médico e de psicoterapia são feitos por videochamada e procedimentos por videocirurgia; a assinatura e protocolo de documentos é realizado digitalmente; treinos e exercícios físicos são orientados igualmente utilizando ferramentas de TDICs, entre inúmeros outros exemplos, demonstrando que a vida em sociedade hoje não acontece exclusivamente de forma presencial ou a distância, mas majoritariamente de maneira híbrida.



35 “Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade e entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.”



Essa aproximação de atividades presenciais e a distância promovida pelo desenvolvimento tecnológico deve ser observada pela regulação do ensino superior a fim de acompanhar as necessidades sociais contemporâneas, que claramente indicam uma preferência pela oferta de educação mediada pela tecnologia. Atualmente, a [Portaria nº 23](#), de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os fluxos dos processos regulatórios de instituições de ensino superior, permite que cursos de graduação autorizados na modalidade a distância ofereçam até 30% da sua carga horária de atividades presenciais³⁶, e a [Portaria nº 2.117](#), de 6 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade EAD em cursos de graduação presenciais, estabelece que cursos autorizados para oferta presencial podem oferecer até 40% de sua carga horária por meio de ensino a distância³⁷, ressalvadas em ambas as possibilidades as atividades práticas de estágio supervisionado e outras previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso.

Dessa forma, na realidade, se considerarmos a carga horária de atividades práticas previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso, acrescida da curricularização da extensão promovida pela [Resolução CES/CNE nº 7](#), de 18 de dezembro de 2018, que estabelece o mínimo de 10% da carga horária total dos cursos dedicado a atividades de extensão, e que em cursos superiores ofertados na modalidade EAD essas atividades

³⁶ “Art. 100. O polo de EAD é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância.

[...]

§ 3º A oferta de atividades presenciais em cursos de EAD deve observar o limite máximo de 30% (trinta por cento) da carga horária total do curso, ressalvadas a carga horária referente ao estágio obrigatório e as especificidades previstas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso. (Incluído pela Portaria Normativa nº 742, de 2018).”

³⁷ “Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EAD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.”

deverão ser realizadas presencialmente, bem como a possibilidade de oferta de atividade presencial em até 30% da carga horária total do curso EAD, é possível a oferta de cursos autorizados na modalidade de ensino a distância com carga horária de atividades presenciais igual ou superior à carga de atividades educacionais promovidas pela mediação das TDICs.

Assim, as mudanças promovidas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no cotidiano e nas metodologias utilizadas na mediação do processo de ensino e aprendizagem trazem à atual regulação do ensino superior o desafio de conformidade com essa nova realidade e as necessidades sociais contemporâneas de personalização, flexibilidade e acessibilidade. Desse modo, surge o questionamento acerca da necessidade de distinção de modalidades de oferta da educação, visto que a educação a distância está cada vez menos distante e que cursos presenciais estão autorizados a ofertar cerca de metade da sua carga horária total por meio de atividades de ensino a distância.

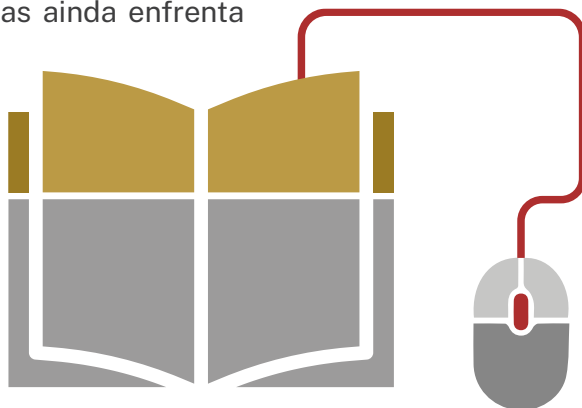
Considerando a recente expansão da EAD e a projeção para os próximos anos, bem como o fato de que o uso de tecnologias de informação e comunicação nos processos de ensino e aprendizagem presenciais e a distância está cada vez mais frequente e a permissão regulatória de cursos a distância com metade ou mais da sua carga horária total ofertada de forma presencial e cursos presenciais com até 40% da sua carga horária composta por atividades presenciais, conclui-se que a modalidade de ensino para a qual a instituição de ensino fora credenciada e o curso autorizado impactam mais em questões como a acessibilidade a flexibilização e a personalização do ensino do que na regulação da modalidade em si.



Daí surge o desafio de desburocratização e de adequação à realidade demonstrada, não parecendo razoável a necessidade de distinção da modalidade de oferta nos devidos atos autorizativos da instituição e do curso. Contudo, deve restar evidenciado nos documentos institucionais e de curso, quando do seu credenciamento e autorização, as atividades desenvolvidas; o método e metodologia de ensino; as tecnologias de informação e comunicação utilizadas no processo de ensino e aprendizagem; o percentual de cada uma dessas atividades em relação à carga horária do curso; as formas de avaliação que eventualmente se beneficiem de processos de gamificação, enfim, todo o detalhamento de como se dará a oferta de ensino superior com o devido atendimento às Diretrizes Curriculares Nacionais do curso.

Com a inserção dessas informações no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da instituição de educação superior e no Projeto Político-Pedagógico do curso, o poder público será capaz de avaliar, assim como já o faz com os instrumentos que tem, a qualidade da oferta do ensino superior no país, observando o padrão mínimo garantido pela Constituição Federal de 1988 e o cumprimento das DCNs.

Diante do exposto, torna-se evidente que a educação superior no Brasil enfrenta uma encruzilhada crucial. O avanço da tecnologia, aliado às demandas da sociedade por acessibilidade, inclusão e flexibilidade, está transformando o cenário educacional, desafiando a estrutura tradicionais e exigindo uma resposta ágil e adaptativa por parte das instituições e dos órgãos reguladores. A educação a distância emergiu como uma ferramenta poderosa para promover o acesso à educação de qualidade, mas ainda enfrenta resistências e desafios, tanto no reconhecimento profissional quanto na garantia da qualidade do ensino oferecido.



Nesse contexto, é imperativo que as políticas educacionais evoluam para refletir essa nova realidade, buscando uma abordagem mais flexível e adaptável que leve em consideração as diferentes modalidades de ensino e aprendizagem. A distinção rígida entre educação presencial e a distância está se tornando cada vez mais obsoleta diante da crescente integração de tecnologias digitais no cotidiano educacional. Portanto, é fundamental que a regulação do ensino superior busque acompanhar essas mudanças, promovendo a desburocratização e a adequação às necessidades do século 21.

6. CONCLUSÃO

A discussão em torno da educação superior privada no Brasil, especialmente no contexto das necessidades sociais contemporâneas e do papel crescente da tecnologia, revela uma complexa interação entre regulamentação, inovação e demanda social. A legislação e as políticas regulatórias, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional até os mais recentes decretos e portarias, demonstram um esforço contínuo para equilibrar a oferta educacional com a garantia de qualidade, inclusão social e sustentabilidade financeira das instituições.



No entanto, a evolução da tecnologia, que permite modalidades como a educação a distância, impõe novos desafios e oportunidades que requerem uma revisão constante das práticas e normativas existentes. O crescimento exponencial da EAD, acelerado pela pandemia de covid-19, mostrou não apenas a capacidade de resposta do sistema educacional a situações de crise, mas também destacou a necessidade de aceitação mais ampla dessa modalidade tanto pelo mercado de trabalho quanto pelos órgãos reguladores profissionais. As resistências ainda presentes quanto

à validade e eficácia da EAD refletem desafios mais amplos relacionados à percepção de qualidade e à equidade no acesso à educação superior.

Considerando a expansão da educação a distância até o ano de 2022 e sua projeção para os próximos anos, é possível observar que o número de alunos matriculados em cursos presenciais provavelmente já está sendo superado pelo número de matrículas em cursos de graduação a distância. Além disso, a frequência cada vez maior do uso de tecnologias de informação e comunicação nos processos de ensino e aprendizagem, tanto presenciais quanto a distância, indica uma tendência de integração desses recursos em ambas as modalidades de ensino.

A permissão regulatória de cursos a distância oferecerem uma parte significativa de sua carga horária de forma presencial, e vice-versa para cursos presenciais, coloca por terra todo e qualquer debate relativo a diferenciações regulatórias ou discriminatórias em relação à modalidade de ensino. A distinção rígida entre educação presencial e a distância

está se tornando cada vez mais obsoleta diante da crescente integração de tecnologias digitais no cotidiano educacional. Essa integração tecnológica está promovendo uma convergência entre os dois modelos de ensino, possibilitando a realização de atividades presenciais e a distância de forma híbrida.

Essas considerações ressaltam a importância de uma regulação flexível e adaptativa que acompanhe as mudanças na sociedade e na tecnologia, garantindo ao mesmo tempo a qualidade e a equidade na educação superior. A revisão constante das políticas educacionais, a promoção da inovação pedagógica e o fortalecimento da cooperação entre os diversos atores envolvidos no sistema



educacional serão fundamentais para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades oferecidas pelo cenário atual. Ao fazer isso, será possível construir um sistema de ensino superior mais inclusivo, acessível e preparado para atender às necessidades do século 21.

Diante desse cenário dinâmico e desafiador, o sucesso da educação superior no futuro dependerá da capacidade de todas as partes interessadas — instituições educacionais, governo, setor privado e sociedade em geral — de colaborarem para a construção de um sistema educacional que responda eficazmente às demandas do século 21, garantindo ao mesmo tempo que nenhuma parte da população seja deixada para trás. A integração da tecnologia, a adaptação das práticas regulatórias e o fortalecimento do diálogo entre todos os envolvidos serão essenciais para promover uma educação superior de qualidade, inclusiva e acessível a todos os brasileiros, independentemente da modalidade de ensino escolhida.





CAPÍTULO 4



REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA EM MOMENTOS DE CRISE

Alexandre Veloso
Filipe Guedes

1. CENÁRIO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19

No ano de 2020 o planeta foi afetado por uma nova cepa de coronavírus, conhecida como 2019-nCoV, ou covid-19, detectada após a notificação de um surto na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019¹.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 11 de março de 2020, que a disseminação comunitária da covid-19 em todos os continentes se caracterizava como uma pandemia².

1 Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gad_source=1&gclid=CjwKCAjwT-OwBhBnEiwAgwzrUipr8C1Twjbb0CSdW8G4h-agPeAXCC_uvTOr37s0AzKVK50armzPohoCTesQAvD_BwE>. Acesso em: 12 abr. 2024.

2 Discurso de abertura do diretor-geral da OMS na coletiva de imprensa sobre a covid-19 em 11 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

No Brasil, até meados de abril deste ano, haviam sido confirmados 38.757.972 (trinta e oito milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, novecentos e setenta e dois) casos e 711.502 (setecentos e onze mil, quinhentos e dois) óbitos acumulados, conforme os dados do [Painel Coronavírus](#)³.

Assim, considerando o alto índice de incidência da doença (de 18443,3 por 100 mil habitantes⁴) e o elevado grau de mortalidade (de 338,6 por 100 mil habitantes⁵), foram adotadas diversas medidas em todas as áreas, inclusive no campo da educação, com vistas à garantia da vida e à minimização da incidência de contaminação entre os indivíduos.

Diante desse cenário, o Congresso Nacional editou o [Decreto Legislativo nº 6](#)⁶, publicado no Diário Oficial da União de 20 de março de 2020, por meio do qual reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da [Lei Complementar nº 101](#), de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública decorrente da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada à covid-19.

Também foi editada a [Lei nº 13.979](#), de 6 de fevereiro de 2020, com validade condicionada à vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020, que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, com a conceituação de termos como “isolamento”⁷ e “quarentena”⁸.

3 Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Atualizado em: 11 abr. 2024. Acesso em: 12 abr. 2024.

4 Idem.

5 Idem.

6 BRASIL, Congresso Nacional. 2020.

7 “isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus.”

8 “quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.”

Igualmente, a Lei nº 13.979/2020 disciplinou que as autoridades brasileiras poderiam adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as medidas de: i) Isolamento; ii) quarentena; iii) determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos; iv) uso obrigatório de máscaras de proteção individual; v) estudo ou investigação epidemiológica; vi) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; vii) restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do país e de locomoção interestadual e intermunicipal; viii) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que seria garantido



o pagamento posterior de indenização justa; e ix) autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que registrados por pelo menos 1 (uma) das autoridades sanitárias estrangeiras⁹ e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países.

O Poder Judiciário, por sua vez, recebeu milhares de novas ações judiciais nos anos de 2020 e 2021, tombadas sob o assunto “covid-19”, sendo 137.037 (cento e trinta e sete mil e trinta e sete) novos processos em 2020 e 63.210 (sessenta e três mil duzentos e dez) em 2021, conforme dados

⁹ “1. Food and Drug Administration (FDA); (Incluído pela [Lei nº 14.006](#), de 28 de maio de 2020)

2. European Medicines Agency (EMA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

4. National Medical Products Administration (NMPA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)”

extraídos do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário ([DataJud](#)¹⁰).

Para que seja possível gerar um comparativo, com o mesmo filtro aplicado no DataJud, foi possível verificar que o assunto “covid-19” foi responsável por 16.803 (dezesesseis mil, oitocentos e três) novos processos em 2022; 6.796 (seis mil setecentos e noventa e seis) em 2023; e outros 221 (duzentos e vinte e um) em 2024.



Destaca-se, também, que a pandemia desencadeou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF¹¹, a qual recebeu o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de garantir a competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional:

“EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. **COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL.** HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA”.

[...]

6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes

¹⁰ Consulta ao DataJud realizada em 13/4/2024 (filtros: Justiça Estadual e Federal; Processo - casos novos); Assunto: “COVID-19”). Disponível em: <<https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

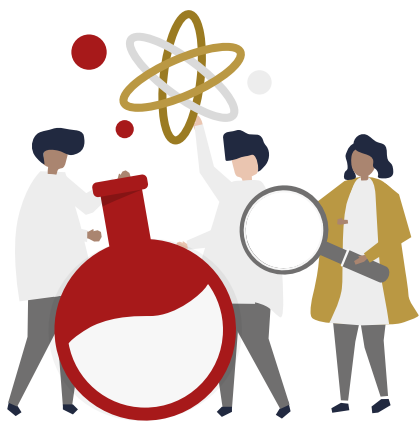
¹¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. 2020.

públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde ([Decreto nº 26.042](#), de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, **a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.**

8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. (*grifos nossos*)

Conforme visto, a pandemia impôs a adoção de medidas em grande parte das áreas que afetam diretamente as vidas dos indivíduos em todo o mundo, o que também ocorreu na área da educação, praticamente de forma imediata.



Em harmonia com o entendimento dado pelo STF, destaca-se o exemplo da [Recomendação nº 1](#), de 13 de abril de 2021¹², exarada pelo Conselho de Educação do Distrito Federal, por meio da qual recomendou-se ao Governo do Distrito Federal (GDF) a priorização da vacinação dos profissionais da educação das redes de ensino pública e privada, com cronograma factível, que permitisse a atuação dos referidos profissionais.

¹² DISTRITO FEDERAL, 2021.

Tal medida se justificou em um cenário de retomada gradual do ensino presencial, de forma facultativa para a rede privada de educação básica do Distrito Federal, com a constatação de contaminações e óbitos de profissionais e alunos, ficando nítido que a imunização total dos profissionais que integravam o sistema de ensino distrital público e privado possibilitaria a oferta do ensino presencial com maior segurança.

O Conselho Nacional de Educação, por sua vez, registrou os efeitos da pandemia em seu [Parecer CNE/CP nº 6](#), de 6 de julho de 2021¹³, a partir de dados apresentados pelo Instituto Unibanco, em 2002. *Verbis*:

“A pandemia da COVID-19 levou países nos 5 (cinco) continentes a fazer adaptações em seus sistemas de ensino e a reformular o planejamento do ano letivo seguinte. Alguns optaram pela aprovação automática, em função da suspensão das aulas presenciais e das dificuldades de acesso e de engajamento no ensino remoto. Outros promoveram mudanças nas avaliações e no calendário escolar. Em comum, todos anunciaram propostas de intervenção pedagógica para o biênio 2020-2021, como manter e até mesmo ampliar o ensino remoto ou realizar diagnóstico e recuperação da aprendizagem”.

Por óbvio, as medidas de enfrentamento à covid-19 se tornaram um grande desafio para a sociedade brasileira, não sendo diferente no que se refere à manutenção regular das atividades de ensino, o que impôs uma rápida resposta estatal e do próprio setor educacional, com vistas à garantia da oferta de ensino com qualidade em todos os níveis educacionais, em harmonia com as necessárias medidas de isolamento e de quarentena decorrentes da realidade imposta pela 2019-nCoV.

O desafio residia, então, em manter as atividades educacionais, nos diversos níveis de ensino, sem a aglomeração de alunos e do corpo docente nos corredores, salas de aula, bibliotecas e outras áreas de convivência dos



¹³ BRASIL. Conselho Nacional de Educação, 2021.

estabelecimentos de ensino, inerentes ao ambiente acadêmico, uma vez que a paralisação das aulas se mostrava como mais uma das nefastas e irreparáveis consequências da pandemia.

Assim, em 28 de abril de 2020 o Conselho Pleno (CP) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o [Parecer CNE/CP nº 5/2020](#)¹⁴, cujo objeto tratou da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual em razão da pandemia de covid-19, com destaque para o seguinte trecho:

“Para que se possa ter um olhar para as oportunidades trazidas pela dificuldade do momento, *recomenda-se um esforço dos gestores educacionais no sentido de que sejam criadas ou reforçadas plataformas públicas de ensino on-line, na medida do possível, que sirvam de referência não apenas para o desenvolvimento dos objetivos de aprendizagem em períodos de normalidade quanto em momentos de emergência como este.*

Cumprir reiterar que este parecer deverá ser desdobrado em normas específicas a serem editadas pelos órgãos normativos de cada sistema de ensino no âmbito de sua autonomia.

Finalmente, cabe lembrar que este parecer poderá ser complementado por outros pareceres específicos do CNE para cada nível, etapa e modalidade de ensino. (*grifos nossos*)

O referido posicionamento foi revisitado em parte pelo próprio Conselho Pleno (CP) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em sede de reexame, por meio do [Parecer CNE/CP nº 9](#), de 8 de junho de 2020¹⁵, exarando o entendimento à garantia de realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), inclusive com a reafirmação da competência privativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Educação, 2020.

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Educação, 2020a.

(Inep) no que se refere às ações da aludida política pública:

“Voto, em sede de reexame, pela reforma parcial do Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020, alterando, em parte, seu item 2.16, que versa sobre avaliações e exames no contexto da situação de pandemia, no sentido de explicitar que seus efeitos não implicam no óbice ou prejuízo, de qualquer forma, a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), nos termos em que vier a ser definido pelos órgãos e entidades educacionais competentes, considerando sua complexidade e as especializações pedagógica, técnica, tecnológica e logística, bem como firma a competência privativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no que se refere às ações da aludida política pública”.

É importante lembrar, ainda, que a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) editou a [Resolução nº 1](#), de 23 de abril de 2021, por meio da qual ratificou a decisão de prorrogar para o ano de 2021 a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) aos cursos cuja avaliação estava prevista para 2020. A medida contemplava as áreas de avaliação do Ano II do Ciclo Avaliativo do Enade, inerentes aos graus de licenciatura e tecnólogo, dos cursos previstos pela [Portaria MEC nº 14](#), de 3 de janeiro de 2020.

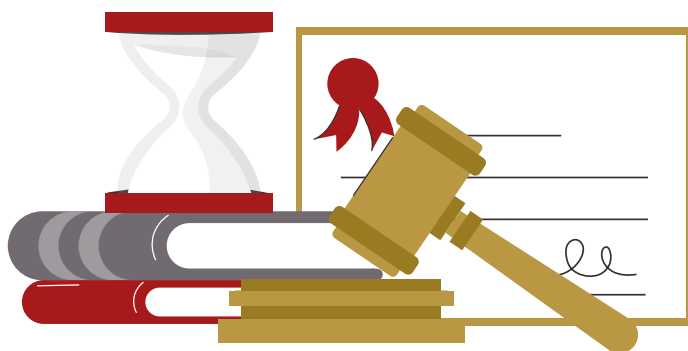
Durante o período da pandemia, diversos foram os desafios enfrentados na tentativa de harmonização entre o combate à covid-19 e a manutenção da regularidade das atividades educacionais no Brasil.

Nesse contexto, outros aspectos tratados pelo Conselho Nacional de Educação foram:

- [Parecer CNE/CP nº 6/2020](#), aprovado em 19 de maio: guarda religiosa do sábado na pandemia de covid-19.
- [Parecer CNE/CP nº 10/2020](#), aprovado em 16 de junho: prorrogação por mais 12 meses do prazo de 24 meses da data de expedição do ato autorizativo para a implantação de instituições credenciadas e de cursos autorizados em razão das circunstâncias restritivas decorrentes da pandemia de covid-19.

- **Parecer CNE/CP nº 11/2020**, aprovado em 7 de julho: orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia.
- **Parecer CNE/CES nº 498/2020**, aprovado em 6 de agosto: prorrogação por 1 ano do prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs).
- **Parecer CNE/CP nº 19/2020**, aprovado em 8 de dezembro: diretrizes nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
- **Parecer CNE/CP nº 6/2021**, aprovado em 6 de julho de 2021: diretrizes nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

Não se pode esquecer da edição da **Lei nº 14.040**, de 18 de agosto de 2020¹⁶, por meio da qual foram estabelecidas as normas educacionais excepcionais que seriam adotadas durante o estado de calamidade pública e que alcançariam tanto a educação básica quanto a educação superior.



A referida lei federal foi fruto da conversão da **Medida Provisória nº 934**, de 1º de abril de 2020, a qual recebeu a **Exposição de Motivos MEC nº 00020**, de 31 de março de 2020¹⁷, que tratou, entre outros tópicos, da

¹⁶ BRASIL, 2020a.

¹⁷ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-

flexibilização do calendário escolar e da antecipação da colação de grau para alunos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia:

“7. O Ministério da Educação propõe a flexibilização do calendário escolar, com vistas a garantir que o conteúdo curricular seja ministrado aos estudantes de forma integral e com qualidade de ensino, mantendo as oitocentas horas anuais, que poderão ser distribuídas em menos de duzentos dias letivos de efetivo trabalho escolar, desde que esteja em conformidade com os dispositivos e com os normativos das autoridades do sistema de ensino estadual, municipal ou distrital.

8. Outrossim, propõe-se que seja viabilizada, em caráter excepcional, decorrente de calamidade pública, a antecipação da colação de grau para os alunos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, desde que cumprida 75% da carga horária do internato do curso de Medicina e 75% da carga horária do estágio curricular obrigatório dos cursos de Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia. Para essa finalidade, sugere-se a inclusão de um parágrafo que autorize a antecipação em casos de calamidade pública, por meio de regulamentação dos sistemas de ensino.

9. A relevância da medida depreende-se da situação de calamidade pública, decretada pelo Congresso Nacional, em decorrência do reconhecimento da pandemia de COVID-19 pela OMS, que levou à suspensão das aulas.

10. A urgência, por seu turno, decorre do dano irreparável ao calendário e às atividades para este ano letivo, e, considerando que a LDB é bastante severa na questão dos dias e da carga horária mínima, um ano letivo de duzentos dias não poderia ser praticado”.

Percebe-se, portanto, que foram adotadas estratégias legislativas de urgência para que não fosse descontinuada a atividade de ensino no

[MP-934-20.pdf](#)>. Acesso em: 12 abr. 2024.

Brasil diante do cenário pandêmico que aqui aportava. Entretanto, as referidas estratégias somente tiveram efetividade graças ao poder de reação dos setores educacionais, pelo engajamento das instituições de educação privadas e públicas e pela rápida adequação às novas figuras criadas para a oferta educacional.

2. MEDIDAS EXCEPCIONAIS PARA A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA ADOTADAS NA PANDEMIA DE COVID-19

Sabe-se que o setor educacional particular possui intensa regulação decorrente do regramento constitucional e infraconstitucional que rege a matéria.

Mesmo em meio à situação de calamidade pública, não foram esquecidos os princípios regulamentadores da oferta educacional pela iniciativa privada, impondo ao Estado a adoção de medidas pontuais que, ao mesmo tempo, garantissem a continuidade da oferta educacional e dessem efetivo cumprimento às normas gerais da educação nacional e à obtenção de autorização, submetendo as instituições educacionais à avaliação de qualidade pelo poder público.

Esse foi um grande desafio tendo em vista que não havia espaço temporal para se pensar em medidas que equilibrassem direitos e deveres, posto que as atividades educacionais estavam prestes a dar o pontapé inicial no ano letivo de 2020 quando o Brasil foi atingido pela crise sanitária relacionada à covid-19.

Assim, especificamente no que tange à regulação da educação superior privada, foi publicada a [Portaria MEC nº 343](#), de 17 de março de 2020¹⁸, que autorizou, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas

¹⁸ BRASIL, Ministério da Educação. 2020.



presenciais em andamento por aulas que utilizassem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do [Decreto nº 9.235](#), de 15 de dezembro de 2017.

Com a referida norma, foi criada a figura do ensino remoto, o que significava a autorização excepcional para que as IES pudessem ofertar a modalidade presencial por meio de aulas que utilizassem meios e tecnologias de informação e comunicação.

Neste ponto, importa esclarecer que não foi criada uma terceira modalidade de ensino, mas adaptação da metodologia para que as aulas pudessem seguir de forma remota. Tratava-se de um ensino com aulas ao vivo, mas no qual os alunos não se encontravam presencialmente nas salas de aula, ou seja, estudantes e profissionais da educação estariam em lugares diversos, mas ao mesmo tempo.



Apenas para que não perdesse qualquer dúvida, o conceito de ensino remoto não deve ser confundido com a modalidade de educação a distância (EAD), presente no art. 1º, do [Decreto nº 9.057](#), de 25 de maio de 2017. No caso desta modalidade, as atividades educativas são desenvolvidas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

“Art. 1º Para os fins deste Decreto, **considera-se educação a distância a modalidade educacional** na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e **desenvolva**

atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos”.
(grifos nossos)

Portanto, em síntese, a **educação presencial ordinária** se caracteriza por lugar e tempo iguais; o **ensino remoto** (variação extraordinária da educação presencial) se apresentou por lugar diverso e mesmo tempo; e a **educação a distância** se dá por lugares e tempos diversos.

Além disso, em um primeiro momento, por meio da redação original da referenciada Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020, o Ministério da Educação entendeu que a substituição da disciplinas presenciais pela lógica do ensino remoto não poderia se aplicar aos cursos de Medicina, bem como às práticas profissionais de estágio e de laboratório dos demais cursos, o que foi revisitado pela [Portaria MEC nº 345](#), de 19 de março de 2020, que passou a permitir o ensino remoto apenas às disciplinas teóricas-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso de Medicina.

Outro ponto revisado pelo Ministério da Educação foi o prazo da autorização excepcional ligada ao ensino remoto que, preambularmente, ficou definido para apenas 30 (trinta) dias e passou por prorrogações sucessivas até a edição da [Portaria MEC nº 544](#), de 16 de junho de 2020, que estendeu a referida autorização até o dia 31 de dezembro de 2020, em razão do cenário que se apresentava e das orientações emanadas pelo já tratado Parecer CNE/CP nº 5/2020.

Por fim, foi editada a [Portaria MEC nº 1.030](#), de 1º de dezembro de 2020¹⁹, que disciplinou sobre o retorno às aulas presenciais e o caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para a integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durasse a situação de pandemia.

Esta última portaria atua-

¹⁹ BRASIL, Ministério da Educação. 2020.



lizou as regras aplicadas ao período pandêmico com o direcionamento para a retomada gradual das atividades letivas de forma presencial com a indicação de um Protocolo de Biossegurança, instituído pela [Portaria MEC nº 572](#), de 1º de julho de 2020, e com a autorização de utilização de recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais de forma complementar, em caráter excepcional, para a integralização da carga horária das atividades pedagógicas.

Ficou garantido, também, o uso do ensino remoto em observância às determinações das autoridades locais, nas hipóteses de suspensão das atividades letivas presenciais por legislação estadual ou municipal, o que se justificou, inclusive, em cumprimento ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no bojo do julgamento do Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, já mencionada neste estudo.

Por fim, sobreveio a [Portaria MEC nº 1.038](#), de 7 de dezembro de 2020²⁰, que promoveu alterações na Portaria MEC nº 1.030/2020, com a inclusão do marco inicial da regra de retomada das atividades letivas de forma presencial para o dia 1º de março de 2021, com a possibilidade de uso excepcional do ensino remoto para a integralização das atividades pedagógicas, ou de forma integral, nas hipóteses: i) de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais; ou ii) de condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais.

Nota-se que tanto a Portaria MEC nº 1.030/2020 quanto a norma que ela alterou (Portaria MEC nº 1.038/2020) trazem em suas ementas a informação de que suas respectivas regras se aplicariam enquanto durasse a situação de pandemia do novo coronavírus.

Também é possível verificar, a partir de resposta pública obtida por meio da [Lei de Acesso à Informação](#)²¹, que a Coordenação de Gabinete da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação chegou a externar o entendimento de que as

²⁰ BRASIL, Ministério da Educação. 2020.

²¹ Disponível em: <<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=4335327>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

IES poderiam elaborar a organização das aulas, nos termos da Portaria MEC nº 1.030/2020, com as alterações pela Portaria MEC nº 1.038/2020, enquanto perdurasse a situação de pandemia:

“Assim, as instituições de ensino superior – IES em atendimento a Portaria nº 1.030/2020, alterada pela Portaria nº 1038 de 7 de dezembro de 2020, podem elaborar a organização das aulas, nos termos estabelecidos pela Portaria, enquanto perdurar a situação de pandemia do novo coronavírus – Covid-19 e em estrita consonância e submissão às medidas excepcionais previstas na Lei nº 14.040, de 2020”.

Portanto, com a decretação do fim da emergência de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ocorrida em 5 de maio de 2023²², perderam vigência as regras excepcionais autorizativas presentes nas portarias ministeriais nº 1.030/2020 e nº 1.038/2020.

2.1 O AVANÇO DA AVALIAÇÃO VIRTUAL *IN LOCO*

Outra inovação surgida a partir dos desafios advindos da pandemia se deu no âmbito da avaliação da educação superior com a criação da avaliação

externa virtual *in loco*. Ela substituiu as avaliações presenciais com base nas alterações trazidas pela [Lei nº 14.375](#), de 21 de junho de 2022, regulamentada pela [Portaria Inep nº 265](#), de 27 de junho de 2022.



Desde então, a avaliação externa virtual *in loco* vem sendo realizada por meio de sistema de videoconferência providenciado pelo Inep, sendo o endereço

22 “WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing – 5 May 2023” Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

físico do local de oferta verificado por ferramenta de geolocalização, ou seja, tal modalidade de avaliação é desenvolvida com o uso intensivo de tecnologias da informação e comunicação (TICs), visando os seguintes objetivos:

- Fortalecimento da organização, acompanhamento da avaliação, controle dos procedimentos e segurança da informação.
- Aumento da disponibilidade de avaliadores e otimização do tempo de dedicação ao trabalho.
- Agilização do atendimento às instituições.
- Viabilização da interação entre instituição e comissões avaliadoras de forma síncrona, com a garantia de condições para o registro fiel e circunstanciado das evidências de oferta educacional, seus insumos e processos.
- Minimização dos impactos de ordem logística que dificultam a realização das avaliações, em especial possibilitando o atendimento a municípios de difícil acesso ou prejudicados por pouca disponibilidade de malha de transportes ou com condições geográficas ou meteorológicas restritivas.
- Aumento da eficiência e da eficácia do fluxo avaliativo.

O desempenho positivo da avaliação virtual *in loco* fica evidenciado quando seus números são comparados aos das avaliações presenciais, obtidos em resposta pública disponibilizada pelo Inep a partir de solicitação realizada por meio da Lei de Acesso à Informação, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 – Avaliações Finalizadas (Mar/2020 a Ago/2023)

ANO	Avaliações Virtuais	Avaliações Presenciais
2021	3.110	576
2022	7.349	780
2023	5.030	534
Total	15.489	1.890

Fonte: E-SIC (Inep/MEC)²³.

²³ Disponível em: <<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6277966>> e <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?idAnexo=4353956&idAws=AnexosManifestacao%2F6277966%2F09d505bd-54d7-406c-9a51-707ef74ae3b4&fileName= Avalia_es_Finalizadas_de_2021_a_2023_-solicitado.docx&idTipoAnexo=2&handler=DownloadFile>. Acesso em: 15 abr. 2024

Percebe-se que no período destacado a realização de avaliações virtuais se deu em uma proporção 8 vezes maior do que em relação às avaliações presenciais, o que surte um evidente efeito positivo em relação ao atendimento das etapas avaliativas inerentes aos processos regulatórios submetidos àquela autarquia federal.

Não se pode esquecer que a pandemia acelerou, em alguns anos, diversos processos de transformação digital, conforme registrado em levantamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV)²⁴:

“Estudos indicam que a Pandemia acelerou a transformação digital e a adoção de TI: ‘anos em meses’. O Gartner aponta uma antecipação de até 7 anos, McKinsey publicou em pesquisa que indica vários anos, esta Pesquisa do FGVcia encontrou valores de antecipação entre 1 e 4 anos.

Um levantamento realizado em 2021 pelo *MIT Center for Digital Business*, mostra que empresas que investem numa cultura digital têm desempenho financeiro superior às que não investem. Os negócios digitais superam a média do mercado em 9% no faturamento e em 26% na lucratividade”.

Resta claro que a pandemia de covid-19 impôs à sociedade brasileira um alto nível de resiliência e de poder de resposta frente ao seu nefasto impacto nas vidas das pessoas, o que afetou de frente a área da educação.

Entretanto, é possível constatar que a regulação da educação superior operou medidas legislativas e normativas de urgência que tiveram como pano de fundo a mediação de meios e tecnologias de informação e comunicação para auxiliar a oferta educacional e os próprios fluxos regulatório-avaliativos inerentes aos atos autorizativos ao exercício da atividade de ensino pela iniciativa privada.



²⁴ MEIRELLES, 2023.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de covid-19 foi responsável pelo fechamento de escolas em pelo menos 147 países, com um impacto em mais de 1,4 bilhões de crianças e jovens, o que significa cerca de 86% da população estudantil mundial, segundo estudo²⁵ da Organização das Nações Unidas (ONU).

Portanto, o desafio de enfrentamento dos efeitos maléficos da crise emergencial em saúde foi elevado a uma escala global, sendo sentido em todas as áreas da sociedade.

Não foi diferente com a educação brasileira, diretamente afetada pela covid-19, gerando a necessidade de célere resposta estatal para a minimização dos efeitos negativos de eminentes paralisações dos fluxos educacionais em todos os níveis de ensino.

Ficou claro que o ensino ofertado pela iniciativa privada precisou se adaptar a novas metodologias educacionais e, conseqüentemente, aos regramentos regulatórios transitórios, criados para que fosse possível dar continuidade às atividades educacionais em harmonia com as medidas de enfrentamento da crise de saúde pública.

Vimos a mobilização dos três poderes da República em prol do alcance de atos legislativos, normativos e de entendimentos judiciais para que fosse possível alcançar a garantia da preservação da vida, com a adoção de protocolos sanitários alinhados com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS).



²⁵ Pnud, Unicef, Unesco, Opas, 2021.

Por fim, constatou-se que, apesar dos terríveis resultados advindos da pandemia, que chegou a computar cerca de 15 milhões de mortes em todo o mundo, esta também foi responsável por acelerar, em alguns anos, de forma impositiva, diversos processos de transformação digital, entre os quais podemos destacar as soluções tecnológicas apresentadas à oferta educacional e aos fluxos de regulação e de avaliação da educação superior.

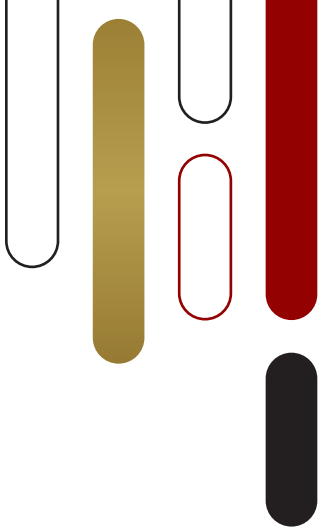
Fica evidente que diante de grandes crises, tal como ocorreu com a pandemia de covid-19, faz-se necessário o rápido poder de resposta estatal com a criação de medidas excepcionais eficientes e também condizentes com as nuances de cada área afetada, o que se apresenta, no caso da educação ofertada pela iniciativa privada, com a sua característica de alto índice de regulação incidente, com vistas ao cumprimento das condicionalidades presentes no art. 209 da [Constituição Federal de 1988](#).



Portanto, o desafio residiu em criar medidas capazes de enfrentar o novo coronavírus, mantendo o cenário atípico em harmonia com as normas gerais da educação nacional e de obtenção de autorização estatal, submetendo-se à avaliação de qualidade pelo poder público.



CAPÍTULO 5



REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA E A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE

Bruno Coimbra
Leonardo Mira

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada voltou à mesa quando, em outubro de 2023, o ministro da Educação, Camilo Santana, afirmou¹ que o governo federal estava preparando um projeto de lei com esse objetivo. A justificativa foi fundamentada na impossibilidade de o Ministério da Educação (MEC) dar conta de todos os processos de verificação da qualidade das instituições de educação superior privadas (IESPr), apesar de todos os

¹ São diversas as publicações que dão conta da afirmação feita pelo MEC. Algumas delas podem ser verificadas em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/10/31/mec-quer-agncia-reguladora-para-supervisionar-ensino-superior-privado.ghtml>>; <<https://www.abrafi.org.br/index.php/site/noticiasnovo/ver/5862/educacao-superior>>; <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-10/mec-quer-criar-agencia-reguladora-do-ensino-superior>>; <<https://www.cartacapital.com.br/opiniao/criar-agencia-reguladora-e-chancelar-cartel-na-educacao/>>; <<https://www.metropoles.com/brasil/mec-quer-criar-agencia-para-fiscalizar-universidades-e-modalidade-ead>>; <<https://exame.com/brasil/mec-quer-criar-superagencia-para-fiscalizar-universidades-e-expansao-do-ensino-a-distancia/>>; todos com acesso em 17 de março de 2024.

esforços envidados pelas equipes do órgão, especialmente considerando o universo de instituições existentes em relação ao corpo técnico à sua disposição².

Em continuidade aos debates e como resposta às diversas manifestações do setor privado de educação superior, o MEC passou a informar que o projeto de lei que trataria da agência reguladora setorial teria como base as discussões já existentes no [Projeto de Lei nº 4.372](#), de 31 de agosto de 2012, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e vem tramitando no Congresso Nacional desde a sua promoção pelo Poder Executivo federal.

O PL do INSAES, apesar de ter muitos méritos em suas aspirações, encontrou resistência do setor privado de educação superior, sobretudo por não considerar aspectos inerentes à teoria da regulação e propor a criação de um novo órgão com atribuições já designadas a organismos administrativos existentes, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

A discussão sobre a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada foi tema do relatório [Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil. Reviews of National Policies for Education](#), produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o



² Em sua fala, o ministro da Educação afirmou: “Posso dizer que há um esforço enorme do MEC, mas acho que não é suficiente hoje. O MEC não tem perna suficiente para fazer essa supervisão da forma necessária para garantir a qualidade dos cursos”. Fonte: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-10/mec-quer-criar-agencia-reguladora-do-ensino-superior>>. Acesso em 17 de março de 2024.

documento, o Brasil deveria explorar formas de estabelecer uma agência independente para a verificação da qualidade da educação superior, assumindo os papéis do MEC e do Inep.³

Há, contudo, quem defenda que a criação de uma agência reguladora não seria oportuna quando analisada sob a perspectiva de se acompanhar e medir a qualidade da educação superior, sobretudo se contrastada com o número de instituições privadas em atuação no Brasil e com a autonomia universitária constitucionalmente garantida. Por exemplo, o pesquisador e professor Danilo Vieira Vilela, autor do artigo *A regulação e a viabilidade de uma agência reguladora para o ensino superior no Brasil*, acredita que este não seria o caminho quando do momento de sua análise.⁴



Fato é que a principal motivação para se criar uma agência reguladora independente seria justamente para garantir a qualidade da educação superior privada, cuja missão de garantir padrões mínimos se encontra sob a responsabilidade constitucional do Estado, como condicionante para atuação em regime de livre iniciativa⁵.

No livro *Educação superior privada: novo modelo regulatório*, Leonardo Mira indica que agentes privados podem vir a investir no setor de educação superior desde que seus objetivos estejam condicionados na atuação

³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil. Reviews of National Policies for Education*, Paris, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>>. Página 17. Acesso em: 17 de março de 2024.

⁴ VILELA, Danilo Vieira. *A Regulação e a Viabilidade de uma Agência Reguladora para o Ensino Superior no Brasil*. Revista do Direito Público, Londrina, v.11, n.3, p.80-112, dez.2016. Pág. 107.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil: “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

com qualidade aferida pelo poder público, segundo estabelecido nos ditames constitucionais⁶. Entre as conformações de direcionamento do setor aplicadas aos agentes privados, esta seria a que carrega maior relevância, destacadamente se considerarmos os objetivos públicos para sua promoção.

1.1 BUSCA POR RESPOSTAS NA LITERATURA

Frente a todo esse debate, para entender a escolha regulatória por um caminho onde se verifique ser uma agência independente uma boa opção para fins de garantia da qualidade da educação superior privada, se faz necessária a compreensão da teoria da regulação econômica. São diversos os autores que estudam tal teoria, entre os quais há pontos de convergência no que diz respeito aos requisitos para a implementação de uma agência reguladora independente, bem como nos potenciais riscos que devem ser considerados e mitigados em sua adoção.

Como problema de pesquisa, se faz necessário entender quais são esses requisitos e riscos para que a agência reguladora seja realmente independente. Essa é uma medida essencial para que se possa verificar nas discussões acerca da sua criação se esses fatores estão sendo considerados, bem como orientar os promotores de políticas públicas na sua possível execução.

Dito isso, este texto parte da hipótese de que alguns requisitos para a criação de uma agência reguladora independente para a educação superior privada não estão sendo considerados, e apontá-los de forma acadêmica se faz necessário para colaborar com a escolha por políticas públicas que avaliem de forma substantiva a qualidade da educação superior privada. Assim, os achados desta pesquisa poderão, em se confirmando a hipótese, permitir que uma



⁶ MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 15/16.

base acadêmica esteja disponível para o direcionamento dos debates e a implementação da política pública.

Para responder às questões apontadas nesta pesquisa foi realizada uma ampla análise da literatura sobre teoria da regulação com o objetivo de compreender o que seria uma boa regulação⁷ e quais são os requisitos para se fazer a escolha na adoção de um modelo regulatório. Também foram considerados os riscos apontados pela referida literatura e como podem ser contingenciados para que seus efeitos se distanciem na hipótese de adoção da escolha regulatória. Em um segundo momento, a pesquisa busca apresentar os principais direcionadores nacionais e internacionais sobre o tema.

Na sequência, é feita a verificação se os requisitos para uma agência reguladora independente foram considerados no Projeto de Lei do INSAES e quais poderiam ser endereçados na hipótese de não se fazerem presentes.

2. REQUISITOS PARA UMA BOA REGULAÇÃO

A escolha regulatória é uma missão que se deve fazer mediante a situação fática encontrada no setor regulado, sobretudo considerando o equilíbrio de atores para o atingimento dos objetivos públicos perseguidos. A ação pública direcionada a determinada finalidade deve ser eficiente na medida em que alcança objetivos públicos definidos com o direcionamento da vontade privada na consecução desses objetivos.

Darren Sinclair, professor e pesquisador da Universidade de Canberra (Austrália), defende que legisladores devem construir soluções regulatórias em função das circunstâncias encontradas no ambiente

⁷ Na linha do que se entende por uma regulação excelente: “*Excellent regulatory judgement call for choosing the right regulatory and supervisory tools to solve problems, informed by relevant information. The mix of mission, information, resources, and judgement lead to actions taken by an excellent regulator to drive positive change.*” METZENBAUM, Shelley H. VASISHT, Gaurav. *What Makes a Regulator Excellent? Mission, funding, information, and judgement.* In COGLIANESE, Cary. *Achieving Regulatory Excellence.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2017. Page: 162.

regulado em questão⁸. Portanto, é necessário entender se os debates sobre a adoção de uma agência reguladora para a educação superior privada estão alinhados com os objetivos regulatórios e se, na sua adoção, estariam protegidos os valores que garantem uma atuação independente.



Na busca para compreender se essa escolha seria uma boa medida e se o esforço de debate sobre essa possibilidade é justificado, buscou-se inspiração na forma como foi abordada a possibilidade de adoção de um regime de autorregulação para o setor privado de educação superior em estudo conduzido por Mira⁹.

O autor se fundamentou em Baldwin, Cave e Lodge¹⁰ que estabeleceram uma verificação de parâmetros de avaliação para apontar se a autorregulação seria razoável e se valeria uma discussão pública sobre ela. Neste sentido, eles apresentaram cinco critérios para uma boa regulação, a saber: i) *expertise*; ii) eficiência; iii) mandato; iv) *accountability*; e v) devido processo.

2.1 EXPERTISE

A *expertise* está entre os motivos que direcionam a escolha regulatória de se criar uma agência reguladora para determinado setor. Essa escolha parte da premissa de que *experts* em setores que exigem conhecimento

⁸ SINCLAIR, Darren. *Self-regulation versus command and control? Beyond false dichotomies*. Law & Policy, v. 19, n. 4, p. 552, 1997.

⁹ MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 112/133.

¹⁰ As dimensões são apresentadas no capítulo 3 da obra: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.



técnico e específico¹¹ estariam mais capacitados a tomarem decisões de cunho técnico em situações de incerteza ou informações incompletas e imprecisas. As agências reguladoras são comumente adotadas em setores onde se requer uma alta tecnicidade, como os de infraestrutura, financeiro, petróleo, aviação, medicamentos e saúde.

A princípio, é comum se pensar que no setor privado de educação superior não estaríamos diante de questões que exigem alto conhecimento técnico no sentido científico, mas sim de verificações socioeconômicas resultantes da aplicação

da educação superior na vida dos alunos, das instituições na sociedade e na promoção de políticas públicas.

Por outro lado, há notícias de situações em que a atuação do MEC não foi suficiente para sanar questões eminentemente técnicas, como no caso relacionado à concentração, por meio de aquisição de entidade mantida, quando o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi chamado a se manifestar em processo de transferência de mantença

¹¹ Neste ponto rememoramos os ensinamentos acerca das capacidades institucionais por meio dos requisitos apresentados por Fernando Leal e Diego Arguelhes: “As premissas são: (i) considerar que algum grau de especialização funcional em prol de fins constitucionais comuns é um pressuposto normativo da separação de poderes; (ii) considerar que toda tentativa, por qualquer instituição, de atingir esses fins comuns é potencialmente falível, estando sujeita a graus variados (mas nunca iguais a zero) de erros e incertezas; (iii) a análise de diferentes alternativas de decisão deve se dar de acordo com suas possíveis consequências para a promoção de um mesmo valor ou objetivo.” LEAL, Fernando. ARGUELHES, Diego Werneck. *O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo*. Direito, Estado e Sociedade. n.38 p. 6 a 50 jan/jun 2011. Pág. 11.

entre grandes grupos educacionais, como apontado por Eneida Cardoso de Brito Corrêa.¹²

Há um clamor por se analisar a qualidade das instituições de educação superior por um enfoque no qual se perceba de forma mais clara os resultados da educação na vida do aluno, da instituição, das empresas e da sociedade como um todo. Nesta linha, verifica-se uma visão plural e multifacetada, proveniente dos diversos atores do setor, para medir a qualidade da educação, o que, em última análise, está alinhado com as justificativas para a potencial criação de uma instituição capaz de aferir a qualidade das IESPr de forma mais substantiva, o que não corresponde à conclusão de que seria, necessariamente, uma agência reguladora para a educação superior privada.¹³

Além disso, o próprio MEC afirma “não ter perna”¹⁴ suficiente para conduzir o processo de aferição da qualidade dos cursos superiores, isso nos padrões atualmente estabelecidos, cuja discussão é a de que não são eficazes para delimitar bem o que seria qualidade. Assim, caminhar em direção à uma verificação mais efetiva deveria, em tese, resultar na divisão dessa responsabilidade com o setor regulado, por meio de espaços maiores para uma metarregulação, ou incorrer na injeção de mais recursos para ampliar o processo de verificação.

¹² “A falta de experiência do MEC, com a temática, implicou na oitiva do CADE em alguns processos de transferência de manutenção, mesmo sem previsão legal, criando uma espécie de vácuo regulatório, pois o CADE é uma autarquia federal reguladora com a missão de zelar pela livre concorrência no mercado, que investiga e, em última instância decide, pois é uma espécie de Tribunal, sobre matéria concorrencial, não tendo nenhuma vinculação com a questão educacional.” (CORRÊA, Eneida Cardoso de Britto. *Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios*. 2015. Dissertação (Mestrado) – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2015. p. 41).

¹³ Em outro estudo sobre o tema de escolhas regulatórias para verificação de qualidade da educação superior em dimensões mais abrangentes foi proposta a criação de Entidades Certificadoras da Qualidade da Educação Superior por meios de órgãos autorreguladores privados, o que pode ser melhor entendido em MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1.

¹⁴ <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-10/mec-quer-criar-agencia-reguladora-do-ensino-superior>>. Acesso em 17 de março de 2024.

Esses efeitos partem da assertiva de que o MEC vem conduzindo processos sobrepostos¹⁵ em todo o setor regulado e parece justificar que, como afirmou Mira, “conhecer a atividade de forma sensível e acompanhar a evolução do setor educacional e das profissões cujos cursos universitários têm a missão de inserir seus alunos, requer uma *expertise* que não parece ser possível ao agente público avaliador obter e manter atualizada sem incorrer em custos muito altos”.¹⁶

Em sentido contrário à necessidade de *expertise* técnica para se estabelecer uma agência reguladora, a ideia que Baldwin, Cave e Lodge trazem é a de que o risco de se ter o conhecimento técnico-profissional em uma agência reguladora é que, inicialmente, esses técnicos ingressariam na agência em função de seus conhecimentos, mas a sua permanência no órgão regulador os afastaria das atividades do dia a dia dos regulados, acarretando em um afastamento da evolução desses conhecimentos.¹⁷

Assim, no que se relaciona com a dimensão da *expertise*, parece não haver motivos conformadores para a escolha por uma agência reguladora para a educação superior privada. Isso ocorre frente às características do setor e pela especialidade técnica que poderia ser útil para aprimorar os processos de aferição da qualidade por meio da implantação de indicadores e procedimentos mais completos e substantivos.

Conclui-se, portanto, que dimensão não é exatamente assertiva em apontar para essa direção, mas também não faz grandes óbices em fomentar esse debate, se o que estiver em discussão for realmente uma agência reguladora independente.

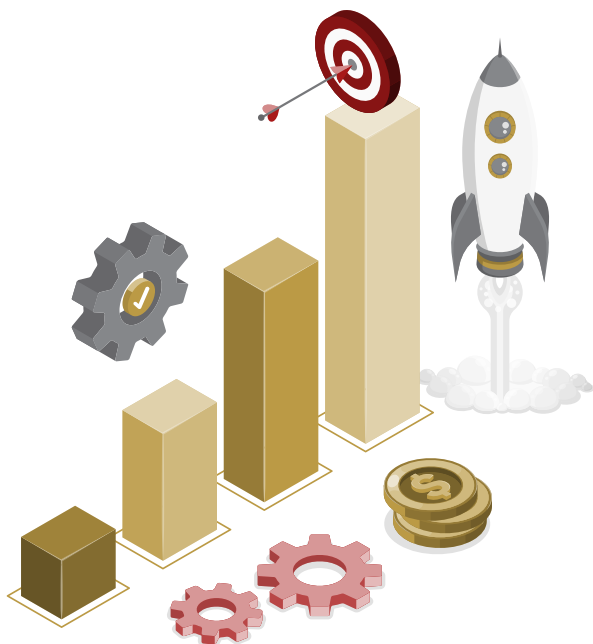
¹⁵ “Em princípio, tantos atores governamentais, possivelmente, aspecto estrutural, histórico e cultural do Ministério, sugerem uma certa dificuldade de articulação, coordenação e excesso de normatização, e, por consequência, uma gestão da ES Privada burocratizada com sobreposições de papéis, e sem estratégia definida, pois os temas regulatórios, cada vez mais complexos, além de especialização dos operadores, exigem setorização, administrativização e consensualização, entre outros.” (CORRÊA, Eneida Cardoso de Britto. *Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios*. 2015. Dissertação (Mestrado) – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2015. p. 89).

¹⁶ MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 115.

¹⁷ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

2.2 EFICIÊNCIA

A dimensão da eficiência proposta por Baldwin, Cave e Lodge nos remete à verificação acerca de duas tensões que se relacionam com a escolha regulatória: a) a relação de custo-benefício na escolha por uma agência reguladora; e b) no emprego de recursos públicos para a criação e a manutenção da uma agência reguladora independente, no sentido de se empregar recursos financeiros de pessoal e infraestrutura partindo de um modelo vigente que não promove direitos fundamentais prestacionais¹⁸ como a educação superior. Os autores afirmam que “a extensão de um conflito entre eficiência e objetivos sociais ou distributivos pode, por si só, ser uma questão controversa”.¹⁹



Ambas as tensões estão interligadas. Se de um lado há a necessidade de verificar se uma potencial agência reguladora traria melhor custo-benefício em relação ao modelo vigente, e na consideração de outras opções regulatórias – por exemplo, como a criação de entidades de autorregulação pelo próprio setor privado, conforme defende Mira –,

¹⁸ Sobre direitos fundamentais prestacionais ver: SARLET, Ingo Wolfgang. *Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, BA, v. 1, n. 1, p. 15, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 fev. 2021; e, SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

¹⁹ Tradução livre de: “The extent of a conflict between efficiency and social or distributional objectives may itself be a matter of dispute.” (BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 31).

a utilização de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) parece fazer sentido antes de se seguir nesta direção.²⁰

Por outro lado, tem-se o fato de que o modelo vigente não parece ser capaz de dar conta da necessária verificação da qualidade na escala para a qual o país se encontra comprometido no que diz respeito ao ingresso de novos alunos nos bancos universitários.



O Brasil está próximo de estabelecer as novas metas do Plano Nacional da Educação (2024-2034). É de conhecimento geral que as metas do atual plano, no que diz respeito ao aumento da taxa líquida de estudantes e da taxa bruta na educação superior, não são alcançáveis ou mesmo não foram bem dimensionadas. Esses fatores parecem ser determinantes para direcionar a vontade dos agentes do setor, sobretudo os agentes públicos a cargo das políticas públicas necessárias ao progresso da educação superior, na busca de escolhas regulatórias que facilitem o atingimento dos objetivos nacionais da educação, principalmente balizados pelos direcionamentos constitucionais que conformam a atuação privada no setor na

moldura da “tutela e a promoção de direitos sociais, a livre iniciativa, a busca pela qualidade da educação, o reconhecimento e a proteção da autonomia universitária”.²¹

²⁰ Vale neste ponto considerar o argumento de Fernando Leal quando fala sobre a importância da AIR. “O fundamento dessa necessidade está na associação entre a (i) complexidade do momento presente da decisão, (ii) o aumento da incerteza projetável no futuro sobre o que é passível de ser conhecido e antecipável, (iii) a dificuldade de estabilizar, como legado do passado, os produtos do processo decisório e, como constante, (iv) o dever de justificar decisões.” LEAL, Fernando. *Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais?* Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 9, nº 3 p.312-348, 2019. Pág. 316.

²¹ MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 24.

Ainda em se tratando da dimensão da eficiência na escolha regulatória por uma agência reguladora para a educação superior privada, pode-se considerar pontos para a melhoria do cenário acerca da burocracia regulatória para a educação superior, explica-se: hoje, os atores que atuam no setor da educação superior estão sujeitos a milhares de atos regulatórios emanados pelo MEC e suas agências administrativas. Uma agência reguladora responsável por conduzir os processos de supervisão e aferição da qualidade da educação superior em IESPr poderia concentrar esses atos em um só agente, com potencial emprego de economia no processo de acompanhamento, atendimento e monitoramento da regulação.



Uma agência independente, em relação à dimensão da eficiência, poderia também, em tese, ampliar a participação dos setores regulados, mas sem qualquer pressão exercida por um agente específico com poder de interferência. Isso, por exemplo, ocorre em razão de toda a regulação da educação superior privada estar subjugada ao MEC, que é braço do Poder Executivo Federal. Com a adoção do modelo de agência regulatória independente, ao tempo em que seria ampliado o debate sobre condutas adotadas no seio da agência, não se teria a alternância relacionada às modificações de governos e políticas, tornando as medidas regulatórias políticas de Estado, e não necessariamente políticas de governo.

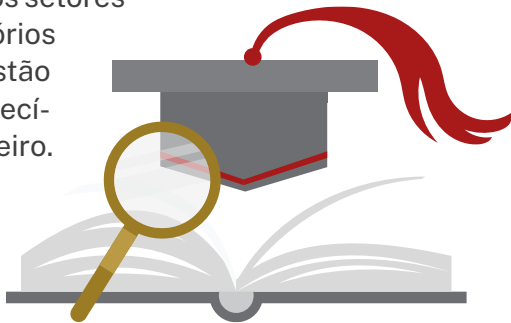
Por fim, na dimensão da eficiência, ainda que se obtenha dos agentes regulados parte dos recursos necessários para que a agência seja criada e opere com independência, a sua criação deve superar a percepção de que o poder público não dá conta sozinho de alcançar os objetivos regulatórios para a educação superior, principalmente a aferição da qualidade em caráter substantivo dos cursos de graduação das IESPr. Em segundo lugar, deve-se cogitar outras escolhas regulatórias que não a agência, verificando se essas outras possibilidades não resultariam em melhor custo-benefício para o atingimento dos objetivos estatais relacionados à educação superior.

2.3 MANDATO

Analisando a dimensão do mandato, em seu livro Mira define que uma boa escolha regulatória por este aspecto passaria, necessariamente, pelo “sopesamento entre os indicadores que demonstram como a qualidade da educação vem sendo alcançada atualmente e de que forma o estabelecimento do novo regime poderia indicar a melhoria desse objetivo de prestação de educação superior com qualidade”.²²

O próprio MEC, órgão regulador – junto com suas agências administrativas – responsável por conduzir todo o processo de verificação da qualidade, aponta que precisa ampliar sua capacidade para cumprir essa missão constitucionalmente estabelecida ao poder público. Dado que o Congresso Nacional percebe que, apesar de estabelecidos, os objetivos não foram alcançados por meio das escolhas regulatórias implementadas, surge a possibilidade de se requisitar o necessário apoio popular para a aplicação de novas medidas e a potencial utilização de outras escolhas regulatórias.²³

Ponto é que, diferentemente de outros setores econômicos, os objetivos regulatórios para a educação superior privada estão dispostos em textos normativos específicos do ordenamento jurídico brasileiro. A principal condição para a atuação em liberdade de iniciativa das IESPr está justamente no alicerce de fornecer educação com qualidade. Entretanto, o principal con-



²² MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 123.

²³ Essas conclusões foram obtidas a partir da afirmação de que “*This criterion suggests that regulatory action deserves support when it is authorized by Parliament, the fountain of democratic authority. If the people, through Parliament, have instructed certain regulators to achieve result X, and those regulators can point to their having produced result X, then they are in a position to claim public support.*” (BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 27).”

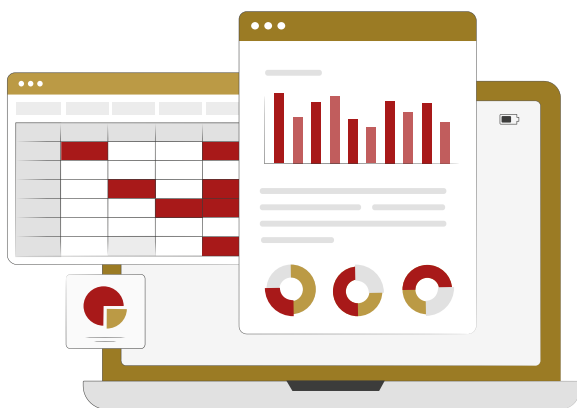
dutor dessa verificação vem pedindo por novas implementações regulatórias que colaborem para o atingimento dessa obrigação. “Conjugar o resultado da educação superior nacional com os objetivos almejados [e estatuidos via PNE] pode gerar a prospecção de que ajustes regulatórios, do ponto de vista da dimensão do mandato, podem ser úteis para justificar a aspiração de apoio popular das medidas colocadas em prática.”²⁴

Apesar de, aparentemente, existir a possibilidade de clamar o apoio popular para fins de se fazer novas escolhas regulatórias em relação à educação superior, não se aponta uma direção específica.

A testagem em relação às dimensões da *expertise* e da eficiência devem ser relevantes para apontar as possibilidades regulatórias sobre a mesa para, então, por meio do apoio invocado frente ao não atingimento dos objetivos para o setor, caminhar em direção às escolhas regulatórias pertinentes. Isso significa dizer que a dimensão do mandato está mais relacionada com a necessidade de apoio em função de resultados existentes e não alcançados do que propriamente com a escolha regulatória que deve ser feita.

2.4 ACCOUNTABILITY

Para se considerar uma agência reguladora independente como boa escolha regulatória do ponto de vista da dimensão da *accountability* deve-se ter uma real percepção sobre a sua aderência no plano de implementação. Segundo Julia Black, diretora de Inovação Estratégica e professora de Direito da *London School of Economics and Political Science* (Inglaterra), entender as dinâmi-



²⁴ MIRA, Leonardo de Castro. *Educação superior privada: novo modelo regulatório*. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. Pág. 124.

cas das relações de legitimidade e *accountability*²⁵ são pré-requisito para essa decisão.²⁶

A literatura sobre teoria da regulação relaciona a dimensão da *accountability* ao risco de captura²⁷ regulatória do regulador face à

²⁵ A título utilitário, apresenta-se algumas conceituações e contextualizações acerca do que se entende por *accountability*: BOVENS, Mark. *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*. European Governance Papers (EUROGOV), n. C-06-01, p. 9, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021. “At its core, accountability is a particular type of relationship between different actors in which one gives account and another has the power or authority to impose consequences as a result.” e “In other words, for A to be accountable to B means that A agrees to external scrutiny by or on behalf of B (gives account to B) and that B’s response will make a ‘practical difference’ to the conduct of A, either retrospectively, prospectively or both”.

BLACK, Julia. *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 2/2008. p. 24. “How we decide to think about accountability arrangements depends on fundamental views: about the capacity of individuals to make informed choices; about the complexity of particular regulatory activities; and about the effectiveness of particular accountability strategies in specific settings”.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 355.

²⁶ “We can then begin to understand the dynamics of legitimacy and accountability relationships, a necessary pre-requisite for any attempts to try to develop new relationships or alter existing ones.” (BLACK, Julia. *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 2/2008. p. 14).

²⁷ Para uma conceituação de captura regulatória: “The concept of ‘capture’ in all its contexts usually requires three defining elements in addition to private control over an area of public decision making and/or performance in order to be recognized as capture: (1) essentiality and/or generality of the benefit, (2) stability or persistence of provision of the benefit, and (3) the public provision of defensive measures or actions that entrench the benefits against actual or potential challenges; such defenses can include the employment of institutional structures or processes that steeply increase the costs of detecting and/or intervening to oppose provision of those sequestered benefits.”

MITNICK, Barry M. *Capturing “capture”: definition and mechanisms*. In: LEVI-FAUR, David. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 35); “Capture implies conflict, and regulatory capture implies that the regulated firms have, as it were, made war on the regulatory agency and won the war, turning the agency into their vassal. That at any rate is how I understand the concept.”

POSNER, Richard A. *The concept of regulatory capture. A short, inglorious history*. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 49.

atuação de grupos de interesse em relação ao modelo que se pretende implementar. O setor da educação superior tem diversos atores com potencial de atuar na conformação de seus interesses perante o agente regulador, entretanto, o estabelecimento de uma agência reguladora independente pode vir a mitigar essa atuação. Veremos oportunamente neste estudo o que denomina uma agência reguladora independente e que dimensões precisam ser abordadas para que essa independência seja tão substancial quanto possível.

O que vale ainda mencionar nesta dimensão é que, apesar de a literatura clássica apontar que a regulação é sempre criada para favorecer grupos de interesses²⁸ ou que agentes promotores de políticas públicas por meio de escolhas regulatórias estariam mais interessados em compatibilizar seus interesses e agiriam para maximizar seus ganhos políticos²⁹, critérios como recursos adequados, mandato para seus dirigentes, transparência e prestação de contas, competência técnica, flexibilidade e participação das partes interessadas é o que vai, de fato, garantir a atuação de uma agência de forma a suportar a *accountability* necessária para a sua adoção.



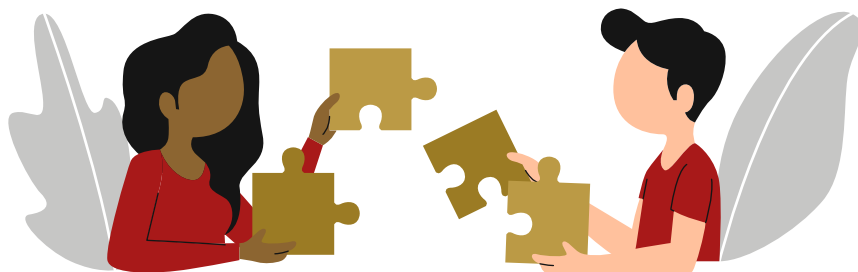
²⁸ STIGLER, George J. *Teoria da regulação econômica*. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 31-55. (Coleção Capitalismo & Democracia), e BECKER, Gary S. *A Theory of Competition Among Pressure Groups Political Influence*. *The Quarterly Journal of Economics*, v.10, n. 3, p. 371-400, August 1983.

²⁹ POSNER, Richard A. *Theories of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003113>>, julho 2023.

2.5 DEVIDO PROCESSO

Na dimensão do devido processo há o entendimento de que a participação é fundamental para que determinada escolha regulatória seja considerada boa. Como afirma Maria Helena Magalhães de Castro, professora associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), “o Estado e a sua burocracia, sozinhos, provavelmente não chegarão às políticas mais adequadas, muito menos a implementá-las”.³⁰

Para que possa ser entendida como boa escolha regulatória, a medida deve ser objeto de amplo debate entre todo o setor regulado e seus atores. No setor da educação superior são diversas as partes envolvidas. Se pensarmos em camadas, na primeira estão os alunos, destinatários de todo o direito relacionado à promoção de educação em livre iniciativa, aquele que vai receber a educação e aplicá-la em seu benefício e em benefício daqueles com quem trabalha, de sua família, de sua cidade, seu estado, seu país e até mesmo do mundo.



Há ainda as IESPr, que receberão os alunos e compartilharão os efeitos da educação promovida com eles com a sociedade, com o mundo empresarial, com o mundo científico, com o contexto no qual está inserida, com a área do conhecimento em que atua, em contextos que podem ir muito além do local onde está inserida. Outra parte essencial são os professores, fundamentais no processo educacional, sem os quais não seria possível propagar o conhecimento e desenvolver as capacidades dos alunos e das próprias instituições. Além desses atores mais diretos, há ainda uma gama

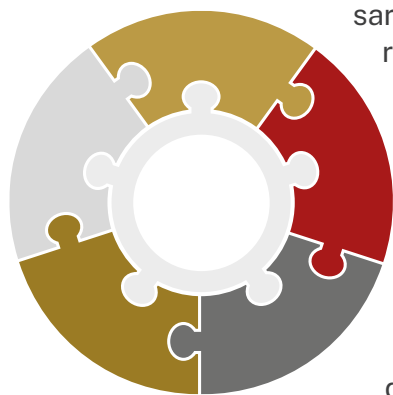
³⁰ CASTRO, Maria Helena Magalhães. *Estado e mercado na regulação da educação superior*. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Ed.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 266.

de agentes interessados na educação, desde empresas, entidades de pesquisa, entidades representantes de diversos desses atores, governos.

Na dimensão do devido processo, a participação na definição das escolhas regulatórias é essencial para que ela seja considerada boa e possa ser aplicada. Escolher a adoção de uma agência reguladora para a educação superior privada deve passar por amplo processo de debate entre todos os atores interessados no setor, de forma que essa escolha se justifique e possa aderir ao rol das boas medidas que podem ser tomadas para determinado setor.

2.6 AS CINCO DIMENSÕES

A partir das cinco dimensões de Baldwin, Cave e Lodge para uma boa escolha regulatória (*expertise*; eficiência; mandato; *accountability*; e devido processo), verifica-se que as dimensões serão mais ou menos aderentes de acordo com a existência de indicativos que as justifique ou não.



Apesar de as dimensões não apontarem necessariamente na direção da criação de uma agência reguladora para a educação superior privada, considerando a possibilidade de que esse cenário se concretize, na próxima seção deste texto serão analisados os requisitos presentes na literatura para garantir maior independência da agência reguladora, de forma a mitigar as hipóteses de captura regulatória e permitir sua atuação na equalização das assimetrias do setor no que diz respeito à supervisão da qualidade da educação superior fornecida por IESPr.

3. INDICADORES PARA UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE

Ao se pensar em um modelo para medir a independência de uma agência reguladora, buscou-se inicialmente a literatura sobre o tema³¹. Autores tradicionais como Stilger³², Peltzman³³, Posner³⁴, Becker³⁵ e Croley³⁶ contribuíram em grande escala para delimitar indicadores do que poderia apontar maior ou menor independência de uma agência reguladora a partir de suas teorias sobre a regulação econômica. A noção de captura e de que a regulação é feita para contemplar os interesses de agentes regulados ou dos promotores de políticas públicas se faz presente nessas teorias e deve ser considerada em maior ou menor escala quando se busca entender o quão próximo estaria uma agência reguladora de ser considerada independente.

31 Alexandre Santos Aragão afirma que só podem ser consideradas agências reguladoras independentes “as autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias” ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 281.

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

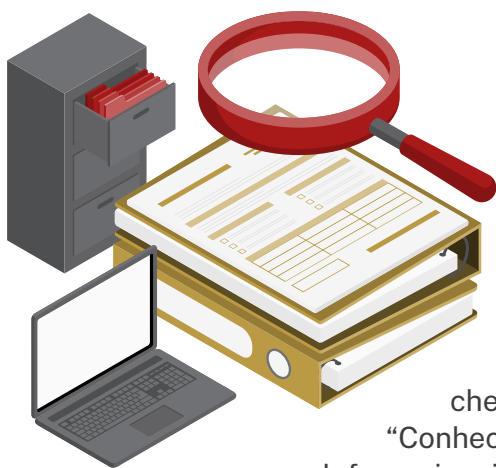
33 PELTZMAN, Sam. *A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação*. In: LESSA, Paulo Todescan (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 85-126. (Coleção Capitalismo & Democracia).

34 POSNER, Richard A. *Theories of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003113.26>>, julho 2023.

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

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

Na literatura nacional, autores como Floriano de Azevedo Marques Neto³⁷, Alexandre Aragão³⁸ e Sérgio Guerra³⁹ também tratam deste tema de forma profunda. Muito se escreveu no Brasil antes e depois da [Lei nº 13.848](#), de 25 de junho de 2019, que dispôs sobre as agências reguladoras.



Na busca por indicadores que pudessem apontar maior ou menor independência das agências reguladoras, de forma a estabelecer critérios objetivos e formais que pudessem ser úteis no direcionamento de um projeto de lei para a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada,

chegou-se ao grupo de pesquisas “Conhecendo as Agências Reguladoras Infranacionais”, estabelecido no âmbito do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD) da Regulação da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio.

Liderado pelo professor e pesquisador Eduardo Jordão, o grupo chegou a resultados que estão em vias de publicação. Entre eles, há um bom modelo para essa verificação, que será utilizado como referência e se buscará reproduzir neste trabalho.

O modelo teórico criado pelo grupo de pesquisa buscou estabelecer critérios para identificar a maturidade institucional das agências reguladoras estaduais por meio da experiência no âmbito da prática das agências reguladoras federais e nas melhores práticas recomendadas

³⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação econômica e suas modulações*. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 28, p. 27-42, out./dez. 2009.

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

³⁹ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2012.

pelas organizações internacionais. A partir daí, foi concebido um modelo teórico ideal para as agências reguladoras.

Esse modelo teórico é composto por três dimensões: i) autonomia institucional; ii) governança; e iii) neutralidade política. Para cada dimensão foram atribuídas propriedades formais específicas que poderão ser verificadas nos atos normativos de criação das agências reguladoras.

3.1 AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia institucional procura medir se a entidade tem independência do ponto de vista de estar distante das diversas partes interessadas na sua atuação, podendo citar entre elas os grupos de interesse compostos pelo poder público, pelo setor regulado e pelos usuários dos serviços regulados.

Ela é subdividida em: a1) autonomia administrativa, a2) autonomia financeira, a3) autonomia técnica, a4) autonomia patrimonial; b) taxa de regulação; c) competência normativa; e d) delegação de atribuições próprias de Poder Concedente, subdivididas em d1) previsão de poder sancionatório e d2) previsão de poder para celebrar TAC. Adicionalmente,

identificou-se o e) grau de vinculação ou não à Procuradoria Geral do respectivo ente federativo por meio da verificação em seu ato normativo quanto à:

- e1) previsão legal de assessoria própria, e2) nomeação de assessores-procuradores e e3) presença de algum procurador do ente federativo no corpo jurídico da agência reguladora.



3.2 GOVERNANÇA

A governança vai medir se a entidade se preocupa com a utilização de boas práticas recomendadas pela literatura. O grupo de pesquisa apontou que existe uma tendência de procedimentalização dos processos decisórios dos órgãos reguladores decorrente da relação complexa entre os órgãos e a sociedade. Um dos exemplos citados pelo grupo é a obrigatoriedade de realização de AIR prevista na Lei Geral das Agências e da realização de consulta pública.

Entre as propriedades selecionadas pelo grupo de pesquisa, estão: a) ouvidoria, subdividida em a1) possui ouvidoria e a2) ouvidor tem mandato fixo; b) programa de integridade; c) participação social; d) agenda regulatória; e e) análise de impacto regulatório. Esses indicadores serão objeto de busca no ato de criação da agência reguladora para se medir a dimensão que trata de governança.

3.3 NEUTRALIDADE POLÍTICA

A dimensão desenhada pelo grupo diz respeito ao isolamento da agência na arena política, circunstância que visa garantir a atuação técnica o que, em se tratando da educação superior, poderá conformar a escolha de políticas públicas na esteira das políticas de Estado e não nas políticas de governo que se alternam de acordo com o governante vigente.

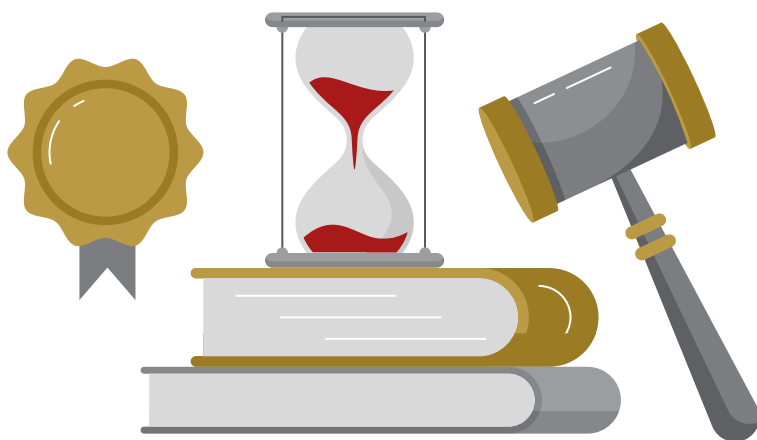
As propriedades selecionadas pelo grupo de pesquisa para esta dimensão foram: a) requisitos/impedimentos dos dirigentes, que se subdivide em a1) impedimento por atuação no setor, a2) impedimento por ocupar cargo político, a3) vedação de filiação partidária, a4) exigência de experiência prévia e a5) previsão de quarentena após mandato; b) processo de nomeação dos dirigentes, que se subdivide em b1) sabatina prévia pelo legislativo do ente federativo, b2) aprovação



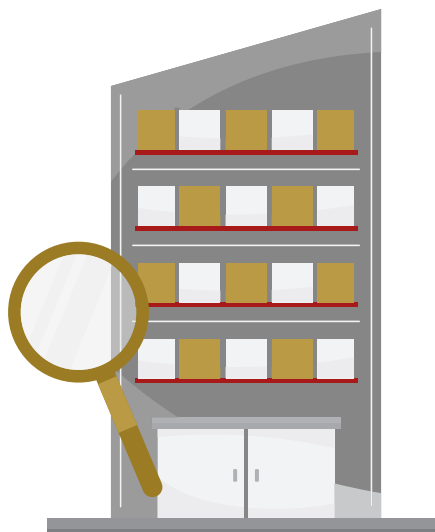
prévia do legislativo do ente federativo, b3) eleição interna do diretor-presidente, b4) não prevê indicação livre para mandatos provisórios; e c) garantias funcionais dos dirigentes, que se subdivide em c1) mandato por prazo determinado, c2) mandatos não-coincidentes entre diretores, c3) mandatos não-coincidentes com o chefe do executivo, c4) exoneração sob hipóteses pré-determinadas e c5) procedimento expresse de exoneração.

Os critérios apresentados pelo grupo de pesquisa “Conhecendo as Agências Reguladoras Infranacionais” produziram indicadores claros para serem observados nos atos de criação das agências reguladoras, de forma a poder orientar processos de amadurecimento de agências já existentes ou mesmo, como no caso do presente estudo, apresentar condições a serem implementadas nos atos legislativos que poderão criar a agência reguladora para a educação superior privada.

No próximo capítulo será verificado em que medida o Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação de Educação Superior (INSAES) e está em tramitação no Congresso Nacional, se aproxima dos indicadores aqui apresentados para que se tenha uma agência reguladora independente, de forma a responder à indagação sobre potenciais lacunas que precisem ser direcionadas quando da atualização do projeto de lei para servir de nascedouro da agência, se essa vier a ser a escolha regulatória a ser implementada para a educação superior privada.



4. PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA



Vimos até este ponto que a teoria da regulação apresenta caminhos que precisam ser trilhados para que promotores de políticas públicas criem uma agência reguladora independente. Em se tratando do setor em análise, ao se cogitar a criação de uma agência reguladora independente cotejou-se com a possibilidade de se atualizar o Projeto de Lei nº 4.372/2012 para adequá-lo ao que se espera de uma agência reguladora independente.

Assim, cumpre confrontar o PL de criação da Lei do INSAES para verificar sua aderência aos indicadores

apontados pelo grupo de pesquisa da FGV Direito – Rio, de forma a poder confirmar a hipótese de pesquisa e apontar o que os promotores de políticas públicas devem observar na atualização do projeto se, de fato, ele vier a servir de base para a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada.

Além disso, ainda que se opte por um projeto de lei inteiramente novo, é fundamental entender as dimensões que classificam uma agência como independente.

Como visto, o modelo teórico utilizado como base para a verificação é composto por três dimensões: i) autonomia institucional; ii) governança; e iii) neutralidade política. Para cada dimensão foram atribuídas propriedades formais específicas que poderão ser verificadas nos atos normativos de criação das agências reguladoras.

Assim, optou-se por elaborar uma planilha na qual se aponta na primeira coluna a dimensão ou subdimensão que está sendo medida; na segunda

coluna a existência de uma segunda subdimensão; na terceira coluna a informação sobre se a menção àquela medida está presente no projeto de lei; e na quarta coluna a referência ao artigo do projeto de lei relacionado à dimensão. A análise tem aspecto formal, mas com uma consolidada base teórica que aponta a sua relevância para fins de aferição da independência da agência reguladora.

A verificação da existência de indicadores presentes no projeto de lei mostrará êxitos em relação a sua adequação à moldura de agência reguladora independente. Por outro lado, a indicação de que alguma dimensão não está presente mostra potenciais pontos de aprimoramento que devem ser observados pelos promotores de políticas públicas.

Dimensão	Subdimensão	Subdimensão 2	Sim/Não	Referência (artigo)
Autonomia Institucional	Autonomia Administrativa		Sim	Artigo 1º
	Autonomia Financeira		Sim	Artigo 1º
	Autonomia Técnica		Sim	Artigo 7º, 8º, 9º
	Autonomia Patrimonial		Não	
	Taxa de Regulação		Sim	Artigo 5º, II, III
	Competência Normativa		Sim	Artigo 2º
	Delegação Própria do Poder Concedente	Poder Sancionatório		Sim
Poder para Celebrar TAC			Sim	Artigo 3º, VII

(continua)

(continuação)

Dimensão	Subdimensão	Subdimensão 2	Sim/Não	Referência (artigo)
Autonomia Institucional	Grau de Vinculação ou não à Procuradoria Geral	Assessoria Jurídica Própria	Não	
		Nomeação de Assessores/ Procuradores	Não	
		Procurador do Ente Federativo	Sim	
Governança	Ouvidoria	Sim/Não	Não	
		Se sim, ouvidor tem mandato fixo (Sim/Não)	Não	
	Programa de Integridade		Não	
	Participação Social		Não	
	Agenda Regulatória		Sim	Artigo 3º e incisos
	Realização de AIR		Não	

(continua)

(continuação)

Dimensão	Subdimensão	Subdimensão 2	Sim/Não	Referência (artigo)
Neutralidade Política	Requisitos/ Impedimentos dos Dirigentes	Impedimento por Atuação no Setor	Não	
		Impedimento por Ocupar Cargo Político	Não	
		Vedação de Filiação Partidária	Não	
		Exigência de Experiência Prévia	Não	
		Previsão de Quarentena Após Mandato	Não	
	Processo de Nomeação de Dirigentes	Sabatina Prévia pelo Legislativo	Não	
		Aprovação pelo Legislativo	Não	
		Eleição Interna do Diretor-presidente	Não	
		Não Prevê Indicação Livre para Mandatos Provisórios	Não	

(continua)

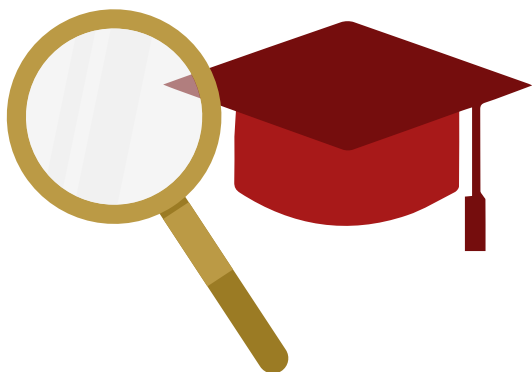
(continuação)

Dimensão	Subdimensão	Subdimensão 2	Sim/Não	Referência (artigo)
Neutralidade Política	Garantias Funcionais dos Dirigentes	Mandato por Prazo Determinado	Não	
		Mandatos Não Coincidentes entre Diretores com o Chefe do Executivo	Não	
		Exoneração sob Hipóteses Pré-determinadas	Não	
		Procedimento Expresso de Exoneração	Não	

Fonte: elaboração própria a partir do modelo apontado pelo grupo de pesquisa “Conhecendo as Agências Reguladoras Infranacionais” estabelecido no âmbito do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD) da Regulação da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio.

5. CONCLUSÃO

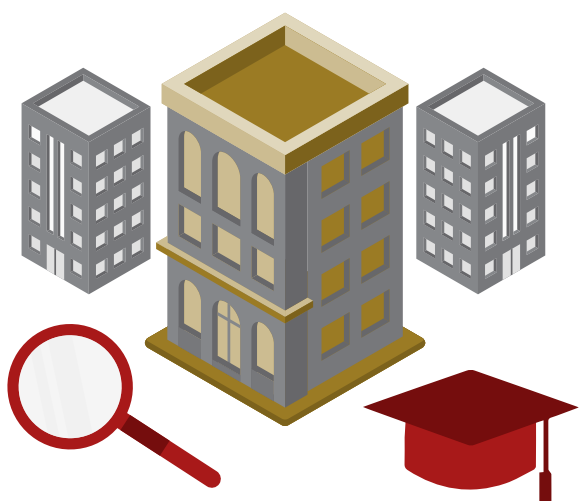
A presente pesquisa, por meio da literatura relacionada à teoria da regulação, demonstrou dimensões úteis para se reconhecer quando uma escolha regulatória pode ser boa e as justificativas para que se tenha um debate público sobre a sua implementação. Neste enfoque, a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada não apresentou consenso quanto a ser, de fato, uma boa medida para o contexto

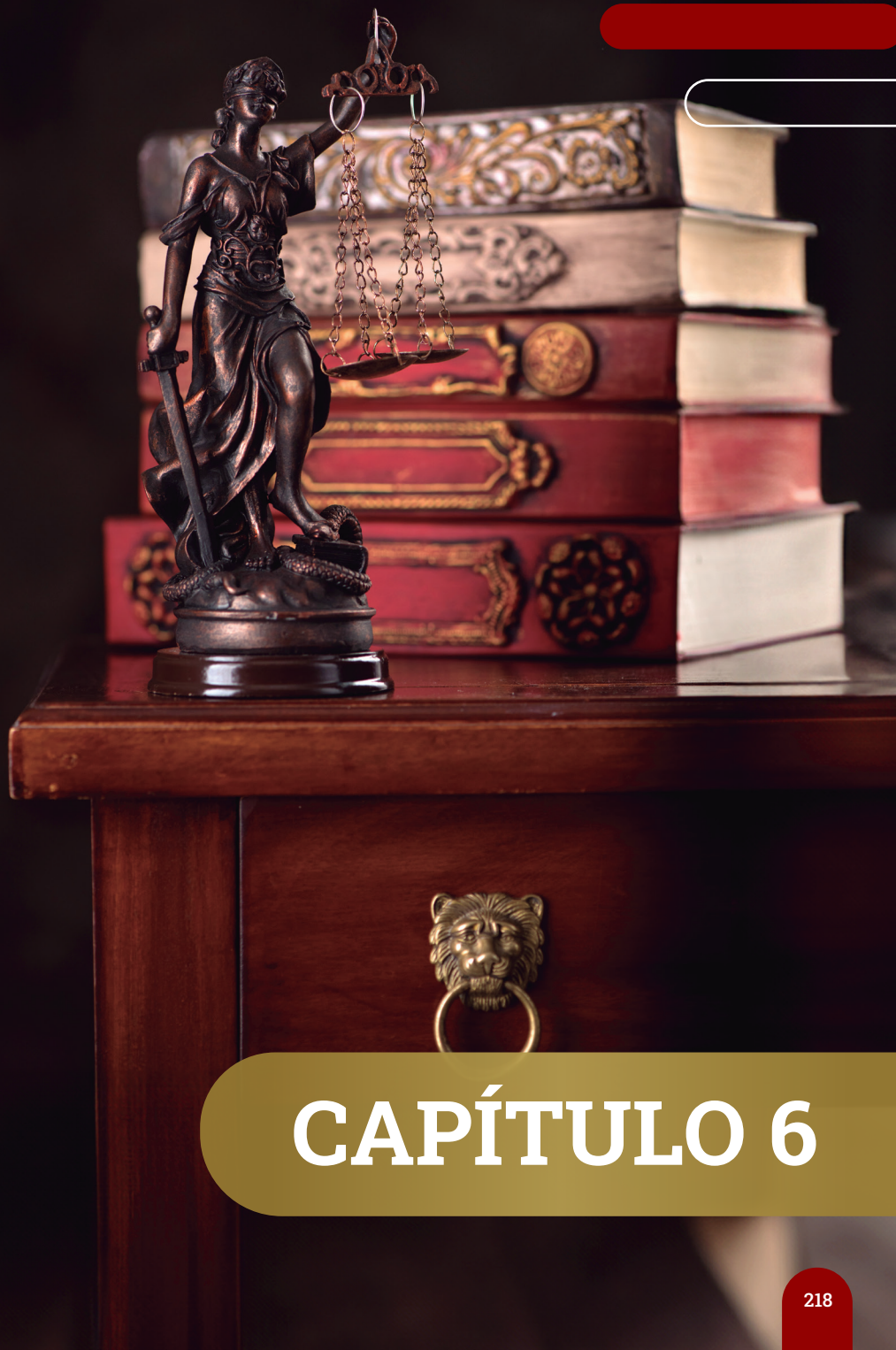


brasileiro. Entretanto, diante do dissenso nos indicadores para sua adoção e das acaloradas discussões acerca da sua criação, prosseguir com os debates e estudos de viabilidade se demonstra útil em razão do distanciamento do objetivo regulatório de se ter uma aferição da qualidade da educação superior privada mais substantiva e próxima da realidade.

Ainda que se cogite a criação de uma agência reguladora para a educação superior privada, o modelo de verificação para o reconhecimento de agências reguladoras mais independentes apresentado pelo grupo de pesquisa “Conhecendo as Agências Reguladoras Infranacionais” mos-

trou-se útil para confirmar a hipótese de que há pontos relacionados às agências reguladoras que não estão sendo considerados no projeto de lei do INSAES e que, em sua eventual atualização, deverão servir de base para que se tenha, na criação da agência, a adoção das melhores práticas reconhecidas nacionalmente e internacionalmente.





CAPÍTULO 6

PROPOSIÇÕES PARA UMA NOVA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Daniel Cavalcante Silva

Paulo César Chanan Silva

As discussões apresentadas ao longo desta publicação oferecem uma visão ampla e integrada do direito educacional, bem como consolidam princípios e diretrizes norteadoras para a formulação de proposições coerentes com a atual conjuntura brasileira, na qual as políticas educacionais do país passam por relevantes transformações, como o novo Plano Nacional de Educação (PNE), a renovação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o recente Plano Nacional de Pós-Graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Sendo assim, tomando como base os desafios, as possibilidades e as necessidades contempladas nos cinco capítulos anteriores, urge apresentar algumas considerações propositivas para o futuro da educação superior privada no Brasil.



1. APRENDIZAGEM SIGNIFICATIVA E CONTEXTUALIZADA DA EDUCAÇÃO

Para o estudante, a aprendizagem significativa e contextualizada é de vital importância, pois trata-se de um modelo pedagógico que visa integrar a teoria às práticas aplicadas, transformando o período formativo em uma experiência única e enriquecedora.

A integração da teoria com a prática, nesse contexto, retira o estudante do papel de consumidor de conteúdos estanques e o desloca para o mundo da compreensão plena, onde é possível a demonstração da aplicabilidade daquele conteúdo e sua importância no desenvolvimento de atividades profissionais relacionadas à graduação em curso.

Para a implementação com êxito desse modelo pedagógico, é crucial que as instituições: a) incentivem e promovam a colaboração entre professores e profissionais da área; b) proporcionem o desenvolvimento de experiências de aprendizagem prática e a utilização de tecnologias educacionais inovadoras; e c) trabalhem com currículos flexíveis para permitir a adaptação às necessidades específicas dos alunos e do mercado de trabalho.

Para fomentar essa abordagem, sugere-se, ainda, que os atos regulatórios estabeleçam uma abordagem pedagógica que conectem conhecimentos acadêmicos com desafios reais do mundo profissional, incentivando uma aprendizagem mais engajada e eficaz.



2. PROTAGONISMO DO ALUNO NO PROCESSO EDUCACIONAL

Trata-se de uma abordagem que coloca o estudante no centro do seu próprio aprendizado, retirando-o da posição de mero receptor passivo de conhecimento e tornando-o protagonista ativo da sua jornada educacional. Para tanto, é necessário, de fato, dar voz e autonomia aos estudantes, abrindo espaços legítimos para que expressem suas opiniões, interesses e necessidades, bem como participem ativamente das decisões relacionadas ao seu aprendizado.

Dentro dessa perspectiva, haverá a valorização da individualidade e a compreensão de que cada estudante tem um ritmo próprio de desenvolvimento e um estilo de aprendizagem. Nesse cenário, *skills* importantes para o desenvolvimento humano e profissional passam a ser cultivadas, como autonomia, responsabilidade, pensamento crítico, criatividade e colaboração. Ao assumir um papel ativo no seu próprio aprendizado, os estudantes aprendem a tomar decisões, resolver problemas e trabalhar de forma colaborativa com os colegas.

Para alcançar esse objetivo, as instituições precisam praticar, no desenvolvimento de seus currículos, metodologias ativas de ensino que envolvem os estudantes em atividades práticas, projetos de pesquisa, debates, discussões em grupo, entre outras formas de aprendizado interativo. Essas abordagens pedagógicas incentivam a participação ativa dos alunos, estimulando o pensamento crítico e a reflexão sobre o conteúdo estudado.



Nesse cenário, por outro flanco, o professor assume o papel de facilitador do aprendizado, ao invés de detentor absoluto do conhecimento. Ele passa a ser um guia, mentor e mediador, fornecendo orientação e apoio aos alunos conforme eles exploram novos conceitos e desenvolvem suas habilidades.

Enfim, colocar o aluno como protagonista da sua formação, com orientação do professor, adequa a formação aos desafios e oportunidades do século 21 que passa, inexoravelmente, por profissionais críticos, autônomos, abertos à inovações tecnológicas constantes e conhecedor da sua melhor forma de aprendizado.

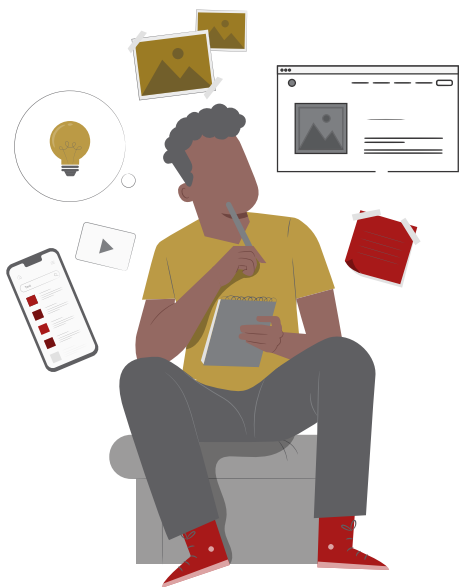
Dentro desse contexto, seria importante o desenvolvimento de um ato regulatório que objetive centrar o processo educativo no aluno, incentivando uma postura ativa no aprendizado e na construção do conhecimento, por meio de metodologias que favoreçam a interatividade e a personalização do ensino.

3. METODOLOGIAS DE ENSINO INOVADORAS E TECNOLOGIAS EMERGENTES

O cenário educacional vem sendo, dia a dia, mais impactado com tecnologias emergentes, exigindo das instituições metodologias de ensino cada vez mais inovadoras. Abordagens como ensino híbrido, aprendizagem baseada em projetos e sala de aula invertida estão ganhando destaque, oferecendo experiências de aprendizagem mais dinâmicas e envolventes.

Nesse contexto, o que vem se assistindo é a criação de ambientes de aprendizagem personalizados e acessíveis, com ferramentas como plataformas de aprendizagem online, realidade virtual, inteligência artificial e análise de dados integradas ao processo educacional, o que promove novas oportunidades na dinâmica de ensino e aprendizagem.

Primaz destacar que a tecnologia, por si só, não é suficiente para garantir o sucesso das metodologias inovadoras de ensino. Preparar professores e escolher tecnologias adaptadas à proposta pedagógica é essencial para o sucesso do caminho formativo.



Não se pode esquecer, ainda, de questões relacionadas à equidade e à inclusão no uso de tecnologias emergentes. Alunos têm níveis de acessibilidade e necessidades díspares, o que exige que a instituição busque garantir que as tecnologias sejam usadas de maneira a promover a igualdade de oportunidades para todos os alunos.

Ao apostar em metodologias de ensino inovadoras, incrementando tecnologias emergentes, com abordagem centrada no aluno, pode-se criar experiências de aprendizagem mais significativas, acessíveis e eficazes para todos. Propõe-se, dentro dessa dinâmica, fomentar um

modelo de regulação para poder moldar a adoção dessas tecnologias para garantir que elas sejam utilizadas de maneira ética e eficaz.

4. EDUCAÇÃO VERDE E SUSTENTABILIDADE

A educação verde e a sustentabilidade são pilares fundamentais para a construção de um futuro mais equilibrado e resistente. Nessa abordagem educacional, os alunos são incentivados a compreender os desafios ambientais enfrentados pelo planeta, como as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade e a poluição, e a explorar soluções inovadoras para enfrentar esses desafios.

Há, também, a possibilidade de a instituição promover atividades que tragam modelos de práticas sustentáveis, adotando-se medidas para reduzir o consumo de recursos naturais, minimizando-se a produção de resíduos e ultimando-se a conservação da natureza. Nessa linha, existe, ainda, a chance de que essas práticas extrapolem os muros da instituição, indo alcançar as comunidades onde os alunos residem e desenvolvem sua vida social.

No entanto, para que a educação verde e a sustentabilidade sejam eficazes, é necessário um compromisso contínuo por parte das instituições educacionais, dos governos e da sociedade como um todo. Isso inclui o investimento em recursos educacionais, o desenvolvimento profissional dos educadores e a criação de políticas que promovam a integração da sustentabilidade na educação em todos os níveis.



Propõe-se, portanto, o desenvolvimento de atos regulatórios que incentivem as IES a incorporarem práticas sustentáveis em suas operações e currículos. Isso inclui desde a gestão ambiental dos *campi* até a integração de conceitos de sustentabilidade nos programas de ensino, preparando os alunos para enfrentar e resolver questões ambientais globais e locais.

5. QUALIDADE E ACESSIBILIDADE

A busca pela qualidade e acessibilidade na educação superior é essencial, pois visa garantir oportunidades equitativas de aprendizado e desenvolvimento. A qualidade implica em oferecer programas acadêmicos robustos, atualizados e relevantes que, além de atenderem aos preceitos regulatórios, balizem a expectativa de qualidade do poder público em relação às ofertas privadas e preparem os alunos para os desafios do mercado de trabalho e da sociedade em constante evolução.



Pensar em qualidade para a educação superior é pensar em capacitação constante do corpo docente, atualização curricular em sintonia com as necessidades do mercado e infraestrutura propícia ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Por outro lado, qualidade é indissociável da acessibilidade. Para ter qualidade, é fundamental

que a educação seja acessível a todos, em grau de igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, sem discriminação socioeconômica, geográfica ou de qualquer outra natureza. Para tanto, é necessária a existência de políticas de inclusão, como bolsas de estudo, financiamento estudantil e programas de assistência e inserção de tecnologias aplicadas que garantam a todos, indistintamente, o acesso e a possibilidade de conclusão com sucesso do ensino superior.

Resumindo, é imperativo propor uma regulação para melhor atender às expectativas sociais e às exigências do mercado de trabalho, utilizando tecnologias inovadoras para melhorar a qualidade e a acessibilidade da educação superior.

6. GOVERNANÇA E AUTONOMIA

Atualmente, governança e autonomia estão no centro da discussão quando se pensa em instituição de educação superior privada.

A governança, representada por estruturas administrativas sólidas e transparentes, pressupõe a execução das atividades por profissionais capacitados, além de direção e supervisão que garantam o cumprimento de padrões de qualidade e o alinhamento com os objetivos institucionais. Outro fator positivo da governança é a busca pela conformidade com leis e regulamentos, mitigando riscos legais e éticos, o que traz confiança para a comunidade acadêmica e notoriedade institucional aos olhares sociais do seu entorno.



Já no que concerne à autonomia, é ela que permite que a instituição tenha flexibilidade para definir suas políticas acadêmicas, programas de estudo e estratégias de desenvolvimento, de acordo com suas necessidades e contextos específicos. Esse cenário é o que propicia mais rapidamente a inovação, a diversidade acadêmica e a capacidade de resposta às mudanças sociais e tecnológicas. No entanto, é essencial encontrar um equilíbrio entre governança e autonomia, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma participativa, transparente e responsável, e que os interesses da comunidade acadêmica e da sociedade sejam considerados.

Destarte, a combinação de governança e autonomia na educação superior promove a excelência acadêmica, a inovação e o desenvolvimento humano e social, com padrões éticos e legais preservados. A proposição seria focada no equilíbrio entre a autonomia das IES privadas e a regulamentação governamental, mostrando como a legislação apoia uma governança eficaz que alinha os interesses institucionais com as expectativas nacionais de qualidade e equidade educacional.

7. EQUIDADE, INCLUSÃO E DIVERSIDADE

Equidade, inclusão e diversidade são valores fundamentais que devem ser promovidos e praticados em todas as instituições de educação superior. A equidade é o que garante que, independentemente de sua origem socioeconômica, raça, gênero ou qualquer outra característica, todos os alunos tenham acesso igualitário a oportunidades educacionais. Inarredável, para se alcançar a equidade, que a instituição trabalhe em políticas e práticas que reconheçam e enfrentem as disparidades existentes, garantindo que todos os alunos tenham as condições necessárias para alcançar seu pleno potencial acadêmico.

No viés da inclusão, urge a necessidade institucional de criação de ambientes educacionais acolhedores e acessíveis, onde todos os alunos sintam-se valorizados, respeitados e parte integrante da comunidade acadêmica. Neste ponto, não se pode esquecer da urgência em se acolher a diversidade de experiências, perspectivas e identidades, assim como a promoção de uma cultura de respeito mútuo e colaboração.

Sob a ótica da diversidade na educação superior, abre-se uma gama de dimensões que inclui raça, etnia, gênero, orientação sexual, religião, idade, habilidades e origem geográfica. Valorizar, não discriminar e celebrar essa diversidade enriquece a experiência educacional, permitindo aos alunos a troca qualificada de ideias, a criatividade e o pensamento crítico.

Para promover efetivamente a equidade, a inclusão e a diversidade na educação superior, é necessário um compromisso institucional sólido, refletido em políticas, programas e práticas concretas. Ademais, é imperativo oportunizar uma cultura institucional que valorize e celebre a diversidade e que reconheça o papel fundamental que ela desempenha no enriquecimento do ambiente acadêmico e na formação de cidadãos globais e compassivos. Propõe-se um modelo de regulação que responda às necessidades de acesso e inclusão, com especial atenção às políticas que incentivam a diversidade no corpo estudantil das IES privadas.



8. RESPOSTAS REGULATÓRIAS ÀS CRISES

Desenvolver um plano de contingência regulatório para lidar com crises inesperadas, como pandemias, desastres naturais ou crises econômicas, é fundamental para as instituições de educação superior. Isso ficou comprovado na pandemia do coronavírus, onde a ausência de um plano de contingência fez com que as instituições de educação superior, em sua grande maioria, tivessem respostas muito tardias, expondo os estudantes a um atraso formativo nunca vivenciado antes. Tal plano deve fornecer diretrizes claras e procedimentos de resposta para garantir a continuidade das operações acadêmicas e administrativas em cenários imprevisíveis de adversidade.

Inicialmente, o plano de contingência deve abranger aspectos como segurança dos alunos e funcionários, continuidade do ensino e aprendizado, gestão financeira e comunicação com todas as partes interessadas. Isso inclui a criação de estratégias para transições rápidas para o ensino remoto, se necessário, bem como para manter serviços essenciais, como alimentação e moradia estudantil.

Na sequência, o plano de contingência precisa prever a forma e prazo para a instituição se adaptar a eventuais novas diretrizes legislativas locais, estaduais e federais, ainda que essas novas diretrizes tenham prazos de duração determinados. Isso pode incluir requisitos específicos para segurança e saúde dos alunos e funcionários, procedimentos de evacuação em caso de emergência e diretrizes para garantir a integridade acadêmica em situações de ensino remoto.

Importante, ainda, o compartilhamento com órgãos reguladores e outras instituições de informações sobre melhores práticas e recursos que podem fortalecer a capacidade de resposta à crise inesperada. Além

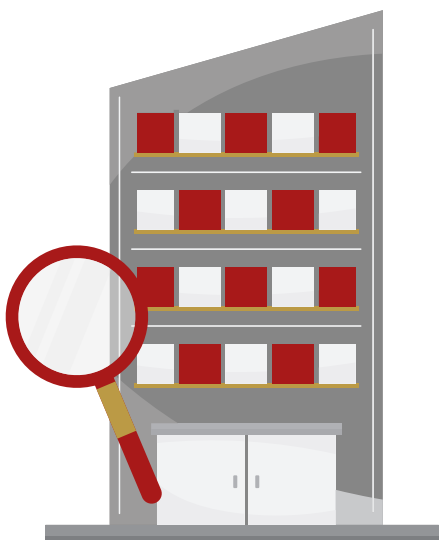


disso, a participação em exercícios de simulação e treinamento de emergência pode ajudar as instituições a testar e aprimorar seus planos de contingência antes que uma crise real inesperada ocorra.

Por fim, a comunicação clara e transparente é fundamental. As instituições devem estabelecer canais de comunicação eficazes com alunos, funcionários, pais, autoridades reguladoras e a comunidade em geral. Isso inclui o fornecimento regular de atualizações sobre a situação, orientações sobre medidas de segurança e recursos disponíveis para ajudar os afetados pela crise.

O presente estudo, neste tópico, propõe a adoção de atos regulatórios preventivos para apoiar tanto os estudantes quanto as instituições durante períodos de crises, inclusive conceituadas no próprio ato normativo. Proposições que incluam medidas como prorrogação de prazos, suporte financeiro e recursos para a saúde mental, mostrando a abrangência da resposta regulatória.

9. CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE



Conforme referendado no 5º capítulo deste livro, a redundância potencial criada pela sobreposição de competências entre uma agência reguladora da educação e as entidades já estabelecidas (MEC, CNE, INEP, entre outras) ratifica a criação de mais uma camada burocrática, que já nasceria com a pecha da ineficiência e desmontaria o sistema regulatório existente, dispersando recursos e foco. Além do mais, a instituição de uma nova agência com enfoque burocrático e regulatório poderia desnaturalizar a essência pedagógica das avaliações, tornando-as mais focadas em conformidade do que em qualidade educacional.

Embora a intenção de melhorar a regulação da educação superior privada seja válida, a criação de uma agência reguladora da educação pode não ser a solução ideal, sugerindo alternativas como fortalecer os órgãos já existentes ou uma reforma mais profunda que evite redundâncias e promova uma regulação efetiva sem comprometer a autonomia pedagógica e a inovação.

10. DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Os desafios enfrentados pelas IES privadas na implementação de novas diretrizes regulatórias, incluindo a resistência à mudança, perpassa pela necessidade de investimentos em tecnologia e treinamento, além da importância de manter a relevância acadêmica em um ambiente global competitivo. É necessário discutir os impactos positivos dessas regulamentações, como a melhoria na qualidade do ensino e maior inclusão social e diversidade nas instituições de educação superior.

A tensão entre inovação e conformidade regulatória deve ser dissipada por meio de uma legislação educacional bem estruturada e de atos regulatórios detalhados para garantir a qualidade e a relevância da educação superior privada no Brasil. É necessário implementar uma abordagem regulatória eficaz para poder proporcionar um ambiente que não apenas objetive manter padrões de qualidade mínimos, mas que também incentive a excelência e a inovação nas IES.

Essa proposição acima remete ao pensamento de Edgar Morin, no livro intitulado *Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma e reformar o pensamento*:



“A reforma do pensamento é que permitiria o pleno emprego da inteligência para responder a esses desafios e permitiria a ligação de duas culturas dissociadas. Trata-se de uma reforma não programática, mas paradigmática, concernente a nossa aptidão para organizar o conhecimento...A reforma do ensino deve levar à reforma do pensamento, e a reforma do pensamento deve levar à reforma do ensino”. (MORIN, 2003).

11. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O DIREITO EDUCACIONAL

Embora não tenha sido tema de profunda reflexão neste livro, a inteligência artificial (IA) consiste em uma realidade que tem revolucionado diversas áreas do conhecimento, inclusive o direito e a educação. Dadas a sua profundidade e especificidades, a [EDUX21 Consultoria Educacional](#) optou por abordar a questão em outro momento, mas não poderia encerrar uma publicação desta magnitude sem trazer alguns elementos norteadores sobre a relação entre a IA e os dois universos contemplados ao longo desta publicação.

No campo jurídico, a inteligência artificial não apenas otimiza processos, mas também introduz novas possibilidades para a formação e a prática dos operadores do direito, como destacam os autores do e-book [Explicando a Inteligência Artificial: o que o operador do direito precisa saber para dominar os diferentes modelos de IA generativa disponíveis no mercado](#), Daniel Cavalcante, Emiliana Rolim e Victor Porto.

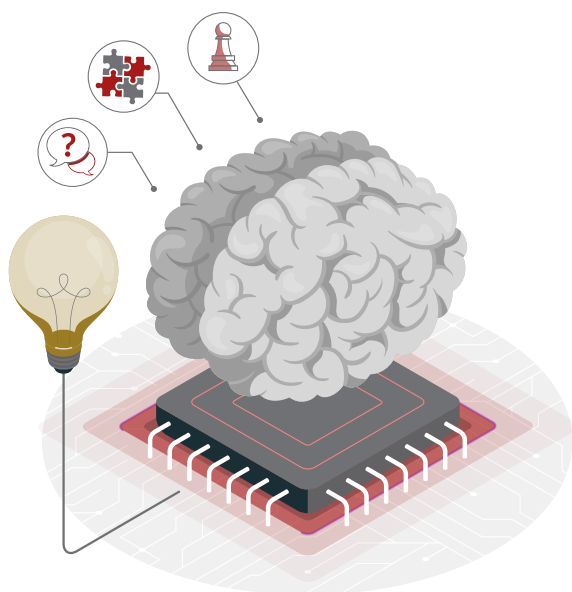
Em outra frente, a inteligência artificial é capaz de apoiar a tomada de decisão, fornecendo análises detalhadas de casos e jurisprudências. Sistemas de IA podem rapidamente revisar e comparar precedentes legais, identificar padrões em decisões judiciais e até sugerir argumentos jurídicos baseados em dados históricos. Isso é especialmente útil em questões complexas de direito educacional, onde a legislação pode variar significativamente entre diferentes regiões e contextos.

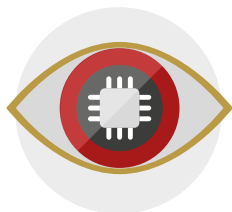
Já no contexto educacional, a IA pode ser utilizada tanto para aprimorar o ensino quanto a prática jurídica. A geração de materiais didáticos, exercícios personalizados e estudos de caso pode tornar o aprendizado mais interativo e adaptado às necessidades individuais dos alunos. Além disso, ela pode sugerir referências legais pertinentes, estratégias de argumentação e auxiliar na análise de normas complexas, identificando ambiguidades e inconsistências.

Uma das principais vantagens da inteligência artificial é a automação de processos repetitivos e burocráticos. No âmbito da gestão educacional, isso pode incluir o gerenciamento de matrículas, o acompanhamento de desempenho acadêmico e a administração de recursos humanos. A automação não apenas aumenta a eficiência, mas também reduz erros humanos, permitindo que os profissionais do direito educacional se concentrem em tarefas mais estratégicas e complexas.

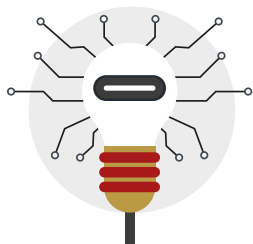
A análise de dados é outra área na qual a IA pode fazer uma diferença significativa no âmbito educacional. Modelos de inteligência artificial podem analisar dados históricos e atuais para prever tendências, como taxas de evasão escolar, necessidades de infraestrutura e resultados acadêmicos. Essas previsões podem ajudar a criar políticas educacionais mais eficazes e direcionar investimentos de maneira mais precisa.

Por fim, no contexto do direito educacional, a inteligência artificial também pode ser aplicada em processos que vão desde a automação de processos administrativos até o apoio na elaboração de políticas públicas e na resolução de litígios. Os sistemas podem analisar grandes volumes de dados para identificar padrões e tendências, facilitando a tomada de decisões informadas por parte dos gestores educacionais e legisladores.

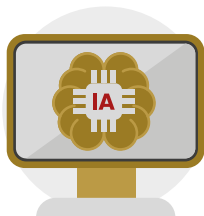




Apesar dos benefícios, os autores alertam que a integração da inteligência artificial no direito educacional também apresenta desafios significativos. Questões de privacidade, segurança de dados e viés algorítmico são preocupações importantes que precisam ser abordadas para garantir que a IA seja usada de maneira justa e equitativa.



Nestesentido, a ideia de “cointeligência” é fundamental para o futuro do direito educacional. Este conceito refere-se à colaboração entre humanos e inteligência artificial, onde ambos se complementam e ampliam suas capacidades. No contexto exclusivamente educacional, isso significa que a IA deve ser vista como uma ferramenta que potencializa as habilidades dos estudantes e professores, e não como um substituto, ou seja, deve atuar como ferramenta complementar, e não substitutiva das habilidades humanas.



Ao oferecer novas ferramentas e métodos que enriquecem o ensino e a prática jurídica, a inteligência artificial está transformando o direito educacional. No entanto, é crucial que essa integração seja feita de forma ética e responsável, promovendo uma cointeligência que valorize e potencialize as capacidades humanas. Compreender e dominar as ferramentas de IA é essencial para os operadores do direito que desejam se destacar e contribuir para um sistema jurídico mais eficiente, ético, justo e inovador.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi exposto, tanto neste capítulo quanto nos anteriores, nos cabe uma reflexão final sobre para onde vão caminhar o direito educacional, e, sobretudo, o marco legal que rege a educação superior privada do Brasil. Os desafios colocados são imensos, mas as oportunidades também são.

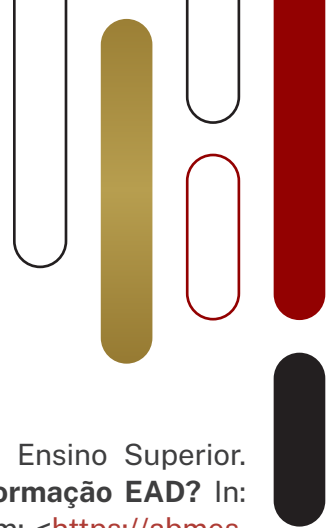
Estamos diante de um novo mundo no qual não há espaço para a manutenção de estruturas arcaicas, muito menos para retrocessos. O momento demanda legisladores e gestores visionários, capazes de conectar nossas diretrizes e normativas educacionais com o que há de mais inovador, inclusivo e sustentável.

A face do século 21 está apresentada, e ela demanda uma educação calcada em valores, estruturas e resultados dos quais ainda estamos distantes. Se efetivadas, as proposições aqui apresentadas podem nos conduzir a um cenário mais próximo do ideal. Tem-se, portanto, um ponto de partida e uma direção nos quais a nova educação superior precisa ser fundamentada para que tenhamos uma nação mais justa e solidária.





BIBLIOGRAFIA



ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Conselhos profissionais podem vetar alunos com formação EAD? In: Quero Bolsa.** Brasília/DF: ABMES, 2019. Disponível em: <<https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3472/conselhos-profissionais-podem-vetar-alunos-com-formacao-ead>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, E. M. de; OLIVEIRA NETO, J. D. de; CAZARINI, E. W.; OLIVEIRA, S. R. M. **A gestão da inovação na educação a distância.** Gestão & Produção, n. 20(3), p. 639-651. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2013005000014>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo.** Direito, Estado e Sociedade, n.38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.** 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARBOSA-LIMA, Maria da Conceição; CASTRO, Giselle Faur; ARAÚJO, Roberto Moreira Xavier de. **Ensinar, Formar, Educar e Instruir: A Linguagem da Crise Escolar.** Ciência & Educação, Bauru, v. 12, n. 2, p. 235-345. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ciedu/a/K374sMkh68vT66kw8z6bQbM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BECKER, Gary S. **A Theory of Competition Among Pressure Groups Political Influence**. The Quarterly Journal of Economics, v. 98, n. 3, p. 371-400, ago. 1983. Disponível em: <<https://academic.oup.com/qje/issue/98/3>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

BLACK, Julia. **Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes**. Regulation & Governance (2008) 2, Londres, p. 137-164. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/law/people/academic-staff/julia-black/Documents/black2.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

BOVENS, Mark. **Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework**. European Governance Papers (EUROGOV), n. C-06-01, p. 9, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Brasília, DF, [1996]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394compilado.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional da Avaliação Superior – Sinaes e dá outras providências. Brasília, DF, [2004]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341/DF.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 15/4/2020. Publicação em 13/11/2020. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2020]. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

____. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020.** Dispõe sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19. Brasília: 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.030-de-1-de-dezembro-de-2020-291532789>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.038, de 7 de dezembro de 2020.** Altera a Portaria MEC nº 544, de 16 de junho de 2020, que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meio digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e a Portaria MEC nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020, que dispõe sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19. Brasília: 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-1.038-de-7-de-dezembro-de-2020-292694534>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.266-5/BA**. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento em 6/4/2005. Publicação em 23/9/2005. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2005]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385464>>. Acesso em: 1 abr. 2024.

____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Relator Ministro Ayres Brito, Redator do Acórdão Ministro Luiz Fux. Julgamento em 16/4/2015. Publicação em 17/12/2015. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2015]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>>. Acesso em: 1 abr. 2024.

____. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.

____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 3 abr. 2024.

____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 6 mar. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-21-de-21-de-dezembro-de-2017-1284640-1284640>>. Acesso em: 1 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380012/do1-2%20018-09-03-portaria-normativa-n-23-de-21-de-dezembro-2017--39379864>. Acesso em: 1 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 315, de 4 de abril de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-315-de-4-de-abril-de-2018-9177556>>. Acesso em: 1 abr. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 742, de 3 de agosto de 2018). Brasília: Ministério da Educação, 2018. Seção 1, p. 44. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380012/do1-2%20018-09-03-portaria-normativa-n-23-de-21-de-dezembro-2017--39379864>. Acesso em: 18 mai. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2019. Seção 1, p. 131. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm>. Acesso em: 18 mai. 2024.

____. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19. Brasília: Ministério da Educação, 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.030-de-1-de-dezembro-de-2020-291532789>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

____. Ministério da Educação. **Cadastro e-MEC**. [Brasília: MEC], 2024. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/emec/nova>>. Acesso em: 11 mar 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASTRO, M. H. M. **Estado e mercado na regulação da educação superior**. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (Ed.). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CHRISTENSEN, C. **O Dilema da Inovação**. M. Books, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Conselho Pleno. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Relatores Conselheiros Eduardo Deschamps e Maria Helena Guimarães de Castro. Dispõe sobre a reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: Conselho Pleno, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 12 abr. 2024.

____. Conselho Pleno. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**. Dispõe sobre o reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: Conselho Pleno, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 12 abr. 2024.

____. Conselho Pleno. **Parecer CNE/CP nº 6/2021**. Dispõe sobre Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Brasília: Conselho Pleno, 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=195831-pcp006-21&category_slug=julho-2021-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CORRÊA, E. C. B. **Modelo regulatório híbrido da educação superior privada: possibilidades, limites e desafios**. 2015. Dissertação (Mestrado) – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2015.

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

DAMAS, Maximiliano. **Antifragilidade: uma chave para adaptar e crescer**. ABMES Blog, Brasília, dez. 2023. Disponível em: <<https://abmes.org.br/blog/detalhe/18748/antifragilidade-uma-chave-para-adaptar-e-crescer>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

____. **Um diálogo sobre educação com Yuval Harari**. ABMES Blog, Brasília, abr. 2023. Disponível em: <<https://abmes.org.br/blog/detalhe/18786/um-dialogo-sobre-educacao-com-yuval-harari>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

DINIZ, J. J.; XAVIER, I. M.; CHANAN, P. C.; e DAMAS, M. P. **Cenários da educação superior no Brasil: reflexões sobre a nova legislação e os novos instrumentos de avaliação**. Revista Estudos, Brasília, n. 42, junho. 2018. Brasília/DF: Editora ABMES, 2018. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/estudos42_22.08.2018.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Educação do Distrito Federal. **Recomendação nº 1, de 13 abril de 2021**. Dispõe sobre a necessidade de vacinação dos profissionais das instituições educacionais das redes de ensino pública e privada do sistema de ensino do Distrito Federal pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, no intuito de proteger a saúde e a vida, minimizando o impacto decorrente da pandemia da Covid-19. Brasília: Conselho de Educação do Distrito Federal, 2021. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dcee07cbd85d4873b9f3060ef4a28b4f/see_cedf_rec_01_2021.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

FAVA, Rui. **Currículo 30-60-10**. Maringá: Viseu, 2021.

_____. **Trabalho, educação e inteligência artificial: a era do indivíduo versátil**. Porto Alegre: Penso, 2018.

_____. **Educação para o século 21: A era do indivíduo digital**. São Paulo: Saraiva; 2016.

_____. **Paradigmas da educação: conectando revoluções e gerações através da aprendizagem**. São Paulo: Saraiva, 2024.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARARI, Y. N. **21 Lições para o Século 21**. 1. ed. Companhia das Letras, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2022**. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2022.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

_____. **Censo da Educação Superior de 2022**. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

JOHNSON, L., ADAMS BECKER, S., ESTRADA, V., & FREEMAN, A. (2018). **NMC Horizon Report: 2018 Higher Education Edition**. Austin, Texas: The New Media Consortium, 2018. Disponível em: <<https://library.educause.edu/resources/2018/8/2018-nmc-horizon-report>> Acesso em 18 mai. 2024.

KEBRITCHI, M., LIPSCHUETZ, A., & SANTIAGUE, L. **Issues and challenges for teaching successful online courses in higher education: A literature review**. Journal of Educational Technology Systems, n. 46(1), p. 4-29. 2017. <[doi:10.1177/0047239516661713](https://doi.org/10.1177/0047239516661713)>.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Perspectiva, 2017.

LEAL, Fernando. **Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais?** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 9, n. 3, p.312-348, 2019.

LI, N., & ZHAO, Y. **Effectiveness of adaptive learning systems: A meta-analysis**. The Internet and Higher Education, 43. 2019.100689. <[doi:10.1016/j.iheduc.2019.100689](https://doi.org/10.1016/j.iheduc.2019.100689)>.

LONGO, C. R. J. e SILVEIRA, E. **Planejamento e gestão no novo normal: o processo de ensino-aprendizagem na educação superior**. Brasília: EDUX Consultoria, 2020. *E-book* (67p). (Coletânea Coronavírus e o Impacto na Educação Superior Brasileira, v. 6). ISBN 978-65-990912-6-1. Disponível em: <<https://edux21consultoria.com.br/2020/08/11/novo-lancamento-da-coletanea-coronavirus-e-o-impacto-na-educacao-superior-brasileira-4/>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

LOPES, M. C. L. P. et al. **Educação a distância no ensino superior: uma possibilidade concreta de inclusão social.** Revista Diálogo Educacional, Curitiba, v. 10, n. 29, p. 191-204, jan./abr. 2010.

MAGALDI, S.; NETO, J. S. **Gestão do amanhã:** tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª Revolução Industrial. São Paulo: Gente, 2018.

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

MEANS, B., NEISLER, J., & Langer Research Associates. **Open Educational Resources and Practices: Attitudes and Requirements.** Washington: U.S. Department of Education, 2019. Washington, DC: U.S. Department of Education. Disponível em: <<https://www.ed.gov/sites/default/files/2019-open-ed-resources-practices-report.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2024.

MEIRELLES, Fernando S. **Pesquisa do Uso da TI – Tecnologia de Informação nas Empresas.** 34. ed. FGVcia, 2023. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/pesti-fgvcia-2023_0.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

METZENBAUM, Shelley H., VASISHT, Gaurav. **What Makes a Regulator Excellent? Mission, funding, information, and judgement.** In COGLIANESE, Cary. Achieving Regulatory Excellence. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.

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

MITNICK, Barry M. **Capturing “capture”: definition and mechanisms.** In: LEVI-FAUR, David. Handbook on the Politics of Regulation. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011.

MORAN, J. M. **Mudando a educação com metodologias ativas.** In: Souza, C. A. de & Morales, O. E. (Orgs.). *Convergências midiáticas, educação e cidadania: aproximações jovens.* São Paulo: Paulus, p. 15-33, 2015.

MORIN, E. **A Cabeça Bem-Feita: Repensar a Reforma, Repensar o Pensamento.** 26. ed. Bertrand Brasil, 2000.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2023: OECD INDICATORS.** Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en>. Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil.** *Reviews of National Policies for Education,* Paris, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

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

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PORTO, Victor Benigno; PORTO, Emiliana Kelly C. Rolim; SILVA, Daniel Cavalcante. **Explicando a inteligência artificial: o que o operador do direito precisa saber para dominar os diferentes modelos de IA generativa disponíveis no mercado.** [livro eletrônico] Brasília, DF: Ed. dos Autores, 2024. Disponível em: <https://hotmart.com/pt-br/marketplace/produtos/explicando-a-inteligencia-artificial-o-que-o-operador-do-direito-precisa-saber-para-dominar-os-diferentes-modelos-de-ia-generativa-disponiveis-no-mercado/W92966073W?sck=HOTMART_SITE&search=81404c3a-590a-4504-8467-904597598a1e&hotfeature=33>.

POSNER, Richard A. **The concept of regulatory capture. A short, inglorious history.** In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.* Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

_____. **Theories of Economic Regulation.** The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 5, n° 2, p. 335-358, Outono. 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003113>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PRETTO, N. D. L. **Uma nova educação é possível.** Salvador: EDUFBA, 2015.

ROBINSON, K. **Somos todos criativos: Os desafios para desenvolver uma das principais habilidades do futuro.** São José dos Campos: Benvirá, 2019.

SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice.** 7. ed. Afrontamento, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 1, p. 15, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SINCLAIR, Darren. **Self-regulation versus command and control? Beyond false dichotomies.** Law & Policy, v. 19, n. 4, 1997.

SOBRINHO, J. D.; CARDOSO, R. M. **Avaliação e educação no Brasil: avanços e retrocessos.** Série Estudos, Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UDCB, n. 37, p. 263-273. Campo Grande/MS, 2014.

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

TALEB, N. **Antifrágil: Coisas que se beneficiam com o caos.** Tradução: Eduardo Rieche. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

TEIXEIRA, A. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TOFFLER, A. **O choque do futuro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1970.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação**. Paris: UNESCO, 1988.

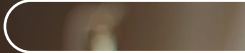
_____. **COVID-19 e desenvolvimento sustentável: avaliando a crise de olho na recuperação**. E-book. Brasília: PNUD, UNICEF, UNESCO, OPAS, 2021. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-07/Relat%C3%B3rio%20COVID-19%20e%20DESENVOLVIMENTO%20SUSTENT%C3%81VEL_sum%C3%A1rio%20%284%29.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

_____. **Diretrizes para recursos educacionais abertos (REA) no Ensino Superior**. Paris: UNESCO, 2015. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232852>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

VILELA, Danilo Vieira. **A regulação e a viabilidade de uma agência reguladora para o ensino superior Brasil**. Revista do Direito Público, Londrina, v.11, n.3, p.80-112, dez.2016.

XAVIER, I. M.; CHANAN, P. C.; HASMAN, F. A.; DAMAS, M. P.; CALDAS, S. H.; e BOAS, P.A. **Indicadores de qualidade da educação superior: aplicabilidade nas modalidades presencial e a distância**. Revista Estudos, n. 43, 2019. Brasília/DF: ABMES Editora. Disponível em: <<https://abmes.org.br/editora/detalhe/105/revista-estudos-n-43>>. Acesso em: 18 mai. 2024.

XAVIER, I. M. (Org). **Coletânea coronavírus e o impacto na educação superior brasileira**. Brasília/DF: Edux21 Consultoria, 2020. Disponível em: <<https://edux21consultoria.com.br/2020/10/18/coletanea-completa-coronavirus-e-o-impacto-na-educacao-superior-brasileira/>>. Acesso em: 18 mai. 2024.



AUTORES

Alexandre Veloso



Conselheiro do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), presidente da Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal (ASPA DF) e professor universitário licenciado. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), especialista em Administração Legislativa pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e em Direito Público pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Advogado, atua no ramo de Direito Público com ênfase em licitações e contratos administrativos e na área de Direito Educacional. Foi vice-presidente da Comissão de Educação da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Distrito Federal (2017/2018) e presidente da Câmara de Legislação e Normas do Conselho de Educação do DF.

Bruno Coimbra



Diretor jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e sócio-fundador da Zaponi, Magno e Coimbra Advogados (ZMC Advogados). Graduado em Direito. Advogado. Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do DF Territórios (FESMPDFT) e assessor do Brasil Educação – Fórum Brasileiro da Educação Particular. Advogado, atua de forma especializada em setores regulados.

Celso Niskier



Diretor presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), secretário-executivo do Brasil Educação – Fórum Brasileiro da Educação Particular, presidente da MetaRedX Brasil, vice-presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Rio de Janeiro (Semerj), fundador e reitor do Centro Universitário UniCarioca. É membro da Academia Brasileira de Educação, do Conselho do Centro de Integração Empresa Escola (CIEE-Rio) e do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta. Doutor em Inteligência Artificial. Por 12 anos, foi Conselheiro Estadual de Educação do Rio de Janeiro, onde presidiu a Câmara de Educação Superior.

Daniel Aragão



Coordenador de Gestão das Câmaras do Conselho Nacional de Educação (CNE), docente no curso de Ciências Jurídicas da Universidade Paulista (Unip) e servidor do Ministério da Educação (MEC). Graduado em Direito e em História pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), pós-graduado em Gestão Pública e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) da Universidade de Brasília (UnB). Advogado, tem experiência na

área de Educação e Direito, com ênfase em Regulação da Educação Superior. Foi coordenador-geral de Credenciamento das Instituições de Educação Superior (CGCIES) na Diretoria de Regulação da Educação Superior (DIREG/SERES), chefe da Câmara de Educação Superior (CNE/CES) e secretário-executivo substituto do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Daniel Cavalcante



Advogado e sócio da Covac Sociedade de Advogados. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Graduado em Direito. MBA em Direito e Política Tributária pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Experiência na área de Direito Tributário e Educacional, com ênfase na área de advocacia empresarial. Membro da Associação Internacional de Jovens Advogados, da Comissão do Terceiro Setor da OAB/DF e do Grupo de Estudos e Pesquisas “Finanças Públicas no Estado Contemporâneo” (Grufic). Professor de Direito

Tributário e Direito Educacional. Laureado com o Prêmio Evandro Lins e Silva, concedido pela Escola Nacional de Advocacia do Conselho Federal da OAB (2011). Menção de Louvor concedida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) pelos relevantes serviços prestados à educação do Distrito Federal. Indicado como um dos “dez advogados mais admirados no setor de educação” pela revista Análise Advocacia. Fundador da Startup FaciLex.

Filipe Guedes



Advogado, historiador e servidor público da carreira de Políticas Públicas e Gestão Educacional do Distrito Federal. Graduado em Direito. Especialista em Direito Educacional pela Universidade de Araraquara (Uniar), em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atuou no Ministério da Educação (MEC) como coordenador-geral de Legislação e

Normas de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC), diretor substituto de Política Regulatória (SERES/MEC) e assessor da Secretaria Executiva (SE/MEC). Prestou apoio jurídico ao Conselho Nacional de Educação (CNE), foi consultor especializado em educação junto à Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI-Brasil) e membro da Comissão de Educação do Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF).

Henrique Sartori



Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC). Professor universitário. Graduado em Direito. Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ). Foi secretário executivo e secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (MEC).

Iara de Xavier



Diretora executiva da EDUX21 Consultoria Educacional. Assessora da Presidência e membro do Conselho de Administração da ABMES. Diretora técnica da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades (Abrafi). Conselheira do Instituto Êxito de Empreendedorismo. Graduação e mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutorado em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz. Foi coordenadora-geral de Avaliação Institucional e de Cursos de Graduação no Inep/MEC e membro da MetaRed X. É Doutor Honoris Causa pelo Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (Uniceplac), Doutor Honoris Causa pelo Centro Universitário Maurício de Nassau (Uninassau), Professor Honoris Causa pelo Centro Universitário Carioca (UniCarioca), Doutor Honoris Causa pelo Centro Universitário Christus (UniChristus).

Janguê Diniz



Fundador, acionista controlador e presidente do Conselho de Administração do Grupo Ser Educacional e presidente do Instituto Êxito de Empreendedorismo. Graduado em Direito. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pós-graduado em Direito do Trabalho pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e em Direito Coletivo pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Turim (Itália). Especialista em Direito Processual

Trabalhista pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (Esmape), graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Letras pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Foi presidente do Sindicato das Instituições Particulares de Ensino Superior do Estado de Pernambuco (Siespe), da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades (Abrafi), do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FÓRUM) e da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), onde preside o Conselho de Administração.

Leonardo Mira



Advogado especialista nas áreas de Direito Educacional e Patrimonial. Graduado em Direito. Doutorando e mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito – Rio), MBA em Gestão de Instituições de Educação Superior (UniCarioca), especialista em Direito Processual Civil (Unesa) e Graduado em Direito (Unesa).

Maximiliano Damas



Assessor da Presidência da Fundação Oswaldo Aranha (FOA) e da Presidência da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). Professor e gestor universitário. Avaliador do BaSis. Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) e graduado em Engenharia da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Foi membro da Comissão Consultiva

responsável pela elaboração dos novos instrumentos de avaliação de cursos e institucional, pró-reitor Acadêmico do Centro Universitário UniCarioca, pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento do Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA) e secretário-executivo da MetaRed X.

Paulo Chanan



Diretor de Regulação e Procurador Institucional do Grupo Ser Educacional. Presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades (Abrafi) e membro do Conselho de Administração da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). Membro do grupo de trabalho referente aos Instrumentos de Avaliação de 2017 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Graduado em Direito. Advogado e professor universitário.

Mestre em Administração, especialista em Direito Empresarial e Alta Gestão de Instituições de Educação Superior e graduado em Direito.



Pedro Henrique Ferreira



Coordenador de Relações Governamentais do grupo Yduqs. Advogado e membro da Comissão de Educação da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF). Graduado em Direito. Possui experiência em regulação da educação superior, com atuação junto à Coordenação-Geral de Legislação e Normas da SERES/MEC. Foi consultor educacional na Edux21 Consultoria Educacional.



 SHN, Quadra 01, Bloco F, Sala 1303 Ed. Vision Work & Live
Asa Norte, Brasília - DF, 70701-060

 Telephone: (61) 3554-0072  (61) 99287-4675

 www.edux21consultoria.com.br

