

CLAUDIO MENDONÇA BRAGA

**O NOVO MARCO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO
PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Emérito Dalmo de Abreu Dallari

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2013

CLAUDIO MENDONÇA BRAGA

**O NOVO MARCO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO
PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Emérito Dalmo de Abreu Dallari.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2013

RESUMO

O presente estudo tem por objeto o estudo do marco regulatório da educação superior e de sua relação com a garantia de acesso à educação superior no Brasil. Para tanto, o direito à educação é estudado para que seja estabelecida sua relação com o direito da educação – um conjunto de normas jurídicas que disciplinam a atividade educacional. Posteriormente, o direito da educação superior é analisado, com destaque na necessidade de autorização estatal e avaliação de qualidade. São estudados, também, os fundamentos da atividade regulatória do estado e a natureza jurídica da atividade educacional. Em seguida, é estudado o sistema regulatório da educação superior no Brasil, por meio de processo administrativo que, após a realização de avaliação de qualidade, expede atos administrativos regulatórios. Por fim, é analisada a relação da regulação da educação superior com políticas públicas de garantia de acesso à educação superior.

Palavras-chave: Direito à educação. Educação superior. Avaliação da educação superior. Regulação da educação superior.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese These stellt sich die Aufgabe, das Studium der Regulierung der Hochschulbildung und ihre Beziehung zur Bereitstellung des Zugangs zu höherer Bildung in Brasilien. Daher wird das Recht auf Bildung und ihre Beziehung mit dem pädagogische Recht untersucht sein. Anschließend wird das Recht der Hochschulen analysiert, die die Notwendigkeit für staatliche Zulassung und Qualitätssicherung. Die Fundamente der regulierung aktivität des Staates und der Rechtsnatur des erzieherischen Tätigkeit werden ebenfalls untersucht.. Dann wird das regulatorische System der höheren Bildung in Brasilien durch Verwaltungsverfahren studiert, durch die Beurteilung und Expedition von regulatorischen Verwaltungsakte. Schließlich untersuchten wir die Beziehung der Regulierung der Hochschulbildung mit der Politik, den Zugang zu höherer Bildung.

Stichwörter: Recht auf Bildung. Hochschulbildung. Hochschulbildung Auswertung. Verordnung der Hochschulbildung.

ABSTRACT

This thesis has as its object the study of the regulation of higher education and its relation to the provision of access to higher education in Brazil. Therefore, the right to education is studied for their relationship to be established with the right education - a set of legal rules governing the educational activity. Subsequently, the right of higher education is analyzed, highlighting the need for state authorization and quality assessment. The foundations of the regulatory activity of the state and the legal nature of the educational activity are also studied. Then, the regulatory system of higher education in Brazil is studied by means of administrative procedure, by assessing, and expedition of regulatory administrative acts. Finally, we analyzed the relationship of regulation of higher education with policies ensuring access to higher education.

Keywords: Right to education. Higher education. Higher education evaluation. Regulation of higher education.

INTRODUÇÃO

A presente tese visa ao estudo do novo marco regulatório como instrumento para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior. Entende-se por novo marco regulatório da educação superior uma série de inovações normativas destinadas a dotar o Poder Público de mecanismos para efetivar o dispositivo contido no artigo 209 da Constituição, que condiciona o desempenho da atividade educacional pela iniciativa privada à avaliação de qualidade e autorização estatal.

Dessa maneira, o presente trabalho busca estabelecer a relação existente entre a consolidação desse marco regulatório e a instrumentalização do Poder Público para a implementação de políticas públicas de acesso à educação superior, como salienta Maria Paula Dallari Bucci:

“O direito à educação, inequivocamente estruturante da cidadania, segundo os arts. 6º e 205 e seguintes da Constituição, não se realiza senão nos termos do direito da educação, isto é, segundo o conjunto de normas (e a aplicação que delas se faz) que concretamente regem o funcionamento das instituições educacionais de nível superior”.¹

O presente estudo procura analisar em que medida a instituição do marco regulatório pode contribuir com a efetivação do direito à educação superior no país, estabelecendo a relação entre o direito *da* educação superior com o direito *à* educação superior, com a consciência de que o primeiro se trata de meio para que seja atingido o segundo, como fim.

Para a consecução do objetivo dessa pesquisa, é preciso estudar o conteúdo e a estrutura normativa do direito à educação, bem como os fundamentos da atividade regulatória do Estado, como ferramentas teóricas para analisar e sistematizar a regulação da educação superior, a fim de estabelecer a sua relação com a efetividade do direito à educação superior.

A presente tese apresenta questão original à ciência jurídica brasileira, uma vez que tem por objeto de análise sistemática do novo marco regulatório da educação superior

¹ Maria Paula Dallari Bucci, “O art. 209 da Constituição 20 anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior”, in Gustavo Binenbojm / Daniel Sarmiento / Cláudio Pereira de Souza Neto (orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 786.

no Brasil, que está com sua implementação em curso e, dessa maneira, não possui ainda significativo tratamento doutrinário no campo jurídico. A doutrina relativa à regulação da educação superior – compreendendo avaliação, regulação em sentido estrito e supervisão – é encontrada na área da Educação, na grande maioria dos casos, sem o enfoque adequado nos aspectos normativos.

Em grande medida, a regulação da educação superior no Brasil não foi tratada pelo mundo jurídico. Enquanto a área da regulação econômica desenvolveu-se muito nas últimas décadas, no que se refere a serviços públicos delegados por meio de concessão ou permissão, no que diz respeito à educação superior, não houve o mesmo grau de desenvolvimento. Uma explicação possível é o fato da atividade há muito tempo ser livre à iniciativa privada, sem que houvesse uma preocupação em se aprofundar o tratamento sobre seu regime regulatório. Outra razão pode ser o fato de não ter sido criada uma agência reguladora específica, como no caso dos serviços delegados, a demandar uma doutrina apta a fixar seus marcos teórico-normativos.

O fato é que a regulação da educação superior, cujo marco regulatório é recente, necessita do tratamento jurídico doutrinário aprofundado. Nessa linha, o presente trabalho busca realizar a consolidação teórica do novo marco regulatório da educação superior, não por meio de um viés tecnicista e formalista, tendo a atividade regulatória com um fim em si mesma, mas à luz de possibilitar a instrumentalização do Estado para a busca da efetivação do direito fundamental à educação.

Portanto, o estudo sistemático do sistema regulatório da educação superior, como dimensão do Direito Educacional – ramo do direito em fase de consolidação – constitui-se como contribuição original à ciência jurídica brasileira, pois estabelece a relação entre o direito *da* educação (conjunto de regras que disciplinam a atividade estatal e de agentes particulares em matéria educacional) para a garantia do direito *à* educação (direito fundamental, de cunho social, que garante a todas as pessoas o pleno desenvolvimento de suas potencialidades).

É importante partirmos do pressuposto de que a educação superior ainda é restrita a uma pequena parcela da população. Desde o início de sua evolução, o aspecto elitista da educação superior no Brasil está marcadamente presente. Quando surgiram os cursos superiores no país, no século XIX, havia uma forte relação entre o ensino estatal e o monopólio da formação de determinadas profissões. Luiz Antônio Cunha aborda essa

questão, afirmando que, na época, se acreditava que o aumento do número de diplomados poderia reduzir o “valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração”.² Esse *valor intrínseco* do diploma é um fator cultural muito peculiar e forte no Brasil, que deve ser considerado na organização do sistema de regulação desse setor, bem como na formulação de políticas públicas.

A relevância desse estudo é demonstrada pela existência do seguinte desafio que se impõe ao país: garantir a efetividade do direito à educação superior, por meio da busca do estabelecimento de um padrão de ensino de qualidade, a ser acessível à população como um todo, e não garantidora de um privilégio consubstanciado no diploma, como no século XIX. Não será efetiva a inclusão de setores excluídos da sociedade em cursos ou instituições de baixa qualidade, pois isso não contribuiria para o objetivo emancipatório do direito à educação.

Pelos aspectos apresentados, a presente tese está estruturada em seis capítulos, cujos conteúdos seguem a seguir sucintamente descritos.

No Capítulo 1, buscaremos a delimitação do conceito de Direito Educacional, a partir do qual é realizada a análise do direito à educação. Para tanto, são abordados os objetivos da educação e a configuração desta como direito fundamental social, a ensejar a implementação de políticas públicas para sua efetivação. Analisaremos, também, o tratamento dado ao direito à educação por tratados internacionais e pela Constituição brasileira. Posteriormente, abordaremos o direito da educação, por meio do estudo de normas que disciplinam o sistema educacional brasileiro e estabelecem suas metas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação.

O Capítulo 2 terá como objeto o Direito Educacional Superior, por meio do estudo da evolução histórica de seu tratamento jurídico, bem como da atual disciplina constitucional e legal, com ênfase nos seguintes aspectos: liberdade à iniciativa privada, avaliação de qualidade pelo Poder Público e autonomia universitária.

O Capítulo 3 apresentará os fundamentos da regulação da educação superior, a partir da análise de sua natureza jurídica e dos fundamentos da atividade regulatória do Estado. Será apresentada, também, a análise de impacto regulatório e a tentativa de sua

² Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*, 3. ed., São Paulo: UNESP, 2007, p. 86.

implementação no Brasil por meio do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, bem como sua relação com a educação superior. Além disso, serão tratados os mecanismos de controle da atividade educacional pela sociedade e pelas corporações profissionais e o panorama da regulação da educação superior no mundo.

O Capítulo 4 terá como objeto a institucionalização do marco regulatório da educação superior por meio da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e do aparelhamento do Estado brasileiro para a atividade regulatória da educação superior, pela regulamentação infralegal da atividade regulatória da educação superior, em especial, pela edição do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e da Portaria Normativa/MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Além disso, será abordado o posicionamento do Judiciário a respeito do novo marco regulatório e serão tecidos comentários sobre o Projeto de Lei nº 4.372/2012, que pretende criar o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES.

No Capítulo 5, o objeto de análise será a sistematização do procedimento administrativo de regulação da educação superior, com destaque no fenômeno da procedimentalização da atividade administrativa e no conceito de atos autorizativo. Em seguida, serão estudados com detalhe, os processos administrativos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, desenvolvidos eletronicamente no Sistema e-MEC.

Por fim, o Capítulo 6 buscará estabelecer a relação entre a regulação da educação superior e políticas públicas de democratização do acesso a este nível educacional: o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Além disso, será analisado de que forma a regulação da educação superior pode contribuir para a diminuição de desigualdades regionais na sua oferta, bem como para efetivação do direito à educação.

CONCLUSÃO

A presente tese pretendeu estudar e sistematizar o novo marco regulatório da educação superior, entendido como uma série de inovações normativas, destinadas a dotar o Poder Público de mecanismos para efetivar o dispositivo contido no artigo 209 da Constituição, que condiciona o desempenho da atividade educacional à avaliação de qualidade e autorização estatal, bem como analisar, em que medida, a regulação da educação superior colabora para a efetivação de políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.

Nesse sentido, cabe consignar as seguintes conclusões fundamentadas ao longo do trabalho:

1. O Direito Educacional é uma disciplina jurídica em fase de consolidação, que na presente tese é conceituada como: *um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam o direito à educação, bem como as relações jurídicas e a organização das atividades administrativas destinadas a sua efetivação, nos diversos níveis, por parte do Estado, por meio da prestação direta ou por meio da regulação da qualidade de sua prestação pela iniciativa privada*. O presente trabalho buscou colaborar com o processo de consolidação dessa disciplina, a partir da sistematização da matéria relativa à regulação da educação superior.

2. O direito à educação deve ser considerado como direito fundamental social, por conta da ideologia contida na Constituição de 1988, de caráter social. Portanto, incumbe ao Estado, bem como à sociedade, a implementação de políticas públicas para a progressiva efetivação do direito à educação, em todos os níveis, com garantia de contínua melhoria dos padrões de qualidade.

3. A Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais da educação nacional, e a atividade seja submetida à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Além disso, o texto constitucional fixa as bases de um sistema nacional de educação, envolvendo todas as entidades integrantes da Federação.

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

