

ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGAL QUE REGE O ENSINO SUPERIOR NÃO PÚBLICO DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA, NO BRASIL

Gabriela Laurentino Santana (IC) e Paulo Rogério Scarano (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é produzir uma análise do arcabouço legal que rege a oferta de cursos de graduação a distância por Instituições de Ensino Superior não públicas. Assim, para atingir o objetivo proposto, o trabalho trilha os seguintes objetivos específicos: identificar os principais documentos normativos que afetam o ensino superior não público de graduação a distância, no Brasil; promover uma investigação qualitativa, analisando o conteúdo de tais documentos; identificar recorrências e padrões referentes aos impactos de caráter regulatório, administrativo, didático pedagógico, econômico-financeiro e patrimonial, apontando os principais desafios para a gestão de instituições de ensino superior não públicas decorrentes da matriz regulatória educacional brasileira. O resultado da análise do conteúdo de tais documentos normativos revela que a matriz legal relacionada ao ensino de graduação a distância ergue barreiras à entrada no setor e promove a criação de estruturas para atender às demandas regulatórias, o que tende a ampliar os custos de produção e transação para as Instituições de Ensino Superior. Em termos de desempenho setorial, vale ressaltar que, embora tenha havido aumento no número de beneficiados pelo acesso ao ensino superior, ainda que distante da meta do Plano Nacional de Educação, os resultados em termos de qualidade são incipientes.

Palavras-chave: Ensino Superior. Educação a Distância. Estrutura-Condução-Desempenho.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the legal framework that governs the distance undergraduate courses offered by non-public Higher Education Institutions. Thus, in order to achieve the proposed objective, we pursue the following specific objectives: identify the main normative rules that affect undergrad distance education in Brazil; analyze the content of such documents; identify recurrence patterns related to regulatory, administrative, pedagogical, economic-financial, and heritage nature, pointing out the main challenges for the management of non-public higher education institutions that arises from the Brazilian educational regulatory matrix. The content analysis of such normative documents reveals that the rules related to undergrad distance education raise entry barriers in the educational sector and demand the creation of hierarchical structures to comply with regulatory requirements, which tends to increase both transaction costs and production costs for higher education institutions. In terms

of sectoral performance, it is noteworthy that, although there has been an increase in the number of beneficiaries of access to higher education (although far from the goal of the National Education Plan) the results in terms of quality are incipient.

Keywords: Higher Education. Distance Education. Structure-Conduct-Performance.

1. INTRODUÇÃO

Um dos fatores para o crescimento e desenvolvimento econômico de uma nação é o trabalho, como é defendido pela economia clássica. No entanto, a partir da década de 1950 foi considerado um novo fator relacionado ao crescimento da economia, o capital humano, descrito como sendo o capital incorporado aos seres humanos na forma de educação e treinamento, ou seja, investimento em conhecimento e nível educacional. Nesse sentido, Theodore Schultz, Prêmio Nobel de Economia de 1979, escreve: “Proponho tratar a educação como um investimento no homem e tratar suas consequências como uma forma de capital” (SCHULTZ, 1960, p. 571). Dessa maneira, ao investir em educação a população aprimorará sua capacidade intelectual e produtiva, o que produzirá retornos econômicos positivos e redução nos custos de produção, em função do desenvolvimento de novas técnicas e do aprimoramento em sua execução. Por outro lado, novas formas de acesso à educação, como o ensino a distância vêm ganhando destaque ao flexibilizar e ampliar o acesso e promover novas formas de se aprender. Isto posto, é de suma importância o estudo da regulação que rege o ensino superior não público de graduação na modalidade a distância, no Brasil, e identificar os principais obstáculos que afetam seu desenvolvimento.

Desse modo, a questão que norteia a presente pesquisa pode ser expressa da seguinte maneira: “quais as características e impactos do arcabouço legal que rege a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância por Instituições de Ensino Superior (IES) não públicas, no Brasil?” Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar as características e impactos das regras que regem a oferta de cursos de graduação a distância por Instituições de Ensino Superior não públicas. Para tanto, constituem objetivos específicos do trabalho: caracterizar o modelo estrutura-conduta-desempenho como um esquema analítico para descrever o setor de instituições de ensino superior não públicas; analisar as principais leis e normas que regem o ensino superior; e identificar as barreiras decorrentes da intervenção e da regulação setorial.

A análise do setor será feita a partir do Modelo Estrutura-Conduto-Desempenho (ECD), abordagem teórica tradicional da Organização Industrial, e visa relacionar indicadores conectando as características estruturais do segmento às estratégias ou condutas dos principais players que nele atuam, considerando suas implicações para o desempenho da atividade.

O presente trabalho está dividido em cinco seções. Após esta seção, de caráter introdutório, a segunda seção apresenta o referencial teórico, baseado no modelo E-C-D e o relaciona com conceitos da Nova Economia Institucional (NEI), uma vez que as políticas governamentais constituem um fator exógeno, afetam as regras do jogo, formatam o sistema de

incentivos e podem afetar o comportamento dos demais componentes do modelo. A terceira seção, por sua vez, detalha os procedimentos metodológicos. A quarta seção é dedicada à análise e discussão dos resultados, ilustrando-os com evidências textuais. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para analisar as características do arcabouço legal que rege o ensino superior de graduação à distância e afeta as IES não públicas no Brasil, o presente trabalho se vale das perspectivas teóricas combinadas da Nova Economia Institucional (NEI) e do modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD). Da NEI, o trabalho utiliza os conceitos de instituições, organizações e custos de transação. De acordo com North, as instituições devem ser entendidas como as regras do jogo, ou seja, “as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018, p. 13). Nesse sentido, se as instituições são as regras do jogo, as organizações equivalem aos jogadores¹, sendo que ambas “proporcionam uma estrutura para a interação humana” (NORTH, 2018, p. 16). As instituições, por moldarem o sistema de incentivos em que interagem as organizações, afetam tanto os custos de produção dos bens e serviços (aqueles diretamente relacionados à sua oferta) como os custos de transação (que não estão relacionados diretamente à produção dos bens ou serviços e decorrem das incertezas e assimetrias relacionadas ao cumprimento de contratos). Assim, para analisar as características e efeitos do arcabouço regulatório (que é parte das instituições formais) sobre o setor de educação superior, o trabalho se vale do modelo E-C-D, como esquema analítico.

Nesse sentido, o modelo ECD foi originalmente desenvolvido para identificar as variáveis capazes de modificar o desempenho de setores da economia. Na década de 1930, Edward Mason, economista e professor de Harvard, fez observações para obter resultados que classificassem as firmas em estruturas e condições similares de mercado, com o intuito de compreender o que faz uma grande empresa modificar a estrutura de mercado do setor em que está inserida.

De acordo com Mason (1939):

“É, todavia, precisamente devido às técnicas teóricas de análise de preços, construídas sem se considerar sua aplicabilidade empírica, que tal classificação faz-se necessária como o primeiro e mais importante passo para o entendimento da política e prática dos negócios². (MASON, 1939, p. 70).

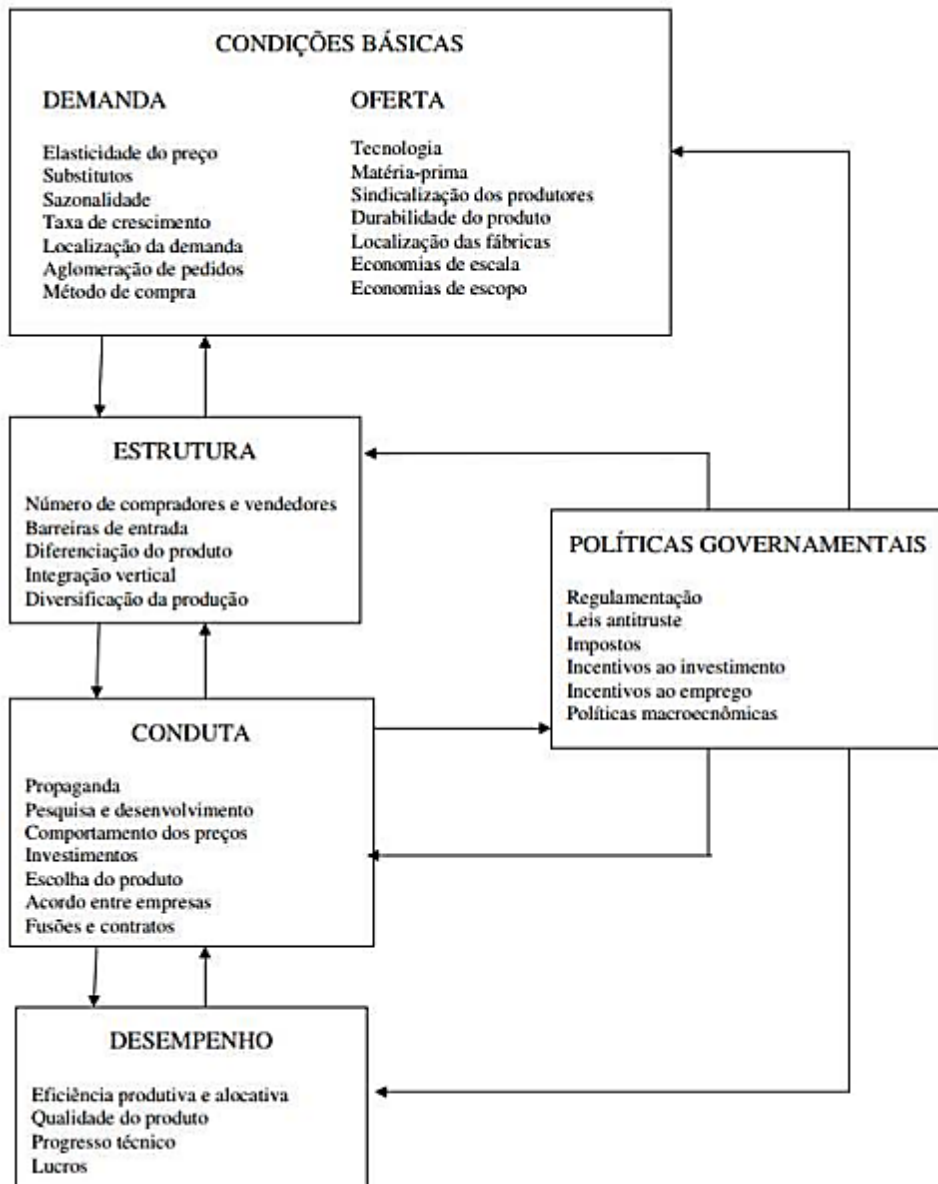
¹ Como exemplo de organizações, pode-se citar: empresas, escolas etc.

² Livre tradução de “It is, however, precisely because theoretical techniques of price analysis have been constructed without regard to their empirical applicability that such a classification is necessary as a first and primarily important step towards an understanding of business policies and practices” (MASON, 1939, p. 70).

Portanto, Mason (1939) considerou que uma análise empírica poderia explicar as ações da firma e suas formulações de políticas. O estudo de caso foi foco de Mason para identificar e relacionar os resultados em estrutura, conduta e desempenho. Posteriormente seu aluno de PhD, Joe Bain (BAIN, 1959), formalizou em seu livro *Industrial Organization* (1959) um estudo individual de cada um dos elementos presentes no modelo E-C-D, para depois realizar uma análise teórico-empírica sobre suas associações (LOPES, 2016, p. 340).

A imagem a seguir demonstra o esquema do Modelo E-C-D e as variáveis que influenciam em cada categoria. As subseções em seguida caracterizam estas categorias, ilustrando com informações do ensino superior de graduação no Brasil.

Figura 1 – Modelo E-C-D



Fonte: Baseado em Carlton; Perloff (1999, p. 4)

2.1 Condições Básicas

Engloba as características da oferta (tecnologia, matérias-primas, tipo de produto etc.) e da demanda (elasticidade-preço da demanda, existência de bens substitutos, taxa de crescimento da demanda etc.) podendo repercutir não somente sobre o desempenho industrial, mas também sobre a estrutura e a conduta da indústria (LOPES, 2016).

No Brasil, a população ainda é bastante jovem, a despeito da transição demográfica pela qual o país passa. A população até 24 passou de 49,6% do total, nos anos 2000, para 42,1% em 2010 e para 37,5% em 2018. segundo dados do IBGE (IBGE, 2021). No entanto, com o crescimento da renda e dos incentivos governamentais (como ProUni e FIES), aumentou a demanda por cursos de graduação, sobretudo na modalidade a distância. Dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2021) mostram que entre 1999 e 2019 as matrículas no ensino superior cresceram 263%. Os dados do INEP (2021) registram matriculados no ensino a distância desde 2000, quando perfaziam 1682 estudantes, todos em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Esse número de alunos de graduação a distância saltou para 2.450.264 em 2019, representando 28,5% dos estudantes matriculados na graduação, dos quais 94% na rede privada, que parou de expandir (e passou a diminuir) a oferta de vagas no ensino presencial, desde 2015, concentrando-se em aumentar o número de vagas no ensino a distância.

Até 2004, a esfera pública concentrava o maior percentual (60%) de matrículas no ensino superior, na modalidade EaD. A partir de 2005, as IES privadas não públicas superaram o percentual de matriculados na modalidade EaD, chegando a 94% do número de matriculados na modalidade em 2019 (INEP, 2021). Observa-se, ainda, uma redução do número absoluto de matriculados na graduação presencial das IES não públicas, desde 2016. Isto está associado ao fato das IES não-públicas estarem priorizando a modalidade de ensino a distância, uma vez que tanto o número absolutos de matriculados na graduação, independentemente da modalidade, quanto a participação privada no total de matriculados continuou crescendo até 2019 (INEP, 2021).

2.2 Estrutura

É diretamente influenciada pela oferta e demanda, tratadas no modelo como condições básicas do mercado. A estrutura da firma é caracterizada pelo número de vendedores e compradores, pela diferenciação do produto, pelas barreiras à entrada, entre outros; podendo ser influenciada pelo tamanho da própria firma, sua política e prática de negócios, além da própria ação do Governo.

O que se observa no ensino superior de graduação a distância, no Brasil, é a concentração de mercado em poucos grupos empresariais. Este fato pode ser evidenciado pelo percentual de matriculados nos 10 maiores grupos de ensino superior privado (equivalente a 10,6% do total de IES), que correspondem a 81,9% das matrículas em EaD, de acordo com dados compilados por Bielschowsky (2020).

2.3 Conduta

Pode ser caracterizada pelas estratégias empresariais de precificação, de desenvolvimento de produtos, de propaganda, de pesquisa e inovação, de investimento, de fusões e aquisições etc. Na conduta são encontradas as decisões necessárias para aumentar o nível de desempenho da firma, decorrentes do resultado obtido no contexto da estrutura em que a firma opera.

Em relação à conduta das IES não públicas, no Brasil, ganha destaque o movimento de fusões e aquisições que vêm ocorrendo nos últimos anos. Grandes grupos educacionais privados no Brasil vêm adquirindo IES menores, aumentando em tamanho e em número de alunos matriculados, com ênfase na graduação a distância. Nesse sentido, tem-se o exemplo dos três maiores grupos do setor, em ensino a distância: Universidade Pitágoras Unopar com média de 364 mil matrículas em 2019; Centro Universitário Leonardo da Vinci, com média de 282 mil; e Universidade Paulista, 234 mil, conforme dados do INEP (2021).

Há grande número de fusões e aquisições no setor de instituições de ensino. Os principais movimentos nesse sentido, desde 2015, segundo dados da LAFIS (2020) foram: Anima/Sociesc (2015); DeVry/ Grupo Ibemec (2015); Cruzeiro do Sul e Centro Univ. Nossa Sra. Do Patrocínio (2015); Kroton/ Estácio (2016); Anima/Alis Educacional (2016); DeVry/Facimp (2016); Estácio/Unisantana (2016); Kroton/Carlyle (2016); Estácio/Unisantana (2016); Advent / Cesuca (2016); GIC/ Cruzeiro do Sul (2017); Cruzeiro do Sul Educacional / Unipê (2018); Kroton Educacional / Somos Educação (2018); Ânima Educação / Faculdade Jangada (2018); Ânima Educação / Cesuc (2018); Kroton Educacional / Sepa; Estácio Participações / UniToledo Estácio (2019); Cruzeiro do Sul Educacional / Braz Cubas (2019); Ânima Educação / UniAges (2019); Cruzeiro do Sul Educacional / Universidade Positivo (2019); Ânima / Unisul (2019); Afya / UniRedentor (2019).

2.4 Desempenho

O desempenho envolve uma avaliação multidimensional que engloba diferentes medidas, como a eficiência de firmas (preço, eficiência produtiva e alocativa, lucros etc.), juntamente com aspectos de interesse social³ (SCHERER; ROSS, 1990). O nível de acesso da

³ Como emprego, distribuição de renda, salários, atendimento da população em relação a determinado serviço etc.

população a determinado serviço pode ser enquadrado entre os aspectos de interesse social. Nesse sentido, a meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2014/2024 para a graduação de nível superior é: “elevar a taxa bruta⁴ de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida⁵ 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” (BRASIL, 2014). De acordo com dados do INEP (2021), em 2019 havia somente 21,4% da população de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior no país; estando ainda longe da meta do PNE.

2.5 Políticas Governamentais

As políticas governamentais ou políticas públicas podem ser definidas como uma série de ações governamentais que afetam diretamente a indústria (como regulamentações, leis antitruste, impostos, incentivos ao investimento etc.) ou, conforme Marion Filho (1997), indiretamente (quando são implementadas visando, por exemplo, interferir no sistema econômico, mas acabam repercutindo em determinados setores produtivos, como as políticas macroeconômicas), que influenciam principalmente a estrutura e a conduta da firma, afetando os resultados da empresa, tanto positiva quanto negativamente.

Um dos fundamentos do modelo E-C-D consiste em conceder condições para que políticas públicas sejam capazes de prover influências junto à estrutura do mercado e à conduta das firmas, proporcionando condições para que seu desempenho potencial seja alcançado. Se o mercado natural falha em organizar a indústria, conduzindo-a a um desempenho não eficiente, então, o governo tende a intervir (HASENCLEVER; TORRES, 2013).

No entanto, nada garante que a intervenção governamental para corrigir falhas de mercado não resultem em falhas de governo, com consequências ainda mais perversas. É fato que algumas medidas de intervenção governamental podem beneficiar a sociedade, a exemplo da regulamentação e responsabilização pela poluição gerada por indústrias (por meio de taxas, multas). Outra atuação relevante está relacionada à defesa da concorrência e ao abuso do poder de monopólio obtido por concessões do Estado, como patentes e exploração exclusiva de recursos naturais (HASENCLEVER; TORRES, 2013). No entanto, há riscos significativos envolvendo a intervenção governamental. Entre esses riscos destacam-se a captura regulatória por grupos de interesse, além da imposição de barreiras legais à entrada

⁴ A taxa bruta de matrícula consiste em comparar o total de matrículas de um determinado nível de ensino com a população na faixa etária adequada para tal nível.

⁵ A taxa líquida de matrícula é o percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado à sua idade.

e à competição, que frequentemente inibem a inovação, favorecem os *insiders* e prejudicam o conjunto da sociedade, com produtos e serviços mais caros e/ou de pior qualidade.

Assim, não só as decisões das empresas podem afetar a estrutura, a conduta e o desempenho. Fatores exógenos, como as condições básicas de mercado e as políticas governamentais, também influenciam. Ademais, cada um dos componentes do modelo pode influenciar todos os demais. Por exemplo, o desempenho obtido por algumas firmas do setor pode induzir modificações na estrutura do mercado; o mesmo pode acontecer, partindo da conduta para estrutura e do desempenho para a conduta ou para a estrutura. Observa-se que o modelo não segue um padrão linear, pois resultados e medidas adotadas em cada parte do modelo pode interferir em outras. Ainda assim, a grande virtude do modelo é fornecer um esquema analítico para avaliar os setores econômicos.

Vale ressaltar que as políticas governamentais, com foco na regulação do setor de educação superior à distância, serão objeto de discussão da 4ª seção deste trabalho.

3. METODOLOGIA

Para analisar as características e efeitos do arcabouço legal que rege a graduação na modalidade a distância, no Brasil, o presente trabalho coletará material textual composto pelos principais documentos que regem o ensino superior no Brasil e, em particular, os documentos que regem o ensino superior com enfoque na graduação a distância. Será realizada uma pesquisa documental, de caráter qualitativo, envolvendo a análise do conteúdo daqueles documentos, procurando identificar evidências textuais de fatores que afetam o desenvolvimento setorial.

Segundo Santos (2012), a análise de conteúdo permite uma leitura “profunda”, determinada pelas condições oferecidas pela linguagem e objetiva a descoberta das relações existentes entre o conteúdo do discurso e os aspectos exteriores. Ademais, a técnica permite a compreensão de um amplo conjunto de fontes textuais como leis, material jornalístico, discursos políticos, cartas, publicidades, romances e relatórios oficiais (SANTOS, 2012).

Bardin (1977) divide a análise de conteúdo em três fases: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Na pré-análise são escolhidos os documentos, que constituirão o *corpus* da análise. Para o presente trabalho, o *corpus* será constituído pelas principais normas regulatórias que regem a educação superior a distância no Brasil, destacadas na Tabela 1, que acabam englobando, mas não se restringem, às principais normas que também regem a educação superior presencial. Nesta fase, é estabelecida a hipótese de trabalho, que no caso é a de que a regulação estatal tem criado significativos desafios ao desenvolvimento do ensino superior presencial não público, no Brasil. Com base na literatura econômica e nos critérios de categorização apontados

por Bardin (1977) serão elaborados os indicadores que nortearão a interpretação final. A fase de exploração do material envolve a “aplicação sistemática das decisões tomadas”, consistindo “essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977). Já na fase de interpretação de dados, o trabalho retomará o referencial teórico, para embasar as análises e dar sentido à interpretação (SANTOS, 2012).

Para o tratamento computacional será utilizado o pacote RQDA, de análise qualitativa de dados, do software estatístico R (HUANG, 2016). O pacote RQDA permite a importação dos textos selecionados, o estabelecimento de códigos e categorias, organização, tabulação e apresentação do material tratado.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES, 2021) contabilizava 3.550 textos normativos que regem o ensino superior no Brasil, constituindo um complexo emaranhado legislativo, envolvendo leis, decretos, portarias normativas, resoluções, com diversas normas alteradas (ou revogadas) por novas normas. Desses, foram identificados 20 textos normativos com impacto direto sobre o ensino superior de graduação, na modalidade a distância. Tais textos foram identificados na Tabela 1. É importante ressaltar que, como regra geral, a legislação relevante que impacta a graduação presencial também impacta a graduação a distância, no entanto, para esta última há exigências legais adicionais.

Depois de realizar a leitura e codificação por meio do pacote RQDA do software R, dos textos normativos identificados como relevantes para a realização do trabalho, foram encontradas 856 evidências distribuídas em 5 categorias analíticas associadas aos padrões de intervenção, alinhados com a perspectiva teórica adotada. A maior parte das evidências se concentrou na categoria “Regulatória”, com 440 evidências, o que sugere uma grande influência dos dispositivos normativos em questões que podem criar barreiras à entrada, ao definir as exigências sobre quem entra e permanece no setor. Uma outra categoria a ser destacada é a “Administrativa”, com 289 recorrências, indicando que a ação normativa do Estado induz à criação de estruturas de governança mais hierarquizadas, burocratizadas, aumentando os custos de transação das IES. Na categoria “Didático-Pedagógica” foram encontradas 60 evidências de que a regulação interfere nessa dimensão das Instituições de Ensino Superior. Já na categoria “Econômico-Financeiro” foram encontradas 19 recorrências, que, embora em menor número, têm impacto significativo para a criação de barreiras econômicas à entrada. Por último, na categoria “Patrimonial” foram observadas 48 evidências textuais de que a intervenção normativa impõe impacto patrimonial direto às IES. A tabela abaixo sintetiza o número de ocorrências encontradas por documento normativo e categoria analítica.

Tabela 1 - Número de evidências textuais por categoria e documento normativo

Legislação	CATEGORIAS					
	Regulatória	Administrativa	Didático-Pedagógica	Econômico-Financeiro	Patrimonial	TOTAL
Constituição Federal de 1988	4	2	0	3	0	9
Decreto nº 5622/2005	26	23	1	0	0	50
Decreto nº 9057/2017	16	14	2	0	1	33
Decreto nº 9235/2017	58	25	4	0	1	88
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação - Autorização	4	17	14	2	0	37
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação - Reconhecimento	3	26	13	0	27	69
Lei nº 9394/1996	36	22	6	0	0	64
Lei nº 10861/2004	21	11	1	0	1	34
Lei nº 11788/2008	0	4	4	1	0	9
Lei nº 13005/2014	20	3	1	4	3	31
Portaria Normativa nº 2/2007	17	15	0	4	0	36
Portaria Normativa nº 1342/2012	25	16	0	0	0	41
Portaria Normativa nº 11/2017	17	14	1	1	3	36
Portaria Normativa nº 20/2017	32	18	1	0	1	52
Portaria Normativa nº 21/2017	7	1	1	0	0	9
Portaria Normativa nº 22/2017	14	8	2	1	2	27
Portaria Normativa nº 23/2017	83	24	1	1	4	113
Resolução CES nº 1/2016	52	44	4	2	5	107
Resolução CES nº 7/2018	5	2	4	0	0	11
TOTAL	440	289	60	19	48	856

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, são apresentadas cada uma das categorias. Procura-se ilustrar algumas das evidências textuais mais representativas da intervenção normativa, identificadas na pesquisa, com potencial para criar desafios à gestão de IES não públicas, com foco no ensino EAD.

4.1. A categoria “Regulatória”

Como indicado anteriormente, a categoria “Regulatória” foi a que apresentou a maior recorrência de evidências textuais. Uma vez que a Constituição de 1988 define que o ensino é permitido à iniciativa privada, mediante condições estabelecidas pelo poder público, a presente categoria analisa evidências textuais de como a regulação afeta o ensino a distância. Primeiramente, para o funcionamento de uma IES não pública é necessário o credenciamento junto ao Ministério da Educação, o que cria uma barreira legal à entrada no setor, como mostra o Art. 18 do Decreto nº 9235/2017:

Art. 18. O início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

§ 1º O ato de credenciamento de IES será acompanhado do ato de autorização para a oferta de, no mínimo, um curso superior de graduação. [...] (BRASIL, 2017b)

Seguindo nesse mesmo sentido, há a necessidade de solicitar autorização, reconhecimento e/ou credenciamento de cursos na modalidade a distância, como aponta o artigo 11 do Decreto nº 9057/2017 que diz:

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação. (BRASIL, 2017a)

Posteriormente, o artigo 5 da Portaria Normativa nº 20 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017c) sinaliza que, para o credenciamento de cursos na modalidade a distância, é necessário que a IES, mesmo que autorizada e credenciada a atuar no ensino presencial, atenda aos critérios estabelecidos naquela portaria para o credenciamento do ensino a distância. Cria-se, assim, uma barreira adicional à entrada de IES nessa modalidade de ensino.

Art. 5º O pedido de credenciamento EaD será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria Normativa, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório menor que 3 (três): (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018)

I - PDI, política institucional para a modalidade EaD;

II - estrutura de polos EaD, quando for o caso;

III - infraestrutura tecnológica;

IV - infraestrutura de execução e suporte;

V - recursos de tecnologias de informação e comunicação;

VI - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e

VII - laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017c)

A legislação cria incentivos para que as IES procurem se credenciar como Centros Universitários ou Universidades, assim que possível, embora frequentemente a vocação de grande parte das instituições não públicas seja mais a formação de profissionais. Isso porque as faculdades não têm autonomia para aumentar o número de vagas, criar cursos por atos próprios e nem registrar diplomas, como ilustram os excertos abaixo.

[Art. 12, § 1º] Os seguintes aditamentos dependem de ato prévio editado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação:

I - aumento de vagas em cursos de graduação ofertados por faculdades;

[...]

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. 99, § 1º] As universidades, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros Federais de Educação Tecnológica registrarão os

diplomas expedidos por eles próprios e aqueles emitidos por instituições de ensino superior sem autonomia.

[Art. 99, § 2º] Os centros universitários poderão registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos. (BRASIL, 2017b)

A regulação rege também a criação de polos de educação a distância. Para a criação de polos é preciso o cumprimento de parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Educação. Nesse sentido, o artigo 16º do Decreto 9057/2017 indica que:

Art. 16. A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional. (BRASIL, 2017a)

A regulação discrimina a possibilidade anual de criação de polos, conforme o conceito obtido pela IES na avaliação institucional. Abre-se espaço para questionamento da ideia implícita de “premiação” das instituições de melhor desempenho na avaliação institucional.

Art. 12. As IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância poderão criar polos EaD por ato próprio, observando os quantitativos máximos definidos no quadro a seguir, considerados o ano civil e o resultado do Conceito Institucional mais recente:

Conceito Institucional - Quantitativo anual de polos

3 - 50

4 - 150

5 - 250

(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017)

4.2. A categoria “Administrativa”

Na categoria “Administrativa” são encontradas evidências de exigências legais que tem como intuito impor às IES a necessidade de estruturas de apoio administrativo. Foram encontradas regras e normas relacionadas, por exemplo, a estruturas organizacionais, avaliação de alunos, oferta de cursos, entre outros.

A regulação detalha o que deve constar do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IES, chegando no limite de versar sobre plano de carreira das instituições. Nesse sentido, compete à administração da IES redigir no PDI os seguintes requisitos:

Art. 21. Observada a organização acadêmica da instituição, o PDI conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

[...]

III -cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de campus fora de sede e de polos de educação a distância;

[...]

VI -perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação, **da existência de plano de carreira**, do regime de trabalho, dos proce-

dimentos para substituição eventual dos professores do quadro e da incorporação de professores com comprovada experiência em áreas estratégicas vinculadas ao desenvolvimento nacional, à inovação e à competitividade, de modo a promover a articulação com o mercado de trabalho;

[...]

VII - organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados. (BRASIL, 2017b, grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, a regulação invade a política de pessoal das IES, ao estabelecer que:

[Art. 8, § 3º] A política de pessoal de cada IES definirá os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, no que concerne à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, consolidado em plano de carreira homologado, entre outros, necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016)

Ao criar um polo de ensino a distância, o acervo acadêmico da IES a ter tal localidade deverá ser convertido para o meio digital.

Art. 104. Os documentos que compõem o acervo acadêmico das IES na data de publicação deste Decreto serão convertidos para o meio digital, mediante a utilização de métodos que garantam a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais, nos termos da legislação. (BRASIL, 2017b)

4.3. A categoria “Didático-Pedagógica”

Nesta categoria são encontradas evidências textuais que indicam a forma que o projeto pedagógico das IES deverá seguir, contendo políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão entre outros. Ademais, a legislação introduz conteúdos e componentes na matriz curricular dos cursos das IES. É o caso da avaliação do ENADE, que consta como componente curricular obrigatório dos cursos de graduação. Como o exame do ENADE de cada curso é realizado a cada 3 anos, nem todas os formandos de um mesmo curso realizam o exame, abrindo brechas para suspeitas de fraude, conforme noticiado pela mídia (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). Ademais, como a única responsabilidade do estudante é comparecer ao exame, o sistema de incentivos desestimula o desempenho do estudante, gerando críticas quanto a fragilidade da avaliação. Os excertos abaixo evidenciam o ENADE como componente curricular obrigatório.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

[...]

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento. (BRASIL, 2004)

Em relação à dimensão didático-pedagógica, vale destacar que a regulação determina, inclusive aspectos do projeto didático pedagógico dos cursos. Nesse sentido, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância estabelecem que deverá haver equipes multidisciplinares para tratarem os recursos educacionais para a educação a distância. Esse tipo de determinação ilustra como a regulação procura pré-estabelecer meios para chegar a um determinado fim.

A equipe multidisciplinar, prevista em consonância com o PPC, será constituída por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, será responsável pela concepção, produção e disseminação de tecnologias, metodologias e os recursos educacionais para a educação a distância e prevê plano de ação documentado e implementado e processos de trabalho formalizados. (INEP, 2017).

4.4. A categoria “Econômico-Financeira”

A categoria Econômico-Financeira apresenta normas que afetam diretamente os custos das IES, além de versarem sobre taxas a serem cobradas às IES. Ao afetar diretamente os custos das IES, esse tipo de regulação acaba criando barreiras econômicas à entrada. Quando esse trabalho tratou a categoria “Regulação”, discutiu-se que existem incentivos para que as instituições busquem se credenciar como Centros Universitários ou Universidades, em função do grau de autonomia, sobretudo em relação à oferta de cursos e vagas. No entanto, o credenciamento nessas categorias impõe requisitos, sobretudo relacionadas às exigências de regime de trabalho e de titulação do corpo docente, onerando a folha de pagamentos, que é um dos principais componentes dos custos de uma IES. Professores contratados em regime integral (que devem dedicar pelo menos 20 horas a atividades extraclasse) e titulados como mestres e doutores são mais caros. Os excertos abaixo ilustram essas exigências.

Art. 16. As IES privadas poderão solicitar credenciamento como centro universitário, desde que atendam, além dos requisitos gerais, aos seguintes requisitos:

I -um quinto do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral;
II -um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

[...]

Art. 17. As IES privadas poderão solicitar credenciamento como universidade, desde que atendam, além dos requisitos gerais, aos seguintes requisitos:

I -um terço do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral;

II -um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

[...]

Art. 93. O exercício de atividade docente na educação superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional.

Parágrafo único. O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de, pelo menos, vinte horas semanais para estudos, pesquisa, extensão, planejamento, gestão e avaliação. (BRASIL, 2017b)

Por sua vez, o excerto a seguir demonstra a cobrança de uma taxa de avaliação in loco para que a IES possa ofertar cursos na modalidade a distância, sujeitando-se à avaliação para que o credenciamento seja realizado.

Art. 1º O credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei no 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e art. 9º do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

[...]

§ 5º Para tramitação do pedido deverá ser efetuado o recolhimento da taxa de avaliação, cujo cálculo deverá considerar as comissões necessárias para a verificação in loco de cada polo presencial indicado no Plano de Desenvolvimento Institucional, tendo em vista o art. 3º. da Lei no 10.870/04. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007)

É de responsabilidade da IES disponibilizar o acesso às tecnologias e aos recursos educacionais do curso aos alunos, corpo docente, tutor e gestor, nos seguintes moldes:

[Art. 3º, § 1º] As tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, inclusive materiais didáticos, bem como os sistemas de acompanhamento e de avaliação de aprendizagem, são elementos constitutivos dos cursos superiores na modalidade EaD, sendo obrigatória sua previsão e detalhamento nos documentos institucionais e acadêmicos, constantes do § 1º, do art. 2º, respeitadas as condições materiais instaladas na sede e no(s) polo(s) de EaD.

§ 2º Cabe à IES credenciada assegurar a todos os estudantes matriculados, corpo docente, tutor e gestor, o acesso às tecnologias e aos recursos educacionais do curso, respeitadas as condições de acessibilidade definidas na legislação pertinente.

[...]

(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016)

4.5. A categoria “Patrimonial”

Por fim, esta categoria será voltada para o patrimônio das IES e de seus polos de EaD. Nesse sentido, o polo de EaD deve observar regras e normas próprias também. Sua infraestrutura tem que ser avaliada e aprovada para que os cursos sejam credenciados e reconhecidos.

Art. 5º Polo de EaD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada

para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016)

A estrutura física dos polos de EaD está diretamente relacionada ao processo de credenciamento de oferta de cursos na modalidade a distância. É preciso que o polo passe por um processo avaliativo e contenha todos os requisitos exigidos pelo Decreto 5622 de 2005.

Art. 16. O pedido de credenciamento para EaD será instruído, de forma que se comprove a existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto nº 5.622⁶, de 2005[...] (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016)

A responsabilidade legal sobre os polos é da IES à qual eles estão vinculados. A legislação dispõe sobre a configuração física dos polos, com impactos patrimoniais para as instituições de ensino superior, como é possível observar no artigo 11, da Portaria Normativa 11/2017:

Art. 11. O polo EaD deverá apresentar identificação inequívoca da IES responsável pela oferta dos cursos, manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada ao projeto pedagógico dos cursos a ele vinculados, ao quantitativo de estudantes matriculados e à legislação específica, para a realização das atividades presenciais, especialmente: I - salas de aula ou auditório; II - laboratório de informática; III - laboratórios específicos presenciais ou virtuais; IV - sala de tutoria; V - ambiente para apoio técnico-administrativo; VI - acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar; VII - recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC; e VIII - organização dos conteúdos digitais. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017)

Dada a limitação de espaço do artigo, foram escolhidas as evidências textuais representativas do foco de análise deste trabalho. Observando os excertos demonstrados nas categorias acima, pode-se notar a existência de barreiras legais e econômicas à entrada para criação de novas IES no setor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do conteúdo dos principais documentos normativos relacionados ao ensino de graduação na modalidade a distância revelou que a regulação, ao criar inúmeras regras e exigências para obter a autorização, o credenciamento ou o credenciamento de uma IES não pública, na modalidade a distância, acabam criando barreiras legais e econômicas à entrada no setor. O arcabouço regulatório trata, ainda, de questões como exigências administrativas, de infraestrutura e de tecnologia dos cursos ofertados. As normas de cunho administrativo exigem das IES o cumprimento de questões organizacionais e relativas à gestão, como, por exemplo, estruturas de apoio e acompanhamento dos polos de educação a distância.

⁶ O Decreto nº 5.622 diz: "Art. 14. O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade de até cinco anos, podendo ser renovado mediante novo processo de avaliação."

Um exemplo de norma que afeta os custos de uma IES não pública, relacionada à dimensão econômico-financeira, são as exigências mínimas de regime de trabalho e titulação para seu credenciamento como centro universitário ou universidade. As exigências legais também geram impactos patrimoniais e administrativos. Em relação a esses efeitos, merecem destaque as exigências de manutenção de grandes volumes de documentos físicos por longos períodos de tempo e da estrutura para sua digitalização indicada nas normas. Tudo isso gera impacto para as IES, em termos de espaço físico e de estrutura necessária para atender às normas, onerando-as e contribuindo para gerar barreiras econômicas à entrada de competidores.

Nesse contexto, a análise do mercado de ensino superior revelou que a atuação do governo afeta diretamente as instituições não públicas de ensino superior. Compreende-se da leitura e avaliação dos textos normativos que a regulação acaba implicando custos e exigências para a oferta de educação superior a distância, mais facilmente suportados por grandes grupos de educação privada, o que contribui para explicar a concentração existente no ensino a distância. Esses grandes conglomerados educacionais privados representam aproximadamente 10% das IES credenciadas para a oferta de graduação a distância e registram 82% das matrículas na modalidade. Isso porque tais grupos, por seu tamanho, quantidade de polos e presença em todo território brasileiro, conseguem diluir os custos, compartilhando recursos, frequentemente sobrecarregando docentes e, assim, conseguem reduzir o valor de suas mensalidades para atrair um maior número de matrículas. Apesar do desempenho em termos de quantidades de matrículas, o mesmo não se observa em termos de qualidade de ensino. Nesse sentido, é ilustrativo que nenhum desses grandes grupos figure entre as melhores instituições de ensino superior, em rankings internacionais independentes, como o Quacquarelli Symonds (QS) ou da Times Higher Education (THE).

As instituições formais, entre as quais se enquadra a regulação setorial, moldam as estruturas de incentivos das organizações, como é o caso das IES. Nesse contexto, a regulação brasileira afeta os custos de transação e produção e contribui para a criação de barreiras legais e econômicas à entrada, impactando a estrutura do mercado, uma vez que favorece a concentração econômica. Nesse mesmo sentido, quando a regulação favorece organizações maiores e estruturadas em rede, acaba afetando a própria conduta das IES, incentivando fusões e aquisições das instituições pequenas por redes de ensino maiores. Se por um lado há um aspecto positivo do desempenho, em termos do aumento no número de pessoas beneficiadas pelo acesso ao ensino superior, ainda que distante da meta da PNE de 2014/2024, por outro lado não se observa melhoras qualitativas do desempenho.

6. REFERÊNCIAS

- ABMES. Legislação - Ementário. 2021. **Associação Brasileira de Mantenedores de Instituições de Ensino Superior**. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/ementario>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BAIN, J. **Industrial Organization**. New York: John Wiley and Sons, 1959.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BIELSCHOWSKY, C. E. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 1, p. 241–271, 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**, n. Decreto nº 9057. Brasília-DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Brasília-DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**, n. 10861. Brasília-DF: Presidência da República, 14 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília-DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.
- CARLTON, D.; PERLOFF, J. **Modern industrial organization**. 3. New York: Addison Wesley, 1999.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Governo apura suspeita de fraude de Unip e Uninove em avaliação federal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ed. 31.981, seç. Cotidiano, p. B6, 24 out. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/10/1825542-governo-apura-suspeita-de-fraude-de-unip-e-uninove-em-avaliacao-federal.shtml>. Acesso em: 10 set. 2021.
- HASENCLEVER, L.; TORRES, R. O modelo estrutura, conduta e desempenho e seus desdobramentos. **Economia Industrial**. 2. ed. (revista e ampliada). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HUANG, R. **R-based Qualitative Data Analysis. R package version 0.2-8**. Xangai: [s. n.], 2016. Disponível em: <http://rqda.r-forge.r-project.org/>. Acesso em: 9 set. 2021.
- IBGE. IBGE - População. 2021. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em: 10 set. 2021.
- INEP. Censo da Educação Superior. 2021. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 set. 2021.
- INEP. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância – Autorização**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_autorizacao.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

LAFIS. **Relatório Setorial - Instituições de Ensino**, n. Fevereiro de 2020. São Paulo: LAFIS, fev. 2020.

LOPES, H. C. O Modelo Estrutura-Condução-Desempenho e A Teoria Evolucionária Neoschumpeteriana. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, p. 336–358, ago. 2016. DOI 10.1590/198055272026. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rec/a/JzjNyQ4wHS56CNLC498S3Kj/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2021.

MARION FILHO, P. J. **A evolução e a organização recente da indústria de móveis nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul**. 1997. Doutorado em Economia – Escola Superior de Agricultura “Luiz Queiroz” ESALQ/USP, Piracicaba, 1997.

MASON, E. S. Price and production policies of large-scale enterprise. **The American economic review**, v. 29, n. 1, p. 61–74, 1939. .

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC nº 20/2017**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2017c. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380053/do1-2018-09-03-portaria-normativa-n-20-de-21-de-dezembro-de-2017--39379833. Acesso em: 30 mar. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa Nº 2, de 10 de janeiro de 2007**, n. Portaria Normativa Nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017**, n. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-011-2017-06-20.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CES Nº 1, de 11 de março de 2016**, n. Resolução CNE/CES Nº 1. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Res-CES-CNE-001-2016-03-11.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

SANTOS, F. M. Análise de Conteúdo: a visão de Lawrence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 6, n. 1, p. 383–387, maio 2012. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/download/291/156>. Acesso em: 10 set. 2021.

SCHERER, F. M.; ROSS, D. **Industrial market structure and economic performance**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1990.

SCHULTZ, T. W. Capital formation by education. **Journal of Political Economy**, v. 68, n. 6, p. 571–583, 1960. .

Contatos: gabilsantana@hotmail.com e paulo.scarano@mackenzie.br