

# DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA EXPANSÃO COM QUALIDADE

## THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION: THE ROLE OF THE STATE IN THE EXPANSION WITH QUALITY

Rodolfo de Carvalho Cabral ·  
Loussia P. Musse Felix \*\*

### RESUMO

O artigo expõe os fundamentos jurídicos da ideia de educação como um direito, na esfera internacional e no ordenamento brasileiro. A partir desses parâmetros, busca os fundamentos para a discussão sobre o direito à educação superior. Analisa o processo de expansão da educação superior, os movimentos que alteraram as estruturas dos sistemas de elite, que passaram a ser caracterizados, em boa parte, como sistemas de massas. Aborda também o papel da educação superior para o desenvolvimento, seus benefícios econômicos e não econômicos. Por fim, destaca a importância da qualidade para a concretização dos benefícios da educação superior e a responsabilidade do Estado pela sua garantia, por meio de uma política regulatória que tenha como fundamento e objetivo a concretização das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direito à Educação Superior; Expansão; Regulação; Qualidade.

### ABSTRACT

The article discusses the legal foundations of the idea of education as a right, in the international sphere and in the Brazilian legal system. From these parameters, it seeks the foundations for the discussion on the right to higher education. It analyzes the process of expansion of higher education, the movements that altered the structures of elite systems, which came to be characterized, in large part, as mass systems. The work also discusses the role of higher education for development, its economic and non-economic benefits. Finally, it highlights the importance of quality for the realization of the benefits of higher education and the responsibility of the State for its guarantee, through a regulatory policy that has as its foundation and objective the realization of public policies and fundamental rights.

Key-words: Right to Higher Education; Expansion; Regulation; Quality.

### INTRODUÇÃO

\* Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, com estágio doutoral no Institute of Education da University College London. Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Procurador Federal na Advocacia-Geral da União. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito e Educação” (FD/UnB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2126350766157243>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4663-0326>. Email: [rodolfoccabral@gmail.com](mailto:rodolfoccabral@gmail.com).

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Líder do Grupo de Pesquisa “Direito e Educação” (FD/UnB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3556134368503448>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1624-8735>. Email: [loussia.felix@gmail.com](mailto:loussia.felix@gmail.com).

A educação superior assume no imaginário social o acesso às possibilidades de aquisição e produção de conhecimento, à esfera da pesquisa acadêmica e inserção no lócus destinado ao debate de ideias, assim como à formação profissional. Sobretudo há uma percepção amplamente difundida de que a mobilidade social é também decorrente da oportunidade de frequentar e concluir este nível mais elevado do sistema formal de ensino.

É necessário mencionar que historicamente o ingresso nas universidades era restrito a uma pequena parcela das populações. Apenas suas elites financeiras e econômicas tinham acesso a esse espaço. A conclusão de um curso de graduação conferia um certo status social, uma vez que ao seu detentor era atribuída a distinção do saber garantido a poucos e as melhores oportunidades de trabalho. Nesse sentido José Murillo de Carvalho destaca o papel da educação superior na unificação ideológica da elite: “uma ilha de letrados num mar de analfabetos”.<sup>1</sup>

A ideia de que a formação na educação superior possibilitava maiores índices de produtividade que poderiam ajudar a alavancar o crescimento econômico serviu como base para incluir a expansão do setor na agenda dos Estados, de forma independente ou com auxílio de organizações internacionais de fomento. Nas últimas décadas, portanto, o setor passou por transformações em todo o mundo, e foi inserido nas políticas públicas de expansão das economias.

As políticas de expansão foram também influenciadas por uma demanda social historicamente reprimida, potencializada pelo considerável aumento do número de estudantes concluintes do ensino médio, e pela melhoria das condições econômicas em vários países, que levou as famílias a almejarem melhores posições sociais para os seus filhos.

O rápido crescimento dos sistemas de educação superior, por um lado, democratizou o acesso – os sistemas assumiram um perfil predominante de massa, e não mais de elite<sup>2</sup>– mas, por outro, levantou o debate sobre as condições de qualidade, principalmente nos países com expansão marcante das instituições com fins lucrativos, como no caso do Brasil.

O presente artigo tem como objeto situar o debate da importância da educação superior também para o desenvolvimento – sob os pontos de vista econômico e social, analisar o processo de expansão dos sistemas de educação superior, e destacar o papel do Estado na garantia da qualidade.

Primeiramente, serão expostos os fundamentos jurídicos da ideia de educação como um direito, na esfera internacional e no ordenamento brasileiro. A partir desses parâmetros, serão apresentados os fundamentos para a discussão sobre o direito à educação superior.

---

<sup>1</sup> CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 65.

<sup>2</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, 1973.

Posteriormente, será discutido o processo de expansão da educação superior, os movimentos que alteraram as estruturas dos sistemas de elite, que passaram a ser caracterizados, em boa parte, como sistemas de massa. O trabalho discute também o papel da educação superior para o desenvolvimento - seus benefícios econômicos e não econômicos, nas searas individual e coletiva.

Por fim, será destacada a importância da qualidade para a concretização dos benefícios da educação superior, e a responsabilidade do Estado pela sua garantia, por meio de uma política regulatória que tenha como fundamento e objetivo a concretização das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

## **A educação como Direito**

### **Previsão normativa e significados**

O direito à educação é largamente reconhecido na esfera internacional, e consagrado nas declarações, acordos e pactos internacionais do sistema global de direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, prevê o direito à educação como universal e estabelece que ela deverá promover o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais e a promoção da compreensão, da tolerância e da amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos. O acesso universal é limitado, no entanto, apenas aos graus elementares e fundamentais.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1966, também adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, reconheceu o direito de toda pessoa à educação, e o seu papel essencial na promoção do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e do fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. O Pacto enumerou ainda diretrizes e compromissos a serem seguidos pelos Estados Partes para a imediata universalização da educação fundamental e progressiva universalização da educação média e da educação superior.

Cabe mencionar, também, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), de 1988, que reconheceu o direito de toda pessoa à educação, e o direito universal e gratuito à educação fundamental, em consonância com o Pidesc.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a educação em variadas seções, e prevê, no art. 6º, a educação como um direito fundamental de natureza social, ou seja, de titularidade não apenas dos indivíduos, mas de toda a coletividade.

A educação consta também na Constituição como uma seção específica na Ordem Social. O art. 205 garante a universalidade do direito à educação e estabelece os responsáveis pela sua concretização, assim como os seus objetivos, ao dispor que a

educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo por objetivos o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.<sup>3</sup> A Constituição busca aqui aliar as ideias de educação como elemento de exercício da cidadania e também de qualificação para o trabalho – discussão que será tratada adiante.

O art. 206 enumera os princípios que deverão orientar o ensino, em consonância com as declarações internacionais sobre o tema aqui mencionadas, dentre eles os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; garantia de padrão de qualidade e garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, dentre outros.<sup>4</sup>

Segundo o art. 208 da Constituição, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, progressiva universalização do ensino médio gratuito e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.<sup>5</sup>

Os §§1º e 2º do art. 208 dispõem ainda que a educação é um direito público subjetivo e que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Ou seja, tem-se um direito ao qual corresponde uma prestação positiva do Estado, sob pena de responsabilização dos agentes públicos.

Os direitos, princípios e objetivos referentes à educação foram reproduzidos e detalhados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.496, de 20 de dezembro de 1996.

O Pidesc e o Protocolo de São Salvador foram internalizados no ordenamento brasileiro pelos Decretos nº 591, de 6 de julho de 1992, e nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

Tais prescrições buscam também conciliar as diversas concepções que o termo educação pode abarcar, quanto aos aspectos social/coletivo e individual, objetivos e justificativas morais e econômicas.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 ideias 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; 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; X - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

<sup>5</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (...) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Tem-se, assim, um quadro consolidado de garantia normativa do direito à educação, tanto na esfera internacional quanto no ordenamento jurídico interno brasileiro, que demonstram o grau de aceitação e consolidação do direito, e demandam políticas específicas para a sua garantia e concretização, seja pelo Estado seja pela sociedade como um todo.

Para Felix, a educação, como direito fundamental social, tem caráter eminentemente público e natureza de direito transindividual. É serviço público essencial, franqueado à iniciativa privada, nos termos da Constituição. Como direito público subjetivo, a educação seria, por isso mesmo, uma expressão do estágio de organização e democracia de cada comunidade política. No atual contexto, a educação e a saúde seriam direitos sociais que maior relevância adquirem quando espelhados para a comunidade, uma vez que sua garantia em termos individuais maximiza as possibilidades coletivas de crescimento e aperfeiçoamento de sistemas correlatos, como o sistema econômico e até o político.<sup>6</sup>

McCowan destaca que apesar de o direito à educação ser marcado por um elevado nível de consenso sobre a sua existência, como se depreende das convenções e acordos internacionais referidos, a percepção sobre o seu conteúdo é permeada por discussões e divergências. O direito à educação pode assumir diversas formas e justificativas. E essa discussão permeia a formulação e implementação de políticas públicas internas e programas internacionais de apoio à expansão de sistemas escolares ao redor do mundo.<sup>7</sup>

Hodgson apresenta como justificativas para o direito à educação o interesse público a ela inerente, baseado no papel da educação na promoção da democracia, da paz mundial e da preservação da cultura da comunidade; e a perspectiva da dignidade, desenvolvimento e bem-estar individuais, na medida em que a educação possibilita a aquisição de competências e habilidades essenciais para uma vida digna em sociedade, a oportunidade para que as pessoas percebam o seu potencial e possam ainda garantir suas necessidades básicas.<sup>8</sup> Haydon justifica o direito à educação com base na importância da socialização e da autonomia para uma vida plena.<sup>9</sup> A concepção instrumental vai ter destaque em Wringer, que apresenta uma perspectiva de educação como elemento essencial para o exercício de outros direitos humanos.<sup>10</sup>

McCowan defende que a ideia de educação como direito deve perpassar os elementos de socialização, na medida em que ela proporciona os conhecimentos e habilidades essenciais para a vida em sociedade, bem como autonomia, que confere as

---

<sup>6</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*. Brasília, Ministério da Educação. 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=18595](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18595)>. Acesso em: 12 mai. 2022.

<sup>7</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior. *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul, v. 20, n. especial, p. 155-182, 2015.

<sup>8</sup> HODGSON, Douglas. *The Human Right to Education*. Dartmouth: Ashgate, 1998.

<sup>9</sup> HAYDON, Graham. The Right to Education and Compulsory Schooling, *Educational Philosophy and Theory*, v. 9, n. 1, p. 1-15, 1977.

<sup>10</sup> WRINGER, Colin. The Human Right to Education. *Educational Philosophy and Theory*, v. 18, n. 2, p. 23-33, 1986.

ferramentas para as pessoas serem aptas a fazerem escolhas conscientes. Com base nessas premissas, o autor entende o conceito de educação como um direito humano, e elenca as quatro características essenciais que o caracterizam: a) valor intrínseco: a educação tem um valor em si mesmo, não se limita ao aspecto instrumental de servir como suplemento para outros direitos; b) engajamento em processos educacionais: as pessoas têm o direito de participar de processos significativos de aprendizagem; c) aproveitamento ao longo da vida: o direito à educação não pode ser limitado a um determinado período da vida, deve incluir todos os níveis de educação; e d) consonância com a totalidade dos direitos humanos: os alunos devem estar cientes de que estão envolvidos em um processo intencional de aprendizagem e ter desejo e consciência de estarem nele envolvidos.<sup>11</sup>

### O direito à educação superior

O direito à educação, de forma geral, é largamente aceito e normativamente consolidado. A discussão sobre sua garantia no tocante à educação superior, porém, assume contornos mais complexos.

A educação superior foi tradicionalmente ofertada para uma parcela reduzida das sociedades, notadamente de alto poder aquisitivo ou alta formação cultural. E por ser acessível a tão poucos, o diploma conferia prestígio social e criava consideráveis vantagens posicionais. Isso fez a educação superior ser por muito tempo considerada um privilégio, com repercussões majoritariamente individuais, que não justificaria, por conseguinte, investimentos do Estado para a sua concretização e expansão.

Essa condição não é, no entanto, inerente à educação superior. Os benefícios sociais e individuais dela decorrentes justificam que esse nível educacional também seja compreendido como um direito, não obstante as particularidades de cada sistema ao redor do mundo.

As demandas sociais pelas oportunidades geradas pela educação superior são crescentes, desencadeando discussões sobre o direito ao acesso e o papel do Estado na sua concretização.<sup>12</sup>

E aqui importa destacar que o significado de educação superior não uníssono: alguns sistemas definem educação superior pelo tipo de instituições que a ofertam, outros pelos formatos dos cursos. As características variam também conforme a exigência de duração dos programas. Há países que consideram educação superior apenas o treinamento para certas atividades, ou, ainda, apenas os cursos relacionados ao conhecimento teórico “puro” (ciências, humanidades etc.). Não há, assim, uma padronização em escala internacional do que é considerado educação superior. Essa

---

<sup>11</sup> MCCOWAN, Tristan. O direito humano à aprendizagem e a aprendizagem dos direitos humanos. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 25-46, jan./mar. 2015. Disponível em:

<[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci_abstract&tlng=pt)>.

Acesso em: 4 jan. 2021.

<sup>12</sup> MARGINSON, Simon. The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. *High Education*, London, n. 72, p. 413-434, jun. 2016.

variedade se reflete inclusive na própria terminologia adotada nos países, tendo-se os termos “*higher education*”, “*tertiary education*”, “*post-school*” dentre outras nomenclaturas possíveis.

Segundo Marginson, educação superior significa não apenas a aquisição de conhecimentos ou de habilidades profissionais e educacionais complexas. Também significa status social.<sup>13</sup> Para Dias Sobrinho, educação superior seria uma expressão de conteúdo um tanto elástico que englobaria um sub-sistema posterior ao nível médio, e que comportaria um leque de instituições educacionais, diferenciadas quanto à natureza jurídica, áreas de atuação, vocação, função etc.<sup>14</sup>

Não obstante essa variedade de significados e percepções, McCowan entende que alguns padrões devem ser estabelecidos. Primeiramente, a educação superior demandaria a aquisição substancial de aprendizagem anterior. O ingresso na educação superior depende de uma formação sólida prévia, e por isso seria em geral direcionada a adultos. O segundo aspecto é que ela envolve estudos aprofundados em cursos de longa duração. Não é qualquer curso realizado após a conclusão da educação fundamental que pode receber o status de educação superior. Um programa de educação superior precisa ter um currículo e uma carga horária compatíveis com o grau de formação dele esperado, o que demanda um tempo mínimo para a sua conclusão.<sup>15</sup> A educação superior poderia ser entendida, nesses termos, como a atividade organizada para proporcionar aprendizados específicos a pessoas com formação básica completa, em instituições criadas para tal fim.<sup>16</sup>

No âmbito normativo, as referências à educação superior no direito internacional são consideravelmente limitadas, quando comparadas com as previsões de garantias da educação fundamental. O art. 26 da DUDH, citado no tópico anterior, dispõe que “o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito”. Ao contrário da educação fundamental, não há referência à obrigatoriedade e à universalidade. A Declaração se limita a prever a garantia do acesso à educação superior para aqueles que tenham mérito para nela ingressar.

Na medida em que alguns sistemas disponibilizam um número de vagas extremamente limitado para a quantidade de interessados, para que o conteúdo desse direito tenha alguma aplicabilidade, é necessário então que para a sua concretização sejam considerados o requisito processual do acesso equitativo e o grau de disponibilidade da oferta.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

<sup>14</sup> DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

<sup>15</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior.

<sup>16</sup> MCCOWAN, Tristan. *Higher Education for and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>17</sup> MCCOWAN, Tristan. Three Dimensions of Equity of Access to Higher Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2015.

O Pidesc estabelece que “A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”. Aqui pode-se observar um certo avanço na previsão da implementação progressiva da gratuidade, e na utilização do termo “capacidade”, que pode ser entendida como um potencial de desenvolvimento futuro, ao invés de “mérito”, que se refere a conquistas acadêmicas anteriores dos estudantes.<sup>18</sup> Esse movimento em direção à gratuidade não tem sido, no entanto, uma marca dos processos de expansão dos sistemas de educação superior ao redor do mundo – pelo contrário, verifica-se inclusive a imposição de cobranças de taxas em estabelecimentos oficiais, em desacordo com o previsto no Pacto.

A “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação”, aprovada na Conferência Mundial sobre Educação Superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1998, conceitua educação superior como “todo tipo de estudos, treinamento ou formação para pesquisa em nível pós-secundário, oferecido por universidades ou outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de educação superior pelas autoridades competentes do Estado”.<sup>19</sup>

O documento apresenta a ideia de igualdade de acesso, e dispõe que o acesso à educação superior “deve permanecer aberto a qualquer pessoa que tenha completado satisfatoriamente a escola secundária ou seu equivalente ou que reúna as condições necessárias para a admissão, na medida do possível, sem distinção de idade e sem qualquer discriminação.” (art. 3º). O art. 14 destaca o financiamento da educação superior como serviço público, e que a sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável.

No âmbito interno, a Constituição de 1988 segue a linha do acesso com base no mérito, e prevê a “garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.” (art. 208, inciso V). Nesse ponto menciona-se que o conceito de mérito, no entanto, tem assumido contornos mais inclusivos, notadamente a partir da introdução de políticas afirmativas de cotas raciais e sociais.

Mesmo com as limitações dos textos legais na garantia do direito à educação superior, McCowan defende que a afirmação da educação como direito seria contraditória com a imposição de uma limitação temporal para o seu exercício. Qualquer limite de desenvolvimento educacional estabelecido para marcar o fim do direito seria arbitrário, na medida em que não seria possível determinar o nível de educação suficiente para se atingir os benefícios por ela proporcionados.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> BEITER, Klaus. *The protection of the right to education by international law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.

<sup>19</sup> UNESCO. Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. In: *ANAIS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR* - Paris, 5 a 9 de novembro de 1998. Trad. Paris, UNESCO/CRUB, 1998.

<sup>20</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior.

Nesse ponto, no Brasil, a Constituição (art. 206, inciso IX) e a LDB (art. 13, inciso XIII) garantem o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Não haveria sentido, assim, limitar o exercício desse direito à educação fundamental.

Para além da afirmação do direito à educação superior no contexto de um direito geral à educação, que dura a vida inteira, McCowan destaca também elementos específicos que o justificam. Em primeiro lugar, a educação superior proporciona, na maioria das sociedades, acesso privilegiado aos empregos mais reconhecidos e bem remunerados, em razão dos conhecimentos e habilidades adquiridas, mas também do status que o diploma de ensino superior proporciona, notadamente nas sociedades com altos índices de desigualdade. Mas, além do aspecto instrumental, a educação superior tem um importante valor intrínseco: a experiência de aprendizagem e o processo individual e coletivo de desenvolvimento intelectual. O autor menciona ainda o aspecto cívico de desenvolvimento da consciência política e da cidadania, e aspectos individuais decorrentes do valor da interação com a comunidade acadêmica.<sup>21</sup>

Segundo Felix, a educação superior no contexto brasileiro está consolidada como bem público, que é usufruído tanto em instituições mantidas diretamente pelo Estado quanto em instituições mantidas pelo investimento privado, adstritas ambas as categorias a valores e princípios definidos e garantidos pelo Estado.<sup>22</sup>

As ideias de garantia e concretização do direito à educação superior, no entanto, não precisam adotar o mesmo formato do direito à educação fundamental, com obrigações e metas de universalização impostas aos Estados. A educação superior é uma das diversas formas de qualificação educacional possíveis disponíveis após a conclusão do ensino médio, como os cursos técnicos, cursos profissionalizantes e cursos livres. Não obstante trazer vários benefícios aos que dela participam, a matrícula na educação superior não é, assim, um pressuposto necessário para o desenvolvimento profissional e pessoal. Tem um papel complementar, que não pode ser imposto.

Um ponto chave que demanda políticas públicas para a sua efetivação é que, reconhecendo-se a educação superior como um direito, deve então ser oportunizado o acesso aos que nela desejem ingressar. Num contexto de histórico privilégio, é necessária a existência de programas de criação de vagas gratuitas, e também que as vagas que demandam pagamento de taxas sejam ofertadas conjuntamente com a disponibilização de bolsas e financiamentos que permitam o acesso a elas pelos que não podem arcar com os valores exigidos.

Outro elemento para a concretização do direito à educação superior é a qualidade. Com efeito, as justificativas para a garantia do direito perdem o sentido se não há qualidade na educação ofertada. O conceito e as formas de avaliação da qualidade serão abordados posteriormente, mas cabe aqui registrar a importância de sua garantia, ainda mais num quadro de massificação da educação superior em vários países, nem sempre com o devido acompanhamento dos padrões mínimos de qualidade esperados.

---

<sup>21</sup> MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à Educação Superior? *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020.

<sup>22</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. Op. Cit.

Por fim, a educação superior deve ser considerada um direito, no sentido de que deve ser disponibilizada para todos, mas deve também ser considerada um privilégio, uma vez que é uma oportunidade preciosa que deve ser aproveitada tanto quanto possível e, em seguida, usada em benefício da sociedade.<sup>23</sup>

### **A expansão da educação superior: a superação do sistema de elite**

O acesso à educação superior foi historicamente restrito a uma pequena parcela da sociedade. O ingresso nas universidades era possibilitado apenas às elites econômicas e culturais. Essa ainda é de certa forma uma realidade nas instituições internacionais de maior prestígio, mas o quadro geral passou por transformações.

Nas últimas décadas, os sistemas foram diversificados para abrigar uma maior pluralidade de perfis de provedores, e, também, um maior número de estudantes. Não obstante variações de modelos e de políticas de em cada país, pode-se afirmar que houve um notório movimento de expansão da educação superior ao redor do mundo. Entre 1970 e 2013, o número de estudantes de educação superior no mundo multiplicou-se por 6,12, enquanto a população global multiplicou-se por 1,93.<sup>24</sup>

Trow foi pioneiro na identificação e análise desse movimento de expansão da educação superior no mundo no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Essa expansão se deu, segundo o autor, não pela demanda da economia por egressos qualificados com diplomas, mas principalmente pelas aspirações sociais decorrentes da ambição das famílias por melhores posições sociais e dos estudantes por realização pessoal. O papel do Estado teria sido, assim, reativo, com a implementação de políticas públicas de facilitação do acesso para atender essa demanda social.<sup>25</sup>

O autor criou uma categorização dos sistemas de acordo com o percentual de estudantes egressos do ensino médio matriculados na educação superior: sistemas de elite são aqueles com menos de 15%; sistemas de massa quando essa porcentagem varia de 15% a 50% (a partir desse percentual o campo assume outras características); e sistemas de acesso universal quando a taxa de matrícula ultrapassa os 50% (que passa a abrigar novas formas e modelos de educação superior).

Essa classificação não se refere a modelos necessariamente sucessivos, no qual um sistema substitui e se impõe sobre o outro. Trow ressalta que é possível a existência simultânea de formatos de elite, de massa e universais num mesmo sistema, notadamente em estruturas verticais de diferenciação sistêmica. Cada modelo de sistema assume características próprias, em relação a aspectos sociais, educacionais e políticos.

---

<sup>23</sup> MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à Educação Superior?

<sup>24</sup> UNESCO. Institute for Statistics data on education. 2015 Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

<sup>25</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Op. Cit.; e TROW, Martin. Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. In: FOREST, J.J.F., ALTBACH, P.G. (Eds.). *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, v. 18. Springer, 2007.

O autor relaciona essas fases com mudanças na própria concepção de educação superior. Os sistemas de elite têm como objetivo primordial formar a classe dominante, e assim preparam os estudantes para ocuparem postos chave nos governos e nas profissões mais prestigiadas. Nos sistemas de massa, as instituições seguem preparando as elites, mas uma parcela maior de estudantes, que inclui setores antes não contemplados. O foco passa a ser então a formação técnica para determinados setores prestigiados. Nas instituições de acesso universal, por seu turno, tem-se início à preocupação com a preparação de um número considerável de estudantes para a vida, com o treinamento para maximizar a adaptação da população para uma sociedade que enfrenta rápidas mudanças sociais e tecnológicas.

Sobre a percepção da sociedade acerca do ingresso na educação superior, quando o acesso é altamente restrito geralmente é visto como um privilégio, decorrente das condições de nascimento ou de talento – ou de ambas. À medida que o percentual de matrículas ultrapassa o percentual de 15%, dá-se início à ideia de acesso à educação superior como um direito para os que detêm certa qualificação. E quando esse percentual ultrapassa 50%, a matrícula na educação superior passa a ser vista como uma obrigação social, notadamente nas classes médias e altas. À medida que o número de pessoas matriculadas na educação superior vai crescendo, as melhores posições no mercado de trabalho passam a ser reservadas para quem conclui esse nível educacional.

Marginson revisita essa discussão e cria a nomenclatura “Sistemas de alta participação” (*High Participation Systems*), quando mais de 50% de estudantes egressos do ensino médio estão matriculados na educação superior. O autor justifica essa opção por considerar que o termo “universal” seria mais apropriado para os sistemas com 100% – ou próximo disso – de matrículas.<sup>26</sup>

A expansão dos sistemas de educação superior de alta participação teria relação direta com a melhoria nas condições de equidade pelo mundo, na medida em que o acesso proporcionaria inclusão social. Os sistemas de alta participação tendem a ser estratificados, a partir de uma diferenciação vertical entre tipos de provedores (universidades de elite e de massa), e também por uma redução da diversidade de tipos de instituições, com uma certa padronização entre os provedores de mesmo perfil. Esse crescimento tem como marca ainda a ascensão do sistema privado, notadamente com fins lucrativos. No tocante à governança, os sistemas de alta participação são marcados por controles multiníveis e mecanismos de acompanhamento.<sup>27</sup>

Quando Trow publicou “*Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*” (1973), apenas 19 países tinham ultrapassado a marca de 15% de matrículas. O autor então apontou que qualquer movimento de pausa na expansão da educação superior teria poucas chances de sucesso.

---

<sup>26</sup> MARGINSON, Simon. The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems.

<sup>27</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

Os dados do Banco Mundial demonstram que essa previsão de crescimento contínuo da educação superior se concretizou: em 2013 havia 56 sistemas de alta participação com mais de 50% de matrículas, e 112 sistemas de massa na definição de Trow com mais de 15%. Menos de 50 sistemas de educação superior, menos de um quarto do total, ainda permaneciam na escala de menos de 15%, como sistemas de elite.<sup>28</sup>

Não obstante a narrativa de Trow de expansão dos sistemas como uma resposta às demandas sociais, os Estados e as agências internacionais têm desempenhado um papel preponderante também como indutores desses processos, com a implementação de políticas públicas de financiamentos às instituições e aos estudantes, bem como com a imposição de um regramento regulatório que promova e organize esses movimentos.

Marginson destaca que o Estado desempenha um papel primordial nos primeiros estágios da expansão. Não seria possível ampliar um sistema sem algum tipo de financiamento público para a infraestrutura e treinamento de pessoal. As aspirações por educação superior seriam também incentivadas e tornadas acessíveis por subsídios para as taxas educacionais e também para a manutenção dos estudantes durante os cursos. Nesse ponto, a demanda social funcionaria como um estágio da política pública, de criação da agenda. Nos estágios posteriores da expansão, no entanto, essa relação seria revertida. Uma vez que um sistema de massa – ou de alta participação – já está estabelecido, aí sim o processo de expansão tem continuidade a partir da própria demanda social. O Estado seguiria, no entanto, presente, com intervenções seletivas para aumentar a participação de estudantes de determinados grupos sociais.<sup>29</sup>

Schendel e McCowan analisam a expansão dos sistemas de educação superior especificamente nos países de baixa e média renda, e apontam uma forte pressão pelo aumento de matrículas nesses países, por parte tanto dos agentes ofertantes – muito em razão da importância da educação superior para a economia do conhecimento –, quanto dos agentes demandantes, notadamente o crescente número de egressos do ensino secundário que veem a educação superior como o melhor caminho para a melhoria da condição econômica e para mobilidade social.<sup>30</sup>

Os autores apontam que, enquanto todos os países enfrentam dificuldades para conciliar as agendas de restrições orçamentárias com as demandas por aumento de participação nas universidades, os países de baixa e média renda têm que lidar, além disso, com questões adicionais específicas. As restrições orçamentárias impõem limitações severas, tanto em relação ao financiamento do sistema de educação superior em si quanto no tocante à partilha dos custos das taxas com os estudantes e suas famílias. Ainda em decorrência da limitação orçamentária, os sistemas de educação superior nesses países foram tradicionalmente restritos para a elite, e a rápida expansão representa um choque significativo que desestabiliza as estruturas então vigentes. Mesmo quando há financiamento disponível, a capacidade de expansão é limitada pelo número

<sup>28</sup> WORLD BANK. *Data and statistics*. 2015. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em: 22 jan. 2021.

<sup>29</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education.

<sup>30</sup> SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

insuficiente de quadros acadêmicos qualificados para ocupar os postos nas instituições. O déficit de qualidade nos níveis educacionais primários e secundários tende a ocasionar o ingresso na educação superior de uma proporção considerável de estudantes que não dispõem das qualificações mínimas requeridas. Finalmente, países com menos recursos tendem a ter sua autonomia limitada, e são obrigados a se submeterem à influência de organizações internacionais e de doadores externos nas suas agendas políticas e educacionais.

No Brasil o primeiro movimento de expansão teve início com o viés de expansão do mercado e fomento ao desenvolvimento econômico, com o advento das instituições com fins lucrativos no período do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em um segundo momento, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), agregou-se a essa política a agenda da inclusão social e redução das desigualdades. Ademais, é relevante mencionar que a expansão no sistema público federal de educação trouxe também uma mudança paradigmática no tocante ao perfil discente, impactando não apenas as agendas de acesso e permanência em termos quantitativos, mas sobretudo nos aspectos mais estruturantes da formação universitária, como as agendas de pesquisa e de concepções pedagógicas a serem adotadas.<sup>31</sup>

Esse quadro de rápida expansão de sistemas de educação superior predominantemente de elite para sistemas de massa/alta participação ao redor do mundo inegavelmente tem um lado positivo, tendo em vista os benefícios coletivos e individuais proporcionados pela educação superior. Esse movimento traz consigo, no entanto, o desafio de garantir a qualidade, sem a qual essa expansão perde o sentido e se torna uma via para a mera aquisição de um diploma de graduação sem que as qualificações necessárias a ele inerentes sejam incorporadas.

## Educação superior e desenvolvimento

Por muito tempo, prevaleceu a ideia segundo a qual uma vez que a educação superior era restrita a uma pequena parcela da sociedade, de elite, os investimentos públicos nesse setor perpetuariam as injustiças sociais. Deveriam então ser priorizados os investimentos na educação fundamental e na educação secundária. Como resultado, verificou-se, principalmente nos países de baixa renda, a redução do financiamento das agências internacionais e governos na educação superior, com impactos diretos na qualidade. As mudanças no sistema produtivo associadas à globalização e o advento da chamada “economia do conhecimento”, aliados ao crescimento da demanda como resultado da expansão de matrículas na educação primária e secundária, no entanto, redirecionaram a atenção das agências e governo para a importância da educação superior para o desenvolvimento.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> FELIX, Loussia P. Musse. Formação em Direito no Brasil: perspectivas em torno de uma ruptura e seus partícipes. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). *O Ensino Jurídico no Bicentenário da Independência*. D'Plácido: Belo Horizonte, 2022. Pág. 57-74.

<sup>32</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *The Impact of Tertiary Education on Development: A Rigorous Literature Review*. London, Department for International Development, 2014.

Conforme mencionado no tópico anterior, a educação superior tem sido objeto de movimentos de expansão em várias partes mundo nas últimas décadas – inclusive no Brasil, e em geral esses promovidos a partir de altos investimentos governamentais. Dentre as justificativas para esses investimentos e para a expansão em si pode-se mencionar o atendimento das demandas do mercado de trabalho para o desenvolvimento econômico. Mas a expansão da educação superior tem também efeitos sociais, culturais e políticos nas sociedades.<sup>33</sup>

Para Oketch, MCCowan e Schendel, a análise do impacto da educação superior no desenvolvimento envolve elementos econômicos e não econômicos. Crescimento econômico e desenvolvimento não seriam sinônimos, mas conceitos interrelacionados. A ideia de desenvolvimento incorporaria, pois, uma série de outros resultados para além dos dados de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), como a redução da pobreza, a diminuição da desigualdade de renda, a melhoria dos indicadores de saúde, escolaridade, a qualidade da educação, cidadania, a proteção dos direitos humanos e, ainda, a proteção do meio ambiente.<sup>34</sup>

Blackmur aponta que, no período pós Segunda Guerra Mundial, criou-se um consenso em vários países no sentido de que a melhoria das condições de vida dependeria do real crescimento do PIB *per capita* e da sua distribuição entre a comunidade. E a educação superior teria o potencial de influir significativamente nesse processo de desenvolvimento.<sup>35</sup>

A chamada Teoria do Capital Humano (*Human Capital Theory*) teve proeminência na justificativa dos investimentos do Estado na expansão da educação superior com base nos seus impactos para o desenvolvimento econômico. O valor do investimento público na educação superior seria recuperado com os ganhos individuais e públicos provenientes do desempenho do trabalho qualificado por ela proporcionado. Estudantes com maiores níveis de educação desempenhariam funções mais especializadas e rentáveis, e a melhoria da renda promoveria também o crescimento da produtividade e da economia como um todo.

Segundo Schultz, o investimento no conhecimento seria o caminho para incentivar o desenvolvimento. Esse investimento no capital humano representaria uma melhoria no bem-estar individual, assim como um retorno na taxa de produtividade dos trabalhadores. E esse investimento deveria ser realizado pelo Estado, único ente apto a promover um investimento educacional de larga monta capaz de atingir a todos. O investimento na educação, no caso dos próprios indivíduos, teria como fundamento a

---

<sup>33</sup> BRENNAN, John. The social dimension of higher education: reproductive and transformative. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

<sup>34</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> BLACKMUR, Douglas. The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale, Processes, and Outcomes. In: WESTERHEIJDEN, Don; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Org.). *Higher Education Quality Assurance: Trends in Regulation, Translation and Transformation*. Springer, 2007.

expectativa de ganhos futuros de renda, e no caso das políticas públicas dos Estados, a promoção do crescimento econômico.<sup>36</sup>

Para Becker, capital humano seria o conjunto de capacidades produtivas que uma pessoa poderia adquirir a partir da acumulação de conhecimentos aptos a serem utilizados na produção de riqueza. Assim, o nível de capital humano de uma população influenciaria diretamente o sistema econômico com o aumento da produtividade, da renda, dos conhecimentos e habilidades, e assim contribuiria com a sociedade de forma individual e coletiva.<sup>37</sup>

Essa teoria fundamentou durante décadas as políticas de incentivos na expansão dos sistemas de educação superior em países de baixa e média renda pelos organismos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A Teoria do Capital Humano foi objeto de críticas de diversos vieses. Segundo Marginson, a teoria trata de dois domínios heterogêneos – educação e trabalho – como se fosse possível unificá-los, e, com isso, elimina da análise outras possíveis explicações para as relações heterogêneas entre esses campos, que variam de acordo com o país, o campo de estudo, o tipo de instituição, dentre outros.<sup>38</sup> Essa corrente de pensamento afirma-se também como uma teoria universal com base em uma lente limitada, que não considera a variedade de modelos e sistemas sociais.

Sen aponta que seria um equívoco analisar o desenvolvimento da educação como somente uma forma de tornar as pessoas mais produtivas, que considere apenas a melhoria dos recursos humanos. Nessa teoria, as pessoas seriam apenas os meios de produção, quando são na verdade os fins últimos do processo de melhoria na educação. O autor considera que a melhoria em variáveis como educação e saúde não seria apenas uma forma de geração do crescimento econômico (valor instrumental), mas também um elemento constitutivo da capacitação das pessoas (valor intrínseco).<sup>39</sup>

A relação entre a educação superior e o crescimento econômico assume outras bases na “Teoria do Crescimento Endógeno” (*Endogenous Growth Theory*), que expandiu essa análise para além da tradicional referência ao aumento da produtividade e renda. Adota-se como ponto de partida que a existência de pessoal altamente qualificado é um pré-requisito para o crescimento no contexto da sociedade do conhecimento, tendo em vista a necessidade de adaptação às evoluções tecnológicas em andamento. A educação tem uma relação direta com a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias, essenciais para o crescimento econômico.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> SCHULTZ, Theodore. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.

<sup>37</sup> BECKER, Gary. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

<sup>38</sup> MARGINSON, Simon. Limitations of human capital theory. *Studies in Higher Education*, v. 44, n. 2, p. 287-301, 2017.

<sup>39</sup> SEN, Amartya. Radical needs and moderate reforms, In: DREZE, Jean; SEN, Amartya, *Indian development. Selected Regional Perspectives*. Bombay: Oxford University Press, 1997.

<sup>40</sup> LUCAS, Robert E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*. v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

Oketch, McCowan e Schendel afirmam que há uma clara relação entre a proporção de indivíduos com diploma de educação superior e o crescimento econômico dos países. Com um crescente número de jovens completando a educação primária e secundária, a educação superior mostra-se como crucial para o desenvolvimento econômico. Os autores destacam ainda alguns estudos que sugerem que o investimento em educação superior teria maior impacto no crescimento econômico em comparação com o investimento nos níveis educacionais inferiores.<sup>41</sup>

Conforme adiantado, os impactos da educação superior – em suas facetas de ensino, pesquisa e extensão – no desenvolvimento não podem, entretanto, ser mensurados apenas sob o aspecto econômico. Existe uma gama de benefícios não econômicos proporcionados pela formação na educação superior.

McMahon trabalha com o conceito de desenvolvimento endógeno, segundo o qual mais do que benefícios econômicos, a educação superior contribui para a melhoria da qualidade de vida e de oportunidades para os indivíduos, a partir de benefício não-econômicos, ou seja, aqueles que se manifestam no período de vida fora do trabalho.<sup>42</sup> McMahon e Oketch indicam que os níveis mais avançados de educação levam a melhorias nas condições de saúde (para os indivíduos e também para suas famílias), maior expectativa de vida, avanços no planejamento familiar, dentre outros benefícios. Ademais, esses fatores combinados teriam o potencial de contribuir ainda para a melhoria da produtividade dos indivíduos, o que levaria, em outra instância, também ao crescimento econômico.<sup>43</sup>

Segundo Brennan, a educação superior teria uma dimensão social, decorrente dos benefícios da expansão desses sistemas para as sociedades. A extensão do acesso à educação superior possibilitaria a extensão das oportunidades de mobilidade social para uma larga parcela da sociedade, e com isso contribuiria para a redução das desigualdades. O autor faz referência aos países em desenvolvimento em particular, nos quais maiores parcelas da população estão podendo ingressar na educação superior, e assim estão se beneficiando das oportunidades de futuro por ela proporcionadas.

A experiência da educação superior tem um impacto direto na vida dos estudantes, em termos de cidadania, saúde e bem-estar, impactos esses que se estendem também para suas famílias. Esses elementos trazem consigo benefícios sociais na participação política e engajamento em causas sociais. E quando agregados com os benefícios econômicos, tem-se ideia do potencial transformador da educação superior.<sup>44</sup>

Para Felix, a educação superior não pode ser encarada como mero artefato destinado a uma profissionalização mais eficaz e refinada dos sujeitos sociais, mas sim como um importante elemento de participação na sociedade do conhecimento. Nesse sentido, a “qualificação para o trabalho” tem relação não apenas com a aquisição de conhecimentos técnicos pelos indivíduos, mas também com a relevância do trabalho para

---

<sup>41</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>42</sup> MCMAHON, Walter. *Education and development: Measuring the social benefits*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>43</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>44</sup> BRENNAN, John. *Op. Cit.*

a sociedade como instrumento de sobrevivência e promoção de uma maior igualdade social, o que contribuiria para a ampliação das possibilidades do exercício da cidadania.<sup>45</sup>

Oketch, McCowan e Schendel também mencionam os substanciais benefícios não-econômicos da educação superior para a sociedade. Segundos os autores, as evidências demonstram claramente os efeitos positivos da graduação nas habilidades dos estudantes, com reflexos em diferentes áreas, como participação política, saúde e nutrição e redução das desigualdades de gênero. A educação superior fortalece também as instituições, governamentais e não governamentais, o que impacta positivamente em valores como democracia e proteção ambiental.<sup>46</sup>

Unterhalter e Howell avaliam a importância da educação superior no desenvolvimento de países de baixa e média renda, e listam como benefícios econômicos e não-econômicos: melhoria da qualificação profissional, crescimento econômico equitativo e sustentável, redução da pobreza, novos conhecimentos que contribuem para a inovação tecnológica e social, fortalecimento e transformação das instituições, fortalecimento da participação social e política, dentre outros.<sup>47</sup>

Está sedimentado, pois, na literatura especializada e nas evidências fáticas, que a educação superior desempenha um papel essencial no desenvolvimento dos países, tanto no aspecto econômico propriamente dito (na formação de mão de obra qualificada no mercado de trabalho e na inovação), quanto no aspecto não econômico (cidadania, redução das desigualdades, saúde, gênero).

## **O estado e a regularização da educação superior: garantia da qualidade**

### **Expansão e garantia da qualidade**

As políticas de expansão da educação superior foram largamente aplicadas ao redor do mundo, e com certo sucesso, tendo em vista a evolução das taxas de matrícula que caracterizam a maioria dos sistemas como “de massa” ou de “alta participação”. E a educação superior tem o potencial de gerar impactos econômicos e sociais para os indivíduos, suas famílias e para a sociedade como um todo.

A relação entre o crescimento do setor e a concretização dos benefícios dele esperados é, no entanto, complexa. Não é possível se obter uma fórmula exata entre expansão e benefícios econômicos e não econômicos da educação superior. Uma das condicionantes que devem ser consideradas nessa relação é a qualidade da educação.<sup>48</sup>

Segundo Hanushek, as políticas baseadas na Teoria do Capital Social com foco limitado no aumento do grau de escolaridade não são suficientes para garantir o

<sup>45</sup> FELIX, Loussia P. Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*.

<sup>46</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>47</sup> UNTERHALTER, Elaine; HOWELL, Colleen. Unaligned connections or enlarging engagements? Tertiary education in developing countries and the implementation of the SDGs. *High Education*, London, v. 81, p. 9-29, dez. 2020.

<sup>48</sup> Os conceitos de qualidade da educação superior e sobre os sistemas de avaliação dessa qualidade estão mais detalhados no Capítulo 3 - A avaliação da educação superior: a garantia da qualidade e a construção do SINAES.

incremento das condições econômicas. Os impactos esperados se tornariam mais concretos com a adição da questão da qualidade da educação. Para o autor, a mera aquisição de escolaridade em si não teria efeitos concretos sobre os ganhos individuais e distribuição da renda – e sobre o crescimento econômico –, mas sim as ferramentas cognitivas adquiridas pelos estudantes nesses processos. O foco na qualidade, no entanto, envolve decisões políticas complexas. Aparentemente é mais simples planejar a expansão do sistema do que a melhoria da sua qualidade.<sup>49</sup>

Offe formula crítica sem sentido semelhante sobre a relação entre sistema educacional e sistema ocupacional, no sentido de que com a expansão do sistema educacional, a mera superprodução de qualificação seria irrelevante para o mercado de trabalho.<sup>50</sup> Sennett trata do chamado “fantasma da inutilidade”, potencializado pela oferta global de mão-de-obra (possibilidades do mercado de buscar talentos baratos), pela automação (emergência contínua de novas tecnologias) e pela gestão do envelhecimento (necessidade de formação/capacitação nas empresas).<sup>51</sup>

Sem qualidade, os referidos benefícios não econômicos também se perdem. Quando não há uma avaliação de qualidade efetiva, que garanta um padrão mínimo, o sistema passa a abrigar instituições que não estão aptas a fornecer a formação necessária para que os estudantes desenvolvam as suas habilidades sociais. Além de gerar frustração em face do investimento de tempo e de recursos dispendidos naquela graduação, a educação superior se limita a reduzir as desigualdades – as instituições tradicionais de elite têm mais recursos disponíveis para contratar os melhores docentes e fornecer as melhores estruturas.

Um sistema de educação superior com alto grau de participação tem na qualidade um requisito essencial para ocasionar a melhoria das condições de vida, assim como a distribuição desses benefícios. Ainda, num mundo globalizado, um sistema de educação superior de alta qualidade permite a formação de boas conexões internacionais e assim facilita a introdução de novas ideias, e forma relações de troca e cooperação com países estrangeiros, com a movimentação de estudantes e pesquisadores.<sup>52</sup>

Schendel e McCowan destacam que esse rápido crescimento dos sistemas de educação superior levantou o debate sobre o desafio da garantia da qualidade da educação ofertada, notadamente em razão de o processo de massificação trazer consigo um aumento considerável do número de estudantes, e também o aumento da diversidade desses alunos, inclusive em termos de níveis de formação acadêmica prévia.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> HANUSHEK, Eric A. Economic growth in developing countries: The role of human capital. *Economics of Education Review*, v. 37, p. 204-212, dec. 2013.

<sup>50</sup> OFFE, Claus. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação — Contribuição à Determinação das Funções Sociais do Sistema Educacional. *Educação & Sociedade*, Ano XI, nº 35. 1990. pp. 9-59.

<sup>51</sup> SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

<sup>52</sup> WILLIAMS, Ross; RASSENFOSSE, Gaétan; JENSEN, Paul; MARGINSON, Simon. The determinants of quality national higher education systems. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 35, n. 6, p. 599-611, 2013.

<sup>53</sup> SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

A expansão demanda estrutura acadêmica adequada, docentes com titulação compatível, corpo administrativo com experiência, dentre outros fatores que nem sempre foram devidamente contemplados, notadamente nos países de baixa e média renda que tiveram a predominância das instituições com fins lucrativos como marca nesse processo. A insuficiência desses recursos teve impactos consideráveis na qualidade dos cursos ofertados, e desencadeou a agenda da avaliação como um processo necessário a ser considerado e agregado na política de massificação da educação superior.

### Regulação e educação superior

O direito à educação superior, aliado à sua importância para o desenvolvimento econômico e social das sociedades, levanta o debate sobre o papel do Estado na sua concretização e no fomento à expansão. Há modelos nos quais o crescimento do setor se deu como resultado direto da implementação de políticas públicas, e outros nos quais a atuação do Estado foi mais restrita, limitando-se ao estabelecimento de regras regulatórias mínimas e na concessão de financiamentos que viabilizassem esse crescimento. De uma forma ou de outra, no entanto, a atuação estatal fez-se presente.

Seja para atender a uma demanda social reprimida, como apontado por Trow<sup>54</sup>, seja pelos papéis que a educação superior desempenha no desenvolvimento, nos sentidos econômico e não econômico, o Estado tem sido um sujeito essencial na expansão dos sistemas de educação superior ao redor do mundo.

Blackmur reflete que, tendo em vista o destaque que as políticas de expansão da educação superior assumiram nos projetos de crescimento econômico e distribuição de renda, os governos naturalmente se debruçaram sobre a performance dos seus respectivos sistemas nacionais. O Estado teria um interesse estratégico no desenvolvimento da economia do conhecimento e seus impactos nos empregos, desenvolvimento econômico e internalização. E a análise da equidade e qualidade seria essencial.<sup>55</sup>

A intervenção do Estado no domínio da educação se dá, nestes termos, pela regulação, entendida, de forma geral, como uma forma de atuação ou intervenção governamental em atividades compreendidas como centrais para a sociedade.<sup>56</sup>

Hodges conceitua regulação como atividade estatal de controle sobre uma atividade que tem fundamento legal para ser desenvolvida, e que o Estado deseja que esteja sujeita a certos parâmetros. Os governos – e suas instituições reguladoras – estabelecem os padrões dessas atividades, e buscam direcionar os comportamentos dos agentes de forma a reduzir o risco à qualidade e reputação do setor.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*.

<sup>55</sup> BLACKMUR, Douglas. Op. Cit.

<sup>56</sup> BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

<sup>57</sup> HODGES, Christopher. *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*, Oxford, UK and Portland, USA: Hart Publishing, 2015.

A intervenção regulatória do Estado no domínio da educação superior nos moldes aqui defendidos encontra abrigo nas chamadas teorias da regulação de interesse público, que atribuem aos agentes estatais responsáveis pela elaboração e implementação da regulação o objetivo de alcançar benefícios coletivos com fins de promover o bem estar geral da comunidade.<sup>58</sup> Feintuck, ao defender a teoria do interesse público da regulação, aponta o caráter restrito da racionalidade mercadológica como fundamento para a regulação, para englobar uma série de valores políticos e sociais estabelecidos nas democracias liberais e que podem ser vistos, em sua essência, como garantias de ordem constitucional.<sup>59</sup>

No campo das teorias de interesse público, tem-se ainda a vertente das teorias substantivas da regulação, na qual valores como justiça social e redistribuição de renda figuram como justificativas para a atuação regulatória.<sup>60</sup> O fenômeno regulatório serviria, pois, ao fim maior de garantia institucional dos direitos fundamentais.<sup>61</sup>

Aranha conceitua a atividade regulatória como a presença de “regras e atuação administrativa de caráter conjuntural pautadas no pressuposto de diuturna reconfiguração das normas de conduta e dos atos administrativos pertinentes para a finalidade de redirecionamento constante do comportamento das atividades submetidas a escrutínio”, que teriam por eixo orientador “parâmetros regulatórios definidos a partir dos enunciados de atos normativos e administrativos de garantia dos direitos fundamentais”.<sup>62</sup>

Notadamente em contextos de subdesenvolvimento, a regulação deve ser desenhada de forma a provocar e induzir ganhos de equidade, ou seja, servir como um canal de fomento de metas de justiça redistributiva.<sup>63</sup>

A educação superior é normalmente entendida como uma atividade regulada. Os altos investimentos públicos no fomento da expansão e a sua importância para as economias nacionais demonstra a essencialidade da avaliação pública sobre essa atividade. Os reguladores buscam, então, estabelecer os padrões a serem seguidos pelas instituições provedoras.<sup>64</sup>

Lodge destaca que a regulação da educação superior pode envolver diferentes objetivos, que estão tradicionalmente associados a diferentes modelos regulatórios. Tem-se a regulação baseada na supervisão por agências oficiais (*oversight*), a imposição de padrões de balizamento para competição por fundos e ranqueamento entre os

---

<sup>58</sup> MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>59</sup> FEINTUCK, Mike. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>60</sup> MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *Op. Cit.*

<sup>61</sup> ARANHA, Marcio Iorio Aranha. *Manual de Direito Regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2019.

<sup>62</sup> Idem. p. 243.

<sup>63</sup> COUTINHO, Diogo. R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>64</sup> KING, Roger. Risk-based regulation in higher education: why, how, when, and what else? In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

provedores (*rivalry*), a análise por órgãos colegiados formados por especialistas (*mutuality*) e a regulação com base em acompanhamento contínuo a partir de visitas anônimas e surpresa (*contrived randomness*).<sup>65</sup> Haveria uma tendência de crescimento da análise por agências. A título exemplificativo, tem-se a *Quality Assurance Agency* (QAA), no Reino Unido, a *Tertiary Quality and Standards Agency* (TEQSA), na Austrália, e Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), de Portugal. No Brasil, tais funções não são exercidas por uma agência única. As competências são partilhadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).<sup>66</sup>

Cada componente da educação superior está, por princípio, potencialmente sujeito a algum tipo de avaliação de qualidade pelo poder público, pelo menos em termos de atendimento aos padrões mínimos exigidos. A determinação desses padrões de qualidade vai depender do que cada governo define como expectativas e interesses no processo de expansão dos seus sistemas de educação superior. Podem definir a qualidade de cada componente conforme o seu impacto no desenvolvimento econômico, equidade, opinião pública ou falhas de mercado (BLACKMUR, 2007).<sup>67</sup>

O papel do Estado na regulação da educação superior mostra-se como faceta essencial da garantia do direito à educação. A experiência de desregulação do setor não se mostrou apta a promover os valores da qualidade e equidade. Pelo contrário, acarretou um crescimento desordenado do número de instituições, sem o devido controle da qualidade da educação ofertada. A “regulação pelo mercado” limitou-se ao aspecto concorrencial no qual os estudantes optavam pela instituição de acordo com os preços das mensalidades.

Bucci comenta as disposições da Constituição brasileira sobre o papel do Estado na garantia da qualidade da educação, e defende que a correta aplicação do comando constitucional se corporifica num conjunto de regras processuais, leis, decretos e portarias, que dependem, numa via de mão dupla, de uma ligação viva com o sentido constitucional. A realização dos direitos sociais — que depende de uma escala ampla, compatível com o tamanho das demandas — estaria condicionada a um papel ativo do Poder Público. E o problema não seria apenas definir o papel do Estado, mas “apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos”.<sup>68</sup>

Nesse contexto, o Estado e as políticas públicas com o objetivo de intervir na educação superior adquiriram um papel central e intransferível de acolher e ordenar demandas complexas relativas à necessidade de expansão de acesso com a garantia da

<sup>65</sup> LODGE, Martin. Regulating higher education: national audit explosions in international markets. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

<sup>66</sup> CABRAL, Rodolfo de Carvalho. A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência. *Journal of Law and Regulation*, v. 5, n. 1, p. 17-38, maio, 2019.

<sup>67</sup> BLACKMUR, Douglas. *Op. Cit.*

<sup>68</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (Orgs.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 700-725.

qualidade. Destaca-se, nesse sentido, a disciplina da oferta, e, sobretudo, o estabelecimento e implementação de mecanismos que suportem e equilibrem a tensão entre crescimento e qualidade.<sup>69</sup>

Dessa forma, entende-se que a atuação do Estado na educação superior deve ser pautada por uma política regulatória apta a concretizar os poderes/deveres administrativos constitucionalmente a ele atribuídos, com vistas à garantia da qualidade, dentre eles: a institucionalização de um sistema de avaliação, os processos de autorização de abertura de IES e cursos, fiscalização de cumprimento da legislação educacional, formas de financiamento das IES públicas e privadas e políticas de fomento. Uma política de regulação que garanta a expansão do sistema, mas que incremente a capacidade do Estado de melhorar a qualidade.

No âmbito da educação superior, falar de política regulatória significa trabalhar as noções de regulação como meio de implementação de políticas públicas, no caso, da garantia do acesso – por meio da expansão de vagas – e da melhoria da qualidade.

## CONCLUSÕES

A educação superior deixou de ser encarada como um privilégio, acessível a poucos e com ganhos estritamente individuais, e assumiu o papel de direito, a ser garantido a todos que tenham interesse e as qualificações prévias requeridas.

Isso se deu também porque as análises empíricas demonstram que a educação superior é um elemento importante para o desenvolvimento individual e coletivo, e proporciona inegáveis impactos positivos para o crescimento econômico e social. Além dos ganhos de produtividade, possibilita benefícios sociais que extrapolam a esfera dos indivíduos diretamente envolvidos e se alargam para suas famílias e para a sociedade como um todo.

Para que esses impactos sejam concretizados, no entanto, é necessário garantir equidade no acesso e qualidade da educação ofertada. E o Estado desempenha uma função essencial nesses campos, através das políticas de fomento e de garantia da qualidade. A expansão dos sistemas de educação superior tem que necessariamente estar vinculada a uma política de promoção da qualidade.<sup>70</sup>

A intervenção do Estado nessa seara deve se dar a partir de uma política regulatória que garanta a qualidade e assim concretize o direito.

---

<sup>69</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*.

<sup>70</sup> CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A política regulatória da educação superior no Brasil: o desafio da expansão com garantia da qualidade*. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021\\_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf). Acesso em 20 jun. 2022.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, Marcio Iorio Aranha. *Manual de Direito Regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2019.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BECKER, Gary. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- BEITER, Klaus. *The protection of the right to education by international law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.
- BLACKMUR, Douglas. *The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale, Processes, and Outcomes*. In: WESTERHEIJDEN, Don; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Org.). *Higher Education Quality Assurance: Trends in Regulation, Translation and Transformation*. Springer, 2007.
- BRENNAN, John. *The social dimension of higher education: reproductive and transformative*. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior*. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (Orgs.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 700-725.
- CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência*. *Journal of Law and Regulation*, v. 5, n. 1, p. 17-38, maio, 2019.
- CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A política regulatória da educação superior no Brasil: o desafio da expansão com garantia da qualidade*. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021\\_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf). Acesso em 20 jun. 2022.
- CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COUTINHO, Diogo. R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DIAS SOBRINHO, José. *Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público*. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.
- FEINTUCK, Mike. *Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest*. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FELIX, Loussia P. Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*. Brasília, Ministério da Educação. 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=18595](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18595)>. Acesso em: 12 mai. 2022.

FELIX, Loussia P. Musse. *Formação em Direito no Brasil: perspectivas em torno de uma ruptura e seus partícipes*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). *O Ensino Jurídico no Bicentenário da Independência*. D'Plácido: Belo Horizonte, 2022. Pág. 57-74.

HANUSHEK, Eric A. *Economic growth in developing countries: The role of human capital*. *Economics of Education Review*, v. 37, p. 204-212, dec. 2013.

HAYDON, Graham. *The Right to Education and Compulsory Schooling, Educational Philosophy and Theory*, v. 9, n. 1, p. 1-15, 1977.

HODGES, Christopher. *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*, Oxford, UK and Portland, USA: Hart Publishing, 2015.

HODGSON, Douglas. *The Human Right to Education*. Dartmouth: Ashgate, 1998.

KING, Roger. *Risk-based regulation in higher education: why, how, when, and what else?* In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

LODGE, Martin. *Regulating higher education: national audit explosions in international markets*. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

LUCAS, Robert E. *On the mechanics of economic development*. *Journal of Monetary Economics*. v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MARGINSON, Simon. *The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems*. *High Education*, London, n. 72, p. 413-434, jun. 2016.

MARGINSON, Simon. *Limitations of human capital theory*. *Studies in Higher Education*, v. 44, n. 2, p. 287-301, 2017.

MARGINSON, Simon. *High participation systems (HPS) of higher education*. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

MCCOWAN, Tristan. *A base conceitual do direito universal à educação superior*. *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul, v. 20, n. especial, p. 155-182, 2015.

MCCOWAN, Tristan. *O direito humano à aprendizagem e a aprendizagem dos direitos humanos*. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 25-46, jan./mar. 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MCCOWAN, Tristan. *Three Dimensions of Equity of Access to Higher Education*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2015.

MCCOWAN, Tristan. *Higher Education for and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

MCCOWAN, Tristan. *Existe um direito universal à Educação Superior? Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020.

MCMAHON, Walter. *Education and development: Measuring the social benefits*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MCMAHON, Walter; OKETCH, Moses. *Education's Effects on Individual Life Chances and On Development: An Overview*. *British Journal of Educational Studies*, London, v. 61, n. 1, p. 79-107, jun. 2013.

MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

OFFE, Claus. *Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação — Contribuição à Determinação das Funções Sociais do Sistema Educacional*. *Educação & Sociedade*, Ano XI, nº 35. 1990. pp. 9-59.

OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *The Impact of Tertiary Education on Development: A Rigorous Literature Review*. London, Department for International Development, 2014.

SEN, Amartya. *Radical needs and moderate reforms*, In: DREZE, Jean; SEN, Amartia, *Indian development*. Selected Regional Perspectives. Bombay: Oxford University Press, 1997.

SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. *Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality*. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

SCHULTZ, Theodore. *Investment in Human Capital*. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, 1973.

TROW, Martin. *Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII*. In: FOREST, J.J.F., ALTBACH, P.G. (Eds.). *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, v. 18. Springer, 2007.

UNESCO. Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. In: *ANAIS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR* - Paris, 5 a 9 de novembro de 1998. Trad. Paris, UNESCO/CRUB, 1998.

UNESCO. Institute for Statistics data on education. 2015 Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

UNTERHALTER, Elaine; HOWELL, Colleen. *Unaligned connections or enlarging engagements? Tertiary education in developing countries and the implementation of the SDGs*. *High Education*, London, v. 81, p. 9-29, dez. 2020.

WILLIAMS, Ross; RASSENFOSSE, Gaétan; JENSEN, Paul; MARGINSON, Simon. *The determinants of quality national higher education systems. Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 35, n. 6, p. 599-611, 2013.

WORLD BANK. *Data and statistics*. 2015. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WRINGE, Colin. The Human Right to Education. *Educational Philosophy and Theory*, v. 18, n. 2, p. 23-33, 1986.

Data de Recebimento: 30/07/2022.

Data de Aprovação: 31/08/2022.