

Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão*

Helena Sampaio

Os sistemas de ensino superior estão se tornando maiores e mais complexos. Isso está ocorrendo em toda parte independentemente de suas origens, trajetórias e configurações. Deflagrada no final do século XX e ainda em curso na grande maioria dos países¹, a expansão do ensino superior é fenômeno de grande magnitude e celeridade: em vinte anos (1975-1995), as matrículas nesse nível de ensino dobraram, de 40 para 80 milhões. Em 2000, já havia 100 milhões de estudantes universitários que representavam 20% da população mundial em idade de cursar estudos pós-secundários. Deve-se ter em vista que no início do século XX não havia no mundo mais que 500 mil estudantes no ensino superior (Clancy *et al*, 2007).

Nas últimas duas décadas, em especial, o maior aumento das matrículas de ensino superior ocorreu em países de grandes dimensões demográficas onde havia permanecido restrito a parcelas muito reduzidas da população. Isso foi possível devido à ampliação gradual do atendimento, desde a segunda metade do século passado, dos níveis educacionais que antecedem o superior, como a universalização, ou quase, do ensino fundamental e a ampliação do ensino secundário².

O contingente de estudantes no ensino superior hoje, além de maior, é muito mais heterogêneo em termos de idade, sexo, nível socioeconômico, cor, etnia, motivações, expectativas e projetos profissionais. Em muitos países, as mulheres já correspondem a metade e até mais das matrículas de ensino

*Este texto é um dos produtos de projeto de pesquisa financiado pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), modalidade projeto de pesquisa regular, período 2010-2012.

¹ Segundo Altbach (2007), somente nos Estados Unidos a expansão de massa ocorreu antes, no pós-Guerra.

² China e Índia tiveram grande crescimento de matrículas de ensino superior na última década; os dois países têm hoje os maiores contingentes de estudantes de ensino superior do mundo, respectivamente 17 milhões (equivalente a 20% da população chinesa em idade de cursar o ensino superior) e 10 milhões (o que representa 10% da população indiana na faixa etária correspondente ao ensino superior (Kishore, 2012; Yazhuo & Fengqiao, 2012).

superior. No Brasil, representam 61% do total de matrículas (Inep, 2010). Pessoas mais velhas, pressionadas pelas exigências do mercado de trabalho ou em busca de realização pessoal, retomam os estudos pós-secundários: são trabalhadores estudantes.

No Brasil, desde os anos 1970, quando se deu a primeira expansão do ensino superior, é o setor privado que vem liderando a oferta de vagas, cursos e instituições e de matrículas de ensino superior. Ao longo desses 40 anos, períodos de maior crescimento do número de matrículas alternaram-se com outros de diminuição - e até de estagnação - no seu ritmo de crescimento. Nessas quatro décadas também ocorreram alterações importantes no marco legal do ensino superior no país, com decisivas consequências para a configuração do setor privado e do próprio sistema de ensino superior (Neves, 2003; Martins, 1988; 2002 e 2009, Sampaio, 2000 e 2011). Registram-se ainda, no período, momentos de mais liberalidade e outros de maior controle por meio das medidas de regulação do setor privado.

Os objetivos deste texto são identificar as principais mudanças que estão ocorrendo no setor privado de ensino superior na primeira década do século XXI e discutir o impacto delas na configuração do sistema de ensino superior brasileiro. Para essa discussão vamos recorrer aos conceitos de diversidade, diversificação e diferenciação, dentre outros, presentes na literatura contemporânea sobre ensino superior, em especial, em Birnbaum (1998) e Huisman (1995 e 1998) e retomados por Van Van Vught (2007)

Diversidade, diferenciação e diversificação: algumas notas preliminares

As mudanças que ocorrem no setor privado de ensino superior, as quais propomos discutir neste trabalho, têm efeitos diretos sobre o sistema de ensino superior do país. A questão é saber se isso conduz a uma maior diversidade institucional e, em decorrência, a uma diferenciação do sistema de ensino superior no país; ou, de modo contrário, os efeitos das mudanças funcionam apenas como indutores de isomorfismo institucional?

Com o intuito de buscar responder essas perguntas, segue uma breve discussão sobre os usos dos conceitos de diversidade, diferenciação e diversificação presentes nos estudos de Birnbaum (1983), Huisman (1995 e 1998) e Van Van Vught(2009) sobre sistemas de ensino superior. Num segundo momento, passo a discutir a pertinência desses conceitos para descrever e compreender as transformações no sistema de ensino superior no Brasil hoje.

Birnbaum (1983) recorre ao conceito de diversidade para, em um primeiro momento, descrever as características das instituições de ensino superior em relação a vários aspectos: dependência administrativa, organização acadêmica, grade de oferta de programas de formação, áreas de concentração do conhecimento, mecanismos de ingresso, titulação e condições de trabalho do corpo docente etc. Todas essas variáveis, segundo Birnbaum, devem ser consideradas no exame da diversidade institucional de um dado sistema de ensino superior. Para o autor, esse procedimento deve ser o ponto de partida para compreender outras dimensões da noção de diversidade. Ao descrever a complexidade do sistema de ensino superior a partir das variáveis institucionais, como as mencionadas acima, o autor está preocupado com o grau de estabilidade do mesmo; por “estabilidade”, entende a capacidade de manutenção de um sistema de respostas às suas diferentes funções.

Huisman (1995), por sua vez, propõe uma distinção entre os conceitos de diversidade, diferenciação e diversificação. Para este autor, aplica-se a noção de diversidade para descrever uma determinada característica num dado momento do tempo, revelando, assim, os diferentes sentidos (ou dimensões) da variedade em termos de quantidade, densidade e dispersão do sistema de ensino superior.

Tanto em Birnbaum (1983) como em Huisman (1995 e 1998), a noção de diversidade teria caráter sistêmico e estático, enquanto a noção de diferenciação evocaria a ideia de processo, sendo, por isso, mais dinâmica. Já o conceito de diversificação para Huisman (1995) refere-se ao processo mediante o qual a diversidade se expande no interior do sistema. Todavia, ao contrário da diferenciação, no caso da diversificação as partes constitutivas do sistema de ensino superior – ou seja, as próprias instituições - não influenciam na configuração do todo. Para Huisman, o conceito de diversificação está

relacionado a outro fenômeno: o isomorfismo³. Ou seja, a forma como as instituições de ensino superior reagem ao ambiente as leva a adotarem comportamentos semelhantes, pois tendem a repetir iniciativas de sucesso e a desprezar os fracassos. Em consequência, o sistema do qual são parte torna-se mais homogêneo. Trata-se, pois, de um paradoxo: o aumento da diversidade institucional no âmbito de um sistema de ensino superior - processo que Huisman denomina “diversificação” - não vai necessariamente conduzir a uma maior diferenciação em razão da existência do isomorfismo institucional.

Van Van Vught(2009) discute os conceitos de diferenciação e de diversidade, partindo tanto do conceito de diversidade externa de Birnbaum (1983) como da noção de diferenciação (processual) do sistema de Huisman (1995), mas adiciona o ingrediente da novidade (inovação), ou seja, a idéia do surgimento de organizações e/ou arranjos completamente novos. Para Van Vught, diferenciação do sistema associa-se à inovação e ao empreendedorismo. No seu entendimento, a diversidade externa seria positiva. Um sistema de ensino superior que combina, por exemplo, educação de elite e de massa eleva, na percepção do autor, o seu nível de eficácia e aumenta o estoque de oportunidades para a ocorrência de inovações. Na defesa que faz da diversidade externa, Van Van Vught(2009) apresenta os seguintes argumentos: a diversidade atende as necessidades dos alunos, promove a mobilidade social e satisfaz as demandas do mercado de trabalho. Ainda de acordo com este autor, a diversidade possibilita explorar os efeitos do comportamento inovador sem a necessidade (e o custo) de adotar a inovação de forma simultânea em todas as instituições (Van Vught, 2009).

Outro conceito importante em Van Vught (2009) é o de ambiente. Compreende as condições sociais, políticas e econômicas e é a arena onde as organizações de ensino superior operam. De acordo com o autor, as instituições precisam desenvolver estratégias para se relacionarem com o ambiente de forma dinâmica visando manter e/ou aumentar os seus recursos. Isso porque o ambiente, além de ser um seletor crítico das instituições, é

³ Tomado emprestado da biologia, isomorfismo é definido como "um processo restritivo que força uma unidade na população a se assemelhar a outras unidades que se defrontam com o mesmo conjunto de condições ambientais" .(DiMaggio & Powell, 1991 appud Huisman, 1995).

também fonte de novas oportunidades que elas podem explorar (Van Vught, 2009).

Essas considerações, ainda que soem abstratas, são instigantes para refletir sobre as transformações que estão ocorrendo no sistema de ensino superior no Brasil, em especial, no setor privado. Para prosseguir na discussão, apresentamos uma breve trajetória do desenvolvimento do setor privado, com destaque para suas transformações mais recentes.

O setor privado e o modelo de ensino superior no Brasil

Quando a Constituição da República do Brasil, em 1891, disciplinou a possibilidade de existência do ensino superior privado, inaugurou a organização dual no sistema de ensino superior que temos hoje: de um lado, um setor público e gratuito⁴, cujas instituições são mantidas pelos poderes federal, estadual ou municipal; de outro um setor privado, constituído por estabelecimentos mantidos por entidades de natureza jurídica privada - laicos e confessionais - subordinados a uma legislação federal, condição que assegura a unidade do sistema nacional⁵. A antiguidade do setor privado no país e as relações que há mais de um século se estabelecem entre este setor e o Estado são aspectos que conferem singularidade ao sistema de ensino superior brasileiro no contexto internacional (Durham & Sampaio, 2000; Neves, 2003).

A presença e o rápido crescimento do setor privado de ensino superior são fenômenos recentes em muitos países; embora a demanda de ensino superior e o mercado tendam a pressionar a instalação de sistemas massivos, nem sempre as instituições privadas, recentemente instaladas nesses países, são reconhecidas como parte constitutiva dos respectivos sistemas de ensino

⁴ A gratuidade do ensino público, embora existisse de fato, não era um princípio legal até ser disciplinado pela Constituição Federal de 1988 (Sampaio, H., 2000). Também deve ser observado que algumas instituições de ensino superior municipais cobram mensalidades parciais de seus alunos.

⁵ Remeto aqui ao sentido estrito e convencional, sistema de ensino superior enquanto um conjunto de entidades formais, públicas e privadas, junto com o aparato do Ministério da Educação. Numa acepção mais ampla, Clark (1983) designa "sistema de ensino superior engloba "todos aqueles que desenvolvem atividades de ensino pós-secundárias: fiscalizadores, organizadores, trabalhadores ou consumidores. Por exemplo, os comitês de legislação de ensino, os funcionários públicos que cuidam destes assuntos, os membros de um patronato quando atuam como tais, assim como os administradores, professores e estudantes de tempo integral ou parcial" (Clark, 1983:2). Ver Sampaio, 2000.

superior. Na África do Sul, por exemplo, não obstante a presença expressiva de instituições privadas na oferta de ensino superior, o Estado não as reconhece, não havendo regulamentação para que operem no país e, logo, validação de diplomas expedidos por essas escolas. Nesse país, as instituições privadas de ensino superior, muitas delas ligadas a grupos internacionais, funcionam de forma marginal ao sistema oficial que se mantém reduzido em termos de número de universidades (Menon, 2012).

No Brasil, em mais de um século da existência de ensino superior privado, o Estado construiu um grande edifício de regulamentações para o setor; novas normativas legais substituem as antigas, conferindo, assim, de tempos em tempos, novos desenhos ao sistema de ensino superior. Cada mudança no quadro legal, por meio de Constituições, Leis de Diretrizes e Bases e regulamentações ordinárias (leis, decretos, portarias etc.) expõe as diferentes fases do Estado brasileiro na coordenação e controle do sistema de ensino superior⁶: ora um papel mais regulamentador, ora mais modelador (Martins, 2009; Sampaio, 2000). De um modo ou de outro, pressionado por demandas da sociedade em geral, mas especialmente pela demanda de mercado por esse nível de ensino, o Estado brasileiro fornece os parâmetros legais e, ao fazê-lo, direciona a configuração do sistema de ensino superior no país.

Para além da dualidade setor público e setor privado, o sistema de ensino superior no Brasil é muito heterogêneo: região geográfica, orientação religiosa no caso das instituições particulares confessionais, antiguidade das instituições, cursos oferecidos e áreas do conhecimento abrangidas, qualidade do ensino segundo o sistema nacional de avaliação, tamanho dos estabelecimentos, titulação e contrato de trabalho dos docentes, dentre outras. Essas variáveis não só marcam diferenças entre o setor público e o privado como também se reproduzem no interior de cada um deles⁷. Quanto à organização institucional do sistema de ensino superior - ou seja, se as instituições que o compõem são universidades, centros universitários,

⁶ Para uma discussão sobre a noção de coordenação estatal ver Clark (1983); sobre formas de controle do estado sobre o sistema, ver Martin & Talpaert (1992).

⁷ Para a análise dessas dimensões das diferenças no sistema de ensino superior brasileiro, ver Neves, 2003; Martins, 2002; Sampaio, 2000; Steiner, 2006).

faculdades isoladas ou institutos tecnológicos – constata-se a sua forte vinculação com as disposições legais expedidas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos.

Embora o modelo de universidade sustentado no tripé ensino, pesquisa e extensão mantenha-se como paradigma no ideário do ensino superior no Brasil, um breve balanço das principais regulamentações nos últimos 50 anos evidencia oscilação em termos de maior ou menor liberalidade em relação a outras formas de organização institucional. A Reforma Universitária (Lei nº 5.540), de 1968, elegeu o modelo de universidade (pública) de ensino, pesquisa e extensão, para a formação de nível superior⁸. Nessa mesma esteira, passado o período autoritário, a Constituição democrática de 1988 o reafirmou, não obstante assegurasse o princípio de que “o ensino é livre à iniciativa privada”⁹. Antes da Reforma Universitária de 1968, a LDB (Lei nº 4.024) de 1961¹⁰ não insistia – como ocorrera na reforma educacional de 1931 – para que o sistema de ensino superior se organizasse **preferencialmente** em instituições universitárias. Também a LDB de 1996, em seu artigo 45, trouxe uma alteração fundamental em relação ao estabelecido na Lei nº 5.540 de 1968. Na redação do novo texto excluía-se o termo **excepcionalmente** ao referir-se ao ensino superior oferecido em instituições não universitárias, completando que as instituições compreendem “variados graus de abrangência ou especialização” (art.45). No plano formal, trata-se de reconhecer que as instituições isoladas não são mais um desvio no sistema de ensino superior até então disciplinado como constituído **preferencialmente** por universidades e somente **excepcionalmente** pelas primeiras (Sampaio, 2000).

INSERIR AQUI O QUADRO 1

Alterações no marco legal repercutem de forma direta na configuração do sistema de ensino superior¹¹. O princípio de autonomia didático-científica,

⁸ A propósito dos efeitos da Reforma Universitária de 1968, ver Martins (1988) e Durham (1985).

⁹ “(...) o ensino é livre à iniciativa privada atendidas as seguintes condições; cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (art.209, incisos I e II). Constituição Federal de 1988.

¹⁰ “(...) o ensino superior será ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional”. Título X, cap. 1, art.67. Coletânea de Legislação Básica. Brasília: Ministério da Educação, s/d.

¹¹ Para a importância da coordenação estatal sobre a configuração dos sistemas de ensino superior, ver Clark (1983).

administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades (artigo 207) disciplinado pela Constituição Federal de 1988 foi um dos principais fatores propulsores da transformação de faculdades isoladas privadas em universidades. A ausência de leis que especificassem, na ocasião da promulgação da Carta Magna, o entendimento acerca do conceito de autonomia e o próprio caráter autoaplicativo desse princípio constitucional, fizeram com que a mudança da organização institucional dos estabelecimentos aparecesse, para a iniciativa privada, como solução de liberdade combinada à agilidade requerida pelo mercado em questões como abertura e extinção de cursos e ampliação do número de vagas.

De fato, em quinze anos, o número de universidades privadas quase triplicou (de 20, em 1980, para 59, em 1994), chegando a representar quase metade do total de universidades no país. Em contrapartida, o número de estabelecimentos isolados diminuiu nesse período (de 643 foi para 490) (Sampaio, 2000).

Passados oito anos da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 introduziu as modalidades “centro universitário” e “universidades especializadas” como forma também de controlar o intenso movimento de criação de universidades. Apesar de não desfrutarem do mesmo *status* e prerrogativas das universidades, tanto os centros universitários como as universidades especializadas gozam de autonomia para criar e extinguir cursos em suas sedes, assim como remanejar ou aumentar o número vagas nos cursos existentes. Com isso, esperava-se também acomodar as pressões do setor privado de ensino superior. (Martins, 2002; Sampaio, 2000).

Embora tenha havido um incremento no número de universidades (públicas e privadas), elas representam menos de dez por cento do total de instituições de ensino superior hoje no país, enquanto as faculdades isoladas, a grande maioria privada, correspondem a 85%. No tocante às matrículas, porém, as universidades concentram mais da metade e as faculdades isoladas, cerca de um terço, conforme mostram as Figuras 1 e 2.

FIGURA 1 - Inserir aqui.

Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2011.

FIGURA 2 – INSERIER AQUI.

Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior, 2011.

No “olho do furacão”¹²

Pergunta-se: será que as categorias de organização institucional, como “universidade”, “centro universitário”, “faculdade isolada” e “institutos tecnológicos” conseguem ainda dar conta da complexidade dos novos arranjos organizacionais presentes no sistema ensino superior no Brasil hoje? Que outras variáveis devem ser levadas em conta na análise da organização institucional do sistema brasileiro? Que outras modalidades de ensino, agrupamentos e *players* estão surgindo?

Das 2.365 instituições de ensino superior no país, 2.100 (90%) são privadas e dentre estas 40% (840) têm finalidade lucrativa. A possibilidade de optar pela forma jurídica *for profit* foi disciplinada pelo Decreto nº 2.306 (19/08/1997) que “dispõe que as entidades mantenedoras podem assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo Código Civil Brasileiro” (art.24). Desde então, as entidades mantenedoras passaram a ser classificadas como entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular com finalidade lucrativa. Importante notar que até a edição do Decreto de 1997 não se previa, no Brasil, o serviço educacional com finalidade lucrativa e, portanto, estendia-se a isenção fiscal a todos os estabelecimentos mantidos por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O Brasil é hoje o país com maior número de instituições de ensino superior com fins lucrativos do mundo (Hoper, 2102). Isso significa que essas instituições, como as mercadorias, estão dispostas no mercado para serem negociadas, mediante processos de aquisição e de fusão. Só na última década

¹² Referência ao livro de Jongbloed et al, 1999.

ocorreram mais de 200 operações dessa natureza no país (Hoper, 2012). O fenômeno, sem dúvida, está dando novas feições ao sistema nacional de ensino superior.

Desde o final do século XX, quando um número expressivo de faculdades isoladas e federações de escolas¹³, motivadas pelo princípio de autonomia disciplinado pela Constituição Federal de 1988, se transformaram em universidades, as matrículas de ensino superior concentram-se no segmento das universidades. Isso ocorre apesar da inferioridade numérica dessas instituições que, conforme dito anteriormente, não correspondem nem a dez por cento do total de estabelecimentos de ensino superior no país. Em geral, as universidades estão localizadas nos grandes centros urbanos das regiões Sudeste e Sul do país, onde também se concentram as matrículas de ensino superior.

Nos anos mais recentes, porém, duas tendências se insinuam nas estatísticas do ensino superior: maior dispersão das matrículas em instituições isoladas de pequeno e médio portes - 64% (1.350) dos estabelecimentos privados de ensino superior têm até mil alunos - e uma leve desconcentração regional e interiorização dos estabelecimentos, em que pese o fato de um quarto das instituições privadas se concentrar no Estado de São Paulo (Inep, 2010). A desconcentração regional envolve estabelecimentos menores uma vez que das 67 instituições privadas com mais de 10 mil alunos, quase um terço se localiza no Estado de São Paulo; o restante se distribui entre os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os demais estados, em geral, contam com instituições de até 3 mil alunos.

Ambas as tendências, longe de expressarem uma reação dos pequenos estabelecimentos diante dos grandes ou ainda a pressão de mercados regionais e locais frente à demanda consolidada de regiões centrais, traduzem um mesmo movimento do mercado: por meio de aquisições e fusões um número significativo de estabelecimentos privados de pequeno e de médio portes passou a integrar grandes grupos educacionais que, por meio dessas

¹³ Federação de escolas e escolas integradas são uma categoria de organização institucional que vigorou nos anos 1970. Resultam de processos de fusão ou de incorporação de um ou mais estabelecimentos. As federações de escolas, apesar de não terem *status* de universidade nem desfrutarem da autonomia que a define, tendiam a se rivalizar com as universidades em termos de número de alunos. No período pós-Constituição de 1988, muitas federações tornaram-se universidades (Sampaio, 2000).

transações, ganham capilaridade no país. Atualmente, não obstante a classificação de “instituição isolada” (faculdade) no que se refere à organização acadêmica, muitas delas estão vinculadas a um grande grupo educacional.

O Quadro 2, reproduzido da empresa de consultoria Hoper (2012), ilustra a concentração da oferta no setor privado sob três aspectos: a relação entre o número de instituições e o de mantenedoras; o controle do mercado (*market share*) e a concentração da participação na receita do setor. Quanto à relação entre o número de instituições e o de mantenedoras ela é da ordem de 1,5; ou seja, há cerca de 1400 mantenedoras para 2100 instituições. Em relação aos outros dois aspectos da concentração - controle de mercado e concentração da participação na receita do setor -, 15 grupos educacionais controlam 36% do mercado de ensino superior e detêm 27% da receita. Há dez anos, os maiores 20 grupos detinham apenas 14% do mercado (Hoper, 2012).

INSERIR AQUI QUADRO 2

Ao lado das aquisições e fusões, destacam-se ainda outros dois movimentos por parte das entidades mantenedoras de instituição particular com finalidade lucrativa: a abertura de capital na bolsa de valores e o estabelecimento de parcerias com corporações internacionais de educação¹⁴.

Até o momento, 36 grupos educacionais no país já fizeram um IPO (*Initial Public Offering*). Exemplos de companhias abertas são a Kroton Educacional S.A, a Anhanguera Educacional Participações S.A, a Estácio Participações S.A; o SEB Sistema Educacional Brasileiro S.A, dentre outras. De acordo com uma matéria publicada na Folhainvest¹⁵, as ações de três empresas ligadas ao ensino superior - Kroton, Anhanguera e Estácio - dispararam em 2012, ano em que o Ibovespa acumulou ganho de apenas 8%. As papéis da Kroton tiveram a maior alta, de 90,9%; em seguida vieram as ações da Estácio com valorização de 84,7% e depois das Anhanguera com

¹⁴Todas as instituições de ensino superior que são companhias abertas têm capital internacional e, como qualquer empresa de capital aberto, são obrigadas a disponibilizar no site da Comissão de Valores Mobiliários e da Bolsa de Valores de São Paulo uma série de documentos sobre suas operações financeiras.

¹⁵ Jornal Folha de São Paulo, 24 de setembro de 2012.

62,1%¹⁶. Ainda que o número de 36 empresas com capital aberto possa parecer pouco significativo no universo de 1400 entidades mantenedoras, cada uma delas controla muitos estabelecimentos que se espalham por todo o território nacional; no conjunto, detêm quase a metade do alunado de ensino superior.

A consolidação de empresas do ensino superior privado no Brasil é um fenômeno sem precedentes. Sua manifestação mais visível, conforme já dito, é a concentração da oferta de ensino superior nas mãos de poucos grupos.

Por trás desse processo de concentração ocorre outro menos visível, porém com muito impacto na cultura do ensino superior privado no Brasil: a profissionalização da gestão educacional.

O fenômeno teve origem ainda na década de 1990, quando alguns mantenedores de instituições privadas de ensino superior começaram a contratar profissionais para lhes auxiliar na adequação às novas normativas legais. No princípio, as consultorias eram pessoas físicas, depois passaram a ser empresas especializadas; o fato é que as consultorias foram o primeiro passo do setor privado rumo à profissionalização da gestão. Em geral, sem vínculos familiares ou empregatícios com os mantenedores, os consultores representavam o olhar de fora sobre as organizações educacionais, em sua grande maioria, de origem familiar (Sampaio, 2013).

Existe hoje uma clara percepção por parte de mantenedores e de profissionais das empresas de consultoria de que o setor privado de ensino superior “vem se transformando, passando de um negócio extremamente pulverizado em um negócio de grandes *players* e alta concentração” (Hoper, 2012). Grandes *players* envolvem bancos e corporações internacionais ligadas à educação, como Laureate, Kroton, Whitney, Defrey etc.. Atualmente, quatro dos cinco maiores grupos educacionais no país, que juntos somam 1 milhão de alunos, são comandados por empresas do setor financeiro (Sampaio, 2011).

Profissionalizar a gestão significa afastar-se de um modelo familiar de administrar a instituição de ensino superior que ainda perdura no setor privado *for profit*. Ou seja, do modo de administrar baseado na experiência do fundador da instituição, cuja origem foi uma escola de segundo grau, e que passou, ao

¹⁶ Folhainvest, jornal Folha de São Paulo, 24 de setembro de 2012, a partir de dados fornecidos pelas próprias empresas e pela Economatica.

longo dos anos, por várias etapas de crescimento e de reconhecimento legal até se tornar uma instituição de grande porte e marca conhecida. Os gestores dos grandes grupos de ensino superior privado hoje jamais foram professores ou fundaram uma escola. São, em sua maioria, profissionais da área administrativa que, em regra, já atuavam no mercado financeiro, e sem nenhum ou quase ponto de contato com a área da educação¹⁷. Na percepção dos mantenedores de ensino superior entrevistados neste estudo, a profissionalização da gestão das instituições privadas significa garantia de mais agilidade no processo de tomada de decisão e de maior capacidade de adaptação a novos ambientes normativos e/ou de mercados. Realocar e/ou despedir pessoal administrativo e docente, fechar cursos deficitários, reunir turmas de alunos originalmente alocadas em sedes e turnos diferentes são tarefas administrativas, cotidianas, que representam receita, lucro líquido e *ebtida*¹⁸ nos grandes grupos educacionais. Nesse mercado, a agilidade e competência gerencial dos grupos educacionais são decisivas para a sobrevivência e êxito do negócio (Sampaio, 2011).

Os processos acima descritos não ocorrem apenas no Brasil. A internacionalização do capital na educação superior é um fenômeno que se intensifica no mundo todo (Sunwoong et al . 2007; Brunner, 2007; Altbach, 1999). A questão no Brasil não é somente de ordem quantitativa. Embora o setor privado hoje no Brasil apresente características que o distinguem de um “antigo” setor privado que até bem pouco tempo predominou no país, a sua singularidade em relação a seus pares em outros sistemas nacionais de ensino superior deve-se, paradoxalmente, à própria antiguidade da oferta privada e à sua historicamente consolidada e majoritária participação no sistema nacional de ensino superior.

Dentre as características que os novos e grandes grupos educacionais privados - alguns companhias abertas – compartilham, destacamos três: crescem muito e rapidamente; defendem a padronização pedagógica e de conteúdos nos cursos que oferecem para públicos distintos em diferentes

¹⁷ A Kroton, até a fusão recente com a Anhanguera Educacional Participações S.A., talvez seja uma exceção nesse contexto dos grandes conglomerados, uma vez que tem/tinha na direção da empresa no Brasil um membro família de um mantenedor de uma universidade privada absorvida pelo grupo internacional.

¹⁸ EBITDA é a sigla de *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* que significa lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização.

regiões do país; avaliam que os resultados positivos que estão obtendo no mercado de ensino superior resultam da adoção de um modelo de governança que combina uma gestão estratégica centralizada – e desvinculada do corpo acadêmico - e gerências táticas descentralizadas, que se exercem por meio do “coordenador de curso” (Sampaio, 2011).

Para se ter uma ideia do rápido crescimento, a Anhanguera Educacional Participações S.A. em 2006 contabilizava 24 mil alunos; em 2010, já havia atingido 300 mil. Considerando um período mais recente, entre o 2º trimestre de 2011 e o 2º trimestre de 2012, Kroton, Anhanguera e Estácio passaram de 91,5 mil, 308,1mil e 238,7mil alunos para respectivamente 412,8 mil, 419,2 mil e 260,8 mil alunos¹⁹. Em abril de 2013, foi anunciada a fusão da Kroton com a Anhanguera Educacional Participações S.A, dando origem ao maior grupo de ensino do mundo. A operação – que ainda aguarda aprovação de agência reguladora no país – envolveu R\$ 5 bilhões e prevê um milhão de alunos matriculados. Mais de 70% da receita proverão do ensino superior presencial²⁰.

Outra característica comum dos grandes grupos de ensino superior no país é a redução dos custos e, em consequência, a diminuição do valor médio das mensalidades. Isso tem sido possível porque é uma operação que se realiza em grande escala e de forma padronizada, permitindo aos grandes grupos diminuir custos e cobrar menos dos alunos. Isso resulta na redução, pela concorrência, do valor médio das mensalidades nas instituições privadas. Dados da Hoper (2012) para todo o Brasil mostram que o tíquete médio das mensalidades no setor privado de ensino superior depois de ter caído para R\$ 482,00, em 2010 - o menor valor da década - atingiu R\$ 538,00 em 2012. Há, certamente, grande variação regional nesses valores e isso se deve tanto à oferta como à demanda de ensino superior nos diferentes estados. Nos mercados consolidados como São Paulo²¹, Paraná e Rio Grande do Sul (e com exceção do Rio de Janeiro), constatou-se que o aumento nos preços das mensalidades ficou próximo à média nacional, de 7,5% (Hoper, 2012).

¹⁹ Caderno Folhainvest, Jornal Folha de São Paulo, 24 de setembro de 2012, a partir de dados fornecidos pelas próprias empresas e pela Economatica.

²⁰“Fusão brasileira de R\$ 5 bi cria gigante global de ensino”, por Marianna Aragão, Caderno Mercado, jornal Folha de São Paulo, 23 de abril de 2013.

²¹ De acordo com o SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado de São Paulo), o valor médio das mensalidades caiu de R\$869,00, em 1996, para R\$ 467,00 em 2009.

Todas as mudanças que estão ocorrendo na oferta do ensino privado certamente têm a sua contrapartida na demanda por esse nível de ensino no país. Na primeira década deste século, o setor privado, especialmente os grandes grupos internacionais, beneficiam-se de três mecanismos do governo federal voltados para a ampliação do acesso ao ensino superior no país: o EAD (Educação a Distância) e os programas de bolsas estudantis, em especial o ProUni (Programa Universidade Para Todos) e os programas de financiamento estudantil, com destaque para o FIES (Programa de Financiamento Estudantil). Na primeira década do século XXI, esses programas juntos captaram mais de 2 milhões de alunos para o setor privado de ensino superior, o que corresponde a um terço do total de matrículas.

Com a introdução, em 2000, da graduação a distância²² novamente é o setor privado que lidera a sua oferta e as matrículas nessa nova modalidade de ensino cresceram de forma acelerada, ainda que sobre uma base pequena, até 2006. Em 2010, embora o número de estudantes no EAD já tivesse atingido a cifra de 1 milhão, o seu ritmo de crescimento vem caindo (Inep, 2010). Essa queda pode ser atribuída, dentre outros fatores, às facilidades recentes da graduação presencial, como o surgimento das chamadas “universidades de conveniência”²³ localizadas nos grandes centros urbanos, à capilaridade geográfica que o ensino superior vem atingindo mediante processos de desconcentração e de interiorização das instituições, à redução do valor das mensalidades dos cursos presenciais, equiparando-se, muitas vezes, aos valores cobrados nos cursos de educação a distância, dentre outros fatores.

Considerações finais

A antiguidade do setor privado e a sua participação majoritária no sistema nacional de ensino superior - responde por quase 75% das matrículas

²²O primeiro curso de EAD (Ensino a Distância) remonta ao ano de 1994, mas a modalidade só foi difundida nos anos 2000. Em 2007 já havia 609 cursos de graduação a distância no país (Anuário Estatístico de Educação Aberta e a Distância (ABED), 2009).

²³ Denomina-se, no próprio setor privado, “universidade de conveniência” as instituições universitárias cuja maior atratividade, da perspectiva do alunado, é se situarem próximas do local de moradia e/ou de trabalho do estudante.

nesse nível de ensino e por mais de 80% dos estabelecimentos de ensino superior do país – tornam o Brasil um caso singular no mundo, não obstante os processos globais de mercantilização, em especial, de privatização do ensino superior, ocorrerem em toda parte. Essa especificidade do sistema brasileiro no contexto global, conforme vimos assinalando, decorre de um conjunto de fatores envolvendo, de um lado, a sua relação com o Estado e com a demanda de mercado e, de outro, a própria relação estabelecida entre os dois setores - o público e o privado - que o constituem. Desde os anos 1970, estabeleceu-se entre o setor privado e o público, em geral mais seletivo e de melhor qualidade, uma relação de complementaridade; nessa relação, coube às instituições privadas responder à demanda crescente de ensino superior que o ensino superior não conseguia e/ou não queria absorver (Geiger, 1986; Sampaio, 2000). Essa espécie de divisão de tarefas ou papéis complementares que o setor privado e o público tacitamente acabaram assumindo no sistema ainda nos anos 1970 e 1980 antecede não só as transformações em curso no setor privado, como também as políticas voltadas para a ampliação e a democratização do acesso ao ensino superior nos últimos anos.

Ao longo deste texto procurei mostrar que as mudanças que ocorrem no setor privado de ensino superior hoje são simultaneamente efeitos e condições de diferentes fatores que interagem no sistema nacional - coordenação estatal, dinâmicas de mercado, culturas empresariais etc.; nesse sentido, espelham e induzem transformações na configuração do sistema de ensino superior. Retomando as noções de diversificação, diferenciação e isomorfismo educacional desenvolvidas por Huisman (1995), Birnbaum (1983) e rediscutidas por Van Vugth (2009) – e apresentadas no início deste artigo - a questão é saber se as mudanças que estão ocorrendo na estrutura de oferta de ensino superior no país atualmente levam a uma maior diversidade institucional e, por conseguinte, a uma maior diferenciação do sistema nacional? Ou, contrariamente, os efeitos das mudanças são apenas indutores de isomorfismo institucional?

No tocante especificamente ao setor privado, cabem perguntas ainda mais específicas. As iniciativas deste setor desde o final da década de 1980 no contexto do novo marco legal do ensino superior e de estagnação da demanda de mercado (ambiente) propiciam maior diversidade externa no sistema, no

sentido atribuído por Birnbaum (1983)? Mais recentemente, o que dizer do processo de consolidação no setor privado para a promoção de uma maior diversificação institucional do sistema? O isomorfismo que se verifica nas instituições privadas - mas também públicas - em relação às respostas dadas ao ambiente (demandas de mercado e marco legal do ensino superior) pode ser superado, permitindo, assim, um grau maior de diferenciação (e estabilidade) institucional, no sentido de Birbaum (1983) e Huisman (1998)?

Não obstante a possibilidade do uso do conceito de diversidade institucional para descrever, sob muitos aspectos, as diferenças que existem entre as instituições (Birnbaum, 1983), o sistema de ensino superior brasileiro apresenta um baixo grau de diferenciação de acordo com as contribuições dos autores aqui discutidos.

De uma parte, o fato decorre do isomorfismo apontado por Huisman (1995) que se instala no mercado de ensino superior, tornando as iniciativas de sucesso - tanto em relação ao mercado como em relação ao controle do Estado - alvos de imitação por parte de organizações de diferentes tipos. Dentre as ações empreendedoras de sucesso no âmbito do setor privado, copiadas e reproduzidas por suas instituições, destacam-se a transformação das instituições isoladas em universidades, a “fragmentação das carreiras”, o modelo de “universidades de conveniência”, a gestão profissional, a adoção da figura do coordenador de curso como gerente pedagógico, o ensino apostilado, dentre outras (Sampaio, 2011). Com a intensificação das operações de aquisição e de fusão de instituições e sua conseqüente concentração nas mãos de poucos grupos educacionais, a homogeneização da oferta de ensino superior certamente tenderá a se acirrar. De outra parte, a baixa diferenciação do sistema de ensino superior deve-se também aos efeitos do ordenamento legal no país que impõe às instituições de ensino superior respostas iguais em detrimento das diferenças institucionais e de clientelas que as caracterizam. Se o sistema de ensino superior brasileiro opera com uma baixa diferenciação institucional, será possível responder com inovação (Van Vught, 2009) e estabilidade (Birnbaum, 1983) às demandas do mercado e de uma sociedade tão heterogênea como a brasileira?

No sistema de ensino superior brasileiro as respostas das instituições às pressões do mercado e/ou aos constrangimentos legais, dado o fenômeno do

isomorfismo, nem sempre conseguem ser efetivamente inovadoras e/ou capazes de promover uma maior diferenciação no sistema de ensino superior. Essa dificuldade ganha ainda o reforço da crença, bastante enraizada, especialmente no setor público, na ainda viabilidade de um modelo único de universidade no Brasil. Diante desse modelo, apesar de já bastante chamuscado por sucessivas normatizações legais e pelo teste da realidade, quaisquer novas alternativas de organização da oferta de ensino superior tendem a soar como desvios indesejados do sistema nacional de ensino superior.

Referências bibliográficas

ALTBACH, Philip. (2007), "Introduction. The Underlying Realities of Higher Education in the 21st Century", in P. G. Altbach & P.P.McGill, *Higher Education in The New Century. Global Challenges and Innovative Ideas*, Rotterdam, The Netherlands Center for international Higher Education, Sense Publishers Global & Perspectives on Higher Education.

ALTBACH, Philip (1999), "Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspective", in P.G. Altbach, *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Chestnut Hill, Massachusetts Center for International Higher Education School of Education, Boston College.

BIRNBAUM, Robert. (1983), *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers. Higher Education Series.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)

BRASIL. Decreto nº 2.306 (19/08/1997).

BRASIL. INEP. (2011), Censo da Educação Superior 2011. Divulgação dos principais resultados do censo da educação superior 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 11.096 (2005).

BRASIL. Lei Federal nº 12.711 de 29 de agosto de 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11/10/2012.

BRASIL. Coletânea de Legislação Básica. Brasília: Ministério da Educação, s/d.

BRUNNER, José Joaquim & URIBE, Daniel. (2007), *Mercados universitários: el Nuevo escenario de la educación superior*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

CLANCY, Patrick et al. (2007), “Comparative Perspectives on Access and Equity”, in P.G. Altbach & P.P. McGill, *Higher Education in the New Century. Global Challenges and Innovative Ideas*. Global Perspectives on Higher Education. Vol. 10. Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, 79 -108.

CLARK, Burton. (1983), *Higher Education System. Academic Organization in Cross Perspective*, California, University of California Press.

DURHAM, Eunice. (1985), “O movimento pela reforma universitária na década de 60”, (mimeo). São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo (USP).

DURHAM, Eunice R. & SAMPAIO, Helena. (2000), “O setor privado de ensino superior na América Latina”. *Cadernos de Pesquisa*, vol 110, p.7-38.

GEIGER, Roger. (1986), *Private Sectors in Higher Education. Structure, Function and Change in Eight Countries*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.

HUISMAN, Jeroen. (1995), *Differentiation, diversity and dependency in higher education - a theoretical and empirical analysis*. Utrecht, Management and Policy in Higher Education.

HUISMAN, Jeroen. (1998), “Differentiation and Diversity in Higher Education Systems”, in J.C. Smart, *Higher Education in Handbook of Theory and Research 13*. Agathon Press.

JONGBLOED, Ben et al. (1999), *From the Eye of the Storm. Higher Education's Changing Institution*. Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academy Publishers.

KISHORE, Joshi. (2012), “The Social demand for higher education, and the public and private response to it (India)”, (mimeo). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Seminário Internacional Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade, 8 e 9 de novembro.

- MARTIN, M. & TALPAERT, R. (1992). "Coordination: Continental Europe", in B. Clark & G. Neave, *The Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, 1347-1352. Nova York, Pergamon Press.
- MARTINS, Carlos Benedito. (1988), "O ensino superior privado no Brasil (1964-1980)", in C. B. Martins, *Ensino superior brasileiro: transformação e perspectivas*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- MARTINS, Carlos Benedito. (2002), "A formação de um sistema de ensino superior de massa". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 7, p.197-213.
- MARTINS, Carlos Benedito. (2009), "A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil". *Educação e Sociedade*. Vol.30, p.15-35.
- MENON, Kirti (2012) "The social demand for higher education and the public and private responses to it" (Africa). (mimeo). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Seminário Internacional Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade, 8 e 9 de novembro.
- NEVES, Clarissa. (2003), "Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil". *Tempo Social. Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*, vol.15, nº 1, p.21-44.
- SAMPAIO, Helena. (2000) *Ensino superior no Brasil - o setor privado*. São Paulo, Hucitec /Fapesp.
- SAMPAIO, Helena. (2011) "O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações". Campinas: Ensino Superior UNICAMP. Vol.4. pp. 28-43.
- SAMPAIO, Helena. (2013), "Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos", in M. L. Barbosa. *Ensino Superior: expansão, diversificação, democratização*. Rio de Janeiro (no prelo).
- STEINER, João. (2006), "Diferenciação e classificação das instituições de ensino superior no Brasil, in J. E. Steiner; G. Malnic, *Ensino Superior – Conceito e dinâmica*. São Paulo, Edusp.
- SUNWOONG, Kin. et al. (2007), "Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges, in P. Altbach & P. McGill, *Higher Education in the New Century. Global Challenges an Innovatice*

Ideas. Global Perspectives on Higher Education. Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, Vol. 10, p. 79 -108.

VAN VUGHT, Frans. (2009), "Diversity and Differentiation in Higher Education", in F. V. Vught, *Mapping the Higher Education Landscape: Towards a European Classification of Higher Education*. The Netherlands, Springer, Higher Education Dynamics 28.

YUZHOU, Cai & FENGQIAO, Yan. (2012). "The Social demand for higher education, and the public and private response to it (China)". (mimeo), Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Seminário Internacional. Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade", 8 e 9 de novembro.

Outras publicações:

HOPER Estudos de mercado. (2012), *Análise setorial do ensino superior privado. Brasil*, (mimeo). Foz do Iguaçu.

Folhainvest, B3. *Folha de São Paulo*. 24/09/2012.

"Fusão brasileira de R\$5 bi cria gigante global de ensino". Caderno Mercado, *Folha de São Paulo*, por Marianna Aragão, 23/04/2013.