

*Setor privado de ensino superior no Brasil: o que mudou no século XXI?**

Helena Sampaio¹

Sinopse

No quadro de transformações recentes nos sistemas de ensino superior, as mudanças recentes na configuração do setor privado de ensino superior no Brasil expõem ajustes internos do setor em relação à demanda de mercado e ao Estado brasileiro e movimentos mais amplos que estão alterando, no mundo todo, os padrões dos sistemas de ensino superior. Nessa combinação de forças internas e externas que se tece a singularidade do sistema de ensino superior no Brasil hoje.

No mundo todo, por mais diferentes que se apresentam, os sistemas nacionais de ensino superior passam, com maior ou menor intensidade, por muitas transformações: em geral, estão ficando maiores, porque passam a absorver mais estudantes e, por cause, tornam-se mais complexos, porque suas instituições, sejam públicas ou privadas, buscam responder à heterogeneidade desse contingente estudantil que está chegando ao ensino superior. No debate contemporâneo sobre ensino superior, esses movimentos se traduzem em dois importantes temas: o do acesso ao ensino superior e o da diversidade.

*Texto originalmente apresentado no GT Educação e Sociedade no 35º Encontro Anual da Anpocs, realizado de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu, Minas Gerais.

¹ Antropóloga e professora do Departamento de Ciências Sociais na Educação (Decise) da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Os sistemas de ensino superior no mundo todo tendem a se orientar por dois eixos: o do acesso e o do conhecimento. Em alguns, acesso e conhecimento têm o mesmo peso; em outros, o peso conferido a cada um dos eixos é diferente. Balbachevsky (2009), analisando o comportamento desses eixos nos diferentes sistemas de ensino superior, propõe uma matriz em que países como Escandinávia, Alemanha, Coréia e Japão são exemplos de sistemas de ensino superior orientados tanto pelo eixo da ampliação do acesso como pelo da relevância do conhecimento. Em sentido oposto, encontram-se os sistemas de ensino superior de países da África e o sistema indiano, onde nem a ampliação do acesso nem a preocupação com a qualidade têm relevância. Numa combinação mista, estão os sistemas de ensino superior da América Latina, nos quais a ampliação do acesso, por meio de políticas indutoras da expansão da graduação e de políticas de financiamento dependentes da demanda social, se sobrepõe à relevância do conhecimento. China, Vietnã e Paquistão são sistemas antípodas aos latino-americanos na medida em que a relevância do conhecimento, por meio de políticas de fomento da pesquisa baseadas na demanda social, tem primazia sobre a ampliação do acesso.

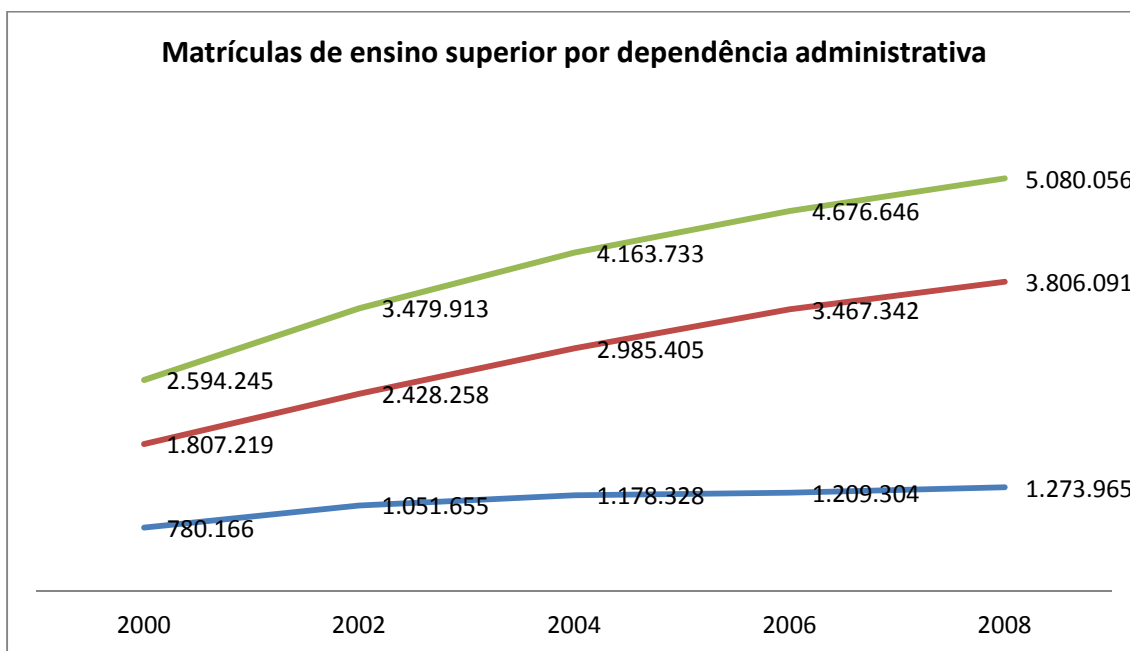
No Brasil, não obstante a retórica dos *police makers* sobre a urgência de ampliar o acesso ao ensino superior e a motivação dos empresários do ensino superior para atrair novas clientelas, oferecendo-lhes facilidades de entrada e um escopo cada vez maior e customizado de cursos, as matrículas de ensino superior mantêm-se estáveis nesses primeiros anos do século XXI. Também não se constatam, na sociedade brasileira, movimentos indicativos de um aumento da demanda de ensino superior em curto prazo.

Ao contrário, os números mostram, nos primeiros anos deste século, uma desaceleração do crescimento das matrículas². Entre 2004 e 2008, as matrículas totais de ensino superior aumentaram em apenas 22%, por sua vez, houve um incremento significativo de vagas ociosas (Sampaio, H. 2011).

Ainda que o setor privado se mantenha majoritário no sistema de ensino superior no país³, ele chegou ao século XXI sem atingir 2 milhões de alunos, meta estipulada (e tida na época como factível) por suas organizações de representação.

² Entre 2000 e 2004, a taxa de matrícula cresceu 65,2% e entre 2004 e 2008, apenas 10% (Sampaio, H. 2011).

³ Em 2000, o setor privado respondia por 67% das matrículas e por 85% dos estabelecimentos de ensino superior no país.



Fonte: INEP/MEC. Sinopse estatística do ensino superior.

Em 2008, a relação candidato-vaga foi de 0,5 no setor privado contra 0,9 no público; ou seja, havia mais vagas que candidatos. Como se cumprissem ciclos de estagnação e de crescimento, o setor privado e o sistema de ensino superior como um todo parecem entrar novamente numa fase de estagnação ou de lento crescimento. O número de ingressantes no ensino superior, mais uma vez, alcança um patamar limite em decorrência da estagnação da taxa de matrículas e da de concluintes do ensino médio⁴. Com isso, o sistema de ensino superior torna-se maior que a demanda efetiva. Mesmo dobrando o número de cursos e quase triplicando o número de vagas oferecidas, o setor cresce a passos lentos. Neste cenário, alguns mantenedores reagem, provocando mudanças que alteram substancialmente o desenho do sistema de ensino superior no país.

Negócios e mercados

⁴Trata-se de um movimento inverso ao verificado nos anos 1990, quando o aumento das matrículas e o dos concluintes do ensino médio alavancou a retomada de crescimento das matrículas de ensino superior (Sampaio, H.,2000).

Para os dirigentes de grandes grupos de ensino superior o quadro não soa tão grave; acreditam que ainda existe uma margem significativa de crescimento para o setor privado, ou pelo menos para o segmento que representam. A aposta baseia-se numa aritmética elementar: se o ensino superior absorve hoje cerca de 30% dos egressos do ensino médio, então, a disputa no setor é para atrair os 70% restantes que ainda não estão se dirigindo para o ensino superior.⁵ Esse raciocínio está por trás da permanência de algumas estratégias adotadas pelo setor privado ainda na década de 1990; e também orienta a adoção de outras, como, por exemplo, diversificar ainda mais as carreiras e disponibilizar outras modalidades de ensino no nível superior.

Coerentemente com essa avaliação, os egressos do ensino médio que ainda não estão se dirigindo para o ensino superior constituem o público-alvo da disputa do setor privado. Visando atrair essa nova clientela, intensificam-se no setor as estratégias de regionalização e interiorização da oferta. Entre 2000 e 2008, e de forma muito mais significativa entre 2000 e 2004, as matrículas privadas cresceram proporcionalmente mais no Nordeste, no Norte e na Região Centro-Oeste do país do que nos mercados mais saturados como o do Sudeste e o do Sul⁶. Cresceram também mais no interior do que nas capitais. Em 2008, as matrículas privadas no interior já representavam quase 40% do total de matrículas de ensino superior no país; e os estabelecimentos localizados no interior 65% do total (Sampaio, H. 2011). Nas capitais e em grandes centros urbanos, os bairros populares densamente povoados passam a ser o local preferencial para a instalação dos novos *campi* das instituições privadas⁷.

A transformação de instituições isoladas em universidades deixa de ser estratégia recorrente por parte da iniciativa privada como já fora durante toda a década de 1990; uma hipótese para isso, mas que ainda requer averiguação, é um eventual acirramento, nos anos mais recentes, do controle e da burocracia em relação às instituições particulares que pleiteiam se tornar universidade; a mera existência desse controle – e sua publicidade – funciona como um fator inibidor do setor que passa a se

⁵ De acordo com o IBGE (Pnad, 2009), existem no Brasil 29 milhões de pessoas com ensino médio completo que não freqüentam o ensino superior.

⁶ Entre 2000 e 2004, as matrículas no setor privado mais do que dobraram na região Norte, quadruplicaram no Nordeste e cresceram quase de 80% no Centro-Oeste. De 2004 a 2008, apesar da desaceleração do crescimento das matrículas totais de ensino superior, o setor privado obteve nas regiões Norte e Nordeste taxas de crescimento muito superiores às verificadas nas regiões Sudeste e Sul do país.

⁷ De acordo com diversas pesquisas realizadas pelo setor privado com seus alunos, a grande maioria escolheu a instituição de ensino superior pelo fato de estar localizada perto de sua residência.

dedicar a uma análise mais minuciosa da relação custo/benefício (ou ônus/ bônus) do empreendimento de se transformar em universidade. O fato é que entre 2000 e 2008, foi criada apenas uma nova universidade particular⁸. Mas se o número de universidades privadas mantém-se quase inalterado neste início de século (são 97 públicas contra 86 privadas), o de estabelecimentos privados mais do que dobrou: passou de 1004 para 2016 no período 2000 e 2008. Hoje, os 2.016 estabelecimentos privados de ensino superior representam cerca de 90% do total no país (MEC/Inep, 2009).

Usufruindo da autonomia universitária, as instituições privadas continuam aumentando e diminuindo o número de vagas em conformidade com a demanda, criando e extinguindo, com base no teste de mercado, cursos em diferentes modalidades de ensino e níveis de formação, dentre outras iniciativas. No período 2000-2008, a oferta de cursos quase triplicou; atualmente, dos quase 25 mil cursos de graduação, mais de 70% são oferecidos pelo setor privado.

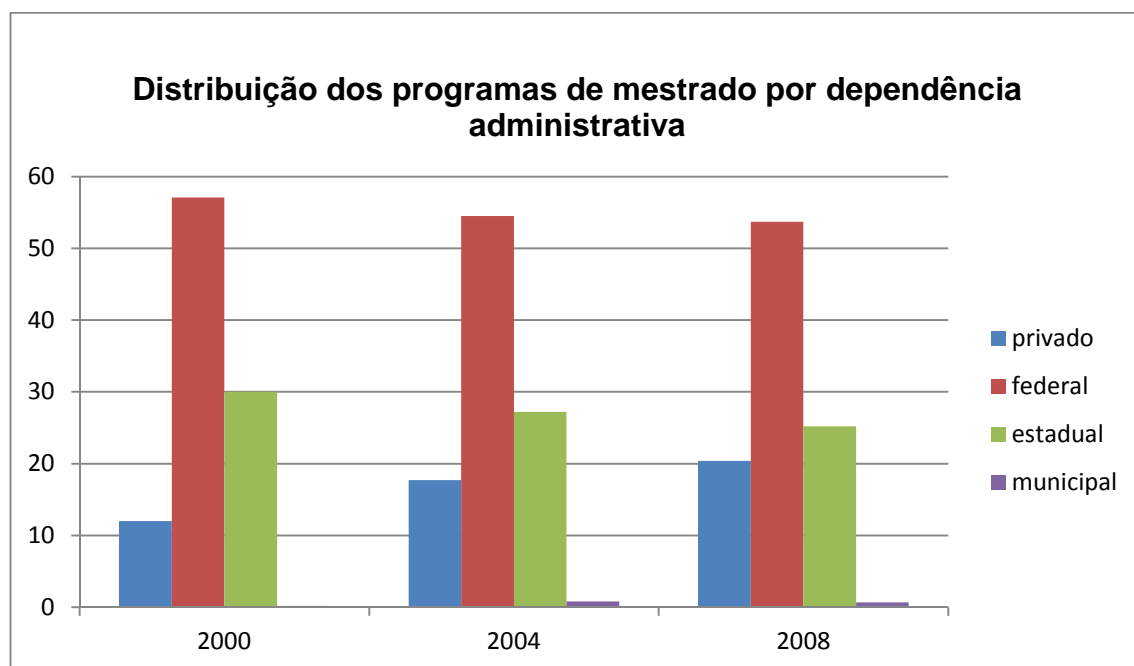
Não é uma questão meramente quantitativa. O escopo dos cursos também tem se diversificado. Diferentemente da “fragmentação das carreiras”, fenômeno identificado nos anos 1990 e mediante o qual cursos e carreiras consolidadas e de prestígio, ligadas às áreas tecnológicas, científicas ou de humanidades, engendraram novos cursos e carreiras (Sampaio, H., 2000), neste início de século, as novíssimas carreiras no setor privado advêm da valorização de um saber fazer. Ligam-se, em geral, a profissões de ofício para as quais tradicionalmente se dispensou a formação superior. Exemplos: *chef de cuisine*, *somelier*, gastrônomos, designer em cabelo (barbeiro e cabeleireiro), designer de móvel (marceneiro), pâtissier (doceiro/padeiro), profissionais da moda (estilistas, modistas, costureiras etc.). Ao adquirirem *status* de formação de nível superior, essas carreiras adquirem nome estrangeiro e passam a se associar ao consumo do luxo em um claro desengajamento de sua origem de educação não-formal (Sampaio, H., 2009).

Todavia, o crescimento do setor privado nos primeiros anos do século XXI também tem se dado pelo que se pode chamar de “bordas” do que tradicionalmente se considerou ser a centralidade do ensino superior - os cursos presenciais de graduação. O setor reconhece uma demanda difusa por conteúdos também difusos de conhecimento –

⁸ Neste início de século, é o setor público que vem expandindo o número de universidades, em uma média de 3,5 universidades ao ano (Inep/MEC, 2008). Deve-se notar, contudo, que o aumento do número de universidades privadas desde o final dos anos 1980, já havia feito suas marcas no sistema: hoje, quase 60% das matrículas de ensino superior no país estão no segmento das universidades, sendo que a maioria está em universidades privadas. Essa distribuição contrasta com a do final do século XX quando as matrículas no setor privado estavam concentradas em escolas isoladas (Sampaio, H., 2011).

jovens que concluíram o ensino médio, mas que ainda não se dirigiram para o ensino superior, evadidos do primeiro curso superior, egressos da graduação, trabalhadores em ascensão, desempregados, ansiosos e insatisfeitos de todas as idades – levam-no a explorar ao máximo a sua elasticidade, colocando no mercado pacotes de conhecimentos que podem ser consumidos de forma moderada ou compulsivamente por públicos de origens, idades, formações e interesses muito heterogêneos (Sampaio, H., 2009). Nesse quadro, ganham destaque especialmente os cursos de pós-graduação *lato sensu* presenciais e os cursos de ensino a distância.

No que se refere à pós-graduação, o setor privado quase dobrou sua participação na oferta de cursos de mestrado nos últimos anos. Em 2008, cerca de 20% dos programas de mestrado já eram oferecidos por instituições privadas⁹.



Fonte: MEC/Capes. GeoCapes.

A oferta de cursos de graduação a distância pelo setor privado também cresce em ritmo acelerado, especialmente se considerarmos que essa modalidade de ensino tem

⁹ A avaliação dos cursos de mestrado oferecidos pelo setor privado evidencia tanto o aumento de sua presença como a sua heterogeneidade no que se refere à qualidade. Dentre os cursos que obtiveram nota 3, os do setor privado representavam: 15,7% em 2000; 27,6% em 2004; 28,8% em 2008. Dentre os cursos que obtiveram nota 7, os do setor privado representavam: 8,3% em 2000, 11,3% em 2004 e 7,3% em 2008 (MEC, Inep). Esses percentuais indicam que o aumento ano a ano do número de cursos de mestrado privados não tem correspondido ao crescimento de sua participação nos cursos melhor avaliados, antes o contrário.

apenas dez anos no país¹⁰. Em 2008, do total de 727.961 matrículas no ensino a distância, cerca de 60,0% estavam no setor privado. A liderança do setor privado nessa modalidade de ensino explica-se pela redução dos custos que ela representa. Todavia, tal como vem ocorrendo no ensino superior presencial, o número de vagas disponível na educação a distância é muito maior que o número de inscritos. Em 2008, para as 1.445.012 vagas oferecidas pelo setor privado - o que representa 85% do total de vagas nesta modalidade - havia cerca de um terço de candidatos (Vianey, J., 2009).

O aumento dos cursos de mestrado, de especialização, de MBAs e a forte presença da educação a distância no ensino superior privado estão tornando o setor mais muito mais complexo, internamente ainda mais heterogêneo.

Neste novo século, a oferta de cursos de graduação presenciais soma-se à oferta de outras modalidades de cursos, ampliando, assim os nichos de mercado do setor privado. A relação que o setor estabelece com a demanda de mercado parece estar em consonância com a produção “*just on time*” do capitalismo contemporâneo (Harvey, 1989) e do deslocamento da esfera da produção para a de consumo. Trata-se agora de buscar continuamente alunos e inventar maneiras de fidelização dessa clientela, oferecendo atualizações, novidades e expectativas de pertença numa sociedade que continua se reproduzindo de forma altamente hierarquizada e excludente. Educação como um serviço ininterrupto e juventude ampliada são idéias-chaves que passam a orientar o novo ciclo de crescimento do setor privado. Em seus segmentos mais dinâmicos, a sedução pelo consumo de serviços cada vez mais customizados, ajustados ao bolso, à formação e às expectativas do aluno parece induzir e manter de forma contínua a demanda por educação (Sampaio, H., 2011).

Novas configurações

Como qualquer outro setor de uma economia de mercado, o desafio do ensino superior privado é o de não parar de crescer. Num cenário de demanda quase estagnada, isso significa acirrar, no próprio setor, a competição por alunos. Embora a competição sempre tivesse existido no setor, ela tem adquirido formas muito claras: quase

¹⁰ O primeiro curso de EAD data de 1994, mas a modalidade só foi disseminada nos anos 2000. Dos 10 cursos oferecidos em 2000 passaram para 609 em 2007. De acordo com dados do Anuário Estatístico de Educação Aberta e a Distância (ABED), em 2008 quase um milhão de brasileiros fizeram cursos a distância nas modalidades graduação, EJA e pós-graduação.

diariamente algum jornal noticia que a instituição particular A ou B demitiu professores e funcionários, diminuiu o número de turma de alunos, reunindo duas ou mais, deslocou os estudantes entre os vários *campi* por conveniência gerencial etc. ou ainda notícias sobre a evasão ou a inadimplência dos alunos etc. Neste campo altamente competitivo, tratarei do chamado fenômeno da “consolidação”, ou seja, um ágil e amplo movimento em que algumas instituições adquirem outras. Traduzindo, trata-se de um comércio de instituições de ensino superior, cuja possibilidade de existência fora facultada pelo Decreto 2.306, de 1997. Comentando o impacto do referido decreto entre o empresariado do ensino superior, um mantenedor de instituição de ensino superior comenta: “(...) *mas aí descobriram uma coisa: se a gente pode fazer isso [tornar-se instituição com finalidade lucrativa], a gente pode ser vendido! Tinha gente ‘eu quero dinheiro na minha mão’*...Desde então, vender e comprar instituições de ensino superior, por razões diversas, tornaram-se bons negócios; e nos últimos cinco anos, desse mesmo movimento, surgiram grupos privados bastante robustos. Esses novos grupos educacionais têm características muito específicas que os distinguem das instituições privadas de ensino superior, diríamos, mais antigas no país. Os novos grupos atuam em rede; contam com uma gestão centralizada e altamente profissional; orgulham-se de oferecer cursos com conteúdos pedagógicos padronizados para todo o território nacional e são, em geral, sociedades anônimas. Alguns grupos já abriram capital na bolsa de valores e contam com significativa participação de organizações de ensino internacionais, como Laureate, Advenced, Kroton etc.

Embora a emergência de grandes grupos atuando no ensino superior seja um fenômeno global (Scott, P., 1998), há uma especificidade no caso brasileiro em virtude de, pelo menos, dois aspectos: a antiguidade do setor privado no país e o peso que este tem em termos de número de matrículas e de instituições no sistema nacional de ensino superior. Ou seja, a própria trajetória do sistema de ensino superior e as características da relação que o Estado estabeleceu com o setor público e com o privado estão, de certo modo, sinalizando os rumos e a singularidade desse novo fenômeno no país. Iniciativas como a abertura de capital na bolsa de valores e/ou parcerias com redes internacionais de educação só se tornaram possíveis porque há pouco mais de dez anos as mantenedoras das instituições privadas optaram pela forma comercial e se instituíram como mantenedoras de instituições privadas com finalidade lucrativa. Tal escolha já expressava uma visão empreendedora, baseada em diagnósticos precisos sobre a educação no Brasil, por parte dos mantenedores das instituições. Quando as instituições

ainda não podiam legalmente distribuir o lucro de suas atividades educacionais, algumas mantenedoras começaram a investir os resultados financeiros na infraestrutura da instituição (imóveis, terrenos, benfeitorias nos prédios etc.) numa espécie de “acumulação primitiva do capital”. De acordo com um reitor de uma universidade privada que se associou a uma rede internacional, foi o patrimônio em imóveis de sua instituição (diversos prédios e terrenos em vários *campi*) que chamou a atenção do investidor estrangeiro, levando-o a formular a proposta de negócio. Aos olhos do capital internacional, instituições de ensino superior no país são bons negócios quando têm patrimônio, seja tangível ou intangível (prédios próprios e/ou uma marca consolidada no mercado).

De acordo com alguns mantenedores de instituições privadas, o que os leva a se associarem a redes internacionais e/ou abrirem capital na bolsa não se esgota na multiplicação imediata do lucro por meio de grandes investimentos externos. Para muitos, a associação com um grande grupo empresarial representa uma oportunidade de resolver a governança da própria instituição cujo crescimento não foi acompanhado de uma talvez necessária profissionalização da gestão.

Hoje, de um total de 2069 instituições privadas (que correspondem a quase 90% do total), 40% têm finalidade lucrativa. Dessas, apenas 36 grupos educacionais¹¹ até o momento abriram capital na bolsa de valores. Embora seja um número pouco expressivo no universo das instituições privadas no país, cada grupo controla muitos estabelecimentos de ensino que se espalham por todo o território nacional; no conjunto, esses grupos têm um peso considerável no sistema em termos de número de matrículas de ensino superior¹².

As novas possibilidades de negócios estão mudando a configuração do setor privado de ensino superior no Brasil, tornando-o ainda mais heterogêneo. Somam à tradicional diferenciação do sistema (Clark, 1998) de natureza institucional (instituições isoladas, centros universitários ou universidades), de pessoa jurídica (com finalidade ou sem finalidade lucrativa e, dentre estas, laicas comunitárias ou confessionais), de credo (católicas, protestantes etc.), novas segmentações cujos efeitos no sistema de ensino

¹¹ Exemplos de companhias abertas são a Kroton Educacional S.A, a Anhanguera Educacional Participações S.A, o Grupo Estácio Participações S.A; o SEB Sistema Educacional Brasileiro S.A, dentre outros.

¹² As cinco maiores redes - Grupo Anhanguera, Grupo Estácio de Sá, Grupo Unip, Grupo Unopar e Grupo Uninove - já respondem por pouco mais de 20% das matrículas de ensino superior do país, de acordo com dados apresentados por Rodrigo Capellato. “Cenário do Ensino Superior no Brasil”. Palestra proferida na FEI, São Paulo, em 23/11/20 .

superior ainda estamos procurando conhecer, como é o caso das instituições “independentes” e das instituições tentáculos de grandes redes educacionais.

Identificam-se dois movimentos, aparentemente paradoxais, em curso. De um lado, uma concentração das matrículas no segmento universitário, em geral localizadas nos grandes centros urbanos das regiões Sudeste e Sul; embora as universidades privadas representem apenas 5% do total das instituições do setor, elas respondem por 60% das matrículas. De outro, uma pulverização das matrículas em instituições de pequeno porte localizadas em diferentes regiões, estados e cidades do interior. Um número considerável dessas instituições passou a integrar, por meio de aquisições e fusões, grandes grupos educacionais que, em razão disso, ganharam grande capilaridade. Esse processo de consolidação, além de muito recente, ainda está em andamento.

O cenário é altamente competitivo; nele, um grupo de mantenedores, em sua maioria pertencente à geração de professores (ou de seus filhos) “fundantes” de instituições privadas de ensino superior no país continua heroicamente resistindo e disputando espaço. Esses empresários de pequeno porte estão cientes de que existe hoje uma reserva de mercado regional para os grandes grupos; em uníssono idealista reclamam da selvagem e desleal competição que estão enfrentando com os grandes grupos internacionais; ao mesmo tempo e, de forma pragmática, vislumbram neste mesmo cenário competitivo a possibilidade de realizar um bom negócio, também passando adiante as instituições de ensino superior que criaram ou herdaram.

Conforme já dito, os grandes grupos (alguns são companhias abertas) têm algumas características comuns: crescem muito e rapidamente¹³; defendem uma padronização pedagógica e de conteúdos nos cursos que oferecem para públicos distintos em diversas localidades; justificam o seu êxito empresarial referindo-se à adoção de um modelo de governança no qual se combinam uma gestão administrativa centralizada e uma descentralização gerencial. Uma vez que operam em grande escala – outra vantagem que apontam - podem reduzir custos e cobrar menos de seus alunos clientes. De fato, esse aspecto tem levado à redução, pela concorrência, do tíquete médio das mensalidades no ensino superior privado¹⁴.

¹³Para se ter uma idéia desse rápido crescimento, em 2006, a Anhanguera Educacional Participações S.A. tinha 24 mil alunos; em 2010, 300 mil.

¹⁴De acordo com o SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado de São Paulo), o tíquete médio das mensalidades caiu de R\$869,00, em 1996, para

Essas mudanças no ensino superior privado acolhem a aceleração da economia no país e, ao mesmo tempo, dela se beneficiam. A partir de 2006, cerca de 20 milhões de brasileiros passaram a pertencer à classe “C”. O reflexo do fenômeno é imediato na educação superior: nos últimos oito anos, a participação de alunos da classe “C” nas instituições de ensino superior passou de 16% para 23%, o que corresponde a 2,1 milhões de novos alunos. Cerca de 70% dos que ingressaram no ensino superior o fizeram quatro anos após terem concluído o ensino médio. Sem dúvida, é este novo contingente que está alimentando o crescimento ainda que moderado do setor privado no país e dando uma nova configuração ao sistema nacional de ensino superior.

As mudanças recentes na configuração do setor privado de ensino superior no Brasil resultam de uma confluência de forças de diferentes naturezas que, há pelo menos trinta anos, se fazem presentes no sistema nacional de ensino superior. No país, o ano de 1980 é emblemático para o setor privado; é quando as estatísticas educacionais indicam uma inflexão em sua trajetória de crescimento ininterrupto desde os anos sessenta do século passado. No mundo, desde meados daquela década, assistimos a um galopante avanço das tecnologias da informação, à emergência de alternativas de financiamento para o ensino superior, à pressão crescente das forças de mercado e da comercialização da educação, a uma cada vez maior e intermitente mobilidade mundial de estudantes e docentes. Dentre outros, esses seriam alguns elementos da globalização que atuam sobre o ensino superior. Já há algumas décadas, a idéia do acesso de massa ao ensino superior significou a sua expansão sem precedente e contínua em várias partes do planeta (Altbach, P. 2007)¹⁵. Nesse quadro geral, as mudanças recentes na configuração do setor privado de ensino superior no Brasil expõem ajustes internos do setor em relação à demanda de mercado e ao Estado brasileiro e movimentos mais amplos que estão alterando, no mundo todo, os padrões dos sistemas de ensino superior. Nessa combinação de forças internas e externas que se tece a singularidade do sistema de ensino superior no Brasil hoje.

O setor privado de ensino superior nas últimas décadas do século XX

R\$ 467,00 em 2009. Nos cursos de Administração, as médias de mensalidades caíram de R\$532,00, em 1999, para R\$367, em 2009.

¹⁵ Em 2007 já eram 134 milhões de estudantes de ensino superior em todo o mundo Altbach, P. (2007).

Para o setor privado, a década de 1980 foi de altos e baixos momentos. Em relação ao mercado, alternaram-se períodos de estabilidade e de redução do número de matrículas e de sua participação relativa no sistema de ensino superior¹⁶. Em sua relação com o Estado regulador, desde o final dessa década bem como durante toda a de 1990, as normatizações para a área foram abundantes, destacando-se a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 e a série de disposições legais emanadas do Ministério da Educação e de seus órgãos assessores deliberativos no período de abril a agosto de 1997.

Em seus ajustes à nova legislação, o setor privado vislumbrou oportunidades para enfrentar a estagnação da demanda de ensino superior, empreendendo diversas ações cujos resultados, só mais recentemente, ganhariam maior vulto. Depois que a Constituição de 1988 disciplinou o princípio de autonomia para as universidades, o número delas mais do que triplicou no setor privado (de 20 passaram para 64 entre 1985 e 1996). Ao se transformarem em universidades, as instituições isoladas privadas se liberaram do controle do então Conselho Federal de Educação, especialmente no que diz respeito à criação e extinção de cursos na sede e ao remanejamento do número de vagas oferecidas. Maiores – em decorrência de processos de fusão e incorporação - e agora desfrutando da autonomia, as universidades ampliaram e diversificaram o escopo dos cursos oferecidos, aumentando, na percepção de seus mantenedores, suas vantagens competitivas na disputa pela clientela num mercado que ainda estava estagnado (Sampaio, H., 2000).

Em 1997, em resposta ao art. 1º do 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), um significativo contingente de instituições privadas optou pela natureza comercial. Suas entidades mantenedoras, depois da alteração dos respectivos estatutos, passaram a ser classificadas como “entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa” ou “entidade mantenedora de instituição particular”, em sentido estrito, com finalidade lucrativa¹⁷.

¹⁶Entre 1980 e 1985, a taxa de crescimento das matrículas privadas não chegou a 1%. A diminuição global da demanda por ensino superior no período refletia o estrangulamento do número de concluintes do ensino médio (Sampaio, H., 2000).

¹⁷ As instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas (Sampaio, H., 2000).

Pelo menos em relação ao significado do Decreto 2.306 constatam-se duas unanimidades entre os mantenedores de instituições de ensino superior: primeira, o Decreto representa um divisor de águas na história do ensino superior brasileiro uma vez que sinalizou os novos contornos que o sistema assumiria a partir de então¹⁸; e, segunda, o Decreto permitiu à iniciativa privada aumentar em muito seus rendimentos com a atividade educacional. Trata-se de uma apreciação posterior que avalia o passado com os frutos do presente. Na ocasião, a situação era um pouco diferente; de um lado, havia um mercado estagnado, com uma demanda de ensino superior desacelerada; de outro, havia uma abundância de disposições legais. Entre uma coisa e outra, havia a própria incredulidade de alguns mantenedores diante desse novo Decreto¹⁹. Demanda em baixa e normas legais em alta impunham ao setor privado de ensino superior não apenas ajustes ao novo ordenamento legal, mas inovações num mercado estagnado e altamente competitivo.

Nessa conjuntura pouco favorável, o setor privado empreendeu várias ações, como a desconcentração regional e interiorização dos estabelecimentos de ensino superior²⁰, além de aumentar e diversificar o escopo de cursos por meio do fenômeno da “fragmentação de carreiras” (Sampaio, H., 2000)²¹. Essas iniciativas foram o início de mudanças mais amplas que mais tarde viriam ocorrer no setor privado; naquela época,

¹⁸ Até 1997 não se previa o serviço educacional com finalidade lucrativa e, portanto, estendia a isenção fiscal a todos os estabelecimentos mantidos por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Os empresários do setor privado, considerando o benefício da isenção fiscal, jamais discutiriam abertamente o caráter *for profit* de suas atividades. Lévy (1986b) chama a atenção para essa situação no Brasil. Comparando com a Turquia onde “private sector captures only a minority of total enrollments, it does accommodate excess demand and therefore can operate on a for-profit basis. Turkish for-profits began in the early 1960’s and did so well economically that many others quickly emerged. “The best advice one could offer an investor interested in in high profits over short-term periods would be to go into the colleges business” (Oncu, 1971, apud Lévy, 1986a) .Similar dynamics have in practice operated in Brazil, *even though all its private institutions are legally nonprofits*”(Lévy, 1986b:2009)(grifo meu).

¹⁹ De acordo com um mantenedor de instituição de ensino superior privado, o Decreto 2.306, de 1997, provocou perplexidade até entre os próprios mantenedores: “(...) num passe de mágica e não tinha que pagar nada, o negócio não soava bem. Eu lembro aqui que muita gente ficava ‘mas qual é a finalidade, como a gente faz?’ (...) todo mundo com medo do MEC. Bom, eu me encontro com o Everardo Maciel (...) e eu perguntei para ele: ‘mestre, diga uma coisa, o senhor está seguro desta legislação que transforma e não tem que pagar nada e fica por isso mesmo?’ Ele disse: ‘eu estou’.

²⁰ Na primeira metade da década de 1990, as matrículas cresceram muito nas regiões Norte e Centro-Oeste e diminuíram no Sudeste e no Sul. Nessas regiões, o setor privado cresceu mais no interior do que nas capitais dos estados. Isso ocorreu tanto por meio da criação de novos estabelecimentos como mediante a abertura de novos cursos/carreiras em instituições já consolidadas. No Estado de São Paulo, por exemplo, dos 326 cursos criados entre 1985 e 1996, cerca de 60% o foram por estabelecimentos localizados no interior (Sampaio, H., 2000).

²¹ “Fragmentação de carreiras” refere-se à estratégia do setor privado de transformar uma habilitação e/ou disciplina em uma carreira independente; tal estratégia foi acionada de modo mais recorrente em mercados saturados, como os das regiões Sudeste e Sul e atingiu, sobretudo, as áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Comunicação e Administração. Trata-se de um movimento dinâmico, orientado **pelo e para** o mercado com os objetivos de ampliar e diversificar a clientela, responder e engendrar demandas por ensino superior (Sampaio, H. 2000).

contudo, ainda não as vislumbrávamos em sua extensão e significado para o sistema de ensino superior em seu conjunto.

Na última década do século XX, a proliferação de medidas normativas expedidas pelo Ministério da Educação e a necessidade das instituições em se adaptarem aos novos editos, contribuíram para a emergência de uma nova categoria de atores no sistema de ensino superior: os “assessores” ou “consultores”²². Gozando de um *status* diferenciado nas instituições privadas, distinguindo-se tanto do quadro docente como do quadro administrativo, os profissionais da consultoria, com formações acadêmicas variadas, passaram a ser chamados para assessorar os mantenedores numa gama variada de assuntos acadêmicos: elaboração de programas de pós-graduação, de projetos que iam desde a instalação de iniciação científica a mestrados, elaboração de projetos de extensão, criação de novos cursos a partir da grade curricular de cursos já reconhecidos e consolidados, formulação de cursos voltados para a requalificação dos próprios docentes da instituição solicitante, dentre outras tarefas. Paralelamente, surgiram outras demandas em áreas não estritamente acadêmicas, como gestão financeira, recursos humanos, gestão de informação etc. e outros consultores passaram a atendê-las, dando origem a um grupo de profissionais especializados na gestão empresarial da educação. Embora esse processo de profissionalização gerencial do setor privado estivesse apenas começando nos anos 1990, já se mostrava como um fenômeno sem volta e sorratamente lançava as bases para as transformações que se seguiram na primeira década do século XXI (Sampaio, H., 2011).

Considerações finais

A participação crescente do setor privado nos sistemas nacionais de ensino superior, mediante processos de internacionalização do capital e de globalização da oferta de educação superior, é um fenômeno mundial (Scott, P. 1998). Entre 2000 e 2007, os investimentos privados em educação superior tiveram forte crescimento em diversos países com taxas significativamente maiores do que os investimentos públicos²³. No Brasil, segundo dados da OECD (2010), embora as despesas públicas

²² Apesar da heterogeneidade desses profissionais, o que os reúne como uma categoria é o fato de não terem nenhum vínculo (de emprego, de parentesco etc.) com o grupo dos mantenedores das instituições de ensino superior privado.

²³ De acordo com a OECD (2010), o percentual de investimento privado no ensino superior varia entre menos de 5% em países como Finlândia, Dinamarca e Noruega a mais de 40% na Austrália, Canadá, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, Israel e Rússia e a mais de 75% no Chile e na Coreia do Sul.

com ensino superior tenham aumentado no período 1995-2007 (como também ocorreu no Chile, no México, na Coreia do Sul e nos Estados Unidos), o investimento privado, como vimos mostrando, se intensificou no país especialmente na última década.

Esses investimentos, sejam públicos ou privados, são indicativos de que ainda há muito espaço para crescimento contínuo do ensino superior no país. Embora o número de suas matrículas, especialmente nas instituições privadas, venha crescendo desde a segunda metade da década passada²⁴, apenas 19% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 frequentam ou já frequentaram a educação superior (PNAD, 2009). Esse percentual ainda está muito aquém da média de 30% dos países industrializados e menor que a de países emergentes que competem diretamente com o Brasil na arena internacional²⁵. A meta é atingir 50% da taxa bruta e 30% da taxa líquida dos jovens na faixa etária correspondente. A pertinência de se alcançar esses patamares, bem como a necessidade de incluir no ensino superior os jovens do quintil de menor renda²⁶ são claras. Devemos discutir o modo como isso está ocorrendo tendo em vista as características que a expansão do ensino superior apresenta hoje.

O rápido crescimento do investimento privado no ensino superior no Brasil por meio de grandes redes educacionais, a maioria ligado a grupos de atuação internacional, tem provocado mudanças profundas no âmbito do próprio setor privado e trazido novas questões para se somarem às velhas no debate contemporâneo.

De um lado, as velhas – e ainda pertinentes - questões se inscrevem na perspectiva da dualidade público e privado e remetem à qualidade dos cursos oferecidos, às condições de trabalho docente dentre outras “faltas” do setor privado em sua comparação com o setor público (Martins, C., 1981). As novas questões emanam do cenário que se formou com a presença dos grandes grupos de ensino superior. Algumas, endógenas ao setor privado, referem-se, por exemplo, à emergência de conflitos de governança e de culturas empresariais entre os mantenedores da “velha guarda” e os dirigentes dos grandes grupos, à fragmentação da representação de interesses no âmbito do setor privado e aos seus efeitos na relação que estabelece com o Ministério da Educação e órgãos reguladores do ensino superior no país. Outras

²⁴Na primeira década deste século, o número de matrículas no ensino superior quase dobrou, passando de 2.697.342 para 5.115.898, sendo que o maior crescimento ocorreu nos últimos cinco anos (Inep/MEC, 2009).

²⁵No México, a taxa líquida de matrículas no ensino superior é de 20% e na Coreia do Sul de 72%(OECD, 2010).

²⁶O problema não se restringe ao Brasil. Na maioria dos países da América Latina chegam ao ensino superior cerca de 50% dos jovens do quintil de maiores rendas, percentual que para o quintil mais pobre se move entre 10% e 20% (CEPAL, 2010).

questões referem-se ao sistema de ensino superior no Brasil em seu conjunto e tem implicações diretas para o equilíbrio entre os eixos do acesso e o do conhecimento (Balbachevski, 2009). Diante das mudanças recentes no setor privado de ensino superior há muitas perguntas ainda a serem feitas; de imediato, duas são fundamentais: é possível sustentar, com financiamento privado, esse crescimento pulverizado (tal como hoje ocorre) da oferta de ensino superior no país? A padronização gerencial, didática, de conteúdos etc. que vem sendo implementada pelos grandes grupos não estaria caminhando no sentido oposto ao de uma maior diferenciação e diversificação institucional (Clark, 1998; Birnbaum, 1983) do ensino superior no Brasil e, desse modo, afastando-se de uma alternativa desejável para atender as transformações e demandas da sociedade brasileira neste novo século?

Referências bibliográficas

ALTBACH, P

BALBACHEVSKI, E. (2009) “Reformas de ensino superior: experiências internacionais”. Comunicação no Seminário Ensino a distância e banco de dados sobre ensino superior, 20 e 21 de outubro. São Paulo, Fundap. Realizadores: Secretaria de Ensino Superior do Estado de São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

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

CLARK, B. (1983) **El sistema de ensino superior - una visión comparativa de La organización académica**. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco, Nueva Imagem.

CLARK, B. (1998). **Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation**. Oxford. Pergamon Press.

DURHAM, E. (2003) “O ensino superior em São Paulo – Diagnóstico”. São Paulo: Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (Nupps/USP).

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

- GUIMARÃES, M. H. “Tendências na educação superior do Brasil”. INEP/MEC, Out. 2000.
- HARVEY, D. (1989). **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Edições Loyola.
- LÉVY-DANIEL (1986a). **Higher Education and State in Latin America – Private Challenges to Public Dominance**. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- LÉVY-DANIEL (1986b). Alternative Private-Public Blendy in Higher Education Finance: International Patterns. In LÉVI-D. (org) **Private Organizations Studies in Choice Public and Public Policy**. Nova York-Oxford: Oxford University Press, p.195-213.
- MARTINS, C. B. (1981) **Ensino pago: um retrato sem retoques**. São Paulo: Global, 1981. Coleção Teses.
- RÁMIREZ, G. (2011) “Ensino superior no mundo”. In SIMÕES, C. [et al]. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed.
- RHOADES, G. (1987) “Higher Education in a Consumer Society” in *The Journal of Higher Education*, vol.58, no. 1 (Jan-Feb, 1987), pp. 1-24. Ohio State University Press.
- SAMPAIO, H. (2009). “Ensino Superior privado: inovação e reprodução no padrão de crescimento”. Estudos. Revista da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES). Ano 27, nº 39, Dezembro.
- SAMPAIO, H. (2000) **Ensino superior no Brasil – o setor privado**. São Paulo: Fapesp/Hucitec.
- SAMPAIO, H. & KLEIN, L. (1994) Políticas de ensino superior na América Latina – uma análise comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 25:85-109.
- SCOTT, P. (1998). Massification, internationalization and globalization. In SCOTT, P. (Ed.), *The globalization of higher education* (pp.108-130). Buckingham: SRHE & Open University Press.
- SCHWARTZMAN, S. (1993) “Policies for Higher Education in Latin America: the Context”. *Higher Education*, 25:9-20.
- VIANEY, J. (2009) “O cenário da educação a distância”. Comunicação no Seminário Ensino a Distância e Banco de Dados sobre Ensino Superior, 20 e 21 de outubro de 2009. São Paulo, Fundap. Realizadores: Secretaria de Ensino Superior do Estado de São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

[CEPAL. Anuário estatístico de América Latina y el Caribe, 2009.](#)

OECD. Disponível em www.oecd.org/estats

CAPES. Disponível em <http://www.geocapes/favicon.ico>