



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Ciências Sociais
Brasil

Sampaio, Helena

DIVERSIDADE E DIFERENCIAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: CONCEITOS PARA
DISCUSSÃO

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 29, núm. 84, febrero-, 2014, pp. 43-55

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10730645003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

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 em toda parte, independentemente de suas origens, trajetórias e configurações. Sua expansão, deflagrada no final do século XX e ainda em curso na maioria dos países,¹ é fenômeno de grande magnitude e celeridade: em vinte anos (1975-1995), as matrículas 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).

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

Nas últimas duas décadas, em especial, o aumento das matrículas de ensino superior foi maior em países de grandes dimensões demográficas nos quais o acesso a ele estava restrito a parcelas muito pequenas 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 quase universalização do fundamental e a ampliação do secundário.²

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 à metade ou mais das matrículas. 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 de 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. Ao longo desses quarenta 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 em seu marco legal, no país, com consequências decisivas para a configuração do setor privado e do próprio sistema de ensino superior (Neves, 2003; Martins, 1988; 2002; 2009; Sampaio, 2000; 2011). Registraram-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 na primeira década do século XXI e discutir o impacto delas na configuração do sistema de ensino superior brasileiro. Para isso, vou recorrer aos conceitos de diversidade, diversificação e diferenciação, entre outros, presentes na literatura contemporânea – em especial, em Birnbaum (1998) e Huisman (1995; 1998), e retomados por Vught (2009).

Diversidade, diferenciação e diversificação

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

Com o intuito de buscar responder essas questões, exponho de forma breve os usos dos conceitos de diversidade, diferenciação e diversificação presentes nos estudos de Birnbaum (1983), Huisman (1995, 1998) e Vught (2009) sobre sistemas de ensino superior. Em seguida, questiono a pertinência desses conceitos para descrever e compreender as transformações no caso brasileiro contemporâneo.³

Birnbaum (1983) recorre ao conceito de diversidade para descrever as características das insti-

tuições de ensino 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 ele, devem ser consideradas no exame da diversidade institucional, e 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 por meio de variáveis institucionais, como as mencionadas, o autor está preocupado com o grau de sua estabilidade; por estabilidade, entende a capacidade de manutenção de um conjunto de respostas às suas diferentes funções.

Huisman (1995), por sua vez, propõe uma distinção entre os conceitos de diversidade, diferenciação e diversificação. Para ele, 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. Tanto em Birnbaum (1983) como em Huisman (1995; 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. Suas partes – as instituições –, na diversificação, ao contrário da diferenciação, não influenciam na configuração do todo.

Conforme Huisman (1995), o conceito de diversificação está relacionado a outro fenômeno: o isomorfismo.⁴ Ou seja, a forma como as instituições reagem ao ambiente as leva a adotarem comportamentos semelhantes, pois tendem a repetir iniciativas de sucesso e a desprezar os fracassos. Em consequência, o todo 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 conduz necessariamente a uma maior diferenciação em razão da tendência ao isomorfismo institucional.

Vught (2009) discute os conceitos de diferenciação e de diversidade com base tanto no conceito

de diversidade externa de Birnbaum (1983) como na noção de diferenciação (processual) de Huisman (1995), mas adiciona o ingrediente da novidade (inovação), ou seja, a ideia do surgimento de organizações e/ou arranjos completamente novos. Para Vught, diferenciação do sistema associa-se à inovação e ao empreendedorismo, e a diversidade externa seria positiva. Por exemplo, um sistema de ensino superior que combine educação de elite e educação de massa eleva seu grau de eficácia e aumenta o estoque de oportunidades para a ocorrência de inovações. Na defesa que faz da diversidade externa, Vught (2009) argumenta que a diversidade atende as necessidades dos alunos, promove a mobilidade social e satisfaz as demandas do mercado de trabalho. Ela possibilitaria, ainda de acordo com este autor, explorar os efeitos do comportamento inovador sem a necessidade (e o custo) de adotar a inovação de forma simultânea em todas as instituições (*idem, ibidem*).

Outro conceito importante em Vught (2009) é o de ambiente, que abrange 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 também fonte de novas oportunidades que elas podem explorar.

Essas considerações, ainda que soem abstratas, instigam refletir sobre as transformações que estão ocorrendo 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 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 que temos hoje: de um lado, um setor público e gratuito,⁵ 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 – laicas ou confessionais – subordinados a uma legislação federal, condição que assegura a unidade do sistema nacional.⁶ A antiguidade do setor privado no país e as relações que há mais de um século se estabelecem entre o setor e o Estado são aspectos que conferem singularidade ao sistema de ensino superior brasileiro no contexto internacional (Durham e Sampaio, 2000; Neves, 2003).

A presença e o rápido crescimento do setor privado são fenômenos recentes em muitos países; embora a demanda por esse nível de ensino e o mercado tendam a pressionar o estabelecimento de sistemas massivos, nem sempre as instituições privadas, recentemente instaladas nesses países, são reconhecidas como parte dos respectivos sistemas. Na África do Sul, por exemplo, não obstante a presença expressiva de instituições privadas, o Estado não as reconhece, não havendo regulamentação para que operem no país e, consequentemente, validação de diplomas expedidos por essas escolas. Nesse país, as instituições privadas, muitas 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 do setor privado, o Estado criou diversas regulamentações para ele; de tempos em tempos, novas normas legais substituem as antigas, conferindo, assim, novas configurações 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 formas de coordenação e controle do Estado brasileiro,⁷ que desempenha 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.

Para além da dualidade setor público/setor privado, o 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 deles.⁸ Quanto à organização institucional do sistema de ensino superior – ou seja, se as instituições que o compõem são universidades, centros universitários, 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 cinquenta anos evidencia oscilação em termos de maior ou menor liberalidade em relação a outras formas de organização institucional. A Reforma Universitária (Lei n. 5.540) de 1968 elegu o modelo de universidade (pública) de ensino,

pesquisa e extensão para a formação de nível superior,⁹ reafirmado após o período autoritário pela Constituição de 1988, não obstante esta assegurasse que “o ensino é livre à iniciativa privada”.¹⁰ Antes da Reforma Universitária de 1968, a LDB (Lei n. 4.024) de 1961¹¹ 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 art. 45, trouxe uma alteração fundamental em relação ao estabelecido na Lei n. 5.540/68. Na redação do novo texto, excluía-se o termo *excepcionalmente* ao referir-se à graduação oferecida 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 constituído *preferencialmente* por universidades e apenas *excepcionalmente* por instituições não universitárias (Sampaio, 2000).

Quadro 1
Ensino superior no Brasil, normas legais e modelos de organização institucional

Normatizações	Modelos de organização institucional			
	Faculdades isoladas	Universidades	Centros universitários; universidades especializadas	Institutos tecnológicos
Reforma educacional de 1931	–	Preferencialmente	–	–
LDB de 1961	–	Exclui “preferencialmente” do texto legal.	–	–
Reforma de 1968	Excepcionalmente	Preferencialmente	–	–
Constituição de 1988	–	Preferencialmente/ disciplina a autonomia para as universidades	–	–
LDB de 1996 + Decreto n. 2.207/97	Exclui “excepcionalmente” do texto legal.	Reconhece universidades especializadas	Instituídos	–

Alterações no marco legal repercutem de forma direta na configuração do sistema de ensino superior.¹² O princípio de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades (art. 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, quando 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.

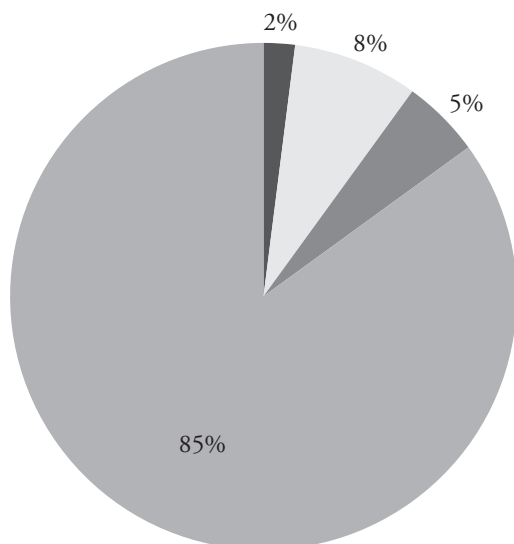
De fato, em quinze anos, o número de universidades privadas quase triplicou, de 20, em 1980, para 59, em 1994, chegando a representar quase metade do total de universidades no país. Em contrapartida, o número de estabelecimentos isolados no mesmo período diminuiu de 643 para 490 (Sampaio, 2000).

Passados oito anos da Constituição Federal, a LDB 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 das prerrogativas das universidades, tanto os centros universitários como as universidades especializadas (essas instituições ou tanto um quanto outros) gozam de autonomia para criar ou extinguir cursos em suas sedes e para remanejar ou aumentar o número vagas nos cursos existentes. Com isso, esperava-se também acomodar as pressões do setor privado (Martins, 2002; Sampaio, 2000).

Embora tenha havido um incremento no número de universidades (públicas e privadas), elas representam hoje menos de 10% do total de instituições de ensino superior no país, enquanto as faculdades isoladas, a 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 as Figuras 1 e 2.

Figura 1
Instituições de ensino superior
por organização acadêmica

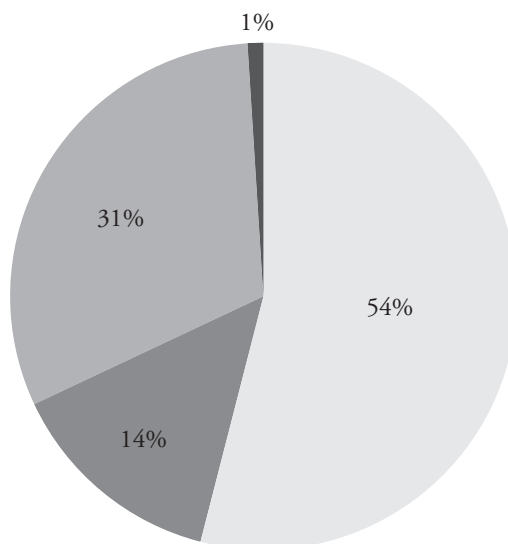
Universidades Centros universitários
Faculdades Institutos tecnológicos



Fonte: MEC/Inep, 2011.

Figura 2
Matrículas de ensino superior
por organização acadêmica

Universidades Centros universitários
Faculdades Institutos tecnológicos



Fonte: MEC/Inep, 2011.

No “olho do furacão”¹³

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

Das 2.365 instituições universitárias no país, 2.100 (90%) são privadas e, destas 40% (840) têm finalidade lucrativa. A possibilidade de optar pela forma jurídica *for profit* foi disciplinada pelo Decreto n. 2.306/97, 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, uma entidade mantenedora passou a ser classificada como entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular com finalidade lucrativa. Importante notar que até a edição desse decreto 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 ocorreram mais de duzentas operações dessa natureza no país (*Idem*). 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 escolas,¹⁴ motivadas pelo princípio de autonomia disciplinado pela Constituição Federal de 1988, se transformaram em universidades, as matrículas concentram-se no nesse segmento. Isso ocorre apesar da inferioridade numérica das universidades que, conforme dito anteriormente, não correspondem nem a 10% 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.

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 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 em São Paulo; o restante se distribui entre 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 médio portes passou a integrar grandes grupos educacionais que, por meio dessas transações, ganham capilaridade no país. Atualmente, muitas delas, não obstante a classificação “instituição isolada” (faculdade) de organização acadêmica, estão vinculadas a grandes grupos educacionais.

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. A relação entre o número de instituições e o de mantenedoras é da ordem de 1,5 – ou seja, há cerca de 1.400 mantenedoras para 2.100 instituições. Sob os outros dois aspectos da concentração – controle de mercado e concentração da participação na receita do setor –, quinze grupos educacionais controlam 36% do mercado de ensino superior e detêm 27% da receita; há dez anos, os vinte maiores grupos detinham apenas 14% do mercado (Hoper, 2012).

Quadro 2
Maiores grupos educacionais privados com fins lucrativos no Brasil (2011)

Ranking	Grupo	Receita líquida (<i>revenue</i>) em milhões de R\$	Participação na receita do setor	Número de alunos 2011	Participação no mercado (<i>market share</i>)
1º	Unip (+ Holding Di Genio)	1.430	4,9%.	260.000	5,5%
2º	Anhanguera	1.213	4,2%	358.000	7,6%
3º	Estácio	1.148	3,9%	240.000	5,1%
4º	Kroton	1.115	3,8%	264.000	5,6%
5º	Laureate	702	2,4%	125.000	2,6%
6º	Uninove	520	1,8%	124.000	2,6%
7º	Unicsul	340	1,2%	53.000	1,1%
8º	Anima Educação	265	0,9%	42.000	0,9%
9º	Whitney	239	0,8%	34.000	0,7%
10º	Universo	217	0,7%	36.000	0,8%
11º	Uniassevi	198	0,7%	74.000	1,6%
12º	Ser Educacional (Maurício de Nassau)	172	0,6%	40.000	0,8%
13º	Ibmec	163	0,6%	15.000	0,3%
14º	Unit	136	0,5%	33.000	0,7%
15º	Devry	120	0,4%	20.000	0,4%
Subtotal		7.978	27,3%	1.718.000	36,3%
Total do setor privado em 2011		29.200	100%	4.736.000	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Hoper (2012).

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 educação.¹⁵ Até o momento, 36 grupos educacionais no país já fizeram um IPO (*initial public offering*), como a Kroton Educacional S.A., a Anhanguera Educacional Participações S.A., a Estácio Participações S.A.; o SEB Sistema Educacional Brasileiro S.A., entre outras. De acordo com uma matéria publicada no caderno Folhainvest (Folha de S. Paulo, 2012),¹⁶ as ações da Kroton, da Anhanguera e da Estácio dispararam em 2012, ano em que o Ibovespa acumulou ganho de apenas 8%. Os papéis da Kroton tiveram a maior alta, de 90,9%; em seguida, as ações da Estácio, com valorização de 84,7%; e as da Anhan-

guera, de 62,1% (Folha de S. Paulo, 2012).¹⁷ Ainda que o número de 36 empresas com capital aberto possa parecer pouco significativo no universo de 1.400 entidades mantenedoras, cada uma 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, vale reiterar, é a concentração da oferta por poucos grupos. Por trás desse processo de concentração ocorre outro, menos visível, mas com forte 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 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, a 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 que ainda permanece 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 longo dos anos, por várias etapas de crescimento e de reconhecimento legal até se tornar uma empresa de grande porte e marca conhecida. Os gestores dos grandes grupos hoje jamais foram professores ou fundaram uma escola. São, em sua maioria, profissionais da área administrativa que, em regra, atuavam no mercado financeiro, sem nenhum – ou quase nenhum – ponto de contato com a área da educação.¹⁸ Na percepção dos mantenedores entrevistados neste estudo, a profissionalização da gestão das instituições privadas significa garantir mais agilidade no processo de tomada de decisão e maior capacidade de adaptação a novos ambientes normativos e/ou de mercados. Realocar e/ou despedir pessoal administrativo e docente, fechar cursos deficitários e reunir turmas de alunos originalmente alocadas em sedes e turnos diferentes são tarefas administrativas, cotidianas, que representam receita, lucro líquido e *ebtida*¹⁹ para os 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 apresente características que o distinguem do “antigo” setor privado que há até bem pouco tempo predominava no país, sua singularidade em relação a seus pares em outros sistemas nacionais de ensino superior deve-se, paradoxalmente, à própria antiguidade da oferta privada, à sua historicamente consolidada e majoritária participação no sistema brasileiro.

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 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 – desvinculada do corpo acadêmico – e gerências táticas descentralizadas, exercidas pela figura 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 os segundos trimestres de 2011 e 2012, Kroton, Anhanguera e Estácio passaram de 91,5 mil, 308,1 mil e 238,7 mil alunos para, respectivamente, 412,8 mil, 419,2 mil e 260,8 mil alunos (Folha de S. Paulo, 2012).²⁰ 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 1 milhão de alunos matriculados. Mais de 70% da receita proverão de cursos de ensino superior presencial (Aragão, 2013).

Outra característica comum dos grandes grupos 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. O resultado é a redução, pela concorrência, do valor médio das mensalidades. Dados da Hoper (2012) para todo o Brasil mostram que o tíquete médio delas depois de ter caído para R\$ 482,00 – o menor valor da década – em 2010, 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 Paulo,²¹ 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).

Todas as mudanças que estão ocorrendo na oferta do ensino superior 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 no país: os programas de Educação a Distância (EAD); as bolsas estudantis, em especial o Programa Universidade para Todos (ProUni); o financiamento estudantil, com destaque para o Programa de Financiamento Estudantil (Fies). Esses programas juntos captaram mais de 2 milhões de alunos para o setor privado, o que corresponde a um terço do total das matrículas.

Desde a introdução da graduação a distância²² em 2000, o setor privado lidera a sua oferta, e as matrículas nessa modalidade de ensino cresceram de forma acelerada, ainda que sobre uma base pequena, até 2006. Em 2010, embora o número de estudantes na EAD já fossem 1 milhão, o seu ritmo de crescimento vem caindo (Inep, 2010). Essa queda pode ser atribuída, entre outros fatores: às facilidades recentes da graduação presencial, com o surgimento das chamadas “universidades de conveniência”²³ localizadas nos grandes centros urbanos; à capilaridade geográfica que os cursos de graduação vêm atingindo mediante processos de desconcentração e de interiorização das instituições; à redução do valor das mensalidades dos cursos presenciais, muitas vezes equiparado aos valores cobrados nos cursos de EAD.

Considerações finais

A antiguidade do setor privado e a sua participação majoritária no sistema nacional de ensino superior – quase 75% das matrículas e mais de 80% dos estabelecimentos – tornam o Brasil um caso singular no mundo, não obstante os processos globais de mercantilização, em especial, de privatização do ensino, ocorrerem em toda parte. Essa especificidade do caso brasileiro decorre de um conjunto de fatores que envolve, de um lado, a relação com o Estado e com a demanda de mercado e, de outro, a própria relação entre os setores público e privado. Desde os anos 1970, estabeleceu-se entre eles (o público, em geral mais seletivo e de melhor qualidade) uma relação de complementaridade, na qual coube às instituições privadas responder à demanda crescente a que as universidades públicas não conseguiam e/ou não queriam absorver (Geiger, 1986; Sampaio, 2000). Essa espécie de divisão de tarefas ou papéis complementares que os setores tacitamente acabaram assumindo ainda nos anos 1970 e 1980 antecede não só as transformações em curso no ensino superior privado, como também as políticas voltadas para a ampliação e a democratização do acesso ao ensino superior nos últimos anos.

Ao longo do artigo, procurei mostrar que as mudanças que ocorrem no setor privado hoje são simultaneamente efeitos e condições de diferentes fatores que interagem no caso brasileiro – coordenação estatal, dinâmicas de mercado, culturas empresariais etc. – que, nesse sentido, espelham e induzem transformações na configuração do ensino superior. Retomando as noções de diversificação, diferenciação e isomorfismo educacional desenvolvidas por Huisman (1995), Birnbaum (1983) e rediscutidas por Vugth (2009) –apresentadas no início do texto – 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, se os efeitos das mudanças são apenas indutores de isomorfismo institucional.

No setor privado, cabem perguntas ainda mais específicas. Suas iniciativas desde o final da década de 1980, no contexto do novo marco legal do

ensino superior e da estagnação da demanda de mercado (ambiente), propiciaram 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 – e 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, conforme 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 uma baixa 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 – em relação tanto ao mercado como ao controle do Estado – alvos de imitação por parte de organizações de diferentes tipos. Entre as ações empreendedoras de sucesso no âmbito 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 e o ensino apostilado (Sampaio, 2011). Com a intensificação das operações de aquisição e de fusão de instituições e sua consequente concentração nas mãos de poucos grupos educacionais, a homogeneização da oferta 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 respostas iguais em detrimento das diferenças institucionais e das clientelas que as caracterizam. Se o sistema brasileiro opera com uma baixa diferenciação institucional, será possível responder com inovação (Vught, 2009) e estabilidade (Birnbaum, 1983) às demandas do mercado e de uma sociedade tão heterogênea como a brasileira?

No Brasil 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 viabilidade de um modelo único de universidade no Brasil. Diante desse modelo, apesar de já bastante desgastado 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.

Notas

- 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 na última década; os dois países têm hoje os maiores contingentes de estudantes no ensino superior do mundo, respectivamente: 17 milhões, ou 20% da população chinesa em idade de cursá-lo; 10 milhões, ou 10% da população indiana na faixa etária propícia (Kishore, 2012; Yazhuo e Fengqiao, 2012).
- 3 Ver Antunes (2014), sobre o empreendedorismo no ensino superior a partir do quadro conceitual desses autores.
- 4 Tomado emprestado da biologia, o termo isomorfismo define “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 e Powell, 1991 *apud* Huisman, 1995).
- 5 A gratuidade do ensino público, embora existisse de fato, não era um princípio legal até ser disciplinada pela Constituição Federal de 1988 (Sampaio, 2000). Também deve se observar que algumas instituições de ensino superior municipais cobram mensalidades parciais de seus alunos.
- 6 Remeto aqui ao sentido estrito e convencional de sistema de ensino superior como um conjunto de entidades formais, públicas e privadas, junto ao aparato do Ministério da Educação. Numa acepção mais ampla, Clark (1983, p. 2) designa sistema de ensino superior como “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, p. 2). Ver também Sampaio (2000).
- 7 Para uma discussão sobre a noção de coordenação estatal, ver Clark (1983); sobre formas de controle do Estado sobre o sistema, ver Martin e Talpaert (1992).
 - 8 Para a análise dessas dimensões das diferenças no sistema de ensino superior brasileiro, ver Neves (2003); Martins (2002); Sampaio (2000); Steiner (2006).
 - 9 A propósito dos efeitos da Reforma Universitária de 1968, ver Martins (1988) e Durham (1985).
 - 10 “[...] 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” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 209, incisos I e II).
 - 11 “[...] 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).
 - 12 Para a importância da coordenação estatal sobre a configuração dos sistemas de ensino superior, ver Clark (1983).
 - 13 A obra *From the eye of the storm: higher education's changing institution*, organizada por Jongbloed *et al.* (1999), trata justamente das mudanças que ocorrem no ensino superior no âmbito global para atender às novas demandas da sociedade.
 - 14 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).
 - 15 Todas as instituições de ensino superior que são companhias abertas têm capital internacional e, como qualquer empresa de capital aberto, são obrigadas a disponibilizar nos *sites* da Comissão de Valores Mobiliários e da Bolsa de Valores de São Paulo uma série de documentos sobre suas operações financeiras.
 - 16 A partir de dados fornecidos pelas próprias empresas e pela Economatica.
 - 17 *Idem.*
 - 18 A Kroton, até a fusão recente com a Anhanguera Educacional Participações S.A., talvez fosse uma exceção nesse contexto dos grandes conglomerados, uma vez que tem, ou tinha, um mantenedor de uma universidade privada absorvida pelo grupo internacional na direção da empresa no Brasil.
 - 19 Siglema de *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*, isto é, lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização.
 - 20 A partir de dados fornecidos pelas próprias empresas e pela Economatica.
 - 21 De acordo com o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), o valor médio das mensalidades caiu de R\$ 869,00 para R\$ 467,00 entre 1996 e 2009.
 - 22 O primeiro curso de EAD surgiu em 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 (Sanchez, 2008).
 - 23 No setor privado, chamam-se “universidades de conveniência” as instituições universitárias cuja maior atratividade, da perspectiva do alunado, é se situarem próximas do local de moradia e/ou trabalho do estudante.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Roberta S. (2014), *Entrepreneurialism in higher education: experiences of Brazilian private sector*. Tese de doutorado. Tampere, Finlândia, Tampereen yliopisto [Universidade de Tampere].
- ALTBACH, Philip G. (2007), “Introduction: the underlying realities of higher education in the 21st Century”, in P. G. Altbach e Patti McGill Peterson (eds.), *Higher education in the new century: global challenges and innovative ideas*, Rotterdam, Sense Publishers.
- _____. (1999), “Private higher education: themes and variations in comparative perspective”, in _____, *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century*, Chestnut Hill, MA, Massachusetts Center for International Higher Education

- School of Education/Boston College.
- ARAGÃO, Marianna. (2013), "Fusão brasileira de R\$ 5 bi cria gigante global de ensino". *Folha de S. Paulo*. 23 abr., caderno Mercado.
- BIRNBAUM, Robert. (1983), *Maintaining diversity in higher education*. San Francisco/Washington/London, Jossey-Bass Publishers.
- BRASIL. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 5 out.
- _____. (1996), Lei n. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). 20 dez.
- _____. (1997), Decreto n. 2.306. 19 ago.
- _____. (2005), Lei n. 11.096. 13 jan.
- _____. (2012), Lei n. 12.711. 29 ago.
- _____. (2012), Decreto n. 7.824. 11 out.
- 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 e Patti McGill Peterson (eds.), *Higher education in the new century: global challenges and innovative ideas*, Rotterdam, Sense Publishers.
- CLARK, Burton. (1983), *Higher Education System. Academic Organization in Cross Perspective*. Berkeley, CA, University of California Press.
- DURHAM, Eunice. (1985), "O movimento pela reforma universitária na década de 60". São Paulo, Nupes-USP (mimeo.).
- DURHAM, Eunice R. & SAMPAIO, Helena. (2000), "O setor privado de ensino superior na América Latina". *Cadernos de Pesquisa*, 110: 7-38.
- FOLHA DE S.PAULO. (2012), 24 set. Folhainvest, B3.
- GEIGER, Roger. (1986), *Private Sectors in higher education: structure, function and change in eight countries*. Ann Arbor, MI, The University of Michigan Press.
- HOPER ESTUDOS DE MERCADO. (2012), *Análise setorial do ensino superior privado*. Foz do Iguaçu, Hoper Estudos de Mercado.
- HUISMAN, Jeroen. (1995), *Differentiation, diversity and dependency in higher education: a theoretical and empirical analysis*. Utrecht, Management and Policy in Higher Education.
- _____. (1998), "Differentiation and diversity in higher education systems", in J. C. Smart (ed.), *Higher education in handbook of theory and research*, Bronx, NY, Agathon Press, vol. 13.
- INEP. (1969), *Ensino superior: coletânea de legislação básica*. Brasília, MEC/Inep.
- _____. (2011), *Censo da educação superior: resumo técnico*. Brasília, Inep.
- JONGBLOED, Ben *et al.* (orgs.). (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)". Trabalho apresentado no Seminário Internacional Tendências Recentes do Ensino Superior nos BRICs: Análises em Torno do Pacto entre Ensino Superior e Sociedade, Campinas (mimeo.).
- MARTIN, M. & TALPAERT, R. (1992), "Coordination: continental Europe", in B. Clark e G. Neave, *The encyclopedia of higher education*. Nova York, Pergamon Press, vol. 2, pp. 1.347-1.352.
- MARTINS, Carlos Benedito. (1988), "O ensino superior privado no Brasil (1964-1980)", in _____, *Ensino superior brasileiro: transformação e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (2002), "A formação de um sistema de ensino superior de massa". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 7: 197-213.
- _____. (2009), "A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil". *Educação e Sociedade*, 30: 15-35.
- MENON, Kirti (2012) "The social demand for higher education and the public and private responses to it". Trabalho apresentado no Seminário Internacional Tendências Recentes do Ensino Superior nos BRICs: Análises em Torno do Pacto entre Ensino Superior e Sociedade, Campinas (mimeo.).
- NEVES, Clarissa. (2003), "Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil". *Tempo Social*, 15 (1): 21-44.
- ORGANISATION For Economic Co-operation and Development. Disponível em: <<http://www.oecd.org/statistics/>>.
- SAMPAIO, Helena. (2000), *Ensino superior no Bra-*

- sil: o setor privado*. São Paulo, Hucitec/Fapesp.
- _____. (2011), “O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações”. *Ensino Superior Unicamp*, 4: 28-43.
- _____. (2013), “Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos”, in M. L. Barbosa (org.), *Ensino superior: expansão, diversificação, democratização*, Rio de Janeiro, 7 Letras.
- SANCHEZ, Fábio (org.). (2008), *Anuário estatístico de educação aberta e a distância*. São Paulo, Abed/Instituto Monitor.
- STEINER, João E. (2006), “Diferenciação e classificação das instituições de ensino superior no Brasil”, in João E. Steiner e Gerhard Malnic (orgs.), *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. G. Altbach e Patti McGill Peterson (eds.), *Higher education in the new century: global challenges and innovative ideas*, Rotterdam, Sense Publishers.
- VUGHT, Frans van. (2009), “Diversity and differentiation in higher education”, in _____, *Mapping the Higher education landscape: towards an European classification of higher education*, Dordrecht, Springer.
- YUZHUO, Cai & FENGQIAO, Yan. (2012). “The social demand for higher education, and the public and private response to it (China)”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Tendências Recentes do Ensino Superior nos BRICs: Análises em Torno do Pacto entre Ensino Superior e Sociedade, Campinas (mimeo.).

**DIVERSIDADE E
DIFERENCIAÇÃO NO ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL:
CONCEITOS PARA DISCUSSÃO**

Helena Sampaio

Palavras-chaves: Sistema de ensino superior; Setor privado; Isomorfismo; Diversificação institucional.

Com base no estudo das transformações que estão ocorrendo no ensino superior privado no Brasil neste início de século, proponho discutir o alcance dos conceitos de diversidade, diversificação, inovação, isomorfismo e diferenciação institucional presentes na literatura sobre o ensino superior. O fato de o sistema de ensino superior no Brasil se tornar maior e mais complexo, em virtude das transformações que ocorrem no setor privado, como a emergência de novos arranjos institucionais e modalidades de ensino, a presença de grupos internacionais, dentre outras, implicaria também em uma maior diversidade e diferenciação institucional?

**DIVERSITY AND
DIFFERENTIATION IN
BRAZILIAN HIGHER
EDUCATION: CONCEPTS FOR
DISCUSSION**

Helena Sampaio

Keywords: Higher education; Private sector; Isomorphism; Institutional diversification.

Based on the study of the transformations occurring early this century in private higher education in Brazil, the author proposes to discuss the scope of the concepts of diversity, diversification, innovation, isomorphism, and institutional differentiation, present on the literature on higher education. Would also imply greater diversity and institutional differentiation the fact that the higher education system in Brazil is becoming larger and more complex due to the transformations in the private sector: among them, the emergence of new institutional arrangements and educational modalities, and the presence of international groups?

**DIVERSITÉ ET
DIFFÉRENTIATION DANS
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
AU BRÉSIL: CONCEPTS POUR
UNE DISCUSSION**

Helena Sampaio

Mots-clés: Enseignement supérieur; Secteur privé; Isomorphisme; Diversification institutionnelle.

Basée sur l'étude des transformations qui se produisent dans l'enseignement supérieur privé au Brésil en ce début de siècle, je propose de discuter l'extension des concepts de diversité, de diversification, d'innovation, d'isomorphisme et de différenciation institutionnelle figurant dans la littérature actuelle sur l'enseignement supérieur. Le fait que le système d'enseignement supérieur au Brésil devient plus grand et plus complexe, en raison même des transformations qui ont lieu dans le secteur privé, telles que l'émergence de nouvelles dispositions et modalités institutionnelles, la présence de groupes internationaux, entre autres, impliquerait également en une plus grande diversité et en une différenciation institutionnelle?