



Revista eletrônica de ciências sociais aplicadas.

ISSN: 1980-0193

ARTIGOS COMPLETOS/COMPLETS ARTICLES

## **AMBIENTE ORGANIZACIONAL E INSTITUIÇÕES: A EMERGÊNCIA DO MERCADO NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO PERÍODO DE 1970 A 2007.**

*Váleria Regina Ferro*<sup>(1)</sup>  
*Universidade Positivo - UP*

*Sandro A. Gonçalves*<sup>(2)</sup>  
*Universidade Positivo - UP*

### **RESUMO**

O trabalho objetivou identificar e avaliar o processo de institucionalização do mercado no ensino superior brasileiro. O delineamento da pesquisa é longitudinal, com perspectiva histórica, dos anos de 1970 até 2007. Obedeceu-se às seguintes etapas: investigação documental na qual foram levantados dados qualitativos descritos pelos pesquisados, que abordaram o ensino superior brasileiro, nas áreas de Administração, Educação, História e Sociologia; a partir desta, realizou-se pesquisa qualitativa com base nos dados coletados, para a definição dos atores e ações relevantes ao problema proposto; nos fundamentos teóricos e na pesquisa, foram identificados os conceitos da teoria institucional e suas definições, que orientaram a interpretação dos dados, incluindo análise dos principais fatos políticos e legais que permearam o sistema de ensino superior no Brasil e para entender o processo de institucionalização do mercado neste setor. Os resultados mostraram os principais acontecimentos sobre o ensino superior brasileiro que permitiram a emergência do mercado como instituição em um segmento que em sua criação era predominantemente universal e gratuito. Já de forma potencial em 1979 e ao longo dos anos de 1980, mais consistente até 1996, quando ganha efetividade, e nos anos que se seguem, o mercado se torna o maior provedor do ensino superior no Brasil. Com base nesta investigação é apresentado como resultado a formação do campo organizacional do ensino superior brasileiro com a participação de diversos atores, nacionais e internacionais, que influenciaram direta e indiretamente a configuração deste setor, até seu presente estado.

**PALAVRAS-CHAVES:** Institucionalização; Mercado; Ensino Superior.

## **ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT AND INSTITUTIONS: THE EMERGENCY OF MARKET IN HIGHER EDUCATION IN BRAZIL FROM 1970 TO 2007.**

### **ABSTRACT**

The aim of this work is to identify and evaluate the institutionalization process of the Brazilian higher learning market. The study is longitudinal, with a historical perspective,

Perspec. Contemp., Campo Mourão, Edição Especial, p. 85-120, out. 2010.

ISSN: 1980-0193

ranging from 1970 to 2007. The study was conducted in the following stages: documental research, during which qualitative data described by the interviewees was raised, concerning Brazilian higher learning in the fields of Management, Education, History and Sociology; qualitative research was then conducted based on the collected data in order to define the relevant actors and actions pertaining to the point in question; in the theoretical bases and the research, the concepts of the institutional theory and its definitions were identified, and these guided the interpretation of the data, including the analysis of the main political and legal facts that permeated the higher learning system in Brazil, and were instrumental when it came to understanding the institutionalization process of the market in this sector. The results showed the main events that took place in the field of Brazilian higher learning that enabled the market to emerge as an institution in a segment that, when created, was predominantly universal and free. However, potentially in 1979 and throughout the 1980s, and extending up to 1996 when it gained effectiveness, and in the following years, the market became the largest provider of higher education in Brazil. Based on this research, the result that is presented is the formation of Brazilian higher learning with a great diversity of participating actors both within Brazil and from overseas, who influenced the configuration of this sector both directly and indirectly until it reached its present state.

**KEYWORDS:** Institutionalization; Higher Education; Market.

## INTRODUÇÃO

Segundo Hall e Taylor (2003) existem pelo menos três vertentes do institucionalismo: o histórico, o econômico e o sociológico. Conforme os autores, o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos de 1960 e 1970. O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações.

Esse artigo se baseia em conceitos do institucionalismo na vertente sociológica. Nela se estuda a sociedade, e como as pessoas agem reafirmando-a ou alterando-a. Procura-se descobrir quais são as práticas sociais dentro de determinada organização, e até que ponto estas práticas são afetadas pela ação humana. Para Hall e Taylor (2003), o institucionalismo sociológico defende que as estruturas burocráticas dominam o mundo moderno como forma de colaborar na busca de eficiência e eficácia destinadas a cumprir tarefas formais. Elas expressam suas identidades como modo socialmente apropriado.

Conforme Machado-da-Silva e Fonseca (1995), para os institucionalistas, o ambiente constitui-se por elementos culturais, expressos como crenças e regras, cujo estabelecimento fundamenta a delimitação das práticas organizacionais. A sobrevivência da organização não depende somente da sua capacidade de se adaptar ao ambiente, mas também da maneira como o faz aos fatores normativos de suporte e legitimidade. De outro lado, a capacidade de agência dos sujeitos, que no domínio da ação conferem concretude ao domínio institucional, permitindo tanto sua inércia, quanto mudança, de forma simultânea, recursiva e temporal.

Para Selznick (1971), institucionalização é um processo, é algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que a criou, e a maneira como se adaptou ao ambiente. Todas as organizações possuem processos institucionalizados, em maior ou menor intensidade, isto significa que nenhuma organização está isenta de institucionalização. Para ele, talvez o conceito mais importante de institucionalizar, no sentido de infundir um valor, além das exigências técnicas da tarefa; a questão adicional que se coloca a partir do autor é acerca da fonte da institucionalização, que é, também, indiscutivelmente, externa.

A teoria institucional tem uma forma peculiar de ver o ambiente, tendo em foco o contexto em que uma determinada organização está inserida. Para uma melhor compreensão deste assunto, faz-se necessário o entendimento mais aprofundado do ambiente das formas organizativas. Assim, é relevante explorar as dimensões ambientais: técnico e institucional.

Conforme Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999), a dimensão técnica é caracterizado pela troca de bens e serviços, enquanto a institucional conduz ao estabelecimento e à difusão de normas de atuação, necessárias para o alcance da legitimidade organizacional.

Utilizando-se do argumento teórico citado até então, este texto se propõe a identificar os acontecimentos ocorridos no ensino superior brasileiro, a fim de que seja possível compreender a evolução deste setor na perspectiva institucional de

análise organizacional, tomando-se como fio condutor a institucionalização do mercado.

O termo mercado, para fins deste trabalho, tem significado amplo, indo além do espaço de trocas de bens e serviços por dinheiro, no sentido de transações econômicas ocorridas entre os agentes. Ele abrange a ordem de valores e práticas que ele implica, como a definição de público-alvo, fornecedores, formação de preços, escopo de serviços prestados, prazos, concorrência, controle de custos, preocupações referentes à rentabilidade e sobrevivência do negócio, construção de marca e reputação, eficiência, eficácia, possíveis substituições dos serviços, avanços tecnológicos, demografia, condições econômicas, variações sazonais (como entrada de alunos no meio e no fim de ano), contratos de trabalho, orçamentos públicos voltados para ensino fundamental e médio em detrimento do ensino superior, compra de vagas em escolas particulares (como é o caso do PROUNI, Programa Universidade para Todos), crédito educativo, constituição de *lobbies* para defesa de interesses empresariais, entre outros.

É digno de nota, que o objeto de estudo é a emergência do mercado no sistema de ensino superior brasileiro, que tem impactos sobre as escolas públicas e privadas, sem, contudo, entrar nas implicações específicas que práticas, agência, crenças e valores têm como influências específicas nos casos concretos, nos quais as questões citadas no parágrafo anterior se manifestam.

No estudo de vários autores como Sampaio (2000), Teixeira (2005) e Bresser Pereira (1996, 1997), entende-se que o governo está se retirando da gestão do ensino superior, e as instituições particulares estão ganhando cada vez mais espaço neste setor. Ao contrário do que acontecia nos anos de 1980, a grande maioria dos estudantes que entram nas faculdades e universidades, estão matriculados no ensino particular. O que assistimos no plano do ensino superior brasileiro é a elevação do número de escolas superiores, com investimento privado maior a partir dos anos de 1990. O setor está passando ao longo deste período por uma mudança de caráter institucional cujas raízes ainda a serem investigadas podem estar ligadas a

movimentos nacionais e internacionais que marcaram a história do ensino superior no Brasil.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 2.1 INSTITUIÇÃO

A instituição segundo Selznick (1971) é definida como o produto das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo. O autor compara organizações e instituições, sendo que a primeira é citada como um instrumento perecível e racional, que existe para a execução de uma determinada tarefa. Selznick não faz distinções entre associações utilizando estes termos, mas sim que as mesmas são misturas complexas do comportamento delineado e receptivo. Para o autor a visão institucional engloba a relação entre uma organização com a estrutura exterior, e o mundo social em que ela está inserida.

Organizações são instrumentos técnicos, planejados como meios para finalidades definidas. São julgadas como projetos; são perecíveis. Instituições, tanto concebidas como grupos ou práticas, podem ser parcialmente planejadas, mas possuem também uma dimensão natural. São produtos da interação e adaptação: tornam-se os receptáculos do idealismo de um grupo e são menos facilmente perecíveis. (SELZNICK, 1971, p. 19)

Para os autores Berger e Luckmann (1985) instituição é a tipificação de ações habituais. As instituições implicam, além disso, a historicidade e o controle. As tipificações recíprocas das ações são construídas no curso de uma história compartilhada. Não podem ser criadas instantaneamente. As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos; é impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida.

Nas sociedades ocidentais, em especial, todas as organizações sofrem influência da institucionalização, em qualquer ramo de atividade. Elas estão sempre em busca dos melhores procedimentos e práticas considerados racionais pela sociedade, a fim de buscar a legitimidade, e com isso a sobrevivência em um determinado mercado, privilegiando-se aqui as organizações econômicas. Mesmo que estas práticas não sejam as melhores ou as mais eficientes, elas são o instrumento

que as torna dentro do aceitável, ocorrendo cada vez mais semelhança entre as práticas adotadas de um determinado setor.

Para Carvalho e Vieira (2003), o fenômeno pelo qual as organizações são estruturadas a fim de se adequarem aos requisitos ambientais é explicado por práticas isomórficas; que são o resultado do processo de assemelhamento, resultantes dos mecanismos isomórficos miméticos, coercitivos e normativos.

## 2.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Enquanto o conceito de instituição se refere à idéia de resultante, isto é, de estado, o de institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nessas regras culturais (MACHADO-DA-SILVA, et al 2003).

De acordo com os autores, enquanto a instituição é o resultado da tipificação das ações, a institucionalização é um processo, que advém da aceitação e legitimação das normas e regras aceitas pela sociedade. A legitimidade, como aceitação social, torna-se então o elemento chave na perspectiva institucional, pois vai definir qual é a maneira de se fazer algo, ou de se comportar em dada situação.

Neste contexto Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) reforçam a necessidade de se observar as dimensões ambientais – técnica e institucional, ao se tratar de estrutura organizacional na percepção do institucionalismo. Ambas as dimensões não devem ser vistas como excludentes, e sim como modos de racionalidade; uma com relação aos fins e outra com relação aos valores, de acordo com a tradição weberiana. Para os autores, o conceito de ambiente técnico pode ser operacionalizado em função de noções como a dependência e a incerteza, que caracterizam a estrutura do ambiente e estabelecem formas de estrutura e comportamento para as organizações inseridas nele, uma vez que o ambiente técnico é socialmente construído. Sendo assim, além delas dependerem de um pré-teste da estrutura pelas outras, também é levado em consideração o fator da dependência e da incerteza do ambiente no qual as formas organizativas se deparam.

Para Machado-da-Silva e Fonseca (1995) o ambiente técnico é aquele cuja dinâmica de funcionamento se desencadeia por meio da troca de bens ou serviços,

em que as organizações são avaliadas por meio da eficiência com que processam o trabalho. Já o ambiente institucional é caracterizado pela elaboração e difusão de regras e procedimentos, a fim de proporcionar legitimidade a elas.

Conforme Selznick (1949), a institucionalização é o processo pelo qual uma organização desenvolve uma estrutura de caráter distintivo, é quando recebe uma infusão de valor, além das exigências técnicas da tarefa. Desta forma pode-se separar instituição de organização, uma vez que no processo de institucionalização a maneira de fazer uma determinada tarefa agrega significado para quem a executa, muito maior do que a simples conclusão de um procedimento.

Complementando esta definição, Tolbert e Zucker (1998) observam empiricamente que certos comportamentos se desenvolvem e são adotados por um ator ou mais para a resolução de determinados problemas. Estes comportamentos vão sendo repetidos como resultado da tomada de decisões dos atores em resposta a estímulos, e se tornam habituais, ocorrendo o desenvolvimento de significados compartilhados; esse fenômeno é a tipificação e a categorização de atores associados a determinadas ações.

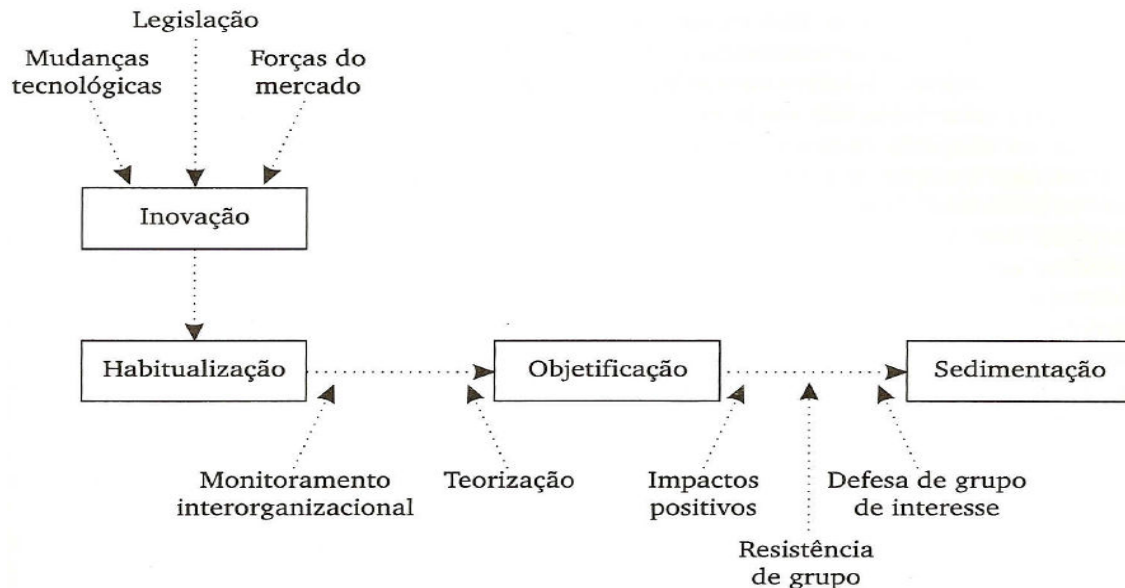
Para justificar o fato de que a institucionalização é um processo, Tolbert e Zucker (1998) sugerem o desenvolvimento de processos seqüenciais no processo de institucionalização: habitualização, objetificação e sedimentação. Esses são ilustrados na Figura 1.

A habitualização é o “desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e associação de tais comportamentos a estímulos particulares” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 205), e envolve a criação de novos arranjos estruturais como respostas a determinados problemas organizacionais, e a formalização destes arranjos nos procedimentos e políticas organizacionais envolvendo estes problemas ou problemas semelhantes. Os autores classificam as estruturas resultantes deste processo como em estágio de pré-institucionalização.

Acrescenta ainda Scott (2008) que o grau de institucionalização varia de organização para organização. Para ilustrar este raciocínio, utiliza-se da descrição de Selznick (1957) na qual as organizações com metas definidas mais precisamente ou

com tecnologias melhor desenvolvidas são menos sujeitas à institucionalização do que aquelas com metas difusas e tecnologias fracas.

**Figura 1 - Processos inerentes à instituição**



**Fonte:** Tolbert e Zucker (1998, p. 207)

Para Tolbert e Zucker (1998) a reversão do processo de institucionalização, a desinstitucionalização, provavelmente requererá uma grande mudança no ambiente (por exemplo, alterações duradouras no mercado, mudanças radicais em tecnologias) que poderá permitir a um grupo de atores sociais, cujos interesses estejam em oposição à estrutura, a ela se opor conscientemente ou a explorar suas fraquezas.

Nesse sentido, a ou as instituições antes vigentes, cedem espaço a outras, ao mesmo tempo em que servem de limitadores estruturais da ação, não constituindo uma ruptura plena na história, mas a inclusão de novas crenças e valores, padrões e estruturas, de forma simultânea e recursiva (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998; GIDDENS, 1984).

### 2.3 CAMPO ORGANIZACIONAL

Para a teoria institucional, as organizações não existem sozinhas, elas compartilham com o ambiente externo crenças e valores, e como consequência, as



regras e normas institucionalizadas. Os atores sociais não seguem somente as regras organizacionais em que se encontram, mas também as de todo um conjunto de organizacional que vivem em um sistema de interdependência; constituindo a maior parte do conceito de campos organizacionais.

Campo organizacional é uma comunidade de organizações que compartilham de um sistema de significados comum, cujos participantes interagem entre si com mais frequência do que com atores fora desse campo (SCOTT, 1992). As regras institucionalizadas são consideradas válidas para os pertencentes àquele campo.

Segundo DiMaggio e Powell (1983) campos organizacionais são definidos como aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional. Para os autores, nos estágios iniciais do ciclo de vida dos campos, os mesmos apresentam alta diversidade, em termos de abordagem e forma. Porém, quando se torna bem estabelecido, há maior tendência à homogeneização.

Os campos existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente. O processo de definição ou 'estruturação' institucional consiste em quatro elementos: um aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; um aumento de carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum (DIMAGGIO, 1982 apud DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 76).

Campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto em que esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e com restrições geralmente levam, de maneira conjunta, à homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

## 2.4 ATOR SOCIAL E AGÊNCIA

De acordo com Crubellate e Vasconcelos (2007), para se analisar as estruturas sociais e as ações decorrentes delas, é necessário analisar o processo pelo qual atores sociais as interpretam. Dessa forma o processo de institucionalização é resultado da relação recursiva entre estruturas sociais e a capacidade de agência de atores sociais (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Atores estão imersos simultaneamente em diferentes temporalidades, porém, diante das situações que emergem podem priorizar de forma diversa cada orientação. O exame da mudança na orientação agêntica é enfatizado de forma a promover a apreciação analítica dos variados níveis de inventividade e de escolha refletida.

O ator moderno é o agente autorizado para vários interesses. A agência é a representação legitimada de produzir algum efeito no mundo. Para Meyer e Jepperson (2000) o agente tem poder de interferir, mas é necessário todo um contexto a ser analisado. Entre este contexto está a agência para o eu (interesses), para entidades não individuais (por exemplo organização) e por princípio (o que é certo).

Os autores tomam os atores como individuais, organizacionais e nacionais, imersos em um elaborado sistema de agência, e afirmam que a principal característica da concepção moderna de ator social é a capacidade de agência. Gonçalves (2006) complementa que:

os atores sociais se vinculam a modelos padronizados de agência e papéis para realizar suas atividades, produzindo dois tipos de isomorfismo: pessoas que desempenham o papel de um individualismo altamente padronizado, e organizações com estruturas semelhantes, assim como os Estados-nação. (GONÇALVES, 2006, p. 29)

Para o autor, os sistemas sociais do qual fazem para os atores, a estrutura, papéis e objetivos estão interconectados, e a ação dos componentes destes sistemas é construída através de padrões racionalizados, modelos e esquemas culturais.

Para Emirbayer e Mische (1998), agência é um processo temporalmente imerso de engajamento social revelado pelo passado (pelo aspecto habitual), mas, também direcionado para o futuro (pela capacidade de imaginar possibilidades alternativas) e orientado para o presente (como capacidade de contextualizar hábitos passados e projetos futuros em meio às contingências do momento). Referem-se a diferentes ambientes estruturais que se transformam. De acordo com Selznick (1992, p. 238) “agência denota competência, intencionalidade e calculabilidade. Ser agente é atuar com propósito”, o que não é uma posição pacífica, por exemplo no entendimento de Giddens (1984).

A agência não está somente na intenção dos indivíduos em realizar algo, mas, de acordo com Giddens (1984, p. 9), está na habilidade que têm em fazer as coisas em primeiro lugar, e isto significa poder. Segundo o autor, agente é “aquele que exerce poder ou produz um efeito”. Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) complementam as idéias de Giddens afirmando que a agência é a capacidade de interferir em eventos e não necessariamente de forma intencional.

Entende-se que o ator social está imerso em um sistema social que responde a pressões de interesses individuais e sociais, e possui racionalidade limitada, ou seja, não pode agir livremente sem considerar o contexto no qual está inserido e as pressões a que está submetido.

## 2.5 EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O ensino superior é composto de todas as atividades após o ensino médio, segundo grau ou antigo científico. Sampaio (2000) acrescenta que o sistema de ensino superior no Brasil possui caráter nacional, e é controlado pelo Governo central, por meio do Ministério da Educação além de órgãos assessores do próprio ministério. Para a autora, embora detenha o controle do sistema, o Estado brasileiro não possui o seu monopólio, pois o ensino superior pode ser oferecido pela iniciativa privada.

O setor privado, composto por universidades e instituições isoladas, integra o sistema de ensino superior no Brasil. Tanto quanto os estabelecimentos públicos da rede federal, as instituições particulares estão sujeitas à coordenação central do Ministério da Educação e do Desporto. (SAMPAIO, 2000, p. 115).

Clark (1983) designa sistema de ensino superior 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. Em suma, refere-se a este termo como um agregado de entidades formais.

Até a República, o ensino superior manteve-se exclusivamente público, monopolizado pelo governo central. Em particular a Constituição Federal da República de 1967, o Estado perde o poder monopolizador deste segmento, porém continua exercendo controle sobre ele, ou seja, as instituições particulares precisam obedecer às legislações impostas pelo governo. Atualmente o termo controle do governo foi substituído pelo termo coordenação.

Em sua relação com o sistema de ensino superior brasileiro, o Estado, por meio do Ministério da Educação e do Desporto e órgãos administrativos assessores, desempenhou - e desempenha - basicamente três funções: financia o segmento público federal; propõe, como sempre, o modelo de ensino superior que pretende dar organicidade ao sistema em seu conjunto; e fiscaliza, por meio de diferentes órgãos consultivos e deliberativos, o funcionamento do sistema segundo as normas estabelecidas (SAMPALCO, 2000, p. 120).

De acordo com o Ministério da Educação, o ensino superior organiza-se de forma administrativa, acadêmica e quanto à formação. A forma administrativa classifica as organizações de ensino superior, conforme a sua natureza jurídica, em Pública (criadas por Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo) e Privada (criadas por credenciamento junto ao Ministério da Educação).

Instituições Públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e estão classificadas em Federais, que são mantidas e administradas pelo Governo Federal, Estaduais, da mesma forma pelos governos estaduais, e Municipais, mantidas e administradas pelos governos municipais.

Instituições privadas sem fins lucrativos podem ser, quanto a sua vocação social:

Comunitárias - Incorporam em seus colegiados representantes da comunidade. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;

Confessionais - Constituídas por motivação confessional ou ideológica. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas;

Filantrópicas - Aquelas cuja mantenedora, sem fins lucrativos, obteve junto ao Conselho Nacional de Assistência Social o Certificado de Assistência Social. São as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais foram instituídas e os coloquem à disposição da

população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração. (MEC, 2009).

A organização acadêmica caracteriza as organizações de ensino superior conforme sua responsabilidade, e pode ser dividida em instituições universitárias e não-universitárias. Segundo o Ministério da Educação, as universitárias são pluridisciplinares, públicas ou privadas, de formação de quadros profissionais de nível superior, que desenvolvem atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão. Dividem-se em:

**Universidades:** São instituições pluridisciplinares, públicas ou privadas, de formação de quadros profissionais de nível superior, que desenvolvem atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão.

**Universidades Especializadas:** São instituições de educação superior, públicas ou privadas, que atuam numa área de conhecimento específica ou de formação profissional, devendo oferecer ensino de excelência e oportunidades de qualificação ao corpo docente e condições de trabalho à comunidade escolar.

**Centros Universitários:** São instituições de educação superior, públicas ou privadas, pluricurriculares, que devem oferecer ensino de excelência e oportunidades de qualificação ao corpo docente e condições de trabalho à comunidade escolar. (MEC, 2009)

As organizações não universitárias são classificadas da seguinte forma:

**CEFETS e CETS:** Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e os Centros de Educação Tecnológica (CETS). Representam instituições de ensino superior, públicas ou privadas, pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica. Eles podem ministrar o ensino técnico em nível médio. O centro de Educação Tecnológica possui a finalidade de qualificar profissionais em cursos superiores de educação tecnológica para os diversos setores da economia e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo, inclusive, mecanismos para a educação continuada.

**Faculdades Integradas:** São instituições de educação superior públicas ou privadas, com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento. Tem o regimento unificado e é dirigida por um diretor geral. Pode oferecer cursos em vários níveis sendo eles de graduação, cursos seqüenciais e de especialização e programas de pós-graduação (mestrado e doutorado).

**Faculdades Isoladas:** São instituições de educação superior públicas ou privadas. Com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento são vinculadas a um único mantenedor e com administração e

direção isoladas. Podem oferecer cursos em vários níveis sendo eles de graduação, cursos seqüenciais e de especialização e programas de pós-graduação (mestrado e doutorado).

Institutos Superiores de Educação: São instituição publicas ou privadas que ministram cursos em vários níveis sendo eles de graduação, cursos seqüenciais e de especialização, extensão e programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) (MEC, 2009).

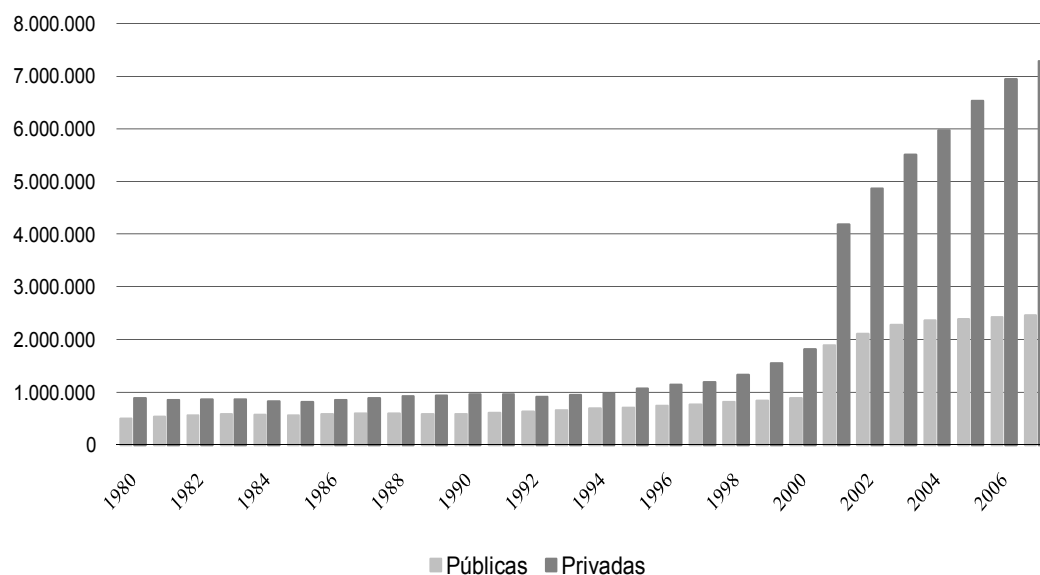
Quanto à formação, as organizações de ensino superior são classificadas conforme os cursos que oferecem: graduação, seqüencial ou extensão. Cada curso oferece uma titulação (que pode determinar uma continuidade na carreira acadêmica ou não) e modalidade de formação profissional diferenciadas. Os cursos de graduação são classificados em bacharelado, licenciatura e tecnólogos, já cursos seqüenciais podem ser de formação específica ou complementar.

Há também os cursos de extensão oferecidos pelas organizações, de caráter exclusivamente social, e por fim os cursos de pós-graduação *Lato Sensu e Stricto Sensu*.

## 2.6 EVOLUÇÃO ESTATÍSTICA DO ENSINO

Para Sampaio (2000) o setor privado é predominante no sistema de ensino superior brasileiro, tanto em número de instituições como em número de matrículas. Essa posição majoritária do setor privado é constatada desde os anos de 1960, quando este, com maior intensidade e velocidade que o setor público, respondeu a dois tipos de demanda: a clientela estudantil por ensino superior e o mercado por pessoas com diploma de ensino superior. O setor público também cresceu, mas em proporções comparativamente reduzidas.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do ensino superior público e privado, de 1980 a 2007, tornando clara a preocupação de pesquisa deste trabalho, que é a investigação da emergência do mercado no setor.

**Gráfico 1 - Evolução do número de matrículas no Brasil de 1980 a 2007**

**Fonte:** Anuários INEP (2009)

Observa-se a diminuição da responsabilidade do governo em ofertar ensino superior à população, e a transferência desta responsabilidade ao setor privado, o que resultou no alto índice de expansão do número de vagas neste último, pelo aumento do número de estabelecimentos, expansão daqueles já existentes, e como consequência, ocorre a mercantilização deste setor de serviços no país.

### 3 METODOLOGIA

Sobre a metodologia utilizada para identificar a história da emergência de uma instituição específica, o mercado, no campo do ensino superior brasileiro, no período entre 1970 e 2007 há um pressuposto adotado neste estudo: o movimento que permitiu a emergência do mercado no ensino superior é parte de um movimento histórico maior que envolve a reformulação da relação entre Estado e Sociedade no caso brasileiro, e que encontra ressonância, em alguns de seus traços, em toda América Latina.

Como problema de pesquisa, partindo da perspectiva institucional de análise organizacional, apresenta-se a seguinte pergunta: Como se deu o processo de institucionalização do mercado no ensino superior no brasileiro, no período de 1970 a 2007?

A pesquisa poderia ser classificada como estudo de caso se fosse tomado o foco de uma instituição, porém é duvidosa essa classificação, ainda que defensável. Ela é histórica de base documental, mas o mais importante é seu caráter explicativo do movimento de institucionalização estudado. Dessa forma, fica entre essas características a definição da presente pesquisa.

A população investigada é representada por estudos realizados sobre a relação mercado e sistema de ensino superior brasileiro. Os critérios de amostragem serão detalhados adiante. Foram escolhidas quatro áreas para estudo: Administração, por ser a área deste trabalho; História, na intenção de encontrar maior profundidade nos relatos longitudinais; Sociologia, por envolver conteúdos teóricos relevantes e destacar a noção de atores; e, por fim, Educação, por ser área diretamente envolvida com o objeto estudado. Não há uma defesa nítida para essas escolhas, e porque não outras áreas, nesse sentido apenas houve breve levantamento de periódicos de outras áreas para observar se seria conveniente ampliar o escopo das áreas, o que demonstrou não ser o caso.

Em que pese essa escolha, ela satisfaz os critérios de triangulação segundo Denzin e Lincoln (1994), por contemplar periódicos diferentes em momentos do tempo distintos (triangulação de dados), por abordar o fenômeno sob perspectivas múltiplas em função das características das áreas (triangulação de teorias) e por incorporar a posição de autores diferentes (triangulação de pesquisadores).

O delineamento da pesquisa apresenta-se de forma longitudinal dos anos de 1970 até 2007. Em primeiro lugar foi realizada uma pesquisa histórica documental, e a partir destes resultados, uma pesquisa qualitativa a respeito dos dados coletados, para a definição dos atores e ações identificados.

A Tabela 1 apresenta os periódicos utilizados, em conformidade com o *ranking* Qualis da CAPES.



**Tabela 1 - Periódicos por Área do Conhecimento**

	ADMINISTRAÇÃO	EDUCAÇÃO	HISTÓRIA	SOCIOLOGIA
<b>Qualis A1</b>				
Total de revistas	0	0	21	29
Verificadas	0	0	3	7
Utilizadas	0	0	2	3
Artigos encontrados	0	0	6	14
Artigos utilizados	0	0	0	2
<b>Qualis A2</b>				
Total de revistas	0	0	42	57
Verificadas	0	0	12	9
Utilizadas	0	0	6	0
Artigos encontrados	0	0	59	0
Artigos utilizados	0	0	31	0
<b>Qualis B1</b>				
Total de revistas	35	123	0	57
Verificadas	20	66	0	26
Utilizadas	8	22	0	5
Artigos encontrados	27	167	0	49
Artigos utilizados	8	27	0	27
<b>Qualis B2</b>				
Total de revistas	44	124	0	0
Verificadas	19	56	0	0
Utilizadas	4	9	0	0
Artigos encontrados	5	34	0	0
Artigos utilizados	1	8	0	0
<b>SOMA GERAL POR ÁREA</b>				
Revistas encontradas	79	247	63	143
Revistas verificadas	39	122	15	42
Revistas utilizadas	12	31	8	8
Artigos encontrados	32	201	65	63
Total de artigos utilizados	9	35	31	29
<b>TOTAL</b>				
Total de revistas	532			
Verificadas	218			
Utilizadas	59			
Artigos encontrados	361			
Artigos utilizados	104			

**Fonte:** elaboração própria.

Cabe esclarecer que não foi encontrado registro de revistas nível A1 e A2 em Administração e Educação que tratassem do problema do ensino superior, portanto, foram incluídos os classificados como B1 e B2, considerados de qualidade mínima para análise, no caso de Sociologia, não havendo Qualis A2, incluiu-se também o nível B1, não se cogitando periódicos abaixo de B2 na classificação.

A coleta de dados se deu em duas etapas: a primeira foi uma análise documental, em livros, revistas, Internet e estatísticas relacionadas ao

desenvolvimento do setor de ensino superior. Em seguida, artigos selecionados por tratarem especificamente do tema estudado foram considerados documentos de análise para construção da história da instituição em estudo no sistema de ensino superior brasileiro.

Esclarecimentos adicionais se fazem necessários: o total de revistas encontradas e o total de artigos identificados se referem aos que abordam o problema do ensino superior no Brasil, a partir do qual se procedeu a uma leitura de reconhecimento do texto para classificá-lo no grupo de utilizados, que têm a característica de serem trabalhos que, além de abordar o ensino superior, em maior ou menor extensão, foram dedicados ao problema de pesquisa deste artigo, abordando cronologia, atores, ações e relações que envolvam o mercado.

Os dados foram dispostos de forma longitudinal, com perspectiva histórica, tendo como base o ano de 1970, no qual os efeitos da Reforma de 1968 começam a apresentar efetividade, apesar da análise incluir explicações que antecedem o ano inicial, como recurso necessário para a compreensão da dinâmica e formação do campo. A linha do tempo resultada de atores e ações realizadas, é do final do ano de 1979, porque, uma vez realizada a pesquisa, observou-se que os fenômenos relevantes para explicação do problema proposto, ocorreram em data posterior à previamente estabelecida como parâmetro inicial. No entanto, a data foi mantida pela razão acima apresentada e pela coerência com estudos preliminares que orientaram esta pesquisa.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Os resultados da análise mostram que o mercado está presente no ensino superior já no início dos anos de 1970, mas é em meados de 1995 a 1997 que ocorre um avanço mais significativo da emergência do mercado no setor, uma vez que a quantidade de estabelecimentos privados e do número de matrículas cresce em proporções muito maiores do que os públicos.

A partir de 1997 confirma-se o que anteriormente já vinha ocorrendo em potência. O aumento significativo do investimento privado no ensino superior

durante este período foi justificado pela transferência da responsabilidade de pública para a privada. Apesar de ter havido um investimento público no setor, ocorreu em maior proporção uma facilitação no investimento privado. Esta é entendida como uma mudança de caráter institucional, e verifica-se a partir de então que um mercado se institucionaliza, ou seja, um mercado como instituição se coloca dentro desse arranjo, como se pode acompanhar no breve resumo da análise dos dados, além do Gráfico 1 que exhibe a trajetória debatida.

#### **a) Anos de 1970**

O crescimento econômico do país ocorrido em meados dos anos de 1960 facilitou a expansão do ensino superior brasileiro. Porém, a década seguinte é marcada por uma grande crise de financiamento e tamanho do Estado, o que provocou uma significativa mudança neste processo de expansão, considerando que o crescimento econômico e o custo do aparelho estatal geraram dificuldades para os governos, que não tem mais condições de arcar com o financiamento de todos os serviços considerados de provimento público.

No que diz respeito ao ensino superior, a crise acaba por ser mais intensa no setor público do que no privado, pelo esgotamento da capacidade do Estado em investir na educação. No final dos anos de 1970 o crescimento do setor público de ensino superior chega a zero. Este nível de ensino já não é mais garantia de emprego e ascensão social, bem como não tem mais a mesmo impacto mercado de trabalho.

Se por um lado o aluno é afetado pela crise, da mesma forma o governo encontra-se diretamente em situação de alerta. Os sinais de redução da demanda gera excedentes de vagas no setor privado de ensino, o que obriga o governo a tomar uma atitude para frear o crescimento, utilizando mecanismos de controle para a abertura de cursos e de estabelecimentos, principalmente de faculdades isoladas.

#### **b) Anos de 1980**

A crise econômica continua a afetar o ensino superior brasileiro. Percebe-se a desaceleração do crescimento de matrículas nos cursos superiores, bem como um represamento nos 1º e no 2º graus. Neste período, a abertura de novos cursos superiores considerados saturados de profissionais no mercado não é mais

autorizada. Em 1982 fica proibida a abertura de qualquer curso novo. Identifica-se diminuição da demanda pelo ensino superior privado, e o número de matrículas no setor privado sofre grande redução. Em contrapartida, aumentam as matrículas no setor público, principalmente nas universidades estaduais, por terem sido criados novos cursos e novas instituições. Outro motivo para este crescimento é a criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs.

Nesses anos o formato do ensino superior brasileiro tem passa por uma mudança significativa. O sistema que desde o seu início era moldado pela proliferação de estabelecimentos isolados e de pequeno porte, com fins de formação para a elite, começa a se modificar. Alguns deles, isolados, começam um processo de fusão em federações de escolas, e muitos pequenos unem-se para se transformarem em universidades, tipo de instituição de ensino que teve grande crescimento no período devido a privilégios concedidos, e principalmente pelas proibições dadas aos pequenos estabelecimentos, que permitem a criação de novos cursos, mesmo tradicionalmente não existentes, alterar quantidades de vagas, cria-las, além de autonomia legal que a condição autárquica traz. Apesar da mudança, o objetivo ainda era a formação da população mais favorecida, em cursos que eram bem vistos pelas classes dominantes.

O governo militar agiu fortemente no favorecimento do crescimento dos investimentos privados, uma vez que possuía afinidades político-ideológicas com grupos que defendiam a participação privada no ensino como um todo. Este privilégio, no entanto, provocou uma proliferação desenfreada no número de organizações de ensino superior e cursos, o que obrigou o governo militar a gerar um processo de estagnação do sistema, com legislação mais rígida para abertura de cursos e estabelecimentos.

A partir da segunda metade da década, o ensino superior privado começa a ser acelerado. Em contrapartida, várias pressões começam a surgir, tanto por parte dos próprios estabelecimentos particulares, buscando condições para sua sobrevivência, quanto da comunidade científica, que pediam a melhoria das condições de ensino e maior subsídio do governo para o ensino e a pesquisa

científica. Várias associações de classe solicitam atitudes por parte do governo uma vez que verificam que a formação das organizações de ensino tem cada vez mais o propósito de atendimento às exigências de mercado do que de formação de pesquisadores e professores.

Em resposta às pressões, o governo adota medidas para conter a expansão do ensino superior privado, sinalizando aumentar as exigências de qualidade e reduzir em quantidade os cursos e estabelecimentos. O governo oferece oportunidade de discussão de propostas em favor da ciência e educação.

O contexto político da época também contribui para constantes pressões por parte da sociedade, principalmente devido ao enfraquecimento do regime militar e ao processo de transição para a democracia. As pressões sofridas pelo governo não vieram somente de empresários da educação ou da comunidade científica. Professores e estudantes mostravam-se insatisfeitos com as políticas educacionais, o que inclusive provocou respostas do governo João Figueiredo, que lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), a fim de repensar o fraco sistema de avaliação e estudar novas políticas para uma reforma universitária; o projeto foi desativado um ano depois.

O governo Tancredo Neves prometia um grande compromisso com a defesa da universidade e do setor público, e demonstrava grande afinidade nas respostas às pressões de entidades de classe como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e Associação Nacional de Educadores do Ensino Superior (ANDES), mas infelizmente não chegou a assumir o cargo, tendo falecido antes de sua posse.

Assume o vice-presidente eleito, José Sarney, que defendia a autonomia universitária, prometendo auxiliar o sistema público na resolução de seus problemas financeiros. A promessa de uma nova assembleia constituinte, que se daria em 1988, trouxe esperança para todos os grupos interessados na evolução do setor de ensino superior público. As políticas de ensino são reformuladas já em 1985, com a Comissão Nacional para Reformulação de Educação Superior, criada pelo Ministério da Educação do Desporto (MEC) como comissão pré-constituição, em substituição ao PARU. O fruto dessa comissão, o Grupo Executivo para a Reformulação da

Educação Superior (GERES), se torna o pioneiro a tratar efetivamente da avaliação do ensino superior voltada para a qualidade.

Apesar da ênfase na democratização do ensino, os interesses privados ficam claros. O foco é na elaboração de propostas de mudanças administrativas e financeiras exclusivamente para as instituições federais, porém observa-se que a maioria de seus membros não tinha vivência universitária, resultando em desencontros de opiniões. Algumas associações de classe, como a ANDES, tentam elaborar propostas pré-constituição, sendo que algumas delas foram incorporadas pela Constituição de 1988.

Esta Constituição dá ênfase na ampliação do acesso ao ensino superior, e permite o setor ao ensino privado, desde que cumpridas normas vigentes e que se submetessem a avaliações periódicas. Contudo, os autores consultados nas quatro áreas de conhecimento apontam, via de regra, para avaliações são deficientes e não mostram a real capacidade de atendimento das organizações aos critérios predefinidos. A Constituição expande definitivamente a possibilidade de existência de estabelecimentos privados. A autonomia universitária levou à criação de cursos e vagas por estas organizações com frouxos controles burocráticos, o que impulsionou o aumento do número de universidades particulares. Da mesma forma que autoriza a existência de estabelecimentos com fins lucrativos, a Constituição de 1988 defende o ensino público e gratuito.

No final dos anos de 1980, várias modificações na legislação facilitam os interesses dos recursos privados no governo Sarney e futuramente do governo Collor no favorecimento da expansão das universidades privadas.

No cenário internacional, os países latino-americanos recebem influências por políticas de fortes tendências neoliberais iniciadas pelos governos Thatcher e Reagan, na Inglaterra e Estados Unidos da América, respectivamente. Os governos inspiraram ideias de redução de tamanho do Estado, através da privatização de empresas estatais, da diminuição da carga fiscal e abertura comercial. A crise de endividamento com o FMI também obriga estes países, inclusive o Brasil, a preservar o crédito internacional, ficando subordinados às políticas ditadas por este e por

vários outros organismos internacionais. O país passa a tomar postura de regulador, atuando como estado mínimo em diversas esferas, como energia, telecomunicações, transportes aéros, gestão de rodovias, provimento de ensino superior, sistemas bancário comercial por exemplos, que se tornariam efetivos na década seguinte.

No final da década, o Consenso de Washington, assim chamado o conjunto de dez diretrizes para América Latina, formulado pelo governo americano, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional em 1989, influencia os países devedores à organizações internacionais, uma vez que o consenso buscou avaliar a situação econômica dos países tomadores de empréstimos que apresentavam resultados negativos. A condição para a concessão de novos empréstimos seria a aceitação de políticas neoliberais ditadas pelos organismos credores.

### **c) Anos de 1990**

O governo de Collor, marcado por inflação e crise econômica, inicia um processo de privatização de empresas estatais, e o favorecimento da abertura da economia. Collor pretendia transferir ao mercado grande parte da responsabilidade do Estado. Influenciado pelas políticas neoliberais, a intenção do governo era a redução do tamanho do Estado e a diminuição da presença do governo no setor social, transferindo esta responsabilidade para o mercado como solução para a crise econômica do país. Entre os serviços do setor social está o ensino superior.

Apesar de se mostrar favorável ao crescimento de vagas nos estabelecimentos públicos, o governo de Collor estimulou o crescimento do setor privado de ensino superior, seguindo orientações de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Para atender a estas exigências, várias medidas foram autorizadas pelo governo, como mudanças constitucionais através de emendas e medidas provisórias, e a implementação de políticas sociais que estivessem de acordo com idéias de um Estado mínimo.

Do início até metade dos anos de 1990 o crescimento de matrículas no ensino superior foi pequeno, e ocorreu um estrangulamento nos níveis básico e médio, o que começa a mudar a partir de 1995, quando do desenho do Plano Diretor de Reforma

do Estado, que impactam direta e indiretamente na modificação do perfil do ensino superior brasileiro.

Neste mesmo período, o Banco Nacional para Desenvolvimento Social (BNDES), ao invés de direcionar seu capital para investimentos na rede pública de ensino, incentiva o crescimento do ensino particular através de empréstimos e apoio aos estudantes com a concessão de bolsas e financiamento estudantil para o ingresso nas organizações pagas. Percebe-se a explosão do número de vagas e de estabelecimentos particulares na educação de nível superior.

Com a retirada de Collor do poder, devido ao processo de *empeachment* que sofreu após denúncias de corrupção, assume interinamente Itamar Franco, considerado um “mandato tampão” por ter seguido as orientações já em andamento.

A maior providência do então presidente Itamar Franco é a extinção do Conselho Federal de Educação, devido a denúncias de corrupção, para a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), com menos responsabilidades, ficando estas em grande parte com o Ministério da Educação. O CNE claramente desenvolveu políticas para direcionar o papel do Estado para a atividade avaliativa, e em contrapartida reduzir a participação do mesmo da atividade de formulação de políticas de educação, enquanto favoreceu o processo de expansão do ensino superior facilitando o reconhecimento de cursos e credenciamento de estabelecimentos particulares.

O Presidente e o Ministro da Educação Murilo Hingel preocupam-se em elaborar um Plano Nacional de Educação para Todos, e se mostram abertos a debates com a comunidade, bem como os instrumentos de avaliação, como o PAIUB e a Comissão Nacional de Avaliação, pelo CNE e MEC. Também é extinto os vestibulares obrigatórios, e o sistema de seleção de estudantes poderia ficar a critério dos estabelecimentos de ensino superior.

O Banco Mundial aparece como principal ator influenciador de políticas, inclusive na educação, desta década, uma vez que representava o mais poderoso provedor de capital financeiro internacional, exercendo poder sobre países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. As políticas públicas, sobretudo no governo de



Fernando Henrique Cardoso orientaram-se pelas recomendações do Banco Mundial, resultando na redução dos gastos com ensino superior, tomando ações que o fariam desobrigar-se deste setor, concentrando-se em maior parte na educação básica. A Organização das Nações Unidas (ONU) merece especial destaque uma vez que está presente na elaboração das políticas sociais implementadas nos países em desenvolvimento, juntamente com o Banco Mundial, BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), mantendo os interesses dos países mais ricos, elementos centrais destes órgãos, e preservando o capitalismo.

A Organização Mundial do Comércio merece destaque no sentido de influenciar a política de educação superior brasileira, no momento em que prega o ensino superior como mercadoria, mais que um bem público, incluindo este setor no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), estabelecendo a mercantilização de serviços educacionais e regulamentando este setor assim como o comércio de mercadorias.

Organismos como UNESCO e UNICEF reivindicaram a retirada do ensino superior da lista do GATS, sem sucesso, e, também, aparecem como influenciadores das políticas de vários países latino-americanos, entre eles o Brasil, no sentido de preservar os direitos humanos e defenderem uma educação de qualidade. Vários encontros e reuniões discutiram diretrizes para o ensino superior de qualidade e em prol do desenvolvimento intelectual.

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, continuou-se com os planos de transferência da responsabilidade de serviços do Estado para o mercado, e com o favorecimento do crescimento da iniciativa privada e de organizações não governamentais. Suas políticas se mostram como uma continuidade das intenções do governo anterior, inclusive na obediência às orientações dos organismos internacionais, e no interesse na redução do tamanho do Estado.

A maior influência dos organismos multilaterais e das políticas internacionais para os países em desenvolvimento no quesito educação superior se reflete principalmente no governo de Fernando Henrique, tanto que é nele que ocorrem as maiores ações para a retirada do Estado da responsabilidade por este nível de educação. O governo classifica o ensino superior como ineficiente e dispendioso, sendo necessária a participação do setor privado para garantir sua manutenção, e centraliza suas ações no ensino fundamental e médio, sob o argumento de que o investimento no ensino fundamental garantiria maior qualidade no ensino superior. Desta forma, foram criadas todas as condições para a expansão do ensino superior privado, e para mercantilização deste setor de ensino no Brasil.

O primeiro mandato, entre 1995 e 1998, é marcado pela criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tem como objetivo a redefinição do papel do Estado. A partir da Reforma, o Estado assume papel gerencial e regulador do sistema, tendo a Reforma marcado o início da grande reestruturação no ensino superior. O MARE fica sob o comando do ministro Bresser Pereira, que publica o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). Esse reconfigura a posição da educação superior nas políticas públicas, sendo ela considerada uma atividade não-exclusiva do Estado, e caracterizada como fundação pública regida pelo direito privado, submetida a regras de racionalidade mercantil.

A educação superior se volta para um processo de diversificação e diferenciação institucional. Mudanças na legislação alteram significativamente sua concepção e organização, bem como provocam aumento de investimentos no setor privado e a expansão da entrada de organizações com fins lucrativos no ensino superior. O MARE cria as Organizações Sociais (OS) como novos tipos de organizações a fim de reestruturar o ensino superior. Estabelecimentos públicos são transformados em pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (fundações ou associações), atuando sob contratos de gestão e atuando com fins sociais.

O Ministro da Educação Paulo Renato influencia a aprovação de várias leis e decretos para o ensino superior, devido a um grande prestígio na política da época, tanto nacional como internacionalmente, que facilitou a ponte entre o governo e os

organismos internacionais. O que se vê no governo Fernando Henrique é a elaboração de leis cada vez mais rígidas para o sistema público, enquanto que as vantagens eram cada vez maiores aos particulares.

O crescimento dos setores públicos e privados apresenta grande inversão, uma vez que o número de instituições públicas fica estagnado enquanto que o de particulares aumenta substancialmente. Isto se deu pela política de facilitação do sistema privado, pela concessão de vários privilégios por parte do governo, em detrimento ao público, tornando o ensino superior dependente da iniciativa privada, cria-se cada vez mais uma lucrativa oportunidade de atendimento de demanda de mercado.

Percebe-se neste governo grande movimento em prol da reforma na educação, e a maior participação do MEC nas políticas de educação superior, com a elaboração de diversos projetos de reforma constitucional e leis, sempre indo ao encontro dos organismos multilaterais. Mudanças neste setor são percebidas, principalmente no sistema de avaliação, de financiamento e na aproximação da universidade com o mercado, bem como o desenvolvimento do ensino fundamental e médio como base para o ingresso na universidade. Em contrapartida é nítido o direcionamento do ensino superior para a formação profissional, flexibilidade, competitividade e avaliação, por meio da diversificação de estabelecimentos de ensino com currículos que obedecessem às demandas do mercado.

A gestão Fernando Henrique é marcada também pela aprovação do Exame Nacional de Cursos (ENC) o chamado "Provão", estabelecendo-se como o principal programa de avaliação do ensino superior do governo. O ENC foi duramente criticado pela comunidade acadêmica, apesar de ter mostrado de forma indireta a realidade do desempenho dos concluintes do ensino superior brasileiro.

Fernando Henrique Cardoso e Paulo Renato iniciam grande mudança na legislação através de emenda constitucional de 1996. O resultado é uma diminuição no repasse de recursos públicos ao ensino fundamental privado, provocando a transferência de empresas de ensino que buscavam capital no fundamental para o superior.

Em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, promulgada por Fernando Henrique e o ministro Paulo Renato, determina várias mudanças no ensino superior do país. Entre elas, estabelece a criação dos centros universitários, deixando claras as intenções do governo de aumentar a quantidade de vagas no ensino superior particular; a regulamentação do ensino à distância – EAD, dá forte impulso para um processo de massificação do ensino; a redução da qualidade dos cursos; e a precarização da produção científica.

A LDB de 1996 consagra a descentralização e a flexibilização do ensino superior, criando novas formas de avaliação e controle que possibilitaram o aumento de cursos e estabelecimentos privados, bem como a expansão do ensino noturno. Por estas determinações, inclusive por várias modificações a partir da lei original, que já sofrera alterações de autoria do senador Darcy Ribeiro, a LDB de 1996 é considerada um mecanismo impulsionador do processo de expansão do ensino superior privado no Brasil.

No final da década o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é criado com o objetivo de oferecer crédito para o ingresso do estudante no ensino privado, provocando a transferência de recursos públicos para o uso de privados. Firma-se um grande processo de expansão e mercantilização do ensino superior, com o aval dos governantes e também de seus sucessores.

Percebe-se então que os governos Collor, Itamar e Cardoso estabelecem uma continuidade nos aspectos de obediência aos organismos multilaterais, transferência de responsabilidades de serviços do Estado para o mercado, políticas de privatização de estatais, estímulo da competição entre estabelecimentos de ensino, entrada do mercado no ensino superior e busca de fontes privadas de financiamento para compensar a deficiência financeira pública.

O final dos anos de 1990 é marcado por um aumento significativo na oferta de vagas em relação à demanda, acompanhada dos primeiros sinais de crescimento de vagas ociosas no setor de ensino superior.

#### **d) Anos de 2000**

O segundo mandato de Fernando Henrique é marcado pelo Plano Nacional de Educação (PNE), evidenciando as políticas de expansão acelerada pela diferenciação e diversificação da oferta com o crescimento de matrículas privadas e uso racional de verbas para o setor público, buscando o aumento de vagas sem custo para o governo. São criados cursos tecnológicos e os currículos ficam voltados cada vez mais às exigências do mercado. Também cresce neste período, mesmo que em pequeno volume, a preocupação com a expansão do ensino público, na qual o governo força as instituições federais a diversificarem as modalidades de ensino, com inserção de cursos a distância (EAD).

A demanda por ensino superior apresenta um grande crescimento, e as vagas aumentam em proporção maior. Enquanto isso, observou-se um aumento, em alguns momentos redução, de vagas no ensino público.

A continuidade das políticas dos anos de 1990 é perceptível no governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003. Assume o novo ministro da educação Cristóvam Buarque, substituído um ano depois por Tarso Genro. Apesar de seu discurso pregar a mudança e o rompimento de políticas dos governos anteriores, Lula não rompe com processo de massificação do ensino superior.

O governo fortalece, ao menos em tese, o ensino público, principalmente as universidades federais, através de várias determinações governamentais, com investimentos públicos e maior controle do ensino privado, e ainda com o estabelecimento facultativo do sistema de cotas para negros no ingresso às universidades federais, como iniciativas próprias. Percebe-se que na prática estas medidas não reduziram a expansão do setor privado no ensino superior.

É criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) para elaborar propostas para a avaliação do ensino. Como resultado, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), como sendo a principal prova da preocupação do governo com a avaliação do ensino. O SINAES possui como principal objetivo traçar políticas de qualidade tanto dos cursos como

dos estabelecimentos de ensino superior brasileiros. A avaliação se dá por meio, principalmente, do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Com o lançamento do Programa Universidade para Todos (PROUNI), o governo Lula deixa clara a intenção de ampliar o acesso à educação das classes mais pobres da população pela facilitação da inserção de estudantes na iniciativa privada. Conseqüentemente verifica-se a grande responsabilidade da política educacional de Lula, tanto pelo aumento de recursos do Fies, como por todas as políticas adotadas em seu governo, na expansão do ensino privado no período. Este Programa foi uma das conseqüências da Declaração Mundial sobre o Ensino Superior no século XXI organizada pela UNESCO, estando entre as principais atitudes tomadas pelo Brasil em resposta à Declaração.

Além do PROUNI, o governo Lula foi marcado por inúmeros programas desenvolvidos para o ensino superior, tanto para a avaliação como para políticas de acesso, entre eles a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com início em 2003 e término em 2012, que visa melhorar as condições estruturais e administrativas das universidades federais.

Evidencia-se uma seqüência lógica entre os governantes das últimas duas décadas, na qual os objetivos de transferência da responsabilidade pública sobre o ensino superior são igualmente percebidos, e uma lógica de entrega deste setor de ensino aos interesses de mercado, tanto no quesito matrícula como no currículo dos cursos. O processo de formação deste campo se dá pela interferência de interesses de diversos atores, nacionais e internacionais e das respostas as fases da crise do aparelho estatal que forçou os governos a tomarem decisões com o fim de abdicar de parte das suas obrigações pela incapacidade financeira e de gestão.

Estas mudanças ainda carecem de esclarecimentos adicionais, pois ocorrem por meio de um escopo maior que é a reestruturação da própria noção de Estado e da crise de seu aparelho, com o fim do Estado Empreendedor, da crise do Estado como empresário para um Estado regulador e fomentador. E esta crise desencadeia um processo de institucionalização do mercado que se dá ao longo dos anos de 1980 e 1990 para o modelo de Estado que se esboça até 2007, por meio da continuidade dos

programas dos governos e ministros e também pelos interesses dos órgãos de classe nacionais e internacionais.

Remete-se então ao referencial teórico deste trabalho, no qual se justifica o entendimento de processo de institucionalização como a formação da instituição do ensino superior brasileiro, no qual ocorre a substituição de um sistema dominado pelo setor público, cedendo lugar para outra instituição, o mercado. Ao mesmo tempo, o setor público não interrompe sua ação, mas transfere seu papel de gestor para regulador do mesmo sistema, operando com o mínimo necessário de recursos públicos sem se eximir totalmente da responsabilidade pela sua manutenção, submetendo o mesmo a uma lógica mercantil.

## 5 CONCLUSÕES

O presente artigo apresentou resultados parciais de pesquisa teve como propósito identificar e avaliar o processo de institucionalização do mercado no ensino superior brasileiro. Para tanto, foram utilizados conceitos da teoria institucional, adotando uma perspectiva longitudinal de análise a respeito dos acontecimentos que marcaram a construção do ensino superior no Brasil nas últimas quatro décadas. Justifica este estudo a necessidade de uma análise longitudinal da formação deste setor, uma vez que a maioria dos estudos na área serem transversais.

Ao longo da pesquisa, procurou-se identificar conceitos da teoria institucional e suas definições, além de analisar os principais fatos políticos e legais que permearam o sistema de ensino superior no Brasil, para uma apreciação temporal da formação do campo do ensino estudado no país, com base no entendimento do processo de institucionalização do mercado neste setor.

Por meio de pesquisa documental, foram identificados os principais acontecimentos sobre o ensino superior brasileiro que permitiram a emergência do mercado como instituição em um segmento que em sua criação possuía fins exclusivamente sociais. Em seguida, foram considerados os dados qualitativos descritos pelos autores pesquisados referentes ao ensino superior brasileiro, nas áreas de Administração, Educação, História e Sociologia.

Foi possível perceber que o processo de institucionalização do ensino superior entre os anos de 1970 e 2007 se deu em um processo histórico, com ênfase nas dimensões econômica, política e legal, particularmente no primeiro, de forma que os envolvidos no processo, principalmente governos e associações de classe, aceitaram como legítima a entrada dos empresários do ensino superior, com sua conseqüente implicações dos valores associados ao mercado, como prestador de serviços, e não mais como sua concepção predominante de acesso universal e gratuito. É oportuno destacar que houveram conflitos e resistência ao processo de institucionalização estudado, mas, não foram aqui tratados, uma vez que, a despeito de sua riqueza, não foram vencedores do debate, nem impediram a consolidação da instituição mercado.

Entende-se que o mercado no ensino superior é o principal fator que determina a mudança institucional deste campo, e o modelo de ensino superior que se formou nas últimas quatro décadas. Por este motivo, a emergência do mercado no ensino superior brasileiro é a principal linha de investigação deste trabalho, surtindo efeitos tanto no setor público, como no setor privado.

Como já expresso na Introdução, o termo mercado teve aqui significado amplo, indo além do espaço de trocas de bens e serviços por dinheiro, no sentido de transações econômicas ocorridas entre os agentes. Mas a ordem de valores e práticas que ele implica, como a definição de público-alvo, fornecedores, formação de preços, escopo de serviços prestados, prazos, concorrência, controle de custos, preocupações referentes à rentabilidade e sobrevivência do negócio, construção de marca e reputação, eficiência, eficácia, possíveis substituições dos serviços, avanços tecnológicos, demografia, condições econômicas, variações sazonais (como entrada de alunos no meio e no fim de ano), contratos de trabalho, orçamentos públicos voltados para ensino fundamental e médio em detrimento do ensino superior, compra de vagas em escolas particulares (como é o caso do PROUNI), crédito educativo, constituição de *lobbies* para defesa de interesses empresariais, entre outros.

Neste estudo foi possível verificar que a formação do campo organizacional do ensino do superior brasileiro teve a participação de diversos atores, nacionais e internacionais, que influenciaram direta e indiretamente a trajetória deste setor, e que



configurou o modelo de ensino presenciado atualmente. Foram levantadas e analisadas, sob a perspectiva de diversos campos do conhecimento, ações e fatos que marcaram historicamente a entrada e institucionalização do mercado neste nível de ensino, bem como a interpretação dos estudiosos dos referidos campos do conhecimento a respeito desta formação.

Cabe enfatizar que o trabalho não teve como objetivo abordar um pretense campo organizacional brasileiro do ensino superior, mesmo que tenha os elementos básicos, como os atores nacionais, internacionais, sua evolução temporal e possíveis elementos que indiquem sua lógica de mudança, mas faltariam dados de outros atores relevantes, como as próprias organizações de ensino superior, centros acadêmicos, sindicatos e outros. Mesmo assim, o resultado seria um campo demasiado amplo para o emprego que ele mesmo foi criado; ser um intermédio entre organização e ambiente institucional.

Contudo, para análise dos campos organizacionais particulares, por exemplo, o campo de ensino superior da cidade ou mesmo uma microrregião que se justifique, o fato é que, agora, se deparam com ofertas maiores de vagas, organizações e lógica de ação, que são o resultado do que o mercado, enquanto instituição, promoveu no país. Nessa medida, e somente nessa medida, tratar do processo histórico que permitiu a emergência do mercado no sistema de ensino superior brasileiro, é abordar alguns aspectos fundamentais que definem os diversos campos organizacionais desse setor.

É importante resgatar a observação de que no presente trabalho não são abordados os atores de forma a realizarem ações de caráter individual, o que pode ser perfeitamente aceitável em outros estudos, porém no referido processo de institucionalização o termo atores é abordado em caráter social e coletivo.

## REFERÊNCIAS

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A Construção social da realidade**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CARVALHO, C. A. P; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CLARK, B. **El sistema de educación superior:** una visión comparativa de la organización académica. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Mazacapotzalco: Nueva Imagen, 1983.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Qualis periódicos - Consulta de periódicos do programa Qualis. Disponível em <<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/ConsultaListaCompletaPeriodicos.faces>>. Acesso em out. 2009.

CRUBELLATE, J. M.; VASCONCELOS, F. . Respostas Estratégicas ao Ambiente Legal: Estudo da Institucionalização da Qualidade de Ensino em IES Privadas do Estado de São Paulo.. In: 3Es - Encontro de Estudos em Estratégia, 2007, São Paulo-SP. **Anais Eletrônicos do 3Es.** Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

DiMAGGIO, P. Cultural capital and school success: the impact of status culture participation in the grades of US high school students. **American Sociological Review**, v. 47, 1982.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.

EMIRBAYER, M.; MISCHKE, A. What is agency? **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

GIDDENS, A. **The constitution of society.** Berkeley: University of California Press, 1984.

GONÇALVES, S. A. **Formação e Dinâmica de Campos Organizacionais:** um estudo exploratório de IES privadas de Curitiba (PR). Tese de Doutorado. 2006. 123p. Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, 193-223.

INEP. Ministério da Educação - MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/evolucao/evolucao.htm>> Acesso em ago. 2009.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo. In: FENSTERSEIFER, J. E. (Org.). **O complexo calçadista em perspectiva: tecnologia e competitividade**. Porto Alegre: Ortiz, 1995.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, 1<sup>a</sup> ed. especial, p. 9-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In CALDAS, M. et al. (orgs), *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999, p.220-226.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; NASCIMENTO, M. R.; OLIVEIRA, P. T. . Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. (Org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, v. 01, p. 179-202.

MACHADO-DA-SILVA, C.L., FONSECA, V.S.; FERNANDES, B.H.R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M.M.F. & OLIVEIRA, L.M.B. de. *Administração contemporânea, perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas, p. 102-118, 1999.

MEYER, J. W.; JEPERSON, R. L. The “actors” of modern society: the cultural construction of social agency. *Sociological Theory*, v. 18, n. 1, p. 100-120, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=1&id=88&Itemid=517](http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=1&id=88&Itemid=517)>. Acesso em: 15/08/2009.

SAMPAIO, H. **Ensino Superior no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

SCOTT, W. R. **Organizations: rational, natural, and open systems**. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. 3rd ed. Los Angeles, CA: Sage Publications, 2008.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. Evanston: Row, Peterson and Company, 1957.

SELZNICK, P. **The moral commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley: University of California Press, 1992.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. A Study of Politics and Organization. Berkeley: University of California Press, 1949.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1972. p.1-140.

TEIXEIRA, A. S. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional, In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998, p. 196-219.

## NOTAS

(1) Mestre em Administração pela Universidade Positivo - UP. Especialista em Gestão de Negócios pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Graduada em Administração pela Universidade Tuiuti do Paraná - UTP. Professora das Faculdades Integradas Camões FICA e Faculdade de Tecnologia Camões. E-mail para contato: [vferro@pop.com.br](mailto:vferro@pop.com.br)

(2) Doutorado em Administração de Empresas pela EAESP/FGV. Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo - USP. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo. E-mail para contato: [sag2@uol.com.br](mailto:sag2@uol.com.br)