

Instituições de Educação Superior: Entre a Racionalidade Substantiva e Econômica

Higher Education Institutions: Between Substantive and Economic Rationality

 **Sergio Marcus Nogueira Tavares¹**

Resumo

A partir das reformas realizadas na educação superior na década de 1990, novos tipos organizacionais passaram a ocupar o campo até então sob o predomínio de instituições públicas e confessionais. Com a possibilidade de operação de instituições com finalidade lucrativa, o setor passa a atuar sob a égide de duas racionalidades distintas, segundo a teoria weberiana, uma substantiva, voltada a princípios ético-valorativos e outra, formal ou econômica. A partir dessa exploração teórica, o autor avança para compreender a nova dinâmica empreendida de governança no setor privado, destacando alguns aspectos e conflitos vivenciados que a tipificam nesse quadro que se estabelece. O texto conclui por identificar a existência de extremos dessas duas racionalidades, a substantiva e a econômica e, enquanto em movimento permanente de mudança rumo a cenários híbridos, entre um e outro paradigma, no esforço sobrevivente de articular o possível da primeira com o inevitável da segunda.

Palavras-chave: Ensino superior. Governança. Racionalidade.

Abstract

From the reforms carried out in higher education in the 1990s, new organizational types have started to occupy the field until then under public and confessional institutions predominance. With the possibility of operating for-profit institutions, the sector starts to operate under the aegis of two distinct rationalities, according to Weberian theory,

¹ Sergio Marcus Nogueira Tavares, administrador, mestre em administração escolar e doutor em educação (Universidade Federal de São Carlos). Atualmente sou professor e coordenador da Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo - UMESP. E-mail: smntasp@hotmail.com.

one substantive, focused on ethical-valuation principles and the other, formal, or economic. Based on this theoretical exploration, the author moves on to try to understand the new governance dynamics undertaken in the private sector, highlighting some aspects and conflicts experienced that typify it in this framework that is being established. The text concludes by identifying the existence of extremes in these two rationalities, the substantive and the economic, and, while in a permanent movement of change towards hybrid scenarios, between one and the other paradigm, in the surviving effort in order to articulate the possible of the first with the inevitable of the latter.

Keywords: University education. Governance. Rationality.

1. Introdução

As reformas promovidas na década de 1990 na educação superior no Brasil permitiram a expansão do setor mediante a criação de novas instituições, abertura de novos cursos e *campi*, a partir de um marco regulatório que admitiu a existência de organizações educacionais de ensino superior com fins econômicos. Desse processo, cujo ponto de partida é a segunda metade da referida década até a década de 2010, dados do setor publicados anualmente através do Censo da Educação Superior pelo INEP, indicam claramente um aumento considerável do número de alunos matriculados no ensino superior privado, interiorização da oferta de cursos e unidades acadêmicas, ampliação do número de docentes, inclusive os titulados, dentre outros.

Outros elementos importantes no bojo dessas mudanças, e que favoreceram ao crescimento do setor, estão relacionados ao surgimento dos cursos de graduação à distância, reconhecidos pelo Ministério da Educação e dos cursos tecnológicos de curta duração.

Como parte do novo marco regulatório, os instrumentos implantados de avaliação institucional com divulgação periódica são elementos igualmente importantes na sua comparabilidade, seja para os alunos e famílias no momento da escolha do curso e/ou da instituição de educação superior (IES), seja para um novo público no campo, o dos investidores. Os resultados da avaliação se transformam em medidas e indicadores, que elencados em rankings posicionam tais organizações no

setor. Tudo que se faz se resume a um lugar ocupado no ranking, que premia ou condena todo um fazer educacional.

Os rearranjos organizacionais e societários que tem ocorrido no campo são de todo modo importantes, merecendo análise cuidadosa dos pesquisadores do ensino superior, pois fenômenos se apresentam, antes nunca vistos. A governança universitária passa a ser um elemento a ser pesquisado, sob a ótica das mudanças e dos reflexos provocados no interior das IES e na sua relação com a sociedade, sobretudo com os seus *stakeholders*.

Esse artigo pretende refletir, a partir de dados quantitativos e produções mais recentes, quais são os principais atributos dessa nova racionalidade presente no setor universitário brasileiro, em especial no setor privado e, por consequência, sobre alguns elementos presentes nesse cenário, em meio à mercantilização e à financeirização presentes no segmento de instituições com fins econômicos nos últimos anos.

Antes de sua identificação, vale destacar que o olhar que se apresenta no exame desses elementos é o de toda a universidade brasileira, ou seja, o que se quer aqui apontar é que a amplitude, complexidade e força desse movimento alcançou todo o segmento, incluindo além dos chamados novos atores presentes na educação superior, os atores históricos do campo, a saber, as universidades públicas, as confessionais e comunitárias, via de regra, instituições particulares sem fins econômicos (entidades mantenedoras estruturadas sob a forma de fundações ou associações) e também as pequenas instituições isoladas (faculdades).

2 Uma nova racionalidade presente no setor educacional

Antes de evoluirmos na concepção de racionalidade, que tomou conta das organizações educacionais após as referidas reformas, vamos examinar alguns dados disponíveis, sobretudo a partir do Censo da Educação Superior produzido pelo INEP, que mostram a evolução da educação superior nos últimos anos no Brasil.

Conforme quadro abaixo, é possível identificar a evolução da matrícula na educação superior e, em especial, no setor privado, nas últimas décadas. Observa-se

que, no início da década de 2000, alcançamos taxas anuais de crescimento nunca vistas.

Os dados dos últimos censos nos indicam que esse fenômeno parece já ter alcançado seu pico mas, mesmo assim, o setor apresenta ainda elevadas taxas de crescimento.

Matrículas	Público	Privado	Total	% Priv	%Cmat	% Cmap	% Cmab
1960	53,624	42,067	95,691	43.96	6.17%		
1970	210,619	214,865	425,584	50.49	16.09%	17.71%	14.66%
1980	492,232	885,054	1,377,286	64.26	12.46%	15.21%	8.86%
1990	578,625	961,455	1,540,080	62.43	1.12%	0.83%	1.63%
2000	887,026	1,807,319	2,694,245	67.08	5.75%	6.51%	4.36%
2009	1,351,168	3,764,728	5,115,896	73.59	7.38%	8.49%	4.79%
2012	1,897,376	5,140,312	7,037,688	73.04	11.22%	10.94%	11.98%
2014	1,961,002	5,867,011	7,828,013	74.95	5.47%	6.84%	1.66%
2016	2,282,521	6,116,768	8,399,289	72.82	3.58%	2.11%	7.89%
2019	2,080,146	6,523,678	8,603,824	75.82	0.81%	2.17%	-3.05%
2019/2009	54.00%	73.30%	68.20%		5.34%	5.65%	4.41%

(Fonte: MEC-INEP/SEMESP)

Legenda

Cmat - crescimento médio anual total

Cmap - crescimento médio anual do setor privado

Cmab - crescimento médio anual do setor público

Segundo dados da All Consulting, que analisa o comportamento da educação superior no Brasil e o crescimento populacional, muito mais relacionado à sua demanda reprimida do que ao avanço populacional, que vem ocorrendo a taxas bem menores do que o primeiro. Segundo o IBGE, a fecundidade no país variou entre 2004 e 2013 entre 2,13% aa e 1,64%aa, com um comportamento bastante regular de queda

gradual, sendo a maior taxa a de 2004 e a menor de 2013. No período 2009-2019, no ensino superior, a média anual de evolução das matrículas foi de 5,34%.

Não obstante, o que pretendemos examinar são alguns elementos advindos do novo arranjo organizacional a partir do referido crescimento, ocorrido na década de 2000 e que reflete no cotidiano institucional nos tempos atuais.

A racionalidade weberiana no contexto das reformas educacionais

Vamos nos apropriar para essa reflexão dos conceitos de racionalidade formal e substantiva, da teoria desenvolvida por Max Weber acerca da universidade. Nascida no campo da ética, a universidade alcança a contemporaneidade enfrentando os paradigmas do trabalho e da profissionalização a nortear seu modo de ser, se ver e se organizar. Assim, essa tradicional instituição se move do campo da ética, do conhecimento e da busca da verdade, gradualmente, para o campo da profissionalização e de uma instituição a responder as demandas da organização do trabalho no modo de produção capitalista.

E a compreensão weberiana da estrutura que se molda no funcionamento interno das organizações apoia-se em seu conceito de racionalidade, que articula formalismo e eficiência, fundamental para a formatação do *modos operandi* organizacional. Compreender a razão, enquanto fundamento de ação, foi objeto de pesquisa de diversos autores que, a partir de Weber, passam a perceber e aprofundar a análise da racionalidade inerente às práticas humanas no interior das organizações.

A partir dos estudos de Weber, dois eixos de estudo da racionalidade se abrem: o do agir-racional-voltado-a-fins (ou racionalidade formal ou econômica) e o da racionalidade substantiva. Vamos nos debruçar sobre essas duas categorias.

O conceito de racionalidade surge em sua obra a partir da compreensão dos padrões de decisão a que estão sujeitos os agentes sociais na sociedade capitalista, inerentes ao modo de urbanização da vida, à tecnicidade dos meios de transporte e de comunicação, formatando um comportamento progressivamente racional na sociedade, com o predomínio da técnica e da ação instrumental.

A tecnologia consagra a não-liberdade do homem e demonstra a impossibilidade “técnica” de ser ele autônomo e de determinar a sua própria vida. É a

submissão ao aparato técnico: comodidade de vida e produtividade do trabalho. A racionalidade da ciência e da técnica se torna uma lógica de manipulação e de dominação.

Esse fenômeno se apresenta no mundo do trabalho e nas interações sociais que se estabelecem. No primeiro, ela nada mais é do que um agir racional-com-respeito-a-fins, que é uma forma instrumental, eminentemente técnica, que justifica coerentemente procedimentos, decisões e estratégias, delineando um comportamento administrativo a partir de objetivos definidos, meios adequados e critérios de eficácia.

No centro desta forma está a ideia de precisão matemática e a lógica, como condição para se alcançar metas e resultados. Com o surgimento da relação de produção, passa-se da política para a de produção, que se legitima pela racionalidade do mercado, pela ideologia da sociedade de troca e não mais por uma ordem legítima de dominação. Ou seja, tem-se uma legitimação “de baixo para cima” e não “de cima para baixo”. Esse processo de adaptação Max Weber chama de racionalização. De “baixo para cima” surge uma pressão adaptativa permanente, com o novo modo de produção e a empresa capitalista. Ocorre uma propagação horizontal do agir racional-com-respeito-a-fins, submetendo as contexturas tradicionais às condições da racionalidade instrumental ou estratégica: rede de transportes, informação e comunicação, administração das finanças, burocracia estatal.

É a infraestrutura de uma sociedade que toma conta de todos os setores da vida, do militar ao escolar, da saúde pública e mesmo da família, no campo e na cidade, impondo subculturas que estimulam o indivíduo a passar da interação para um agir racional-com-respeito-a-fins. A essa pressão de “baixo para cima”, vem em reação uma de “cima para baixo”, pois as tradições que legitimam a dominação perdem força para o agir racional-com-respeito-a-fins. As imagens do mundo não têm mais seu poder enquanto mito, metafísica e religião pública. São transformadas em credos e éticas subjetivas, que garantem a obrigatoriedade privada das orientações valorativas modernas.

Uma vez retrabalhadas constituem-se em novas construções, configurando as ideologias modernas que substituem as legitimações tradicionais de dominação, ao se apresentarem com as pretensões da ciência moderna. Weber chamou a isto de

secularização. As ciências modernas geram um saber segundo a sua forma e não segundo a intenção subjetiva, um saber tecnicamente aproveitável. Até o fim do século XIX não havia interdependência entre ciência e técnica. A ciência moderna não contribuíra, até então, para a aceleração do desenvolvimento técnico nem para a pressão racionalizante que vem de “baixo para cima”. Sua contribuição era indireta. Neste cenário, as grandes organizações se submetem cada vez mais à estrutura do agir racional-com-respeito-a-fins. É o caso da burocracia, modo de operação da organização naquele momento. O comportamento adaptativo aparece como direção indireta por estímulos estabelecidos em setores da liberdade aparentemente subjetiva (eleições, consumo, tempo livre). Desaparece a diferença entre o agir racional-com-respeito-a-fins e a consciência do próprio homem. Esta racionalidade formal é marca determinante para a evolução da teoria das organizações, que diversos autores que sucederam Weber iriam trabalhar, seja criticando, seja complementando ou evoluindo em releitura do seu pensamento.

A partir da categoria racionalidade formal, surge outra, a substantiva, com a compreensão de que a técnica, o cálculo utilitário e o êxito econômico por si só não dão conta da realidade social mais ampla. Existem outras demandas a que temos que responder no campo ético, político, valorativo e que vão ao encontro de objetivos independentemente das regras ou regulamentos formais. Ou seja, a ação dos sujeitos é superior aos números e à tentativa de planificação do agir. Há outra racionalidade que move a sociedade, relacionada a valores e não às leis do mercado, que não mascara intenções e que enfrenta os abusos cometidos no ambiente da dominação do capital. Assim, a racionalidade substantiva seria outro atributo de julgamento ético-valorativo. A tensão constante entre essas racionalidades, sem que existam na sua forma “pura” é inevitável.

Um dos autores que desenvolve o conceito de racionalidade substantiva é Guerreiro Ramos (1981). Segundo esse autor, ela é fundada em ações voltadas às dimensões individual e grupal, abrangendo a autorrealização e a satisfação social, o princípio do entendimento ou consenso racional, o julgamento ético, a autenticidade e a autonomia. Os elementos da racionalidade substantiva são outros, em relação aos da formal. Ele considera que, mesmo tratando-se de explorações conceituais ou de “tipos ideais”, a dinâmica organizacional poderia comportar a presença tanto da racionalidade formal quando da substantiva, uma vez que o movimento institucional é

dinâmico, realizado por pessoas que se alteram, com trajetórias diferentes e valores diferentes. As questões são resolvidas de forma singular na trajetória das organizações, novos problemas ou desafios podem conduzir a contradições, a caminhos ou descaminhos.

Portanto, na abordagem de Guerreiro Ramos, não é contraditório aceitar que ambas as racionalidades, a formal e a substantiva, podem estar presentes nos processos organizacionais num dado período de tempo. Ou seja, o movimento organizacional resultaria de um jogo de forças entre o agir racional-com-respeito-a-fins e a razão substantiva, ambos em constante luta pela sua predominância. Resulta desta abordagem que, em nossa sociedade, convivem organizações que atuam na dimensão econômica fundamentadas numa lógica predominantemente utilitarista, vinculada a resultados e performance econômico-financeira e, igualmente, aquelas voltadas à esfera social, da realização humana, da satisfação pessoal, movidas por valores, ainda que, para sua continuidade institucional, tenham que adotar procedimentos burocráticos e de eficiência de recursos.

Ou seja, o modo de produção capitalista poderia gerar a sua própria negação, desencadeando organizações de resistência ou de alívio e escape ao seu duro rigor, regidas por outra lógica e cujo modo operativo deveria conformar uma tipologia diferenciada à organização burocrática resultante da sociedade científica e tecnológica. E, mesmo que a ênfase de uma organização esteja voltada ao econômico ou ao social, no seu interior e durante sua existência, tanto a motivação econômica quanto a de realização humana e social estão em permanente tensão, por mais que isso pareça silencioso ou não assumido.

A partir dessa exploração teórica, voltemos à cena da educação superior no Brasil pós-reformas da década de 1990.

3 A governança no ensino superior privado

A gestão educacional e universitária pressupõe uma múltipla competência, não encontrada no administrador de empresas do sistema capitalista, exatamente por afirmar um outro tipo organizacional. É enganoso acreditar que a formação em administração de empresas dá conta da realidade do campo educacional. A natureza e especificidades dos desafios impõem como imperativo outros atributos sem que,

eventualmente, alguns dos oriundos da teoria geral da administração sejam desprezados.

Nos tempos atuais há um estado permanente de tensão na gestão universitária fruto da ausência de capacitação específica para o cargo que dê conta da celeridade e dinamicidade, da premência por resultados, da necessidade de competência ampla e da ausência de temporalidade para construir consensos. Resulta disto uma permanência menor na gestão ao contrário de décadas passadas em que o educador, filósofo, pedagogo, teólogo permanecia por anos num mesmo cargo administrativo.

Outro aspecto importante é a dualidade entre o gestor que não é docente, mas é oriundo da administração, economia ou engenharia em relação ao docente professor, que não tem experiência administrativa. Nenhum desses está suficientemente preparado para a gestão educacional. O administrador universitário é um tipo específico que se constrói na trajetória, não vem pronto e nem tem formação específica para tal.

A aceleração das mudanças do nosso tempo, amplificadas com os reflexos da Covid-19, apresentam demandas sociais, educacionais, culturais e comportamentais que tornam a gestão educacional ainda mais complexa e o papel do gestor múltiplo, competitivo, humanista e econômico, acadêmico e administrativo, político e social, burocrático e livre pensador, fechado e aberto, singular e universal.

Em relação ao setor privado, o cenário de recentes mudanças, forte expansão e busca de consolidação, trouxe como consequências para sua governança nos dias atuais, dentre outros, alguns desafios.

- **Crescimento do número de IES**, aumentando a concorrência na disputa de matrículas via preços e descontos, sobretudo nos grandes centros urbanos. A concorrência se tornou predatória via preços e agressiva política de marketing (captação e retenção do aluno cliente). Neste sentido, quais seriam as diferenças entre o aluno educando e o aluno cliente? O primeiro, advindo de uma perspectiva de educação como conquista de cidadania, e o segundo, visto tão somente pela sua capacidade e poder aquisitivo de pagamento de anuidades e da assinatura de um contrato de prestação de serviços educacionais. Lidar com essas diferentes nuances é um desafio de governança educacional, que se impõe nessa nova racionalidade.

- **Processos de fusões e incorporações**, com o desaparecimento das pequenas IES e forte risco a instituições confessionais históricas, que mergulharam em crises profundas.
- **Surgimento dos hipermercados educacionais**: grandes grupos consolidadores com operação *multicampi* e milhares de alunos matriculados sob um projeto pedagógico padronizado, que replica cursos e matrizes curriculares de norte a sul sem contemplar especificidades e regionalidades. Graças à essa expansão, o ES se interioriza e alcança regiões geográficas não cobertas pelo setor público.
- **Fragmentação de carreiras**, oriunda do crescimento no número de cursos, transformação de habilitações e surgimento dos cursos tecnológicos de curta duração.
- **A presença de novos atores no sistema educacional**: os assessores e consultores, profissionais focados na melhoria de performance de gestão, busca de indicadores acadêmicos e econômicos, foco no negócio, na sucessão de grupos familiares, na preparação para fusão ou venda, na intermediação com órgãos públicos, captação de recursos e outros. É uma mediação entre a cultura organizacional e a de mercado, segundo Sampaio (2011p. 33).
- **A formação de sucessores**, nas IES familiares, e o recrutamento de gestores no mercado corporativo são outros elementos novos no segmento. Reitores capacitados em outros países ou com experiências em empresas multinacionais passam a ser exemplos, antes nunca vistos na administração educacional. A pergunta que fica é: bons gestores do mercado e de outros segmentos econômicos estão aptos à gestão educacional e suas especificidades?

Com a estagnação do ensino médio, o sistema passa a enfrentar um cenário de recessão, com a **oferta de vagas superior à demanda**. As taxas de crescimento do setor reduzem, segundo dados do Censo INEP, já mencionado. Surge um elemento novo, antes não tão preocupante, a **evasão**, com diferentes causas e ainda pouco pesquisada. Em alguns casos, alcança números elevados. Como esse fenômeno estaria sendo tratado pelas instituições: como problema acadêmico (desmotivação, insatisfação, inadaptação, dificuldade no ensino-aprendizagem,

dentre outros); ou financeiro (perda de receita, risco para o negócio, cliente sem capacidade financeira)?

Assim, para enfrentar riscos inerentes às incertezas, esse novo perfil de governança se caracteriza por gestão centralizada com descentralização gerencial tendo por suporte: metas, indicadores, redução de custos, busca de eficácia e da melhoria dos resultados financeiros a qualquer custo. O desafio é fazer mais com menos.

Outro aspecto a ser apontado é **o crescimento da dualidade entre o público e o privado**, presente historicamente na educação brasileira, mas que ganha musculatura maior na disputa pela representação do setor educacional na relação com o Governo, na discussão da avaliação e nos grandes debates nacionais da educação. A representação do setor se fragmenta face à presença de interesses contraditórios em debate.

Por fim, nesse sucinto destaque de preocupações para governar a instituição, vem a questão da **inclusão da classe C nas IES**. Segundo o Fórum das entidades representativas do ensino superior particular (p.12):

A classe “C” representa mais da metade da população do Brasil e, sem a mesma, o Brasil não conseguirá evoluir na expansão do ensino superior e, tampouco, conseguir atingir as metas de taxa de escolarização bruta e líquida do Plano Nacional da Educação.

A classe C passou de 16 a 21% das matrículas totais (+ 2,1 milhões de alunos) em menos de 15 anos. 70% destes acessará o ES após 4 anos de conclusão do ensino médio. Que público é este, antes excluído da educação superior no Brasil, quais demandas trará e quais as consequências da sua presença no setor? Quais ganhos teremos e, ainda, quais desafios terão de ser enfrentados?

4 Alguns conflitos advindos de uma nova racionalidade

Este movimento institucional, que se estabelece a partir das reformas traz à tona conflitos inevitáveis entre atributos antes prevalentes e os que se apresentam no novo cenário da educação superior no Brasil. Abaixo vamos sublinhar alguns desses para inspirar a reflexão do leitor que, por certo, se atento aos movimentos do campo educacional, vislumbrará tantos outros.

4.1. Vale a pena ser universidade?

Desde a gênese da universidade brasileira, tem-se por certo que essa instituição representa o mais elevado grau organizacional no ambiente acadêmico para o ensino, a pesquisa e a extensão. Ou seja, seria uma aspiração a qualquer instituição que opera no campo da educação tornar-se universidade, por decorrência de qualidade e reputação conquistada ao longo do seu trabalho. Com a recente privatização e o surgimento dos novos grupos empresariais na educação, esta não é mais uma aspiração natural. Isto porque surgem elementos de análise novos, a partir da racionalidade econômica que preside suas decisões, dentre os quais destacamos abaixo.

- **Criação dos centros universitários:** a partir da nova LDB (Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação), criou-se a figura institucional do centro universitário, uma instituição de ensino superior com menores exigências do que uma universidade. Ou seja, sob a lógica econômica, se encontrou uma alternativa de custo menor para ofertar o ensino de graduação e certificar sua realização. Como resultante desse movimento, os cursos de pós-graduação *stricto sensu* ficam, via de regra, quase restritos à universidade, uma vez que sua modelagem de baixo número de alunos por docente, exigência de professores doutores em tempo integral, dentre outros requisitos, encarecem sobremaneira sua oferta e dificultam o alcance de resultado financeiro superavitário, individualmente.

Assim, no ambiente dos centros universitários, se garantiria a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, mais flexíveis e economicamente mais rentáveis, para o que não seria necessário ser universidade para conferir tal certificação. Na mesma esteira de raciocínio, extensão e pesquisa são demandas de uma universidade e não do centro universitário. Projetos de extensão e de pesquisa requerem recursos específicos, parcerias e agências de fomento, uma vez que, no setor privado, não se pode imaginar que, num cenário altamente competitivo, o aluno da graduação suporte o pagamento de uma anuidade capaz de cobrir esses custos, eventualmente para além da sua formação direta. Isto é sumamente questionável, mas tem prevalecido nessa nova racionalidade.

- **A educação 1.0 como premissa:** o crescimento do setor privado lucrativo colocou como atributo de competitividade no campo a oferta de cursos simplificados, carga horária mínima, condição docente básica e mensalidades acessíveis. E mais recentemente, cursos não necessariamente presenciais, mas a distância ou híbridos e de curta duração (tecnológicos).

A esse respeito, vejamos a constatação de Sampaio:

Tornar-se uma universidade parece não mais constar do plano de metas do setor privado (...). Mas se o número de universidades privadas mantém-se inalterado, o de estabelecimentos privados mais do que dobrou de 2000 a 2008, passando de 1004 para 2016. As instituições privadas representam hoje 90% do total de estabelecimentos de ensino superior privado no País. (SAMPAIO, p.36)

Isto posto, uma indagação que fica é: ser universidade seria uma tendência apenas para as instituições públicas? Se as políticas públicas favorecem, de algum modo, o não ser universidade, para aonde vamos no setor privado? O que isto significa como tendência para o campo da educação superior brasileira?

4.2. Gasta-se muito ou pouco com educação?

O relatório produzido pelo Banco Mundial em 2017 põe em debate essa questão, a partir da comparação do gasto por aluno em relação ao PIB do país com outros países. Para o banco, a partir de experiências de alguns municípios brasileiros e de outros países, seria possível assegurar melhoria na qualidade educacional com melhor eficiência nos gastos. O Banco Mundial chega a essa conclusão ao analisar o desempenho da educação em diferentes municípios da federação, e por constatar que alguns desses alcançam ótimos resultados com gastos menores por aluno do que outros municípios até mais ricos.

Nelson Amaral, um dos estudiosos do financiamento da educação no Brasil com recursos públicos, ao analisar o aporte de recursos à educação no período de 1995 nos adverte:

(...) a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE (2014-2024) (AMARAL, 2016, p.24).

Ou seja, as metas definidas pelo PNE estão comprometidas diretamente pelo aporte insuficiente de recursos orçamentários do fundo público. Isto graças ao contingenciamento de recursos definido à área social como parte das medidas de combate ao déficit fiscal do país.

Outro entendimento que ronda discussões em diferentes esferas é o de que se foi possível a expansão do sistema educacional brasileiro pela via do setor privado e, portanto, às expensas dos recursos não públicos, dentro da lógica do Estado desertor (Aguilar, 2000), não seria necessário gastar mais do que já se gasta com educação. O mercado daria conta do atendimento às novas demandas com satisfação de uma qualidade mínima a ser requerida. Ao governo caberia o papel avaliador e regulador.

Essa tese vai de encontro aos preceitos constitucionais da Constituição Federal de 1988, que avançou no entendimento de cidadania de que a educação é parte dessas conquistas sociais, e que teria chegado a hora de assegurar a todo o povo brasileiro o seu acesso.

Fato é que não tendo alcançado ainda nem 20% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior, constata-se um processo de afunilamento e gradual exclusão da escola, por diferentes motivos e em diferentes momentos da formação, o que não contribui para o avanço da educação como atributo fundamental para a efetividade da cidadania.

Aliado a isto, a extensão territorial do Brasil, suas diversidades, condições precárias da educação pública em escolas longínquas e ribeirinhas, o trabalho infantil informal, enfim, diversas deficiências históricas não sanadas formam uma pauta que não se equaciona na trajetória educacional, que antecede o ensino superior.

A pandemia vivenciada a partir de 2020 nos demonstra as dificuldades desse cenário, a começar pelo simples acesso à Internet, pelo aluno e pela escola, condição preliminar para a sua qualidade nesse tempo, dentre outros problemas enfrentados em um ano escolar tão conturbado. Um dos primeiros indicadores dessas dificuldades

foi o crescimento da taxa de abstenção na prova do ENEM que saltou de 37,7% em 2009 (ano com maior taxa até então) para 51,5% em 2020, segundo O Globo.

A partir do agravamento do cenário econômico nacional com a referida pandemia, a questão fiscal brasileira se torna agudizada e a pressão por reformas e desoneração dos recursos públicos é inevitável, não somente na educação, mas em diferentes áreas do atendimento social com recursos públicos.

Este cenário fortalece pautas que tenham convergência à redução do gasto público em educação. No caso do ensino superior, isto ainda se agudiza com a recente aprovação da nova Lei do FUNDEB (Lei 14.113 de 25/12/2020) que aumenta gradualmente, nos próximos anos, o aporte de recursos públicos à educação básica. Ou seja, no caso de contingenciamento futuro, a pressão maior tende a ocorrer em outras áreas, como o ensino superior e na expansão e investimentos para o sistema.

Em síntese, pode-se concluir, a partir de tudo isto, que não se tem nenhuma evidência da disposição política e/ou possibilidade concreta de se aumentar recursos públicos à educação superior nos próximos anos.

4.3. Foco em resultados econômicos ou acadêmicos?

A Universidade brasileira é uma experiência relativamente recente. Acaba de completar seus 100 anos; a primeira surgiu em 1920, a Universidade do Rio de Janeiro, enquanto na Europa temos universidades com mais de 700 anos. Ou seja, no que se refere à qualidade acadêmica, expansão do sistema (num país com dimensões continentais), financiamento e acesso aos jovens, há muito a ser feito.

Do ponto de vista acadêmico, com os parâmetros do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, igualmente recente, há muito a se avançar para se afirmar que o Brasil tem uma universidade com qualidade acadêmica que possa ser reconhecida internacionalmente. Os resultados auferidos nos *rankings* internacionais até aqui dão conta dessa realidade e do tamanho desse desafio.

Os indicadores resultantes do SINAES apontam um desempenho muito bom de poucas instituições, predominantemente públicas. Nessas instituições os desafios orçamentários e de autonomia financeira são pauta permanente de discussão entre reitores e autoridades governamentais. As discussões orçamentárias, tentativas

governamentais de contingenciamento de verbas e busca de otimização dos recursos existentes, tem sido considerado por esse segmento como a tentativa de impor uma nova forma de gerenciamento à universidade brasileira, pautada nos paradigmas da racionalidade econômica. Disto resultam limites à infraestrutura, ao quadro de pessoal, à pesquisa e pós-graduação, dentre tantas demandas a apontar na direção da desejada qualidade. Tudo isto sem mencionar conflitos políticos e as diferentes visões de universidade entre os atores de parte a parte.

Em relação ao setor privado, sob a tutela da empresa educacional, o foco maior tem sido a obtenção de escala e resultados econômicos. A busca do atendimento em massa otimiza o custo fixo, a entrada em locais estratégicos, a oferta de cursos compatíveis aos interesses do mercado de trabalho e a acirrada competitividade entre as instituições, por vezes oferecendo cursos semelhantes em locais próximos, disputando o aluno-cliente a partir de valores de mensalidades, tudo isto aponta em direção diferente do anseio por uma universidade genuinamente brasileira, de qualidade e que possa incluir uma população cujas origens históricas não contemplavam o sonho do diploma universitário.

Novamente, a racionalidade dos tempos atuais põe em conflito o questionamento acerca de quais resultados devem ser focalizados: os de natureza econômica ou aqueles voltados à qualidade acadêmica?

Não se deve aqui ignorar o papel de um outro tipo organizacional histórico na educação brasileira, o da instituição confessional e/ou comunitária, que surgiu na gênese da universidade brasileira em paralelo às federais e que, com esforço e mérito por inegável contribuição ofertada, alcançou, em diferentes experiências, reconhecimento junto às comunidades onde se inseriram. Este tipo, via de regra, tem buscado o equilíbrio entre o acadêmico e o administrativo-financeiro, uma vez que por se manter desde sua origem com recursos predominantes do seu alunado, tem nessa equação uma condição de existência e permanência. E não pode pressentir da qualidade, pois tende a ser uma opção à universidade pública. Ainda em relação às confessionais e comunitária, vale dizer que

Assim, a universidade confessional tem de enfrentar a superação do modelo de universidade inicialmente implantado no Brasil em meados do século XX para um novo modelo de universidade, emergente nesse início de século XXI, algo em construção, não consolidado ainda. Se a universidade constitui, por si mesma, uma concepção primordial e

tradicional do seu papel e que ainda conserva estrutura e dinâmica eventualmente próxima dos elementos constitutivos dos seus primeiros séculos de existência, por outro lado, não há como negar as novas dinâmicas e os valores modernos e pós-modernos presentes no nosso tempo. Em sua trajetória fundem-se valores do passado e do presente. (TAVARES, 2012, p.155).

Enfim, este é um cenário que se coloca para as instituições, conforme sua natureza econômica e que, de algum modo, afeta seu cotidiano, prioridades e modo de gestão a intervir sobre o fazer acadêmico.

4.4. Educação: direito ou serviço? Aluno: cliente ou educando? Professor: educador ou operador da educação?

Algumas posições que se apresentam a partir das reformas aqui lembradas trazem à tona questões aparentemente inconciliáveis, a partir de matrizes diametralmente opostas. E então surge uma ressignificação de papéis dos atores presentes na educação: o aluno, o professor, o gestor, dentre outros.

A primeira refere-se ao princípio constitucional exarado no Artigo 205 da Constituição Federal:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Se a educação é um direito de todos e dever do Estado, é um pressuposto de cidadania o acesso ao direito para o seu exercício. Se será gratuita ou não, trata-se de um outro desdobramento. Todavia, o fato é que como direito deve estar disponível para ser acessado em qualquer lugar e a qualquer momento. E, ainda, não se deve ater tão somente à capacitação para o mundo do trabalho, mas igualmente ao exercício da cidadania e à vida social plena.

Se a educação é um serviço, como qualquer outro no sistema capitalista, ela deve ser disponibilizada para venda mediante lei de oferta e procura. Se há demanda e um capitalista interessado em sua exploração, ela será ofertada a valores de mercado. O aluno, nesse caso, cliente, demandará o serviço e por esse pagará o valor devido, regido sobre os princípios e regras do consumidor, tal como ocorre com outros serviços: transportes, contábeis, jurídicos e outros. E como cliente, consome-se o que

se tem no mercado, sem questionamentos e participação na definição do produto/serviço. Insatisfeito, o cliente busca outro fornecedor. A escola empresarial lucrativa estaria nessa modelagem sem admitir como algo rico e oportuno a participação dos diferentes atores na definição do que constitui o fazer educacional: o conteúdo do ensino, a metodologia, a avaliação, as condições de infraestrutura, a necessária pauta de investimentos e os pleitos para melhoria na qualidade do ensino.

O professor seria um repetidor de conteúdos formatados num *standard* e não um educador com forte abordagem acadêmico-científica. E a crítica, o estabelecimento do contraditório no ensino, pesquisa e extensão não seriam “boas práticas”. E se o professor é um operador do ensino, a partir dos conteúdos definidos por terceiros, seu perfil se simplifica, sua condição docente se precariza e sua remuneração apresenta forte declínio. O processo educacional se transforma numa linha de produção e difusão de conhecimentos mínimos para uma formação estreita, que não prepara para a vida na sua inteireza, mas talvez para a inserção no mercado de trabalho, a repetir o modo de produção e exploração do sistema vigente.

Na própria instituição pública, o professor vem sendo impingido a adotar uma outra racionalidade, espremido entre as exigências do produtivismo acadêmico e pressionado a resultados de projetos, prazos, turmas e número de alunos cada vez maiores, horários apertados por ter de trabalhar em mais de uma instituição a fim de obter mínimas condições de vida. O stress na atividade docente é evidente, inclusive e por vezes, tendo de enfrentar situações inusitadas de assédio e outras formas de violência no ambiente educacional.

5 Considerações finais

Como resultante desse processo, a educação superior é permeada pelos extremos dessas duas racionalidades, a substantiva e a econômica e, enquanto em movimento permanente de mudança rumo a cenários híbridos, entre um e outro paradigma, no esforço sobrevivente de articular o possível da primeira com o inevitável da segunda.

Esse movimento, por vezes, é como um cabo de força, em que uns tentam mover para um lado e outros para o outro, e o cabo se posiciona, ora mais à direita, ora mais à esquerda. De um lado, quase que como tipo ideal, teríamos a gestão

democrática, a buscar participação do educando, educador na garantia da educação como direito para todos, ou pelo menos, nessa direção caminhando e, de outro lado, a governança corporativa, que aplica os paradigmas da administração de empresas para a instituição, como se semelhantes fossem, a obter os melhores resultados econômicos e a realizar o mais com menos, apregoado pelos administradores de empresa, garantindo ao aluno cliente a satisfação com o serviço ou o dinheiro de volta.

Não se trata, portanto, de se estabelecer, de forma maniqueísta, mocinhos e vilões ou padrões puros de instituições de ensino. O que se pretendeu neste estudo, foi trazer à tona diferentes aspectos que caracterizaram o processo da reforma, que, ao apontar o caminho do mercado, resultou em diferentes processos, que não foram igualmente vividos ou experimentados da mesma forma pelas diferentes instituições estudadas.

Entretanto, em meio a tudo isto, não se pode negar que as universidades empresariais se tornaram o setor responsável pela maior oferta de vagas do ensino superior brasileiro. Após as reformas da década de 1990 e, em face de sua expansão, um público novo passou a ter acesso ao ensino superior no Brasil, o que, até então, nem a universidade pública nem a confessional alcançaram.

Ou seja, temos pontos favoráveis nesse processo de mudanças que vem ocorrendo, mas não se deve descuidar daquilo que não serve ao país e a uma educação, que possa desenvolver a sua gente em todas as dimensões da vida em sociedade, o que inclui preparar para o desenvolvimento e competitividade internacional, cada vez mais exigentes e acirrados.

Referências

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado Desertor: Brasil – Argentina nos anos de 1982-1992.** Campinas-SP: FE/UNICAMP, 2000.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 04 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 04 jan. 2021.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR. **As aspirações da classe “c” em relação ao ensino superior.** Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/aspiracoes_classe_c.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 04 jan. 2021.

O GLOBO. **Enem com abstenção recorde de 52% não pode ser considerado sucesso.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/enem-com-abstencao-recorde-de-52-nao-pode-ser-considerado-sucesso-24847342>. Acesso em: 28 jan. 2021.

RAMOS, Guerreiro. **A nova ciência das organizações – uma re-conceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: FGV, 1981.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações.** Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>. Acesso em: 28 jan. 2021.

TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. **As universidades confessionais brasileiras e as reformas da educação superior da década de 1990**. São Carlos: UFSCar, 2012. 260 f.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1999.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 1982.