

ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: MERCADO, REGULAÇÃO E ESTRATÉGIAS

*André Sathler Guimarães**

*Diretor da Faculdade de
Gestão e Negócios – Unimep.
Piracicaba – SP [Brasil]
asathler@unimep.br

*Valdemir Pires***

**Professor e pesquisador do
Departamento de Admi-
nistração Pública – Unesp.
Araraquara – SP [Brasil]
vapires@fclar.unesp.br

Neste artigo, parte-se dos conceitos da escola estratégica de posicionamento, com ênfase nas noções de estrutura da indústria, para situar e analisar o ensino superior na atualidade. Para isso, traça-se um panorama competitivo do setor, em que se demonstram as forças competitivas nele presentes, como o influenciam e de que forma estão causando sua mudança. Conclui analisando o papel, a atuação e os limites do Ministério da Educação e Cultura (MEC) diante da atual configuração do setor.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino superior. Estratégia competitiva. Posicionamento.

1 Introdução

A provisão de ensino superior no Brasil é, atualmente, assegurada por instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas, com predomínio das últimas (Tabela 1).

Tabela 1: Ensino superior no Brasil em 2005, conforme a natureza (pública ou privada)

	Pública		Privada		Total
IES	231	(10,7%)	1.934	(89,3%)	2.165
Funções docentes	104.119	(34,0%)	201.841	(66,0%)	305.960
Cursos de graduação	6.191	(30,3%)	14.216	(69,7%)	20.407
Ingressantes	331.365	(19,7%)	1.346.723	(80,3%)	1.678.088
Matriculados*	1.192.189	(26,8%)	3.260.967	(73,2%)	4.453.156
Concluintes	195.554	(27,2%)	522.304	(72,8%)	717.858

Obs.: *em junho de 2005.

Fonte: Os autores, com base em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2006).

Enquanto as instituições públicas são mantidas com recursos governamentais (com pequenos e esporádicos reforços de outras fontes, atualmente incentivadas, mas, muitas vezes, questionadas e de difícil estabelecimento), as instituições privadas são sustentadas, majoritariamente, pelas anuidades pagas pelos alunos em parcelas mensais.

No setor privado do ensino superior, a partir do final dos anos 1990, começou a forte competição entre os ofertantes, com impacto negativo acelerado sobre os preços, em razão de o número de vagas disponíveis ter superado, e muito, a demanda efetiva, seja pelo aumento de oferta das instituições

estabelecidas, seja pela chegada de novos ofertantes ao mercado, ou ainda pela diminuição do ritmo de crescimento do número de egressos do ensino médio (assim como o poder de compra de suas famílias). A competição estabelecida – “canibalizante”, segundo alguns analistas – não se tem revelado benéfica às instituições que primam pela seriedade educacional nem aos alunos, pois, na maioria dos casos, resulta na redução de custos, com impacto negativo sobre a qualidade do ensino proporcionado.

Nesse contexto, cada vez mais as faculdades, centros universitários e universidades particulares se vêem forçadas a adotar uma gestão financeiramente racional e mercantilmente orientada, muito semelhante à de qualquer outro tipo de negócio, sob pena de gerar déficits, acumular dívidas e mesmo, em última instância, de ir à bancarrota. Essa circunstância, somada a essas restrições, indica a relevância, para os gestores do ensino superior privado, da discussão econômica sobre estrutura de mercado, regulação e estratégias de competição.

Não é intenção esgotar o assunto neste artigo, mas, sim, desenvolver, panoramicamente, alguns aspectos relevantes nesse campo temático, com o objetivo de lançar alguma luz sobre o debate que se vem travando na sociedade, com forte predomínio, do ponto de vista governamental, sobre a reforma universitária, incluindo as formas de financiamento do sistema de ensino superior no país.

2 Estratégia e posicionamento no mercado de ensino superior

Num segmento econômico como o do ensino superior, a regulação governamental é essencial para assegurar, simultaneamente, um mínimo de qualidade ao produto (dada a assimetria de informações entre os agentes e a existência de objetivos coletivos que a “semimercadoria”¹ ensino envolve) e

1 Semimercadoria é todo produto transacionado no semimercado: um campo de realização de trocas que é, ao mesmo tempo, mercantil (baseado no sistema de preços) e politicamente regulado (sendo as normas decididas pelos poderes Legislativo e Executivo e, em alguns casos, por agências reguladoras independentes) (LE GRAND; BARTLETT, 1993).

preços que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis aos demandantes e suficientemente altos para cobrir custos e gerar uma taxa de lucro aceitável para os investidores.

No que diz respeito à solvência e à lucratividade das empresas existentes e à atração de novas para suprir a demanda crescente, evitando a concentração e suas conseqüências monopolistas indesejáveis, a regulação deve levar em conta a lógica competitiva geral a que estão submetidas as empresas (pouco interessando aqui a figura jurídica de que se revestem – com fins lucrativos, particulares, filantrópicas etc.) e as estratégias específicas que podem adotar para garantir um posicionamento que assegure resultados financeiros positivos.

Porter (1986, 1989, 1999a, 1999b, 1999c) é considerado um dos principais autores da escola que entende estratégia como uma questão de posicionamento. A proposta teórica da escola de posicionamento é a compreensão do setor econômico, numa tentativa de enxergar a empresa e seu ambiente, buscando, como objetivo estratégico, o melhor ajustamento possível entre ambos. Porter (1986) considera que a estrutura de um setor econômico é moldada por cinco forças básicas: rivalidade dos concorrentes, ameaça de entrada, poder de negociação do cliente, do fornecedor e ameaça dos substitutos. A interação dessas forças determina a atratividade e a rentabilidade de um setor que, em conseqüência, constituem elementos de suma importância para a formulação da estratégia.

As cinco forças estruturais mencionadas afetam a rentabilidade do setor econômico e influenciam os preços, os custos e o investimento necessário das empresas interessadas ou atuantes no ramo. Esses são os elementos que, articulados, vão determinar o retorno do investimento. Day e Reibstein (1999) apresentam a interação dessas forças num diagrama triangular, cujos lados representam as principais vertentes ambientais (Figura 1).

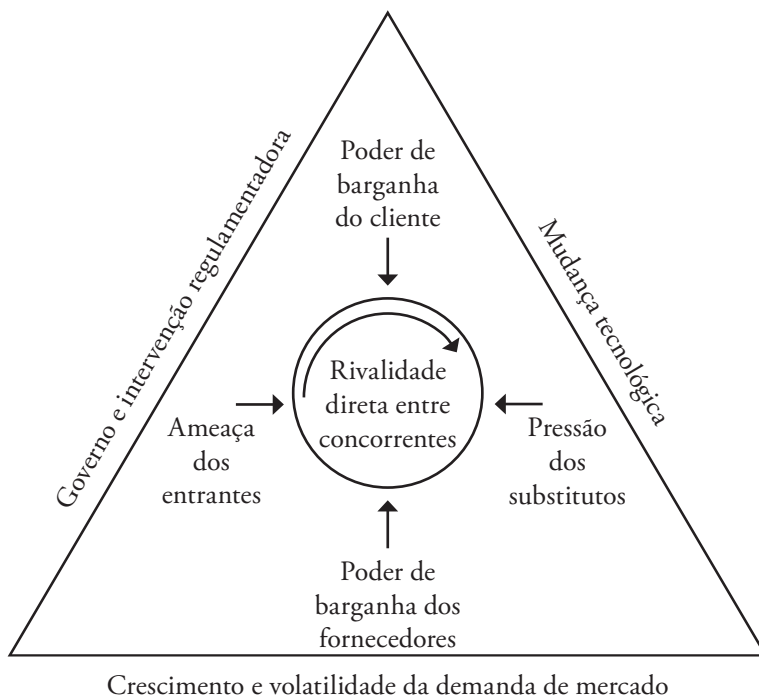


Figura 1: A interação das cinco forças estruturais que moldam a indústria

Fonte: Day e Reibstein (1999, p. 47).

Os entrantes em um setor agregam a ele novas capacidades, desejo de ganhar participação no mercado e, em geral, recursos substanciais. A ameaça de entrada, por sua vez, está diretamente relacionada à existência de barreiras à entrada, tais como as economias de escala, as diferenças de produtos patenteados, a identidade de marca, os custos de mudança, as exigências de capital, o acesso à distribuição, as vantagens de custo absoluto (curva de aprendiza-

gem, acesso a insumos necessários, projeto de produtos de baixo custo), a política governamental e a retaliação esperada.

No caso do ensino superior, sempre houve uma barreira à entrada clássica, de natureza política: a necessidade de autorização governamental. Nas duas últimas décadas, contudo, houve uma mudança fundamental nessa dimensão. A Constituição Federal de 1988 gravou, em seu artigo 209, que “o ensino é livre à iniciativa privada”, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e que haja autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Posteriormente, a Lei 9.394 (BRASIL, 1996) – ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – pautou-se por uma maior flexibilidade quanto às possibilidades de atuação no ensino superior, seja pela abertura de novas tipologias institucionais (como os centros universitários), seja pela previsão de novas modalidades de cursos superiores, como os seqüenciais.

O fato é que o processo de solicitação de autorização de novas instituições e cursos superiores ao Ministério de Educação (MEC) se tornou quase um procedimento cartorial, no qual é verificado, primordialmente, o cumprimento de um *check list* definido pelo MEC, a ser comprovado por ocasião das visitas das comissões de especialistas. Em que pese o esforço do MEC em informatizar a tramitação dos processos e em profissionalizar a condução das visitas, inclusive com um substancial movimento de capacitação de avaliadores, a realidade é que, praticamente, todas as solicitações são atendidas, com exceção de alguns casos em que os conselhos profissionais são mais fortes e atuantes, principalmente os de Direito e Medicina. Além disso, tem-se a situação das universidades e dos centros universitários, que mantiveram autonomia para criação de cursos, sem necessidade de prévia autorização do Ministério (exceto para alguns poucos casos específicos). A situação dos centros universitários é, particularmente, significativa, uma vez que ganharam essas prerrogativas de autonomia sem terem de aportar as mesmas contrapartidas institucionais exigidas das universidades.

Tendo em vista o crescimento da demanda ao longo das décadas de 1980 e 1990, as barreiras de entrada relacionadas à escala também perderam força. Conjugado o aumento do número de demandantes à insistência das instituições já instaladas em manter patamares elevados de preços, pode-se dizer que, na verdade, houve um grande incentivo à entrada de novos competidores no setor de ensino superior, ansiosos por desfrutar de altas taxas de rentabilidade.

A extensão do poder do cliente depende da credibilidade, de sua alavancagem de barganha e de sua sensibilidade ao preço. Seu poder de negociação torna-se maior quando há concentração de compradores versus concentração de empresas, grandes volumes, custos decorrentes de mudança do comprador em relação aos gerados pela mudança da empresa, informação disponível aos demandantes, possibilidade de integração para trás e produtos substitutos. A sensibilidade ao preço é uma medida da importância que os preços baixos têm para o cliente e, portanto, da intensidade de suas exigências de concessões. Além disso, depende da relação entre preço e compras totais, das diferenças existentes entre produtos, da identidade de marca, do impacto sobre a qualidade e o desempenho, dos lucros do comprador e dos incentivos dos tomadores de decisão.

No caso do ensino superior, houve um movimento claro de aumento de oferta, marcado pela entrada de novas instituições e também pelo oferecimento de vagas adicionais pelas instituições já existentes. O vestibular, tradicionalmente difícil e seletivo, tornou-se, na realidade quase absoluta das instituições privadas, mera barreira ao completo analfabetismo. Os alunos-clientes passaram a dispor de uma grande possibilidade de escolha inicial, bem como de alternativas de transferência entre instituições. Os demandantes também têm acesso a mais informações sobre as instituições, tendo em vista determinação legal para publicidade das condições de oferta, como a exigência de divulgação, pela internet, de um amplo e detalhado catálogo institucional. Outro fator que favorece os alunos é a legislação sobre mensalidades escolares,

que impede que as instituições adotem práticas mais agressivas de cobrança e de suspensão dos serviços (uma vez matriculado, o aluno pode permanecer inadimplente e freqüentando as aulas por um semestre inteiro – e até um ano, no caso das escolas que operam com regime anual).

Em termos demográficos, verifica-se nítida mudança no perfil da população brasileira. O impacto de redução na faixa etária de 19 a 24 anos começa a ser sentido e deverá aumentar nos próximos cinco anos, o que significa uma queda da demanda espontânea por educação superior. Entretanto, essa tendência precisa ser contrabalançada por alguns aspectos, como o fato de a redução nessa faixa etária ter sido menor nas regiões metropolitanas e de haver maior procura pela educação, inclusive como suposto caminho para a ascensão social.

Quanto ao perfil de renda dos demandantes de ensino superior, houve mudanças significativas nas últimas décadas. Os dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) 2004 revelam que, praticamente, a metade dos ingressantes (49,5%), nas 13 áreas submetidas ao Enade, vem de famílias com renda de três a dez salários mínimos. Portanto, a expansão quantitativa das matrículas no ensino superior também é resultado de um aumento da demanda social e da necessidade de suprir um público mais diversificado (Tabela 2).

Conjugados os aspectos demográficos com os econômicos, percebe-se que ainda há espaço para crescimento quantitativo das instituições educacionais, porém elas precisarão lidar com um público de menor poder aquisitivo e desejoso de opções diferenciadas de formação. Mais opções de oferta, menor demanda e cláusulas especiais de proteção são elementos que, na atualidade, põem o cliente do ensino superior em uma posição privilegiada em relação às IESs, com a agravante de que muitos ainda visam apenas ao diploma (certificação), na ilusão de que a ascensão social depende, exclusivamente, de chancela universitária, e não de conhecimentos, habilidades e, hoje, da capacidade própria de aprendizado. Esses demandantes desinfor-

Tabela 2: Faixa de renda familiar de ingressantes e concluintes (Enade, Brasil, 2004)

Renda familiar	Ingressantes (%)	Concluintes (%)
Até 3 salários-mínimos	24,4	17,6
De 3 a 10 salários-mínimos	49,5	46,9
De 11 a 20 salários-mínimos	16,4	21,3
De 21 a 30 salários-mínimos	5,9	8,3
Mais de 30 salários-mínimos	3,8	5,8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2005).

mados empurram para baixo os preços, atraindo ofertantes oportunistas, dispostos a disponibilizar produtos de custo muito baixo, uma vez que prescindem do mínimo de qualidade desejável nos cursos universitários (infra-estrutura, qualificação docente etc.).

O poder dos fornecedores é determinado por sua capacidade de resistir ao poder de barganha de seus clientes e aumentar sua fatia no mercado. Ele depende da diferenciação de insumos, dos custos de mudança dos fornecedores e das empresas na indústria, do impacto desses insumos sobre custo ou diferenciação, da presença de insumos substitutos, da concentração de fornecedores, da importância do volume para o fornecedor, do custo relativo das compras totais na indústria e da ameaça de integração para fazer frente à ameaça de integração para trás pelas empresas na indústria. As opções da empresa em relação aos fornecedores ou aos grupos de compradores devem ser encaradas como decisões estratégicas. Descobrendo fornecedores ou compradores que disponham do menor poder de afetá-las negativamente, as empresas tornam-se capazes de melhorar sua posição estratégica.

No caso do ensino superior, os fornecedores de insumos, por serem difusos, não representam fator tão significativo, estando as escolas em posição favorável. No entanto, há espaço para avançar mais, conforme demonstrado

por iniciativas de algumas instituições vinculadas às redes (como as confessionais, por exemplo) de promover compras conjuntas para aumentar o poder de barganha perante fornecedores. Porém, em alguns casos, como no fornecimento de sistemas de informação, pode ocorrer o efeito de aprisionamento, dadas as dificuldades de migração de um sistema para outro e a incompatibilidade de bases de dados com custos de mudança.

Considerando-se, entretanto, os docentes como “fornecedores” de serviços para as instituições, há que se refletir estrategicamente sobre o relacionamento com eles, uma vez que a folha de pagamento docente representa, em geral, o principal item de despesa para as IESs. Tradicionalmente, os docentes são bem organizados e mantêm sindicatos combativos e profissionalizados, tendo conseguido importantes conquistas ao longo dos anos. Em que pese a melhoria das condições de trabalho do docente, essas conquistas representam fonte adicional de despesa para as instituições bem como um grau elevado de inflexibilidade no tocante a possíveis reduções de custo. Não obstante esse quadro de atuação sindical incisiva vem-se alterando nos últimos anos, devido à redução do poder de barganha dos grupos combativos, em face das mudanças no mercado de trabalho docente, decorrentes da queda na demanda por professores com o fechamento de cursos, e em razão da superoferta de titulados (mestres e doutores²), originada de egressos de programas de pós-graduação e de aposentados de universidades públicas.

A existência de produtos aceitáveis e disponíveis que desempenham as mesmas funções ou oferecem os mesmos benefícios (produtos substitutos) limita os preços médios que podem ser cobrados e o montante de valor que pode ser criado. Quanto mais atrativa for a opção preço-desempenho oferecida pelos produtos substitutos, mais rígidos serão os limites impostos ao potencial de lucro do setor. São determinantes da ameaça de substituição o desempenho do preço relativo dos substitutos, os custos de mudança e a propensão do comprador para o consumo. Porter (1999c) afirma que os produtos substitutos que exigem maior atenção, do ponto de vista estratégico, são aque-

2 O Brasil já atingiu a meta de formar 10 mil doutores por ano.

les que estão sujeitos a tendências que melhoram sua opção excludente preço-desempenho em relação aos produtos do setor, ou os que são produzidos por setores de alta rentabilidade.

Os participantes tradicionais do setor de ensino superior desprezaram, durante muito tempo, a noção dos produtos substitutos. Todavia, em virtude das novas configurações da etapa informacional da sociedade, com a explosão de novos conhecimentos e acessibilidade instantânea, e quase plena, via Internet, muitas mudanças têm ocorrido nesse campo. Por parte das empresas contratantes dos egressos do ensino superior, também houve alterações nas modalidades de seleção e exigências de requisitos, passando-se a valorizar características e perfis não exclusivamente formados pelas IESs.

Um produto substituto óbvio, porém ignorado, é o autodidatismo. Com os recursos da rede mundial de informações, uma quantidade bem maior de pessoas tem acesso a conhecimentos e processos de formação por conta própria. Instituições de renome internacional, como o Massachusetts Institute of Technology (MIT), disponibilizam todo o conteúdo de seus cursos, gratuitamente, na rede, para qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo em que seja possível acessar a Internet. Outro produto que ganhou muita força nos últimos anos são as universidades corporativas. As empresas, inclusive por evidenciarem lacunas na formação de seus quadros sem conseguir (em alguns casos, nem tentaram) aprofundar o diálogo com as IESs, formataram alternativas próprias de formação, altamente específicas e direcionadas. Como mais um exemplo de produto substituto, destaquem-se os cursos livres, ou cursos que independem de uma aprovação formal do Ministério da Educação. Escolas de idiomas, artes marciais, informática etc. proliferam numa velocidade espantosa, oferecendo miríades de “produtos” – cursos que não deixam de competir com os “produtos” tradicionais das instituições de ensino superior.

A rivalidade entre os concorrentes assume, usualmente, a forma de manobra pelo posicionamento. Esse tipo de disputa está relacionada com vários fatores, tais como o crescimento da indústria, a relação entre custos fixos (ou

de armazenamento) e valor adicionado, o excesso crônico de capacidade, a diferença de produtos, a identidade de marca, os custos de mudança, a concentração e equilíbrio, a complexidade informacional, a diversidade de concorrentes, os interesses empresariais e a existência de barreiras de saída.

A expansão das instituições de ensino superior foi dramática, configurando-se, na atualidade, um quadro de hiperconcorrência. O excesso de oferta tem levado as instituições a adotar práticas predatórias e, até mesmo, autofágicas. Nos dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso, o número de instituições de ensino superior privadas cresceu 111%. De 2002 a 2004, o crescimento do setor foi de 25% (contra apenas 12% no setor das IESs públicas). Os dados também mostram uma grande expansão de cursos, tendo sido abertos 2.054 novos cursos em 2003, sendo 1.643 em instituições privadas. Isso significa que, nesse ano, no Brasil, surgiram 5,6 novos cursos de graduação por dia, sendo 4,5 no setor privado³. Pela primeira vez na história, em 2003, o número de vagas na educação superior foi maior que o de concluintes do ensino médio. Mesmo assim, o número de candidatos à educação superior (4,9 milhões) foi mais que o dobro do número de vagas e várias vezes maior que o de ingressantes (1,2 milhão).

O projeto de reforma do ensino superior, em tramitação, tem sinalizado para um maior controle da expansão do setor privado no futuro. Em termos do que já existe, é de se esperar um ajuste nos próximos anos que, muito provavelmente, se dará pelo lado da oferta, uma vez que os indicadores demográficos já apontam para queda da demanda. Devem ocorrer, a médio prazo, fechamento de instituições, fusões e aquisições, como reflexo dessa situação e como resultado do acirramento da rivalidade entre os participantes do setor. Podem ocorrer também, como já verificado em outros setores industriais, alianças estratégicas, incluindo parcerias internacionais.

³ Os dados disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre a quantidade de cursos ainda não estão atualizados para o ano de 2004.

3 Ensino superior: estratégia como caminho evolutivo

As estruturas da indústria estão em contínua transformação, em resposta às mudanças nas necessidades dos compradores, a inovações de produto e processo, flutuações cambiais e de custo, ou seja, elementos que afetam o equilíbrio competitivo. As forças estruturais que moldam a indústria modificam-se com o tempo, definindo, conseqüentemente, sua evolução. As indústrias evoluem com base no movimento das forças que pressiona ou incentiva as mudanças, impelindo processos evolutivos que podem aumentar ou diminuir seus atrativos básicos. Conforme explorado no tópico anterior, o setor de ensino superior tem vivenciado transformações em todas as forças estruturais que o configuram. Os participantes desse setor que desejam nele permanecer com sucesso necessitam pensar e desenvolver estratégias que gerem, efetivamente, vantagens competitivas sustentáveis.

Toda indústria tem uma estrutura inicial, resultante da combinação de suas características econômicas e técnicas básicas, das habilidades e recursos das empresas pioneiras e das restrições iniciais com que se deparam. Os processos evolutivos conduzem a indústria a sua estrutura potencial. A partir da tecnologia fundamental, das características do produto e da natureza dos compradores iniciais e potenciais, existe uma diversidade de estruturas potenciais que a indústria poderá atingir, dependendo de sua direção e sucesso em P&D, do marketing e do processo produtivo, entre outros, conforme argumenta Bacic (1998).

As mudanças nos elementos da estrutura industrial podem ocorrer por diversos fatores. Alguns estão relacionados à estratégia individual de uma das empresas participantes da indústria, e outros dependem de ações coletivas dos concorrentes. Há também fatores causados por agentes externos que transacionam com a indústria, além das mudanças no ambiente, que, embora independam das empresas, acabam por afetá-las.

Bacic (1998) alega que os fatores que impulsionam a evolução da indústria têm origens diversas. Algumas mudanças ocorrem a longo prazo, tais como crescimento das empresas participantes, relação com os consumidores, surgimento ou erupção de barreiras à entrada, mudanças nas condições de operação, aparecimento de ameaças de produtos substitutos, alterações nas políticas governamentais, mudanças dos participantes (entradas e saídas), adoção de novos produtos e processos (em razão das inovações). O crescimento é afetado por mudanças nas tendências demográficas, nas necessidades sociais, na posição de produtos substitutos e complementares, na natureza do produto etc. A relação com os clientes é alterada quando a indústria aborda novos grupos de consumidores e estes passam a conhecer melhor o produto e a requerer a presença de determinadas características específicas, tornando-se menos sensíveis a políticas de diferenciação. As barreiras à entrada são reduzidas pela difusão do conhecimento e pela redução da incerteza sobre os produtos, processos e necessidades dos consumidores e aumentam com o acúmulo de experiência adquirida pelas empresas estabelecidas. Já os produtos e processos são afetados pelas inovações. A evolução tecnológica, por sua vez, resulta da interação entre uma série de elementos, tais como mudanças de escala, aprendizagem, redução da incerteza, padronização e difusão da tecnologia.

Para atender às demandas de um ambiente cada vez mais complexo e dinâmico, os gerentes precisam de novas ferramentas e perspectivas, dado que uma estratégia que funcionou bem no passado pode não continuar a funcionar bem no futuro. Segundo Day e Reibstein (1999, p. 21), “[...] na verdade, as estratégias que funcionaram bem no passado são os alvos de ataque mais prováveis por parte de concorrentes que definem o mercado de forma diferente.” Um ambiente de mudanças rápidas é perigoso e, ao mesmo tempo, desafiador, porque, nele, podem surgir novidades que provoquem a erosão de determinadas vantagens competitivas bem como oportunidades para que as empresas estabeleçam vantagens em determinado mercado.

Day e Reibstein (1999) argumentaram, ainda, que duas perspectivas proeminentes das vantagens competitivas são aquelas que resultam da posição da empresa na indústria ou de seus recursos e capacidades. Assim, alterações na posição da empresa geram, automaticamente, mudanças em suas vantagens competitivas. A estratégia, em um ambiente evolutivo, tem duas dimensões: colocar barreiras no caminho dos concorrentes, protegendo as vantagens atuais, ou investir em novos ativos e capacidades. A criação das vantagens e sua sustentação, portanto, são processos dinâmicos e interativos, que ocorrem a longo prazo, exigindo, além de uma postura preemptiva, investimentos contínuos por parte dos níveis gerenciais.

As cinco forças estruturais que moldam os setores econômicos são os determinantes da rentabilidade setorial de longo prazo e, portanto, ditam a evolução do setor e de seus participantes. Do ponto de vista estratégico, as IESs devem envolver-se na tentativa de controlar ou moldar a evolução dessas forças estruturais. Mudanças na estrutura setorial podem afetar as bases sobre as quais as estratégias são construídas e, dessa forma, alterar o equilíbrio entre elas, uma vez que é possível mudar as bases de sustentabilidade de determinada estratégia e a vantagem competitiva que dela resulta.

4 Considerações finais: ensino superior – estratégias possíveis e marco regulatório

Para os autores que entendem a estratégia como posicionamento, estratégia competitiva compreende a resposta a duas questões centrais: que vantagem competitiva básica deve ser perseguida (mínimo custo ou diferenciação) e qual o campo de atuação (segmento de mercado a ser atendido)? A vantagem competitiva, almejada pela empresa, depende de uma estratégia bem estruturada, complementada por um gerenciamento bem conduzido, de forma que

traduza a tecnologia utilizada, aliada, pela qualidade, à gestão e a um bem montado apoio mercadológico.

Não há uma proposta consensual, na literatura de administração estratégica, sobre hierarquização e classificação da estratégia. Uma primeira sugestão surgiu do próprio trabalho de Porter (1989), com a formulação do conceito de Estratégias Genéricas:

[...] a noção que fundamenta o conceito de estratégias genéricas é que a vantagem competitiva está no âmago de qualquer estratégia, e para obtê-la é preciso que uma empresa faça uma escolha – se uma empresa deseja obter uma vantagem competitiva, ela deve fazer uma escolha sobre o tipo de vantagem que busca obter e sobre o escopo dentro do qual irá alcançá-la. (PORTER, 1989, p. 25).

Assim, cada Estratégia Genérica pode ser qualificada como um método fundamentalmente diferente para criação e sustentação de uma vantagem competitiva. Na formulação desse tipo de estratégia, deve-se articular o formato de vantagem que uma empresa almeja com o escopo de seu alvo estratégico, por meio de movimentos estratégicos prescritivos, coerentes e sinérgicos entre si. Portanto, as Estratégias Genéricas são fórmulas amplas que definem o modo como uma empresa vai competir, quais devem ser suas metas e as políticas necessárias para levá-las a cabo.

Deve-se ressaltar a importância de distinguir Estratégias Genéricas de medidas que buscam aperfeiçoar a eficácia operacional, cuja melhoria é um componente imprescindível da gestão, mas não é estratégia. Porter (1999a) aponta as diferenças existentes entre a agenda operacional e a estratégica, considerando que a primeira é mais adequada à mudança constante, à flexibilidade e ao esforço incansável em busca da melhor prática, ao passo que a segunda é o espaço de definição da posição exclusiva.

Conforme Hamel e Prahalad (1995), as empresas precisam ir além das medidas de eficiência operacional, tendo a capacidade de se reavaliar, reestruturar suas estratégias centrais e reinventar o seu setor. Embora as ferramentas de gestão tenham méritos intrínsecos como forma de manutenção da organização, elas são soluções limitadas para ajudar as empresas a se tornarem mais eficazes em suas linhas atuais de negócios, durante um certo tempo. Já as Estratégias Genéricas indicam o sentido do movimento da empresa quanto a produtos e mercados, a partir de sua postura atual. Correspondem à ação que a empresa vai adotar em relação ao ambiente, tendo em vista sua missão, propósitos e o resultado de seu diagnóstico estratégico.

O processo de formulação de estratégias deve considerar a empresa com seus recursos, pontos fortes e fracos, neutralidades, missão, propósitos, postura estratégica, objetivos, desafios e políticas; o ambiente, em sua constante mutação, com o surgimento de novas oportunidades e ameaças, e, por fim, a integração entre a empresa e seu ambiente, visando ao melhor ajuste possível. No nível ambiental, analisa-se o mercado, a concorrência e as conjunturas econômica, social e política.

Porter (1989) identificou três Estratégias Genéricas: liderança de custo, diferenciação e enfoque. Shapiro e Varian (1999), embora não adotem explicitamente o termo Estratégia Genérica, consideram relevantes a liderança de custo e a diferenciação. Bacic (1998), também sem utilizar a terminologia Estratégia Genérica, sinaliza para duas vantagens competitivas básicas (ou genéricas), que são, igualmente, a liderança de custo e a diferenciação. Para que as instituições particulares de ensino superior no Brasil não se vejam, apenas, diante dessas duas estratégias – que implicam, na prática, ensino de massa de baixa qualidade a preços acessíveis, de um lado, e ensino de excelência com anuidades inacessíveis à grande maioria, de outro –, torna-se fundamental que o governo, em sua atual e talvez perene incapacidade de acelerar a oferta de vagas públicas e gratuitas, elabore, em debate com a sociedade e os investidores do setor educacional, um marco regulatório para o setor, à semelhança

4 A meta do Plano Nacional de Educação (PNE) é que 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estejam matriculados no ensino superior até 2010. Desse total, 40% das vagas são providas pelas IESs públicas. Em 2002, os matriculados eram 9,8%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2002).

do que já foi feito nos setores elétrico e de telecomunicações. Sem isso, persistirá um jogo de forças que opõe governo e iniciativa privada e impede que sejam parceiros no desafio de prover uma educação superior de qualidade e suficiente para atender às necessidades sociais⁴.

O comportamento recente das empresas ofertantes da indústria de ensino superior no Brasil tem-se pautado por dois elementos fundamentais:

- Enquanto empresa isolada, cada instituição está, à sua maneira, à procura de modos de adaptação aos patamares acirrados de competição, posicionando-se, no âmbito da “rivalidade entre os concorrentes”, da “ameaça de entrantes” e da “pressão dos produtos substitutos”, num cenário de aumento do “poder de barganha do cliente” e do “poder de barganha dos fornecedores”;
- Enquanto indústria (grupo de empresas), por meio de entidades representativas e de ações, isoladas ou concatenadas, das empresas mais fortes (que gozam do benefício extramercantil de um relacionamento com o Estado diferenciado, por seu passado confessional ligado à educação), o segmento desenvolve severa, constante e forte crítica às restrições e determinações governamentais, alegando inadequação dos órgãos públicos para lidar com a natureza específica de “colaboradores” que precisam obter, no mercado, os meios que asseguram sua sobrevivência e expansão.

No tocante ao comportamento de grupo das instituições de ensino superior privado, elas têm agido na direção correta, de crítica ao ambiente institucional incerto e mutante em que são obrigadas a operar, mas os argumentos utilizados são muito dispersos e, muitas vezes, não focados no que é essencial para a mudança da política governamental da área.

Para empresas que competem entre si em condições de desvantagem na comparação com outras que são protegidas ou subsidiadas (caso das insti-

tuições de ensino superior pertencentes ao governo), é essencial que haja um marco regulatório claro e negociado, além de uma agência reguladora que não se paute, única e exclusivamente, pelo interesse dos demandantes ou dos ofertantes que têm a especificidade de pertencer aos que concentram o poder decisório sobre a regulação (no caso, o MEC).

Em outras palavras, é necessário que o segmento privado do ensino superior lute para que o MEC seja o gestor do ensino superior público. Para isso, deve submeter-se, assim como as instituições de ensino privadas, a uma nova agência reguladora, que tenha, por finalidade, compatibilizar os diferentes interesses presentes no mercado educacional – alunos, professores, gestores públicos e privados, investidores, acionistas e governos.

Atualmente, o MEC, com sua estrutura burocratizada e insuficiente, lida com tudo e todos, com uma tendência homogeneizante que provoca distorções nocivas e generalizadas e um clima de conflito e insegurança que atrapalha o desenvolvimento equilibrado do setor e o distancia de seus mais nobres objetivos.

“Governo e intervenção reguladora”, como item do “ambiente” vislumbrado por Porter, são delimitadores das estratégias e posicionamentos possíveis. Sua inadequação pode tornar inócuas quaisquer estratégias de posicionamento escolhidas pelos agentes privados para sobreviver e cumprir seu papel, resultando na redução da indústria exatamente no momento que ela precisa expandir-se. Aceita essa premissa, fica claro que os agentes privados não devem agir somente para posicionar-se ou reposicionar-se no mercado, mas também com o intuito de forçar um reposicionamento do governo que modifique o ambiente no interior do qual as estratégias de posicionamento privadas ocorrem. Sem uma mudança institucional significativa no país, que altere, em profundidade, o modo atual de regulação do setor educacional, não se pode imaginar para o futuro senão o acirramento do conflito governo-indústria privada do ensino superior, com perdas significativas para o processo de desenvolvimento – hoje, intensivo em conhe-

cimento e ciência e tecnologia, produtos, por excelência – da universidade pública ou privada. Referido conflito deve ser evitado a todo custo, tendo em vista a impossibilidade atual e, provavelmente, futura do governo de prover, com recursos próprios, o ensino superior, o que torna a sociedade dependente de aportes privados.

HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: MARKETING, REGULATION AND STRATEGIES

This paper starts from concepts of the Strategic Positioning School, specially the notions of industry structure, to analyze the Brazilian nowadays higher education segment. The authors delineate a competitive overview of the sector, showing the interaction of its structural forces and the development of this sector in reaction to those forces. The paper also analyzes the role, actuation and limits of the Ministry of Education in face of the present situation of the sector.

KEY WORDS: Competitive strategy. Higher education. Positioning.

Referências

- BACIC, M. J. Administración de costos: proceso competitivo y estrategia empresarial. 1998. Tese (Doutorado en Administración)-Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 1998.
- DAY, G. S.; REIBSTEIN, D. J. A dinâmica da estratégia competitiva. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas educacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da educação superior. Sinopse da educação superior – 2005. Brasília, DF: Inep, 2006. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/2005/Sinopse_2005a.zip>. Acesso em: 17 set. 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Informativo, Brasília, DF, ano 3, n. 89, 18 maio 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/informativo/informativo89.htm>>. Acesso em: 17 set. 2006.

LE GRAND, J.; BARTLETT, W. Quasi-markets and social policy. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1993.

PORTER, M. E. Como as forças competitivas moldam a estratégia. In: PORTER, M. E. Competição: estratégias competitivas essenciais. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999a.

PORTER, M. E. Competição: estratégias competitivas essenciais. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999b.

PORTER, M. E. Estratégia competitiva. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, M. E. O que é estratégia? In: PORTER, M. E. Competição: estratégias competitivas essenciais. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999c.

PORTER, M. E. Vantagem competitiva. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SHAPIRO, C.; VARIAN, H. R. A economia da informação. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

Recebido em 14 dez. 2006 / aprovado em 20 dez. 2006.

Para referenciar este texto

GUIMARÃES, A. S.; PIRES, V. Ensino superior no Brasil: mercado, regulação e estratégias. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 427-447, jul./dez. 2006.

