

EDUCAÇÃO SUPERIOR E O MERCADO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS

HIGHER EDUCATION AND EDUCATIONAL SERVICES MARKET

CHIZZOTTI, Antonio*

* Doutor em Educação pela PUC-SP. Pós-doutor pelo *Institut National de Recherche Scientifique* de Paris. Professor titular aposentado de História da Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Professor associado do Departamento de Fundamentos da Educação da PUC-SP; docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, da PUC-SP. Líder do Grupo de Pesquisa *Políticas de Currículo no Brasil*. Email: anchizo@uol.com.br

O autor agradece os professores do Programa de Pós-Graduação Educação: Currículo pelas críticas e sugestões pertinentes à qualificação do texto.

RESUMO

Esse artigo analisa a expansão da educação superior privada e o crescente mercado de serviços educacionais no Brasil. Esse mercado tem delineado o novo padrão de universidade no mundo globalizado, com o ingresso de novos produtores privados dos serviços educacionais, em franca competição pela demanda potencial de alunos. As mudanças provocadas pela criação de um dinâmico mercado de prestadores e consumidores de credenciais acadêmicas vêm mudando, substancialmente, a concepção e a organização da universidade desde o final do século XX, principalmente desde que entrou em vigor o Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS), em 1995, o qual deu suporte jurídico internacional para tornar a educação um serviço similar aos demais serviços comerciais. Os serviços da educação tornaram-se uma *commodity*, sujeitos às leis do mercado, atraindo capitais, novos agentes educacionais e grandes conglomerados financeiros, e tendem a pôr fim ao modelo tradicional de universidade do século XX. A possibilidade de ampliação dos anos de escolarização se dissolveu como fenômeno essencialmente cultural, reduzida que foi em boa parte a fenômeno de desenvolvimento de mercado.

Palavras-chave: educação superior, mercado educacional, AGCS, serviço educacional.

ABSTRACT

This article examines the growth and expansion of private higher education market in Brazil and worldwide. This market has outlined a new standard of university in the globalized world, with the entry of new private suppliers of educational services, in open competition for potential student demand. The changes brought by the creation of a dynamic market of providers and consumers of academic credentials have changed substantially the university organizational concept since the last decade of the twentieth century. The entry into force of the General Agreement on Trade in Services (GATS) in 1995 gave international legal support to make education a similar service to any other commercial services. Education has become a commodity service, subject to market forces, attracting capital, new educational agents and large financial conglomerates, and tends to put an end to the traditional university model of the twentieth century.

Keywords: Higher education. Educational market. GATS. Educational service

1 INTRODUÇÃO

Dia 22 de abril de 2013, as empresas educacionais Kroton e Anhanguera Educacional anunciaram sua fusão, criando uma nova companhia, avaliada em 5,9 bilhões de dólares – a maior do mundo no setor da educação, colocando-se à frente da até então 2ª maior empresa educacional – a chinesa New Oriental, avaliada em 2,9 bilhões de dólares em valor de mercado. A Revista Exame (2013) reporta que as duas empresas possuem um milhão de alunos, 123 *campi* de ensino presencial, 647 polos de ensino a distância, unidades em 80 cidades do país e mais de 2.000 cursos de graduação, mestrado e doutorado, tendo obtido receita líquida de 3 bilhões de reais e lucro líquido de 420 milhões de reais. A fusão engloba cerca de 15% de todos os alunos do ensino superior do país e, devido à alta concentração em alguns municípios, dependerá de aprovação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Mas, pela tendência oligopolista, a aprovação periclitada.

Em agosto de 2013, o grupo americano proprietário da Anhembí Morumbi comprou as Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU por R\$ 1 bi. Com a aquisição, passou a contabilizar mais de 200 mil alunos no país (Oscar, 2013).

Em outubro de 2013, o Grupo Anima, composto pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH) e a UNA, da mesma cidade, a Unimonte de Santos e o fundo de Investimento BR Educacional, na sua oferta pública inicial de ações (IPO) na Bolsa de Valores, captou 468.1 milhões de reais para expansão de suas atividades. Em 11 de abril de 2014, o mesmo Grupo Anima adquiriu uma tradicional instituição educacional da capital paulista, Universidade São Judas Tadeu, com 25,8 mil alunos em 35 cursos, por R\$320 milhões (OSCAR, 2014).

Outras aquisições, fusões e expansões de empresas educacionais ocorridas nos últimos anos corroboram o fato de que estamos diante de um mercado próspero e aquecido, em franca expansão, proclamado por alguns empresários como mercado ilimitado, para o qual apenas “o céu é o limite” (ORDONES, 2013).

Essas notícias, veiculadas amplamente pelos meios de comunicação, são um episódio revelador da grande transformação do ensino superior no mundo e no Brasil, neste começo de século. A literatura internacional analisa essas transformações sob diferentes e complementares perspectivas: transformações nos objetivos sociais e econômicos da universidade; mudanças na estrutura e na gestão da educação superior; inédita expansão do

público escolar, das instituições educativas, dos docentes e pesquisadores; mercantilização crescente dos currículos e programas de ensino, de títulos e diplomas acadêmicos.

Um retrospecto histórico explicita a novidade da formação desse padrão universitário associado ao mercado. A educação universitária nasceu como instituição livre em Bologna (1170) e foi logo apropriada por Paris (1190). Ao longo de 600 anos atuou como instituição predominantemente de ensino, como extensão de uma das atividades pastorais da Igreja. No século XIX, a exemplaridade universitária napoleônica (1806) nasce como um modelo de universidade estatal e centralizadora, dedicada ao ensino e à transmissão da cultura nacional, porém dissociada da nascente pesquisa. Esse padrão universitário foi profundamente transformado logo em seguida pela concepção universitária germânica, de Humboldt (Universidade de Berlin, 1810), que vinculou indissociavelmente o ensino à pesquisa, enquanto afirmou a liberdade como radicalmente inerente a ambas (*Erziehungsfreiheit* e *Forschungsfreiheit* – liberdade de ensino e liberdade de pesquisa). Esse modelo de educação superior influenciou, segundo Charle (2013), os sistemas de ensino superior de todo o século XIX e XX, em todo o mundo, até mesmo os modelos universitários tradicionalmente diferenciados como os dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Japão e Rússia. A ascensão do modelo universitário norte-americano, a partir de 1945, calcado em universidade de elite, mas desde logo vinculado ao mercado, gerou intrincados cruzamentos de instituições universitárias e instituições nacionais de pesquisa, independentes das universidades, similares às fundações norte-americanas ou institutos alemães, a fim de atender a interesses científicos nacionais emergentes, desenvolver áreas estratégicas de conhecimento ou simplesmente acelerar o crescimento econômico capitalista.

A universidade, apoiada no binômio ensino-pesquisa, incorporou ao modelo humboldtiano as exigências de disponibilizar para a sociedade os conhecimentos, descobertas e benefícios obtidos pelo ensino e pesquisa, mediante o exercício da função de extensão. A influência do pragmatismo elevou a exigência de rentabilizar a educação e somou-se às reivindicações de setores da sociedade para exigir a contribuição efetiva das universidades na expansão do crescimento econômico ou, da parte de setores mais críticos, de promover maior justiça social e auxiliar, com as conquistas e descobertas científicas, na superação das profundas desigualdades endêmicas da sociedade. A extensão surge, assim, como terceiro fundamento da estrutura universitária, formando o tripé indissociável: o ensino, a pesquisa e a extensão. Nesse modelo histórico, a função de extensão foi ampliada nos anos 1990, com a noção de educação como *prestação de serviços*, (a serem vendidos) patrocinada por

organismos internacionais e consagrada pela Organização Mundial do Comércio - OMC (*World Trade Organization - WTO*).

A concepção da educação como serviço tornou possível o florescimento de um amplo mercado de ofertas educacionais pelas universidades, seja de cursos, currículos, formação e títulos acadêmicos, seja de docentes, de gestores e de empresas interessadas no vasto e promissor mercado nacional e transnacional, dedicado a oferecer credenciais à mão de obra futura para as mais diversas profissões.

As transformações na educação superior associadas ao surgimento desse novo padrão universitário, nesses últimos quinze anos, são muitas, e têm sido analisadas sob diferentes perspectivas quanto à sua forma, seu público, seu currículo e seus objetivos sociais e econômicos. Um panorama das mudanças no mundo globalizado, feito pela OECD (2012), procura delinear as principais tendências econômicas, sociais, demográficas e tecnológicas dessas transformações, e seu impacto na educação, tendo presente a mudança significativa havida no padrão de governabilidade e no financiamento da educação superior, na qual progressivamente a educação privada assumiu um proeminente papel, com o crescimento do número de instituições lucrativas, ademais das instituições filantrópicas, em todo o mundo (OECD, 2013).

Essas transformações decorreriam, sobretudo, da globalização – termo inglês, difundido no mundo financeiro a partir dos anos 1980, suplantando o termo mundialização, e massivamente utilizado a partir dos anos 1990, para designar um macrocenário complexo e multiverso, criado com a fratura do mundo geopolítico bipolar que trouxe a reconfiguração de múltiplos aspectos da sociedade: uma nova ordem mundial nas relações internacionais, consciência planetária da política e da sociedade civil mundial e, sobretudo, a extensão progressiva de um mercado planetário de capitais, integrando as economias em escala mundial, graças à eliminação das barreiras à livre circulação de capitais especulativos, tecnologias, conhecimentos, populações, bens econômicos e culturais, acelerada com a instantaneidade conectiva de espaços por novas técnicas informáticas e de telecomunicações, tendendo à unificação mundial. Segundo Carroué; Collet; Ruiz (2005) o processo de globalização se deu sob uma ideologia: o liberalismo; uma moeda: o dólar; um instrumento: o capitalismo; um sistema político: a democracia; uma língua: o inglês.

O termo está associado à emergência da grande persuasão neoliberal em escala mundial (BURGUIN, 2012). Esse termo é onipresente nas análises para designar a quase totalidade das mudanças socioeconômicas, a partir dos anos 1970, e até mesmo passadas, no mundo

(Audier, 2013), e uma nova arquitetura política do Estado, responsável, doravante, por uma economia livre, com a dissolução das fronteiras que compartimentavam os diferentes serviços econômicos sociais, públicos e privados, permitindo a desintermediação dos agentes financeiros e a inclusão de novos prestadores potenciais de serviços privados, autorizados a utilizar, livremente, múltiplos instrumentos de mercado. Com a finalidade de debelar a crise crescente do Estado, a Austrália, Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos, depois a OCDE, adotam a *Nova Gestão Pública* com o propósito de reconstruir a capacidade institucional do Estado diante dos desafios concorrenciais dos mercados. Um dos pilares da *Nova Gestão* é entregar a prestação dos tradicionais serviços públicos, dentre os quais a educação, ao mercado privado, importando dele as práticas de controle financeiro, a adoção da responsabilização pessoal, organizacional e financeira, avaliados por meio dos resultados alcançados. É preciso ter presente, porém, que, segundo Caillé; Dufoix (2013) e Audier (2012) a vinculação entre *globalização* e *liberalismo* abriga, sob aparente simplicidade, uma ampla diversidade de acepções e situações nacionais muito específicas.

Essas transformações aceleraram a internacionalização do ensino superior, implicando tendencialmente, de um lado, o intercâmbio e acordos entre países, os convênios entre sistemas nacionais de educação, as parcerias entre estabelecimentos de ensino superior e franquias de universidades. Tais transformações incluíram a progressiva integração dos sistemas de ensino nacionais ou locais aos sistemas de educação no mundo, a consequente reestruturação de cursos e programas de ensino, a crescente homogeneização dos currículos e a proliferação de titulações universitárias. Sob a égide jurídica de acordos comerciais, ainda que não imponha obrigatoriamente a privatização da educação, no mínimo a libera ao mercado, ao eliminar as barreiras ao comércio e aos investimentos e abrir à iniciativa privada os serviços públicos no país, por meio de diversos expedientes, criando o *quase-mercado*.

O conceito inglês de *quasi-market*, pelo seu uso crescente, merece uma explicitação: o termo foi forjado por autores que analisaram a reforma radical do sistema britânico em 1990, decorrente do *Education Act Reform* de 1988, baseada na transferência dos recursos públicos para as escolas a fim de garantir a livre escolha de escolas pelos pais. (GLENNESTER; LE GRAND, 1995. BRADLEY; TAYLOR, 2002). No Brasil, o significado do termo está bem expresso nas parcerias público-privadas (PPP). Pela analogia ao mercado convencional, o termo quase-mercado exprime a entrega do monopólio estatal de tradicionais serviços públicos – educação, saúde, seguridade - a potenciais produtores privados de serviços, com o objetivo de promover franca competição, seja por meio da privatização dos serviços ou de

parcerias público-privadas, e obter uma suposta mais-eficiência e a imputação discriminada dos prestadores pelo uso dos recursos públicos.

Entretanto, cabe observar que educação não é uma mercadoria em sentido estrito, visto que na economia capitalista a essência da mercadoria está no poder ser trocada por qualquer outra a partir de um padrão de equivalência. Ora, o conhecimento e a educação não são mensuráveis em unidades de tempo, que permita seguir o padrão comum de troca; tem um valor intrínseco e um valor de uso, que, uma vez formalizado, permite apenas que sejam replicáveis e universalmente acessíveis. O valor de mercado depende da possibilidade de torná-los raros, tornando particular o que é universal, privado o que é livremente replicável, especulativa sua acessibilidade, rentável seu valor em si, por meio de uma credencial acadêmica.

Uma das mudanças mais notórias dessas mudanças é a emergência exponencial de atores privados na provisão da educação, novas estratégias de obtenção de renda por meio da educação, aliada às políticas governamentais de incremento ao acesso ao ensino superior. A integração expansiva do setor privado moveu campanhas pela captação de alunos e, coadjuvada por ampla incitação à frequência em cursos universitários nacionais e internacionais, trouxe grande mobilidade de alunos e professores.

As reformas da educação superior, em grande parte, foram guiadas para responder aos desafios da internacionalização, impondo urgente modernização institucional das universidades, novas formas de financiamento e gerenciamento da educação, adoção de critérios de mercado, mecanismos internacionais de avaliação dos resultados educacionais e de classificação de instituições, cursos e diplomas. O acirramento da competição pelos clientes do ensino superior ganhou dimensões insólitas com o ingresso de grandes fundos financeiros nacionais e internacionais na disputa pelo rendimento decorrente das mensalidades, incentivado, no Brasil, graças às condições vantajosas do Fundo de Investimento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

A forma universitária tradicional tendeu rapidamente a fracionar porções do ensino universitário, segmentar disciplinas, materializar unidades condensadas de tempo escolar em um dispositivo mensurável e comparável denominado sugestivamente de crédito (o uso desse termo peculiar ao mercado não foi casual), abreviar a conclusão de cursos, expandir a mobilidade internacional das instituições, das pessoas e dos cursos. Ademais, reduzidas a unidades fragmentadas de oferta desses serviços educacionais, muitas universidades, que

portam esse título, são hoje, segundo Charle (2013), nada mais que *conjuntos* de ensinos superiores, antes que universidades no sentido clássico e próprio do termo.

Para compreender a relevância e o alcance desse processo, é importante rememorar algumas etapas e decisões, que deram forma aos acordos sobre mercadorias e serviços, com a criação da OMC e o Acordo AGCS, que abriu caminho para esse novo padrão universitário. O acordo institucionaliza a noção de serviço educacional com a criação da OMC. É imprescindível analisar o conteúdo e as justificativas oficiais e oficiosas, que viabilizaram a concepção de educação como serviço realizado por um prestador a um consumidor nas mesmas condições do mercado.

2 A OMC (WTO) E OS ACORDOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO

Em 15 de abril de 1994, os ministros de mais de 100 países assinaram, em Marraqueche, o Ata Final da Rodada do Uruguai relativa às negociações do comércio multilateral, iniciadas em 1948, em Punta Del Este, Uruguai, e concluídas em 1986 com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (AGTC), mais conhecido pela sigla inglesa GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), sigla que será assim usada neste texto, dada sua ampla difusão. Em janeiro de 1995, o acordo foi oficialmente consumado, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Eco desse acordo, o Decreto 2.306 de agosto de 1997 dispunha, no Brasil, em seu artigo 24, que “as entidades mantenedoras poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo Código Civil Brasileiro”. Antes, só podiam existir entidades mantenedoras desprovidas da figura do proprietário particular.

A OMC visou, no início, consagrar a regulação do comércio internacional de mercadorias e aprovar as normatizações que resultaram das Rodadas do Uruguai e do protocolo de Marraqueche, e reafirmada na IV Conferência Ministerial em Doha, no Qatar, em novembro de 2001. O conjunto de propósitos, compromissos e providências, sobre questões agrícolas, têxteis, investimentos, entre outros, chamado de Agenda de Doha (*Doha Development Agenda - DDA*) tornou-se um programa de ações a ser implementado pelos membros, com prazos pré-fixados e temas pré-definidos. A Agenda de Doha enfrentou dificuldades e controvérsias desde sua implantação até sua paralisação com a crise financeira de 2008, ficando bloqueada nos anos subsequentes. Em 2012, 49 países liderados

pelos EUA, em reação ao impasse da Agenda de Doha, retomou as negociações purilaterais para a liberalização dos serviços com o *Trade in Services Agreement* (Tisa). O Brasil, China, Índia e África do Sul recusaram-se a fazer parte do Tisa. Agora, com manifesta disposição da China de ingressar nas negociações plurilaterais, o Brasil, segundo o jornal Valor Econômico (2013) tende ficar isolado, se não participar. O novo diretor-geral da OMC, o diplomata brasileiro Roberto Azevêdo, empossado em 2013, anunciou seu propósito de retomar a Agenda de Doha. A retomada das negociações, porém, em 2013, em Bali, só prosperou timidamente (CHADE, 2013).

As negociações do GATT visaram manter um acordo multilateral de comércio internacional com o objetivo de garantir regras comuns de comércio entre as nações, incrementar e liberalizar das trocas comerciais internacionais, reduzir as tarifas aduaneiras sobre importação e exportação de produtos industriais e criar um mercado mundial com base no livre comércio de mercadorias.

Em 1995, com a criação oficial da OMC, os 23 membros fundadores, dentre os quais, o Brasil, definiram o regime legal de três acordos comerciais relativos a três tipos de trocas comerciais: um, sobre mercadorias - o já referido GATT ; outro, sobre serviços - o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (AGCS; em inglês, *General Agreement on Trade in Services* - GATS); e o terceiro, sobre propriedade intelectual - o Acordo sobre o Direito de Propriedade Intelectual Relacionada ao Comércio (ADPIC; em inglês, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* - TRIPS). Esses acordos visaram expandir a liberalização do comércio internacional nos setores de mercadorias e serviços, e normatizar o direito à propriedade intelectual dos membros da OMC. O objetivo primeiro da OMC foi consolidar o acordo geral sobre comércio para garantir um regime comum de tarifas aduaneiras sobre comércio de mercadorias. Dentre esses acordos, para compreender as consequências para a educação, interessa particularmente compreender as linhas gerais do AGCS.

3 O ACORDO GERAL SOBRE COMÉRCIO E SERVIÇOS (AGCS - GATS)

A justificativa para a inclusão de um acordo sobre comércio de serviços, na OMC, considerava que, embora os serviços representassem parte significativa da pauta de exportações e importação de serviços bancários, financeiros, sanitários, não havia um acordo internacional específico sobre as condições de sua comercialização. Em 1994, por sugestão da OCDE fora incluído, pela primeira vez na Rodada do Uruguai um acordo sobre serviços, sob

o pretexto de que a expansão dos serviços apresentava o maior crescimento na economia global, estimada em 2/3 da terços da produção, 1/3 do emprego e 20% do comércio global, e, para disciplinar as disputas entre os países membros, urgia normas reguladoras dessas atividades. Em 1998, surgiu a proposta de inclusão da educação no AGCS, para que fosse tratada como serviço comercial. A proposição foi incluída nas negociações de 2000 e incluída na Agenda de Doha, em 2001. Ainda que o Brasil, ao lado de outros países, China, Índia, e África do Sul, tenha permanecido reticente à adesão ao AGCS (GATS), as pressões e estratégias de expansão internacional dos serviços, incluída a educação, prosperaram.

Os Acordos são anexos da OMC; e o AGCS é, pois, parte integrante da OMC. A adesão à OMC supõe a aceitação dos acordos sobre mercadorias, serviços e direito de propriedade. Como outros acordos, o AGCS não depende de um processo específico de ratificação.

Para conhecer o impacto na educação, é necessário conhecer o que constitui o Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços – AGCS da OMC, como funciona, e identificar alguns seus resultados no campo da educação superior internacional e brasileira.

O AGCS é um acordo abrangente sobre normas multilaterais que regem o comércio internacional sobre serviços, previsto, inicialmente, para vigorar a partir do ano 2.000. Os serviços estão divididos em 12 setores: empresa, comunicação, construção e engenharia, distribuição, educação, meio ambiente, saúde, turismo e viagem, lazer (cultura e esportivo) transportes, finanças e “outros serviços”. Esses setores estão subdivididos em 160 subsectores de serviços. A educação está, pois, entre os serviços.

Embora os serviços não sejam mercadorias em sentido estrito, os objetivos são idênticos aos que o GATT prevê para o comércio de mercadorias:

[...] melhorar as condições em matéria do comércio de investimento por meio de disciplinas conveniadas no plano multilateral, estabilizar as relações comerciais graças às consolidações apoiadas na NMF e alcançar uma liberalização progressiva no âmbito das séries de negociações ulteriores. (WTO,1995).

O AGCS abrange todos os serviços juridicamente definidos nas três partes que compõem o Acordo: a primeira parte trata das obrigações gerais ou incondicionais que se aplicam a todos os membros; a segunda, trata dos compromissos específicos de acesso aos mercados nacionais que serão objeto contínuo de negociações, visando liberalização

progressiva e, a terceira, trata dos anexos sobre compromissos específicos e sobre limitações e restrições em alguns setores.

Obrigações gerais ou incondicionais, tratadas em 29 artigos da primeira parte, aplicam-se automaticamente e indistintamente a todos os membros e às 12 categorias de serviços. Essas obrigações não estão sujeitas a negociações e são regidas por dois dispositivos: Nação Mais Favorecida (NMF) e de Transparência.

Nação Mais Favorecida significa: qualquer tratamento favorável dado a um país é, automaticamente, estendido nas mesmas condições a todos os países signatários do acordo: “favorecer um, é favorecer todos”. O acordo estipula no art.II que cada país concederá, igualmente e sem discriminações, a país a prestação de serviços mediante tratamento não menos favorável que aquele concedido na prestação de serviços a outro país. Aberto um setor ou subsetor a um país, este deve tornar-se acessível, em igualdade de condições, a todos os outros, sem qualquer distinção ou discriminação. Um país pode, ou não, abrir um setor particular, mas não pode abri-lo somente a um país, sem abri-lo aos outros.

As exceções aos compromissos de NMF são admissíveis. Conforme o artigo II. 2 : os membros podem elaborar a lista, indicando a qual membro se aplica o tratamento mais favorável, com a especificação da duração de NMF e especificá-los em um anexo das exceções, e assim mantê-las durante dez anos ou mais, com a condição de serem reexaminadas depois de cinco anos.

A transparência é outro dispositivo incondicional. De acordo com o artigo III, as partes devem publicar todas as leis e regulamentos pertinentes ao comércio de serviços e dispor de setor encarregado de responder às demandas por informações de outros membros, que podem, também, requerer informações sobre as normas vigentes em qualquer setor de serviços. Os países membros obrigam-se a informar a OMC sobre quaisquer mudanças regulamentares às obrigações assumidas; essas mudanças podem ser aceitas ou, se contrariarem o avanço da liberalização, ser recusadas.

A segunda parte trata dos compromissos específicos sob dois aspectos: um, sobre o acesso aos mercados; outro, sobre o tratamento nacional, com as indicações do período em que os países não aplicariam o princípio de não discriminação da ‘nação mais favorecida’ – NMF.

O acesso aos mercados, conforme o artigo XVI, prevê a liberalização progressiva dos serviços, e trata dos obstáculos que podem limitar o acesso aos mercados e dos compromissos de cada país em relação ao acesso ao mercado em setores específicos e como será feito,

ressalvando que será sempre dependente de negociações. Em princípio, nenhum obstáculo deve impedir aos prestadores de serviços estrangeiros atuarem no mercado interno, mas um país pode impor limitações, restrições ou exceções. Assim, o acesso ao mercado é a autorização de funcionamento de qualquer serviço em seu território, seja bancário, universitário ou outro; pode, porém, impor limitações, estabelecendo um número de autorizações; pode conter restrições ao princípio de tratamento nacional, se conceder ao estrangeiro só um ramo de atividade, enquanto concede à empresa doméstica muitos ramos. Concessões, limitações e restrições devem estar especificadas e serão sempre objeto de negociações.

As limitações eventuais especificadas na lista de restrições não podem ser diferentes das que são dadas ao tratamento de empresas nacionais. Essas limitações podem referir-se: ao número de prestadores de serviços; ao valor total das transações; ao número total de transações ou quantidade total de serviços produzidos; ao número total de pessoas físicas que podem ser empregadas em um setor por um fornecedor particular; aos tipos específicos de entidade ou personalidade jurídica dos prestadores; ao nível de participação estrangeira no capital; ao limite em porcentagem da detenção de ações pelos estrangeiros ou o valor total dos investimentos estrangeiros.

O Acordo admite revisões, desde que resultem de negociações com os países afetados, tendo sempre em vista maior liberalização e expansão ampliada do livre comércio, e não constituir-se em protecionismo disfarçado.

A diversidade de serviços supõe negociações especiais. Os anexos tratam de alguns: o movimento de pessoas físicas, os serviços financeiros, as telecomunicações e o transporte aéreo.

Outro aspecto dos compromissos específicos refere-se ao tratamento nacional definido no artigo XVII: os prestadores de serviços nacionais e estrangeiros devem ser tratados em pé de igualdade. Os estrangeiros se beneficiam de todo tratamento favorável concedido aos prestadores nacionais, mas os governos podem manter limitações ao princípio de não-discriminações, inscrevendo-as nas lista de compromissos restrições e exceções sobre taxas e impostos, subvenções e locações, restrições financeiras, condições de nacionalidade, condições de residência, qualificação, licenças e normas, condições de registro e condições de autorizações. Nisso, o AGCS difere fundamentalmente do GATT, pois no GATT a obrigação de tratamento nacional referente ao comércio de mercadorias é absoluta.

4 O AGCS E A EDUCAÇÃO

Em 1998, a OMC, em nota de síntese do secretariado, propôs o reconhecimento de fornecedores privados no campo da educação e que, desse modo, a educação fosse tratada como um serviço comercial, sujeito às normas vigentes da OMC. A recomendação foi aceita em 1999 e aprovada nas discussões sobre os novos serviços em janeiro de 2000 e, em 2001, incluída na Declaração de Doha (GUARGA 2009).

O acordo criou um processo de internacionalização multilateral do comércio de ensino superior juridicamente regulamentado sob o patrocínio de organismo internacional, garantido pelo AGCS. É certo que o acordo não constrange, necessariamente, os governos a promover a comercialização da educação, mas exacerbando as pressões por meios de restrições jurídicas, intensificando ofertas competitivas de bens acadêmicos, criando mecanismos mais dinâmicos de prestação de serviços, pode impor-se às resistências locais ou nacionais e favorecer a expansão progressiva da educação como um serviço comercializado internacionalmente entre os países membros, exposto às mesmas forças competitivas do mercado, pois, a educação, como serviço, torna-se, segundo os corifeus do acordo, “parte da produção, distribuição e consumo do conhecimento, constitui uma “commodity” comercializável que atrai capitais, mobiliza uma rede de distribuição para atender uma demanda emergente” (VARGHESE; PUTMANN, 2008 p.8).

O acordo põe, radicalmente, em questão, a organização histórica da educação, particularmente, mas não exclusivamente, da educação superior, passando de uma lógica de sistema para uma lógica de prestação, segundo Lamache (2003). Criou uma expansão inédita de empresas privadas nacionais e internacionais prestadoras de serviços educacionais, dissolvendo as fronteiras sociais e econômicas entre o público e privado e “uma multiplicação e uma efervescência do discurso sobre ‘privado’ e o setor público, articulado em especial por meio de noções como ‘parcerias” (BALL, 2004, p. 4).

Os serviços da educação estão classificados, no artigo I, 2 do acordo, em cinco grandes categorias: ensino primário; ensino secundário, ensino superior; educação de adultos; e “outros” serviços do ensino.

- o ensino primário compreende os serviços pré-escolares. O acordo não inclui creches, consideradas âmbito do serviço social;

- o ensino secundário compreende o ensino secundário geral, o ensino técnico e profissional, e o ensino para alunos especiais;

- o ensino superior compreende os serviços pós-secundários: geral, técnico e profissional pós-secundário, oferecidos por estabelecimentos de ensino e serviços de educação superior. Os primeiros referem-se ao ensino técnico e os últimos referem-se à educação conducente a um grau universitário ou equivalente;
- a educação de adultos compreende todos os serviços de ensino, sejam programas de formação contínua em disciplinas gerais ou profissionais ou programas de reciclagem e de formação, oferecidos fora do sistema regular seja escolar ou universitário;
- os ‘outros serviços’ do ensino aos mencionados ou definidos acima, dizem respeito à categoria de serviços educacionais.

O artigo I, 2. define quatro modos possíveis de comércio da educação. Esses modos de serviços educacionais abrangem atividades diversas, cada vez mais amplas e mais exigidas para caracterizar a internacionalização do sistema de educação, como veremos a seguir.

Modo 1: mobilidade (fornecimento) dos serviços sem fronteiras (*cross-border supply*). O serviço educacional de um país é prestado em outro país estrangeiro. A mobilidade é dos serviços educacionais. A mobilidade dos serviços é, sobretudo, de currículos, de programas de ensino e de cursos, prestados pelos mais diferentes meios, principalmente por meio da educação a distância. O desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação ampliou muito a oferta de serviços com uma grande variedade de estudos e cursos ofertados a distância, pela web, via internet, ou outros suportes eletrônicos, como ensino por correio, por telefone ou televisão, DVD, CD, acompanhados, ou não, de material impresso, seja de conteúdos programados, de avaliações formais de resultado da aprendizagem e do diploma conclusivo do curso.

Modo 2: mobilidade dos estudantes, sob a forma de consumo no país estrangeiro (*consumption abroad*). É o modo mais corrente: os consumidores vão oficialmente consumir o serviço em outro país. A mobilidade é dos estudantes que se deslocam para o estrangeiro a fim de usar/consumir o serviço.

O modo 2 é um dos aspectos mais expansivos e crescentes da internacionalização estudantil. A mobilidade estudantil não é um fato novo. A universidade, por definição, sempre abrigou, desde sua origem medieval, um público escolar que transcendia as fronteiras geográficas; sempre existiu, desde o nascimento da Universidade, acompanhando *pari passu*

os diferentes momentos históricos - medievo, moderno e contemporâneo - autoafirmando transcender os limites territoriais nacionais e abrigar alunos sem fronteiras. Embora presente desde o período colonial, quando os colonos iam estudar na metrópole, o processo foi incrementado nas disputas ideológicas e políticas da Guerra Fria, depois, nos programas de financiamento do Banco Mundial e, com a globalização, tornou-se importante atividade comercial de serviços com o crescimento exponencial do fluxo de alunos. O fluxo dominante de alunos vai em direção à Europa e Estados Unidos e, tendencialmente, em virtude de custos menores, a Austrália e Nova Zelândia despontam como destinos atrativos crescentes de alunos. Com dados do Instituto de estatística da UNESCO e o Panorama da Educação da OECD e o Atlas da Mobilidade Estudantil do Instituto de Educação Internacional analisam as tendências da mobilidade internacional e os fatores que têm incrementado a mobilidade, como, custo, afinidade ideológica, proficiência na língua, superioridade das instituições hospedeiras, aquisição de língua e cultura estrangeira, oportunidade de elevação do nível de renda no país de origem (VARGHESE, 2008).

Nos anos 1990, um fator de indução de uma política de formação internacional de estudantes foi o programa de bolsas chinesas no exterior, que deu origem às classificações internacionais com o *Shanghai ranking*: a montagem de um conjunto de critérios a partir dos quais foram classificadas as universidades de excelência no mundo com o objetivo de eleger as melhores universidades para se enviar bolsistas chineses para o exterior. Idêntica política adotou, depois, a Índia, ao enviar estudantes para o exterior, a fim de qualificar profissionais em áreas estratégicas, principalmente em novas tecnologias. O sucesso da diáspora chinesa e indiana incrementou a mobilidade estudantil, logo seguida e incentivada por outros governos. Alguns países subvencionam estudantes estrangeiros ou apoiam os nativos a estudar fora, fomentam a internacionalização (CASTRO; CABRAL NETO, 2012) com a finalidade de integrar no contexto intercultural internacional, diversificar o respectivo sistema de educação e a formação profissional, ampliar a circulação de cultural e a cooperação entre países, elevar a compreensão de diferentes culturas, incorporar avanços científicos e tecnológicos, qualificar mão de obra especializada, entre outros,

O projeto europeu *Erasmus* é exemplo de incentivo estatal no incremento da mobilidade internacional de estudantes e docentes do ensino superior dos membros da União Europeia. Em 2011-2012, 252.827 estudantes foram se formar no estrangeiro, um aumento de 9% em relação ao ano antecedente (*European Comission, 2013*). No Brasil, O Programa *Ciência Sem Fronteiras* do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do

Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e CAPES -, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC busca promover a expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional, oferecendo até 101 mil bolsas em quatro anos para promover o intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação no exterior “com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação” (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2013).

A internacionalização estudantil, nascida no final do século passado, é, porém, um fenômeno sem precedentes, pela ampla mobilidade de alunos e abertura de fronteiras, além de condições atrativas à mobilidade de estudantes: redução dos obstáculos transnacionais, facilitação de visto de permanência, licenças migratórias, entre outras. Assim, um conceito de internacionalização estudantil considera-o um componente lógico do processo de globalização com todas as virtudes históricas do conceito de universidade: universal pela sua natureza e internacional pela sua história. O termo internacionalização, porém, torna-se controverso diante das tendências emergentes de considerar a educação superior uma prestação de serviço internacional, sujeito às leis do mercado mundial: oferta e procura equilibrada por meio da livre concorrência, objetivo lucrativo dos serviços, expansão inédita da oferta de serviços educacionais rentáveis, disputa rival de instituições pelo atendimento da procura. Tendência que se insere na lógica das políticas do livre comércio e tende expandir-se, para alguns com riscos crescentes para os sistemas nacionais de educação superior (ARESER, 2013); para outros (VARGHESE, 2008, 2009, 2009b), defensores ardentes, como uma fase promissora para a expansão do ensino universitário globalizado.

A educação superior tornou-se um campo competitivo de disputa pelo mercado estudantil. Em 2005, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia receberam mais de 25 bilhões de dólares graças à mobilidade estudantil.

O relatório preparatório do Secretariado para o Conselho para o Comércio sobre Serviços, em 2010, indicava o crescimento consistente de alunos demandando ingresso na educação superior, mostrando que.

A expansão tem sido particularmente intensa desde 2000, com 51.7 milhões de inscrições de novos estudantes matriculados no mundo em apenas sete anos. Nas economias da OECD as matrículas cresceram 43% entre 1995 e 2003. Nos países em desenvolvimento, a expansão foi até muito maior. Um estudo da Unesco e OECD mostrou que em 17 países em desenvolvimento selecionados da América Latina, Ásia e África o aumento no mesmo período será 77%. O Relatório prevê que a demanda pela Educação internacional

crescerá para 7.2 milhões em 2025 Para muitas economias, a demanda pelo nível de educação terciária excederá muito a capacidade doméstica (WTO. 1. 2010).

O *Panorama da Educação* da OCDE (OECD, 2012) revela nos últimos três decênios a mobilidade estudantil quintuplicou, passando de 0.8 milhões em escala mundial, para 4.1 milhões de estudantes, em 2010. A partir de 2000, o efetivo mundial dos estudantes no ensino universitário no estrangeiro teve aumento de 99%, ou seja, 7.1% por ano, em média. Mostra, ainda, que a Europa é do destino preferido dos estudantes que vão prosseguir seus estudos no estrangeiro: acolhe 41% do efetivo total em mobilidade internacional, seguido da América do Norte que acolhe 21% (OECD, 2013). O Panorama revela, ainda, que

Em 2010, mais de 4.1 milhões de estudantes do ensino superior eram escolarizados fora do país de origem. Austrália, Áustria, Luxemburgo, Nova Zelândia, Reino Unido e Suíça são os países onde o número de estudantes em mobilidade internacional é mais elevado em porcentagem do efetivo no ensino superior. Os asiáticos representam 52% dos estudantes em mobilidade internacional no mundo. Em valor absoluto, os efetivos mais importantes de estudantes em mobilidade internacional são originários da China, Coreia, e Índia; quase 77% dos estudantes que, no mundo, seguem seus estudos no estrangeiro, o fazem nos países da OCDE (OECD, 2012, p. 21)

Modo 3: mobilidade institucional como presença comercial em outro país (*commercial presence*). A empresa estrangeira cria filiais ou sucursais, franquias ou subsidiárias em território de outro país para prestar serviços. O acordo foi saudado como o nascimento de um gigantesco mercado emergente, tendo, do lado da procura, um grande número de estudantes consumidores, em busca de credenciais escolares para as novas exigências do mercado de trabalho e, do lado da oferta, a criação de empresas para atender essa demanda, propiciando a emergência de empresas e empreendedores que, com diversas “estratégias de gestão e engenhosa mobilidade de distribuição de cursos, captam uma crescente clientela escolar e se expandem como empresas, hoje reconhecidas como prósperas empresas no mercado” (VARGESE, 2007, p.10)

A internacionalização das instituições acadêmicas, com a conseqüente mobilidade de discentes, docentes, pesquisadores, e o nascimento de um amplo mercado de cursos e currículos acadêmicos transnacionais deu um novo formato às universidades. Expandiram-se instituições e diferentes tipos de empresas educacionais, oferecendo uma gama de formação acelerada e dispendo-se a atender a demanda expansiva de candidatos ao ensino superior com uma organização empresarial rentista, disputando a disponibilidade discente e

recrutando pesquisadores de prestígio acadêmico para atrair a clientela estudantil. Surgiram grandes empresas educacionais, frutos de expansão orgânica, de aquisição de empresas menores, de fusão entre concorrentes, de parcerias e afiliações com objetivo de consolidar-se em um mercado concorrido em franca expansão. Nesse mercado, as instituições educacionais porfiam entre si para recrutar clientes pagantes ou docentes de renome que elevem o prestígio acadêmico da instituição e aumente a atratividade de novos alunos.

O caso da Kroton é um exemplar nacional dessa expansão. Uma análise da expansão recente da educação superior, no Brasil e no mundo, é, também, mostra expressiva desse novo estilo de ensino superior. A expansão pode ser apreciada por meio do crescimento de algumas empresas listadas no mercado acionário brasileiro. Em 2012, em consequência da crise, o índice Ibovespa valorizou somente +6,45%; mas as empresas educacionais listadas na Bolsa de Valores de São Paulo tiveram expressiva valorização: as ações da Kroton (KROT3) cresceram 145%, (R\$ 151,45); da Estácio (ESTC3) +131,79% (R\$ 34,21); da Abril Educação (ABRE11) +95,50% (R\$ 995,74) e da Anhanguera (AEDU3) +71,61% (R\$ 972,00), enquanto as principais *blue chips* da Bolsa de Valores, a Vale valorizou somente +14,33% e a Petrobrás teve desvalorização de -7,44% (GASPARINI, Ampliação...2012). Tudo isso em um período caracterizado pela baixa significativa da lucratividade das ações de empresas listadas no IBOVESPA. Com a capitalização expressiva dessas empresas por meio da oferta pública primária de ações na Bolsa de Valores (no jargão do mercado acionário: IPO - *Inicial Public Offering*) e, junto, com emissões de debêntures, essas empresas atraíram fundos de investimentos internacionais, captaram um montante de recursos necessários à aquisição de faculdades e à concentração acelerada do mercado universitário brasileiro, tendencialmente, e cada vez mais internacionalizado, concentrado e lucrativo. Os fundos de investimentos internacionais, sejam de pensão ou *private equity*, gerido por bancos, tornaram-se atores relevantes no mercado educacional: Em janeiro de 2012, o Grupo Cruzeiro do Sul Educacional cedeu, por 180 milhões, 37% de seu capital ao fundo inglês *private equity Actis* e, com esse valor, adquiriu a Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e incorporou ao seu corpo discente 14 mil alunos, e ainda adquiriu outras faculdades (VALOR ECONÔMICO, Universidade...2012). Em outubro de 2013, o Grupo SEER Educacional, controlador das Faculdades Mauricio de Nassau e Faculdades Joaquim Nabuco, com foco no Norte e Nordeste, captou 620 milhões com a oferta pública inicial (IPO) na Bolsa de Valores de São Paulo. O Grupo Anima Educacional, controlado pelo Fundo de Investimento BR Educacional, dono das universidades Una e Unibh de Belo Horizonte, além da Unimonte, de Santos, como

anotado acima, captou 468 milhões em IPO, para expansão de sua rede de escolas. O fundo Advent Internacional controla o Kroton; o banco Pátria, a Anhanguera; o fundo GP Capital Partners controlou até setembro de 2013 a Estácio de Sá. Outros grupos nacionais e internacionais têm ingressado nesse promissor mercado da educação superior e, também, em áreas da educação básica, seja na aquisição de instituições, mas, principalmente, na produção e venda de produtos educacionais apostilados, como a Buffalo Investimentos, que assumiu o controle dos currículos apostilados do Universitário e grupo Pearson, que assumiu o controle do Sistema Educacional Brasileiro (SEB). Esses grupos, ao lado de outros grupos nacionais, dedicam-se à produção de currículos apostilados para a educação básica.

Alguns grupos empresariais tiveram um grande surto de desenvolvimento. Na última década, o grupo norte-americano Laureate International Universities, a rede global de instituições acadêmicas privadas, conhecido em São Paulo como Universidade Anhembi Morumbi, fundado em 1999, em Baltimore, Maryland (EUA), tendo como sócios as Universidades de Harvard e de Stanford e o mega-fundo de investimento americano KKR, mantém, além dos Estados Unidos, instituições de ensino em 29 países. Na Ásia, estão na: Austrália, China, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Tailândia; na Europa: Alemanha, Chipre, Espanha, França, Itália, Portugal, Suíça e Turquia, Reino Unido; na África: Jordânia, Marrocos, Arábia Saudita; e na América Latina: além do Brasil, México, Chile, Costa Rica, Equador, Honduras, Panamá, Peru. A Universidade refere contar com mais 750 mil alunos. A aquisição da Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) incluindo as Faculdades Integradas de São Paulo (FISP) e Fiam-Faam Centro Universitário “com cerca de 90 mil alunos, a Anhembi Morumbi passa a contabilizar mais de 200 mil alunos no país” (OSCAR, 2013). Nesse processo de fusões e aquisições, outras empresas educacionais privadas, nascidas, no Brasil, por iniciativas pessoais ou familiares, estão no radar de grandes fundos financeiros e tendem, progressivamente, a comporem-se com empresas internacionalizadas para suportar a disputa crescente pelo próspero mercado estudantil brasileiro. A expansão das empresas educacionais, acelerada a partir de 2012, indica que será inteiramente novo o cenário da educação superior brasileira no transcurso dessa década.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) tem sido importante indutor da expansão da rede privada lucrativa no país. No dia 23 de agosto de 2013, a presidente Dilma Roussef celebrava um milhão de contratos do Fies, afirmando que “o diploma do curso superior melhora para pessoas e para o País as condições de disputa do mercado de trabalho” (ENSINO SUPERIOR, 2013).

O caso brasileiro alinha-se à tendência mundial de concentração crescente de instituições de ensino superior em grandes conglomerados financeiros. Os *campi* universitários expandiram-se, desde 2006-2009 mais de 40%, de acordo com o Observatório da Educação Superior Sem Fronteiras (Observatory on Bordless Higher Education - OBHE), na Ásia e Oriente Médio, e também nos Estados Unidos, Austrália, Índia, França, Malásia e Singapura.

Alguns grandes conglomerados são notáveis pelas suas dimensões: a New Oriental Education & Technology Group, maior grupo de educação na China e segunda maior empresa educacional do mundo, presente em 49 cidades da China, conta com 2 milhões de matrículas anuais. O Grupo Apollo da Universidade de Phoenix, a maior universidade privada regional do Arizona é proprietária do BPP Holding, no Reino Unido, da Universidad de Artes, Ciencias y Comunicacion (UNIACC), no Chile e a Universidade Latino-americana (ULA), no México, e extensa rede de instituições educacionais: Western Internatinal Universsity, Axia College, Insight Schools, Olympus High Schooll com 200 campi, reporta abrigar mais de 300 mil alunos. O Manipal Education Group, da India, com presença no Nepal, Malásia e Dubai, adquiriu a Universidade Americana de Antigua, ingressou no mercado educacional médico caribenho e anuncia planos para operações em Omã, Indonésia e Vietnã.

Os dispêndios privados e os retornos financeiros da educação, para os membros da OCDE, são expressivos: os fundos privados em instituições educacionais representam 15% dos dispêndios; na Austrália, Canadá, Reino Unido e Israel os fundos privados representam 25%, e no Japão, Coréia e Estados Unidos e Chile excede 30%. Na Austrália, Canadá, Japão, Estados Unidos e Israel, os fundos privados na educação superior estão acima de 40% e de 75% na Coreia e Chile.

Modo 4: mobilidade acadêmica. Pessoas físicas viajam de seu país de origem para ir prestar serviço em outro país (*presence of natural persons*). Os prestadores de serviço são profissionais da educação: professores, pesquisadores ou outros educadores que se deslocam de seus países para ir prestar serviço educacional temporário aos consumidores em outro país. Trata-se de mobilidade de pessoas, como no modo 2, mas não de estudantes consumidores.

A mobilidade acadêmica é considerada, pelo Acordo, imprescindível, segundo Varghese (2007), visto que o conhecimento absorvido ou gerado pela educação superior é tido como crucial, tanto para o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional,

quanto para alcançar padrões mais elevados de competitividade internacional. Tanto os professores se deslocam *sponte sua* para dar cursos, assessorias, seminários, quanto as instituições recrutam docentes para elevar o nível de notoriedade institucional. A internacionalização tem sido um fator essencial na classificação de instituições educacionais e motivo de manchetes jornalísticas sobre o “isolamento das universidades do Brasil das tops” (ESCOBAR, 2013). A CAPES, em seu sistema de avaliação de Programas de Pós-Graduação, reserva para o seletivo grupo dos Programas assignados com as supremas notas 6 e 7 apenas àqueles *internacionalizados*.

Para alcançar padrões de reconhecimento competitivo, são acionados múltiplos meios: disputa por personalidades de prestígio acadêmico para compor novas áreas de conhecimento, quadro de docentes com produção classificada; apresentação glamurosa dos espaços acadêmicos, êxitos institucionais alcançados, produção agressiva de marketing da instituição, entre outros. Esses dispositivos ganham dimensões inusitadas em face do acirramento concorrencial pela clientela universitária, e tendem, até mesmo, para a canibalização das instituições universitárias.

Nesse modo 4, o Programa Ciência sem Fronteiras (2013, p.1) prevê “atrair pesquisadores do exterior que queiram se fixar no Brasil ou estabelecer parcerias com os pesquisadores brasileiros nas áreas prioritárias definidas no Programa, bem como criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior”.

O AGCS pressupõe o surgimento de uma nova fase histórica da economia fundada na *sociedade do conhecimento*, um conceito adotado por organizações internacionais, como a União Europeia (*Declaração de Lisboa de 2000*), o Banco Mundial (*World Development Report de 1999 e Conhecimento para o Programa de Desenvolvimento*), os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e a OCDE, segundo o qual, o conhecimento produzido pela combinação do capital e o trabalho qualificado gera um *plus*, imaterial. A competência, a informação, a inovação, a criatividade são ‘imateriais’ que geram acréscimo de valor. Na sociedade do conhecimento, a vantagem competitiva chave já não depende somente de bens materiais e tangíveis, como, mercadorias e capitais, mas de bens imateriais intangíveis, como informações, competências, conhecimentos. Em suma, o capital e o trabalho dependem, doravante, do conhecimento, que seria o fator competitivo estratégico de acumulação, o terceiro e mais relevante fator de produção, pelo aporte da criatividade, da inovação e de competências técnica, científica, gerencial, organizacional, comunicacional. O

valor/saber tornou-se, para os fautores da teoria, a fonte decisiva de acumulação e elemento primordial da competitividade.

A educação, sobretudo a educação superior, pelo acordo AGCS, é considerada um fator decisivo na promoção competitiva do desenvolvimento, pois, supõe trazer não só um acréscimo à renda individual; é tida como um bem público na medida em que eleva o nível de produtividade e de renda nacional, além de benefícios adicionais, como abatimento nos dispêndios com menor criminalidade, melhor saúde e segurança, maior transparência na gestão pública, entre outros.

5 BALANÇO CRÍTICO

A internacionalização e o comércio da educação é centro de posições controversas até mesmo entre os que defendem o comércio dos serviços educacionais. O conceito de mercado escolar depende dos contextos e tradições universitárias nacionais, que são determinantes para se avaliar as diferentes posições em torno da adesão ou oposição aos serviços educacionais: alguns sistemas de ensino advogam o comércio livre e competitivo da educação nos quatro modos, independente do AGCS; outros, aceitam o comércio do ensino superior estritamente nos moldes previstos pelo AGCS e, há outros que são favoráveis à internacionalização nos quatro modos da AGCS, mas que não apoiam necessariamente o comércio educacional, nem o AGCS, conforme Tilak (2011, p.137). Muitos autores, porém, têm alertado sobre os riscos à educação superior, em razão da oposição inquietante entre cientistas e políticos; seletividade acirrada, concorrência agressiva e hierarquização obsessiva entre estabelecimentos; primazia pela rentabilidade financeira. Tais fatores “devastam a modernização universitária” (CHARLE; SOULIÉ, 2007). Os sociólogos Felouzis, Van Zanten, Maroy (2013), com base nos resultados de pesquisas internacionais recentes, analisam a emergência dos mercados escolares, seu funcionamento, a tipologia desse mercado, os atores atuais e o impacto dessa política na eficácia e equidade da escola. Suas análises indicam os processos e consequências desse mercado e levantam controvérsias e tensões crescentes para o presente e futuro da educação superior.

Um grupo de pesquisadores críticos, reunidos na Associação de Reflexão sobre os Ensinos Superiores e a Pesquisa (*Association de Réflexion sur les Enseignements Supérieurs et la Recherche* - ARESER), busca retomar o controle pela comunidade científica do poder de

fixar os objetivos e as modalidades do ensino, cada vez mais relegada aos administradores. As críticas da ARESER (2012) explicitam os riscos: desvalorização progressiva dos valores acadêmicos com o conseqüente recuo da autonomia científica e da democracia universitária em proveito de políticas autoritárias; relegação crescente da pesquisa fundamental e do pensamento crítico; mercantilização dos saberes, manifesta na explosão das taxas e mensalidades abusivas, com endividamento crescente dos estudantes e suas famílias; diminuição dos orçamentos perenes de laboratórios; precarização de pessoal; reforço das desigualdades entre estabelecimentos em prol da concorrência da excelência ou da classificação internacional; adoção do modelo gerencial da Nova Gestão Pública, vetor de processo de avaliação e de classificação mais ou menos arbitrário e dependioso de tempo e pessoal que, apesar da indigência intelectual, mostra-se em franca ascensão em alguns meios acadêmicos, intimidados cada vez mais pela agressividade dos mercados financeiros.

Além dessas críticas, outras vozes têm manifestado suas análises sobre o modelo de universidade emergente, nessa fase de grande mobilidade comunicacional globalizada, fundamentado nos pressupostos da sociedade da comunicação, cada vez mais apropriada pelo mercado. A competição acelerada pela conquista do próspero mercado do ensino superior gerou uma dinâmica inusitada na qual ingressaram grandes capitais, novos atores, outros modelos de ensino, de avaliação e de credenciais acadêmicas, símbolos de um novo padrão de educação superior: mega-conjunto de cursos de ensino superior, em grande parte, via educação a distância, com baixa partilha de vida presencial, acirrada concorrência competitiva pela rentabilidade financeira, progressivamente e cada vez mais, distante da histórica exemplaridade universitária do século XX.

É preciso reconhecer que, em confronto com esse mercado de serviços educacionais, setores das universidades públicas e de universidades comunitárias não sucumbem à vertigem do mercado e, cientes dos novos tempos, redesenham uma nova universidade – a gestão, os currículos, os custos, a produção científica e as finalidades sociais - para garantir a sua missão histórica de ser o centro crítico de produção e difusão do saber científico.

REFERÊNCIAS

ARESER (Association de Réflexion sur les Enseignements Supérieurs et la Recherche). **Actualités. Colloque international ‘L’Université à l’heure de la marchandisation des savoirs’**. Paris, 5 oct. 2012. Disponível em: www.areser.fr/actualités/2012. Acesso em: 28 jan.2013.

AUDIER, Serge. Le neo-liberalisme: unité diversité, divergences. **Vie des idées**. 4 juillet 2012 ISSN 21053030. Disponível em: www.laviedesidees.fr/Le-neo-liberalisme-unite-diversite.html Acesso em: 08 fev.2013.

AYRES, Marcela. Kroton e Anhanguera: os números da maior empresa de educação. **Revista Exame**, 22 abr.2013.

BALL, STEPHEN J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem Estar. **Educação e sociedade**. v.25, nº89 set./dez. 2004.

BRADLEY, S.; TAYLOR, J. (2002), The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-equity Trade-off in the Secondary School Sector. **Bulletin of Economic Research**, 54: 295-314. doi: 10.1111/1467-8586.00154

BURGUIN, Angus. **The Great Persuasion. Reinventing free markets since the Depression**. Harvard University Press, 2012.

CAILLÉ, Alain; DUFOIX, Stéphane. Les naissances académiques du global In: **Le Tournant des sciences sociales**. Paris: La Découverte, 2013.

CARROUÉ, L.; COLLET, D; RUIZ, C. **La Mondialisation. Genèse, acteurs et enjeux**, Paris: Bréal, 2005.

CASTRO, Alda A.; CABRAL NETO, Antonio. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, nº 21, Lisboa, 2012.

CHADE, Jamil. Os esforços fracassaram e OMC já discute sua sobrevivência. **O Estado de São Paulo**, Economia, 06 dez. 2013. p.14.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **Histoire des Universités**. 2 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

CHARLE, Christophe; SOULIÉ, Charles. **Les ravages de la modernization universitaire en Europe**. Paris: Éditions Syllepse, 2007. Disponível em: http://www.syllepse.net/lng_FR_srub_78_iprod_361-Les-ravages-de-la-modernisation-universitaire.html. Acesso em: 03 abr. 2013.

CHARLE, Christophe. **La mondialisation universitaire**. Entretien par J.Moisand. 04 jan. 2013. Disponível <http://laviedesidees.fr/La-mondialisation-universitaire.html?lang+fr> Acesso em:18 jun. 2013

CLARK, B. **Entrepreneurial universities: organizational pathways in transition**. Paris: International Association of Universities, 1998.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. 2013. **Cienciasemfronteiras**. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2013

ESCOBAR, Herton. Isolamento afasta universidades do Brasil das tops. **O Estado de São Paulo**. p. A33, 13 out. 2013.

EUROPEAN COMMISSION, **Erasmus: facts, figures & trends**.The European support for student and staff exchanges and university cooperation in 2011-2012. European Commission, 2013.

Disponível em: http://ec.europa.eu/.../erasmus/doc/stat/erasmus1112_en.pdf... Acesso em: 28 dez. 2012.

FARIA, Juliana Guimarães Faria; TOSCHI, Mirza Seabra. A formação de professores no contexto das tendências para a internacionalização da educação superior a distância. **Inter-Ação**, Goiânia, v.36, nº 1, jan. jun. 2011.

FELOUZIS, Georges; VAN ZANTEN, Agnès; MAROY, Christian. **Les marchés scolaires**. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.

GABAS J. J.; HUGON, Ph. Les biens publics mondiaux: conceptions et implications pour la négociation internationale. In: **éducation comme bien public mondial est-elle compatible avec l'Accord général sur le commerce des services?** Paris: HCCI. 2001.

GASPARINI, Carolina. Ampliação de programa de financiamento estudantil abriu caminho para crescimento do setor, que reserva boas perspectivas para 2013. **Infomoney**. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br>. Acesso em:28 dez. 2012.

GLENNESTER, Howard; LE GRAND, Julian. Le développement dês quasi-marché dans la protection sociale. **Revue Française d'Économie**, 1995. v.10, nº10. 3, p. 11-135.

JAPPE, Livia. **Brasil rejeita, na OMC, proposta de abertura do setor de educação**. Quarta-feira, 17 de maio de 2006 - 09:28. Disponível em: http://portal.mec.gov/index.php?option=com_content&view...id...Acesso em: 24 out.2013.

LAMARCHE, Thomas. L'OMC et l'éducation: normalisation de l'éducation pour en faire une marchandise échangeable internationalement?. In: **Politiques et management public**, vol. 21 nº 1, 2003. pp. 109-130. doi : 10.3406/pomap.2003.2783. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2003_num_21_1_2783. Acesso em: 25 jan. 2014.

MAROY, Christian (dir.) **École, regulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe**. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

MOK, K.; WELCH, A. **Globalization and educational restructuring in the Asian Pacific**. New York: Palgrave Macmillan, 2003)

ORDONES, Arthur. O céu é o limite para o setor de educação, diz analista. **Infomoney**. 09.06.2013. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/onde-investir/acoes/noticia/2793856/ceu-limite-para-setor-educacao-diz-analista-veja-perspectivas> Acesso em: 24 jan. 2014.

OECD. **Trends shaping education 2013**. Editions OECD, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/ceri/trendsshapingeducation2013.htm> Acesso em: 24 jan.2014.

OECD. **Education at a Glance 2012: Highlights**, OECD, 2012.doi. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/highlights.pdf>. Acesso em: 24 jan.2014.

OSCAR, Naiana. Grupo americano, dono da Anhembi Morumbi, compra FMU por R\$ 1 bi. **O Estado de São Paulo**. Economia B11, 23 ago. 2013.

OSCAR, Naiana. Anima compra a paulistana São Judas. **O Estado de São Paulo**, Economia B13, 11 abr. 2014.

O ENSINO SUPERIOR. Dilma comemora 1 mi de contratos do Fies. **O Estado de São Paulo**. Metrópole A17, 28 ago. 2013.

REVISTA EXAME. **Kroton e Anhanguera**: os números da maior empresa educação. [exame.com.br](http://exame.abril.com.br/negocios/aquisicoes-fusoes/noticias/kroton) 22 abr 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/aquisicoes-fusoes/noticias/kroton>- Acesso: 24 jan. 2014

ROUSSELET, Felipe; FARIA, Glauco. Sob o domínio do capital estrangeiro. **Revista Fórum**, 2012.

TILAK, Jandhyala B.G. **Trade in higher education**: the role of the General Agreement on Trade in Services (GATS). Paris: UNESCO, IIEP, 2012. Disponível em: <http://www.iiep.unesco.org>. Acesso em: 29 jan. 2014.

VALOR ECONÔMICO. Universidade Cruzeiro do Sul recebe aporte da Actis e compra Unid, **Valor Econômico**, 21 jan. 2012.

VALOR ECONÔMICO, Iniciativa liderada pelos EUA gera sinais contraditórios. **Valor Econômico**, 30 out. 2013, p. A4.

VANDENBERGHE, Vincent. Nouvelles formes de régulation dans l'ensegnemet: Origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. De Boeck Université. **Éducation et Société**, 2001/2, n° 8, p.212-223.

VARGHESE, N. V. **GATS and higher education: the need for regulatory policies** UNESCO. International Institut for Educational Planning (IIEP) Paris: UNESCO, IIEP UNESCO-IIEP. Paris, UNESCO, IIEP, 2007. Disponível em: www.unesco.iiep.org/gats. Acesso em 06 ago. 2013

VARGHESE, N. V. **Globalization of higher education and cross-border student mobility.** UNESCO - International Institut for Educational Planning (IIEP) Paris: UNESCO, IIEP, 2008. Disponível em: www.unesco.org/iiep/en/publications/pubs.htm Acesso em: 01 ago. 2013.

VARGHESE, N. V. (Ed.) **Globalization and Higher education** UNESCO-International Institut for Educational Planning (IIEP) Paris: UNESCO, IIEP, 2009. Disponível em: www.unesco.org/iiep/en/publications/pubs.htm Acesso em: 05 ago. 2013

VARGHESE, N. V. (Ed.) **Higher Education reforms.** Institutional restructuring in Asia. UNESCO. International Institut for Educational Planning (IIEP) Paris: UNESCO, IIEP, 2009b

VARGHESE, N. V.; PUTTMANN, Vitus. **Trends in diversification of post-secondary education.** UNESCO. International Institut for Educational Planning (IIEP) Paris: UNESCO, IIEP. n

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **General Agreement on Trade in Services**, 1995. Disponível em: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. Acesso em: 25 jun. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION RESTRICTED S/C/W/313 Council for Trade in Services. 2010. **Background Note by the Secretariat** 1 April 2010 (10-1798). Acesso em: 25 jun. 2013.

Artigo recebido em 11/02/2014
Aceito para publicação em 25/03/2014