

FORGES – 6ª Conferência

Para que(m) servem as Instituições de Educação Superior? Balanços,
proposições e desafios acerca do papel das IES no Século XXI
(Unicamp, Campinas, SP, 28 a 30 de novembro de 2016)

Painel 1

Os múltiplos desafios da Reafirmação e Renovação
da Missão das Instituições de Ensino Superior

Moderador: JORGE BENTO

Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Porto, Portugal

Palestrante: VALDEMAR SGUISSARDI

Professor Titular aposentado da Universidade Federal de São Carlos
e Professor aposentado da Universidade Metodista de Piracicaba (Brasil)

Palestrante: ANTÓNIO BRANCO

Reitor da Universidade do Algarve (Portugal)

Palestrante: ANA MONDJANA

Vice-Reitora da Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique)

Palestra

Mercadização/mercantilização

Desafios para a missão das Instituições de Educação Superior

VALDEMAR SGUISSARDI

Campinas, Unicamp, 28 de novembro de 2016

14:30-16:30

Mercadização/mercantilização
Desafios para a *missão* das Instituições de Educação Superior
VALDEMAR SGUISSARDI

Hoje em dia Herbert George Wells* pode dizer: *We are entered in a race between education and catastrophe (Entramos numa corrida entre educação e catástrofe)*. Aí está a questão da Universidade. (Otto Maria Carpeaux**, 2005)

Introdução

Diante da mercadização das instituições de educação superior (IES), universitárias ou não – fenômeno mundial que atinge especialmente instituições estatais/públicas – e da sua mercantilização – mais circunscrita a alguns países como o Brasil, que afeta em especial instituições ou organizações particulares, com fins de lucro ou privado-mercantis – impõe-se perguntar acerca dos desafios que estes fenômenos, assemelhados mas distintos, significam para a reafirmação e/ou renovação da *missão* destas instituições.

Para melhor identificar e compreender esses desafios e, especialmente, para melhor enfrentá-los, será necessário responder a diversas questões prévias e inarredáveis: 1) o que se deve entender por mercadização e por mercantilização dessas instituições, supostamente produtoras e reprodutoras do saber científico, e formadoras de profissionais para as diferentes demandas sociais, do Estado, da Sociedade e do mercado? 2) que fatores econômicos, políticos e da ordem do saber produzem e explicam tais fenômenos, hoje inquestionáveis, que preocupam a muitos, mas são bem-vindos para outros tantos? 3) qual tem sido ao longo de sua trajetória histórica, mormente nos últimos tempos, a *missão* da universidade e/ou da educação superior, para que Estado e para que Sociedade, para que classes ou frações de classes sociais?

A forma e o conteúdo desse tipo de questões indicam, como é evidente, uma opção de análise. Parte-se do princípio de que nada é natural e de que tudo, na realidade humano/social, é histórico, condicionado e, em última instância,

* Herbert George Wells (1866-1946), inglês, autor, entre outros, de *A Máquina do Tempo*, *O Homem Invisível* e *A Guerra dos Mundos*.

** Otto Maria Carpeaux (1900-1978), nascido Otto Karpfen, na Áustria, chegou ao Brasil em 1939, fugindo do nazismo (era judeu de origem), onde viveu até sua morte em 1978 (Rio de Janeiro). Foi um ensaísta, crítico literário e jornalista.

determinado por fatores, por sua vez, também históricos. Os fenômenos em geral não se explicam por si mesmos e os que aqui são objeto de estudo ainda com mais razão que outros. Entender o que se oculta sob as aparências fenomênicas é fundamental para se entender o real, sopesá-lo e avaliá-lo.

Porque oportuno, explicitar-se-á, já no primeiro item abaixo, a opção aqui feita de separar esses dois fenômenos: mercadização e mercantilização. Distinção, com fins didáticos, para facilitar seu melhor entendimento, apesar do risco que, eventualmente, se corre com a adoção de dicotomias conceituais que podem conduzir a uma simplificação indevida da complexidade do real e, assim, produzir uma sua possível falsa compreensão e, como diria Karel Kosik (1976), conduzir à pseudoconcreticidade.

Para ilustrar e problematizar a mercantilização da educação superior no Brasil, fenômeno mais recente, para além da mercadização, vale a pena relatar e mensurar, com alguns números, a transação comercial em curso entre os dois maiores grupos empresariais do mercado educacional: Kroton e Estácio. Transação que envolve cerca de meio milhão matrículas e alguns bilhões de reais ou, mesmo, dólares.

O grupo número 1 desse mercado, Kroton, comprador – com cerca de um milhão de matrículas e 130 unidades, após ter incorporado, em 2014, o então 2º maior grupo do mercado, a Rede Anhanguera – tem a sua proposta de compra do atual 2º maior grupo, Estácio, sendo julgada pelo Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), vinculado ao Ministério da Justiça¹ (não ao Ministério da Educação...). Esta compra é questionada pelo grupo empresarial Ser Educacional – um dos dez maiores do mercado educacional brasileiro – que, com os fundos de investimento transnacionais, seus sócios², entre eles o IFC (*The International Finance Corporation*) do Banco Mundial, entrou com representação junto ao Cade alegando que tal compra iria estabelecer o monopólio parcial ou total no setor em dezenas de municípios³. Sabe-se, pela imprensa, que o grupo

¹ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) é uma [autarquia](#) federal [brasileira](#), vinculada ao [Ministério da Justiça](#), que tem como objetivo orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos do poder econômico, exercendo para tanto o papel tutelador de prevenção e repressão.

² “Ser Educacional, proprietária das Faculdades Maurício de Nassau, Joaquim Nabuco e Baiana de Ciências, tendo como acionista o *Cartesian Capital* (norte-americano, fundo de *private equity*, que investiu na empresa R\$ 100 milhões em 2009), tendo recebido, em 2012, um aporte de US\$ 35 milhões do IFC, do Banco Mundial (Mello, 2012), abriu seu capital e lançou seu IPO em 2013” (Sguissardi, 2015, p. 171).

³ Ser Educacional aponta no Cade alta concentração na fusão Kroton-Estácio. *Folha de S. Paulo*, quinta-feira, 30 de outubro de 2016. Segundo a matéria, “Foram identificados 103 mercados de

Ser Educacional está também interessado nesta compra, embora seu montante de matrículas seja de apenas cerca de um terço do total de matrículas da Estácio⁴, mas, com novos sócios do setor financeiro e suposto endosso oficial, tudo pode ser possível neste campo.

A compra da Estácio pela Kroton elevaria os números desta para: 1,5 milhões de matrículas na educação superior e 500 mil na educação básica; 16% do total de alunos da educação superior do país, matriculados em cerca de 2.400 IES estatais/públicas e privadas sem e com fins de lucro; 23% das matrículas de mais de duas mil IES privadas; quase 30% das matrículas das cerca de duas mil IES particulares, com fins de lucro, que somam quase 2/3 dos 7,5 milhões de estudantes deste nível de educação no país.

Esses dados modificam sensivelmente o quadro de oligopólio e monopólio que foi se constituindo no mercado educacional brasileiro nos últimos anos. Em 2008, um ano após a abertura de capital e entrada na bolsa de valores dos quatro primeiros grupos empresariais da educação a fazê-lo (Estácio, Anhanguera, Kroton e SEB⁵), a soma de suas matrículas correspondia a 9,5% do total do setor privado que reúne mais de duas mil IES. Passados apenas cinco anos, em 2013, os três grupos remanescentes (Kroton, Anhanguera e Estácio) já detinham 23,4% do total (Sguissardi, 2014, p. 169). Passados mais três anos, caso se efetive essa compra (da Estácio pela Kroton), no mínimo estes 23,4% estarão concentrados em uma única empresa ou *companhia*. O poder decorrente do oligopólio de uma dezena das maiores empresas que já abarca quase 50% das matrículas do setor privado-mercantil e do monopólio exercido por uma única empresa em dezenas de municípios é incalculável, especialmente, sobre os órgãos oficiais de regulação do setor e em relação à concorrência, um dos dogmas do mercado.

Enfatize-se que a legalidade e o interesse público de uma transação dessa natureza, que afeta, não por acaso, a oferta e qualidade da educação superior, como direito e serviço público, embora oferecido substitutivamente por IES privadas – com ou sem fins de lucro –, estão sendo avaliados e julgados por uma

graduação presencial (cursos por município) em que ambos os grupos atuam. Com a fusão, haveria concentração acima de 50% em 45 deles. Em 15 mercados, 'o monopólio seria total'... Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2016/10/1827549-ser-educacional-aponta-no-cade-alta-concentracao-na-fusao-kroton-estacio.shtml>. Acesso em 17/11/2016.

⁴ Ibidem.

⁵ SEB – Sistema Educacional Brasileiro, que vendeu sua unidade de ensino superior à Estácio e a de educação básica para o grupo inglês Pearson.

instância administrativa de defesa econômica, o Cade, e não por instâncias vinculadas ao MEC e seus órgãos de regulação e avaliação.

1 – Mercadização e mercantilização das instituições de educação superior.

Diante de uma extensa variedade de fenômenos – ligados a mercado, comércio e mercadoria – que se verifica na organização e funcionamento das IES (universitárias ou não), diversos termos têm sido utilizados nas línguas mais importantes do Ocidente, entre outros: mercadização, comercialização, mercantilização. Fala-se amiúde de mercado educacional e mercado universitário, assim como, de setor educacional da economia, do mercado de capitais ou da Bolsa de Valores.

José J. Brunner (2006)⁶, especialista chileno e colaborador do Banco Mundial, antes que os quatro primeiros grupos empresariais de educação do Brasil abrissem seu capital e fizessem sua oferta pública inicial de ações (*Initial Public Offering – IPO*) na Bolsa de Valores de S. Paulo, em 2007, assim iniciava seu estudo, de 2006, sobre os “mercados universitários”:

... está-se produzindo ao redor do mundo um movimento que desloca o eixo de coordenação dos sistemas de educação superior do governo e das corporações acadêmicas – em geral, a esfera pública – para o mercado; isto é, para arranjos institucionais que forçam as universidades a competir entre elas por alunos, pessoal acadêmico e reputações, e a financiar suas atividades por meio de recursos obtidos – crescentemente de maneira competitiva – de uma diversidade de fontes fiscais e privadas. Este deslocamento é examinado na literatura anglo-saxônica sob o nome de *marketization* que no castelhano traduz-se (em má tradução) por *mercadização*, ainda que se empreguem termos tais como *privatização*, *comercialização* e *mercantilização*. (Brunner, 2006, p. 3).

Brunner não trata de grupos empresariais, *companhias* e *players* (na linguagem do mercado) que atuam no campo educacional e abrem seu capital e passam a obter recursos via valorização de ações na Bolsa de Valores. Trata de um conjunto grande e complexo de mudanças produzido por uma gama de fatores, dentre os quais: as mudanças no papel dos governos em relação à educação superior associadas à “difusão de um discurso de mercado”; à “massificação da educação superior”; ao “crescente número de mantenedores privados da educação superior e da pesquisa”; e ao “surgimento de um mercado global para serviços de

⁶ Reproduz-se aqui parte do que consta no item “4.2 – Mercado universitário – mercadização ou mercantilização da educação superior” de estudo mais amplo sobre políticas de expansão da educação superior no Brasil (Sguissardi, 2014, p. 145-152).

educação superior e de conhecimento”. O eixo de coordenação dessas instituições estaria passando do Estado para o mercado. (Ibidem). Por isso, opta pelo termo *marketization* ou mercadização.

A mercadização na educação superior decorreria, além disso, da necessidade, a cada dia mais defendida nos governos e no mercado, de apostar na competitividade da economia. Sob influência desses princípios, caros à *New Public Management* (NPM), os governos dos países centrais teriam redesenhado seus mecanismos de gastos públicos e utilizado cada vez mais *mecanismos de tipo mercado*. Objetivo? Maior eficiência na concessão de recursos do fundo público. Isto também teria feito com que os governos dos países da periferia e semiperiferia optassem por *privatizar a massificação* da educação superior. Em ambos os casos esteve em pauta e, amiúde, se tem efetivado a transferência de parte do custo das IES públicas para os alunos e suas famílias. Os argumentos, antes inaceitáveis, segundo Brunner seriam:

... mais acesso por razões de equidade e, simultaneamente, cobrança pelo serviço educativo em razão das altas taxas de retorno antecipadas. Ambos os argumentos convergem transformando os estudantes em consumidores de educação superior *a crédito*. (Ibidem, p. 5).

Caracterizam ainda a mercadização das IES estatais/públicas nos países centrais e nos da periferia e semiperiferia, embora em graus e formas distintos, segundo este autor:

- a) A submissão da educação superior a um regime que lhe impõe eficiência, efetividade e *value for money* por métodos externos de garantia da qualidade e outros meios de *accountability*.
- b) Fundos públicos declinantes para subsidiar mensalidades e o custo dos serviços, ao lado da exigência de satisfação de uma crescente demanda por educação superior com menor inversão pública.
- c) A exigência de gestão das universidades públicas segundo princípios ou métodos próprios da gestão privada e predomínio de enfoques empresariais e de *management* na educação superior.
- d) A demanda por diversificação das fontes de financiamento das instituições combinada com a redução da responsabilidade prioritária do Estado em relação à educação pública.
- e) A privatização da educação superior, tanto mediante a terceirização dos serviços e, inclusive, áreas de estudo, quanto mediante o incentivo da competição entre instituições públicas.
- f) Reformas curriculares orientadas para o mercado; ênfase na pesquisa aplicada e vínculo das universidades com as empresas; maior

preocupação com os temas da propriedade intelectual (patentes) e prioridade à pesquisa que conduza ao desenvolvimento e comercialização de produtos. (Ibidem, p. 22-23).

A estes traços poderiam ser agregados, ainda com apoio em Brunner, o da erosão ou perda do conceito de bem público [social] tradicionalmente aplicado à educação superior; a baixa qualidade do “serviço”; a erosão da cultura democrático-colegial das IES públicas; a deterioração das áreas de estudo e pesquisa distantes do mercado, como artes e humanidades, etc. (Ibidem, p. 23-24).

Entretanto, o surgimento de IES particulares com fins de lucro, que fazem da educação uma mercadoria e da sua oferta um efetivo negócio, que também decorre desse movimento pró-mercado no interior da esfera pública, das ditas políticas públicas em diversas áreas; e, de modo especial, o processo de abertura de capital e entrada na Bolsa de Valores dos maiores e principais grupos empresariais mantenedores da educação superior particular, com suas óbvias decorrências, imporiam aos analistas a utilização do termo mercantilização para melhor significar tal processo.

Para ilustrar essa mudança de patamar do “mercado” educacional, bastaria examinar o “Comunicado ao Mercado” da Kroton, de 07/07/2014, quando de sua fusão com a Rede Anhanguera, mediante incorporação das ações desta por aquela empresa:

KROTON (KROT-NM) - Nova Estrutura Organizacional

Comunicado ao Mercado:

Belo Horizonte, 7 de julho de 2014, a Kroton Educacional S.A. (BM&FBovespa: KROT3; OTCQX: KROTY), comunica a seus acionistas, investidores e ao mercado em geral, seu novo Conselho de Administração, sua nova estrutura organizacional e informações sobre a **integração** com a Anhanguera Educacional.

Conforme já anunciado, os acionistas da Kroton e da Anhanguera aprovaram, em 3 de julho de 2014, a **fusão** entre as duas empresas, por meio da **incorporação** de ações da Anhanguera pela Kroton. A união cria uma empresa ainda mais forte e sólida, capaz de **entregar serviços educacionais** de qualidade em todo o país. Os números abaixo fornecem uma dimensão da nova Companhia: - 1,5 milhão de alunos de Ensino Superior, Cursos Preparatórios, Cursos Técnicos, Cursos Livres e de Educação Básica (dados de marco de 2014) - 125 campi de Ensino Superior, atuando em mais 84 municípios brasileiros (dados de junho de 2014) – 726 polos credenciados de Ensino a Distância (EAD), atuando em mais 544 municípios brasileiros (dados de junho de 2014)

876 Escolas Associadas de Educação Básica (dados de junho de 2014) - mais de 37 mil funcionários (dados de junho de 2014) [...]⁷

Um rápido olhar para este “Comunicado” revelará as dimensões do Grupo empresarial Kroton, verdadeira holding, cuja direção era, então, composta de três diretorias e nove vice-presidências, dentre as quais uma “Diretoria de Relações com Investidores”, uma “Vice-presidência de Marketing e Vendas”, uma “Diretoria de Recursos Humanos e Empregabilidade” no mesmo nível da “Vice-presidência de Graduação presencial e Campus”, além de uma “Diretoria de Desenvolvimento Institucional”, esta “responsável pelo relacionamento com Ministério da Educação (MEC) e por todos os aspectos regulatórios”.

Como se pode ver, a mercantilização, presente em especial nas IES privado-mercantis, que somam mais 80% das IES do país, extrapola os limites da mercadização, que caracteriza o que neste campo ocorre e mais afeta as instituições estatais/públicas no país e alhures.

Dir-se-á que, no caso da mercadização, são as regras do mercado que estariam cada vez mais a guiar as ações das IES estatais/públicas e assemelhadas (privadas sem fins lucrativos). No caso brasileiro, por exemplo, possivelmente todas as IES estatais/públicas já contem com fundações de apoio institucional (FAI), entidades privadas. A USP, exemplo específico, já há mais de 10 anos dispunha de mais de três dezenas dessas fundações, que oferecem, entre outros, os famosos cursos de MBA, a alto custo para os alunos, garantidores de vultosas complementações salariais aos seus docentes em geral integrantes do quadro permanente de professores da universidade.

No caso da mercantilização, não são apenas as regras do mercado que orientam parte importante da vida institucional, mas são a própria educação transformada em mercadoria e o objetivo do lucro antes de tudo, inclusive via valorização acionária, no caso das empresas de capital aberto e ações em bolsa de valores, que comandam, de modo direto e indireto, o cotidiano dessas instituições ou organizações⁸.

Neste caso, é sempre oportuno definir o que se entende por mercadoria. Segundo Oliveira (2009, p. 953), citando Tom Bottomore, mercadoria é “tudo o que possa ser ‘comprado ou vendido’ numa perspectiva de acumulação de capital”. E diante do que vimos até aqui, poder-se-ia acrescentar com aquele autor: “À luz dos dados aqui apresentados, resta pouca dúvida de que a educação tenha se transformado em importante mercadoria”. (2009, p. 953).

⁷ Disponível em: <http://br.advfn.com/noticias/BOV/2014/artigo/62821939> - Acesso em 18/11/2016

⁸ É sempre oportuno recorrer à discussão iniciada por Freitag (1996) no Canadá e retomada por Marilena Chauí (2003) no Brasil sobre a distinção entre instituição social e organização social.

Por fim, cabe lançar mão de um preciso enunciado de José J. Brunner, para dar ainda maior consistência conceitual ao termo mercantilização ou à expressão “processo de mercantilização”, em sentido estrito, quando nessas empresas educacionais se impõe sem travas:

...um sistema de coordenação baseado em **relações de compra e venda**, onde existe um campo definido de **produção/consumo**, há **competição entre os produtores, produtos identificados (*commodities*), preços e intercâmbios monetários entre produtores e consumidores**, e onde **vigoram comportamentos e valores consistentes com o cálculo econômico**. (Brunner, 2006, p. 65; grifos meus).

2 – Em que contexto e por que fatores dá-se a produção da mercadização e da mercantilização

Posta essa distinção entre mercadização e mercantilização – a primeira afetando mais as IES estatais/públicas com traços inerentes, em certa medida, ao modelo neo-humboldtiano da associação ensino e pesquisa; e a segunda afetando mais as IES privado/mercantis com traços próprios do modelo neonapoleônico em que predomina a atividade de ensino ou a mera formação profissional – cabe identificar o contexto histórico, econômico-político e da ordem do saber, em que esses dois fenômenos surgem e se desenvolvem. Em outros termos, quais são os fatores que os produzem e lhes dão consistência.

Como se verá com maiores detalhes no próximo item, a educação superior, universitária ou não, esteve, ao longo de sua história, vinculada e/ou submissa, ora ao Estado⁹, ora à Igreja, ora a ambos que, em certos momentos, se identificavam. Desde as Revoluções Industrial e Francesa, seja no modelo alemão (Humboldt), seja nos modelos francês (Napoleão), inglês (Newman) ou estadunidense, seu caráter “instrumental” esteve sempre presente. Bianchetti e Silveira iniciam artigo recente sobre a “universidade moderna” com a seguinte afirmação:

Desde as origens do Estado moderno, a concepção de universidade é atravessada pelo caráter instrumental, no sentido de responder às demandas e aos tempos econômico, industrial, tecnológico e urbano da ordem capitalista. (2016, p. 79)

Vê-se aí uma precisa síntese dos vínculos da educação superior com as forças dominantes em cada tempo histórico.

⁹ Entenda-se Estado aqui como instituição social funcional aos interesses dominantes da sociedade liberal-burguesa, garantidora de suas propriedades e de sua liberdade e da igualdade dos iguais ou mais iguais.

Christian Laval (2016), em conferência sob o título de “Neoliberalismo, capitalismo e conhecimento”, ao explorar a relação entre capitalismo e conhecimento, lembra que as mudanças dessa relação têm como “operador político e intelectual” o neoliberalismo. Diz ele: “Se ao ver de alguns o capitalismo torna-se cada vez mais ‘cognitivo’, convém não esquecer a outra face: o devir capitalista do conhecimento” (p. 1)

Segundo Laval, vive-se hoje uma grande mutação no campo do conhecimento, sob dois aspectos, “o ensino e a produção de conhecimentos, o que se chama de ‘pesquisa’”. E explicita:

Esta mutação tem profunda relação com as transformações em curso do capitalismo e da sociedade, transformações que se designará aqui por dominação, agora universal, da racionalidade neoliberal, segundo uma fórmula tomada de Michel Foucault. Por racionalidade neoliberal, entende-se, a um só tempo, a lógica normativa da concorrência, o modelo da empresa privada e o poder normatizador da finança sobre todas as atividades. Esta racionalidade neoliberal pode definir-se como um sistema normativo ou uma lógica geral que impõe, universalmente, um modelo de mercado pelo qual as instituições e os indivíduos são postos em concorrência; de modo que cada entidade e cada indivíduo deve comportar-se como uma empresa numa situação de mercado. (Ibidem).

Chama a atenção Laval para o papel do Estado nesse contexto: “Esta racionalidade domina o Estado, preside sua metamorfose, é carregada por ele e projetada para a sociedade que o Estado busca reformar”. Vê o papel do Estado como determinante, “não, como ingenuamente se acreditava, como freio, mas, ao contrário, como acelerador desta mutação. [...] É ele o principal agente da guinada do campo do conhecimento rumo ao mercado”. (Ibidem).

Pode-se reafirmar aqui a dupla face ou a dupla polaridade do Estado, como arena de contradições e conflitos permanentes, no capitalismo, dos interesses públicos versus interesses privado-mercantis. Confronto em que tendem a predominar estes últimos, no caso, quando se visualiza o que está ocorrendo no âmbito da educação superior como parte do Estado em sentido amplo, como diria Gramsci. (Sguissardi, 2014, p. 17-20).

Voltando às reflexões de Laval, o conhecimento estaria a tomar, em nossa época, “o que se poderia nomear como a ‘forma mercadoria do conhecimento’” e em que “as instituições de ensino e pesquisa científica começam a tomar a forma geral e abstrata da empresa”. Em resumo: “Forma mercadoria do conhecimento e forma empresa das instituições de ensino e pesquisa”. Afirmar isso, alerta, não significa dizer que necessariamente todo o conhecimento se transforme em

“produto mercantil” e nem que todas as instituições de ensino e pesquisa tornem-se no curto prazo “entidades privadas com fins de lucro”. Isto significa, entretanto:

... que as categorias com as quais se irá pensar a partir de agora [...] os dispositivos institucionais postos em prática para sua elaboração, as normas práticas de sua produção e de sua difusão dependerão da *valorização econômica* da atividade de ensino ou de pesquisa. Isto afeta não somente a finalidade dessas atividades, mas também suas condições e formas institucionais de produção, todas comandadas por uma mesma norma empreendedora. Se o conhecimento é modelado pela lógica do valor, convém que, de fato, ele seja produzido nas condições e segundo as formas que convêm à produção dos valores de troca, isto é, nas empresas submetidas à concorrência e regidas segundo normas de performance que são as das empresas do setor mercantil. Em outros termos, as instituições tomam necessariamente, logicamente, a forma de empresa”. (Idem, p. 2; destaque do autor).

Laval conclui que este fenômeno representa “uma extensão original da lei do valor econômico no campo do conhecimento”. Ou “precisamente, o que se chama de ‘economia do conhecimento’ e que se poderia chamar, com maior rigor, de ‘capitalismo do conhecimento’”. (Ibidem).

Esta economia ou capitalismo do conhecimento, segundo Dias Sobrinho (2014, p. 648),

... valoriza predominantemente os conhecimentos que apresentam critérios de utilidade e aplicabilidade às organizações mercantis. Esses conhecimentos, notavelmente impulsionados pelos avanços das tecnologias que movem o capitalismo informacional, são o motor do modelo de progresso vigente. A título de agregar riquezas às grandes corporações e o lucro sem limites às elites proprietárias, esse modelo de progresso e desenvolvimento vem aprofundando desigualdades sociais, guerras, destruição do meio ambiente, crise de valores e incertezas em amplos setores da vida humana, inclusive na própria economia, foco central de sua referencialidade.

Enfatize-se que esta racionalidade neoliberal, em que se acirram certos elementos centrais e princípios da racionalidade capitalista original, rege tanto o campo do ensino como o da pesquisa. E isto ocorre de modo integrado com a reforma dos Estados nacionais para se tornarem funcionais a essa racionalidade e a sua prática. Entre tais princípios ou normas está a concorrência ou competição entre os Estados, economias, empresas, que conduziriam para a mercadização “de um conhecimento visto como uma vantagem comparativa na guerra econômica mundial”. (Idem, p. 6). Disso decorre a preocupação cada vez maior

dos organismos multilaterais, verdadeiros intelectuais orgânicos do capital e dos países centrais, na regulação da comércio e serviços, entre eles a educação, via Acordos Gerais de Comércio e Serviços (AGCS), como os que se verificam no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A imposição do modelo de mercado, de competição, em todos os níveis – do aparelho do Estado às instituições de educação superior – faz-se acompanhar da “mundialização e do lugar que passa a ocupar a inovação e a qualificação de mão de obra na concorrência”. Algo que se destaca na atual fase do capitalismo é “a luta cerrada em que se envolvem Estados e oligopólios mundiais com vistas ao controle privado do saber considerado como uma decisiva vantagem na competição mundial”. (Ibidem).

No caso brasileiro, mas não só, quando se observa o fenômeno mais evidente da mercantilização, para além do aqui denominado mercadização, cabe destacar o papel da assim chamada *predominância financeira*. No interior da racionalidade neoliberal, ocupam lugar de destaque os organismos financeiros supranacionais: FMI, BM, BID, entre outros. Com apoio em observações de Marilena Chauí (2001), escrevia-se recentemente que...

... em geral, os documentos desses organismos, por serem do mundo das finanças que lida com empréstimos e precisa ter retorno lucrativo, ao analisarem a educação, a educação superior, a universidade, o fazem sempre a partir do parâmetro, não do interesse público geral, mas do custo/benefício; não do significado dessas instituições do ponto de vista cultural, científico e político, mas da resposta imediatista que possam dar às demandas do mercado. Para eles, o mercado, ainda que produzido pela ação dos homens, é naturalizado, como se sempre tivesse existido nos moldes atuais, sendo necessariamente tomado como referência absoluta na avaliação da qualidade da educação superior em qualquer país. (Sguissardi, 2014, p. 159)

A predominância financeira se verifica em todos os setores da economia, mas, no caso atinente ao objeto deste estudo, deve-se destacar sua participação na dívida pública, que perfaz quase metade do orçamento da União (45%), e sua quase exclusividade, na forma de fundos de investimento, de *private equity*¹⁰,

¹⁰ Os fundos de *private equity* são os que investem diretamente em empresas já consolidadas, visando geri-las, reestruturar sua “governança”, prepará-las para a oferta inicial de ações (IPO), e operar o desinvestimento no longo prazo. Podem atuar em empresas nos processos de fusão e compra. Dentre os maiores gestores desses fundos, em nível global, podem ser listados o KKR (*Kohlberg Kravis Roberts & Co. L.P.*), o *Blackstone Group* e o *Capital Group*. No Brasil, destaca-se a atuação, pelo volume de investimento, do *Advent International* e do *GP Investments*. Os recursos de *private equity* podem ser investidos em empresas de capital aberto, “para alterações financeiras, operacionais ou estratégicas, visando a um novo posicionamento no mercado”. (Disponível em

como sócios dos proprietários originais das empresas do mercado educacional. Com uma ou duas exceções, os 12 maiores grupos empresariais atuantes no mercado educacional brasileiro possuem como sócios tais fundos de investimento nacionais e, em sua maioria, transnacionais.¹¹

A racionalidade neoliberal – predominante nos anos pós Consenso de Washington (1989), e de modo específico durante os dois mandatos presidenciais de 1995 a 2002 – pode-se afirmar, está na origem do implemento de mecanismos de mercado no interior das IES estatais/públicas, como exemplificado acima com as fundações de apoio institucional (privadas), e, em especial, da aprovação dos instrumentos legais que normatizam o que a Constituição Federal de 1988 já reconhecia, *a contrário senso*¹², isto é, a transformação da educação em mercadoria e das instituições de educação superior em empresas mercantis.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/96, em seu artigo 20, reconhece, embora ainda *a contrário senso*, a existência de instituições privadas particulares ou com fins lucrativos. Mas é o Decreto 2.306, de 17/08/1997, que, em seu artigo 7º, estabelece a definição legal do que se pode nomear “negócio” da educação superior, quando estabelece:

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual.¹³

Passados nem dois anos da edição deste decreto, em 1999, já 48% das mais de mil IES do país tinham conseguido o aval do Cade e se transformado em IES particulares com fins de lucro. Passados mais 11 anos, em 2010, estas já atingiam o percentual de 77.8% do total de 1.850 IES do país.

IG Economia. <http://economia.ig.com.br/mercados/saiba-o-que-sao-private-equity-venture-capital-e-capital-semente/n1237772600206.html>- Acesso em 03/08/14).

¹¹ Ver item 4.4 – Empresas e fundos de investimento nacionais e transnacionais; mercadoria-educação e educação-mercadoria; estratégias de expansão do mercado educacional in: Sguissardi (2014, p. 159 e ss.)

¹² Ver Constituição Federal de 1988, Art. 213, Inciso I.

¹³ Nos anos imediatamente anteriores – 1995/1996 – passava a fazer parte da Agenda do Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), a liberalização dos serviços de educação superior que, à semelhança dos serviços comerciais, seriam regulados por esse Acordo. (Sguissardi, 2014, p. 53).

Passados também 10 anos da edição desse decreto, a Kroton, a Anhanguera, a Estácio e o SEB abriam, em 2007, seu capital e faziam sua oferta pública inicial de ações (*IPO*) na Bolsa de São Paulo.

3 – A *missão* da universidade, classes, frações de classe, Estado e Sociedade.

Em que pese a mutante autonomia da universidade e da educação superior em relação ao Estado e ao mercado, sempre buscada e idealizada, pode-se afirmar que sua *missão* variou no curso de sua longa trajetória de oito séculos condicionada por múltiplos fatores ligados ao poder do Estado, das Igrejas, de classes e frações de classe sociais. Isto é, a conhecida definição de Poulantzas a respeito do Estado em sentido amplo – “condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classe, tal como se expressa, de modo específico, no seio do Estado” (Apud Coutinho, 1984, p. 75) – poderia, *cum grano salis*, ser aqui utilizada para circunscrever tanto a definição da instituição universitária como para delimitar sua *missão* ao longo da história.

É difícil imaginar tanto o poder do Estado feudal, quanto o do Estado liberal-burguês ou das classes sociais, em especial as dominantes, nos últimos séculos, sendo indiferentes à *missão* da instituição universitária. De igual modo, seria ingenuidade pensar que essa instituição sobreviva imune às ações ideológicas e práticas de Estados autoritários ou conservadores. Não é difícil também saber o quanto, tanto o Estado como as Igrejas e as classes sociais dominantes, se serviram da educação superior para formação de seus quadros e para maior eficiência e sucesso de suas próprias missões e finalidades.

Os casos, por um lado, da atuação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com suas intervenções mediante documentos quase anuais, além de financiamentos, desde a década de 1950; e, de outro, da vigência do AGCS, desde os anos 1990, e do que está sendo, de modo bastante secreto, estruturado como novo AsCS (Acordo sobre Comércio e Serviços; TiSA, na sigla em inglês), mais rigoroso e impositivo, ambos no âmbito da OMC, são uma clara mostra de que a educação superior tem sua *missão* condicionada e custodiada pelos interesses dos organismos multilaterais tanto financeiros quanto comerciais e de serviços. Tais organismos, com enorme poder de fogo sobre os Estados Nacionais, em especial da periferia e semiperiferia, praticam verdadeira regulação supranacional da educação superior, que tende a fazer avançar os fenômenos aqui em exame da mercadização e da mercantilização. Como diz Boaventura de S. Santos, recrudescer a transnacionalização da educação superior, que vem das origens da universidade,

mas que hoje seria muito mais vasta que antes e com uma lógica “exclusivamente mercantil”. (2005, p. 18)

O esforço de reformadores, nos séculos XIX e XX, em geral tem sido caracterizado de diferentes formas quando se tratou de garantir a autonomia, a liberdade de pensar, pesquisar, ensinar diante do Estado provedor de sua sobrevivência. São esta tensão e seus desdobramentos que irão condicionar a *missão* da educação superior, tanto no caso de Humboldt, na Prússia, quanto de Newman, no Reino Unido, parcialmente na universidade napoleônica, e no “modelo” estadunidense. Em outros termos, por exemplo, como conciliar liberdade de ensino e de investigação com intervenção estatal, desafio de Humboldt, quando se verifica, entre outros fatos, “... a tensão inerente à necessidade de compatibilizar a expansão indefinida da liberdade de pensar com o ordenamento de caráter político, jurídico e escolar” (Bianchetti; Silveira, 2016, p. 83).

Tendo, preliminarmente, dito isso, seria possível identificar e sintetizar em poucos termos a chamada *missão* da universidade e da educação superior? Muitos autores, ao longo do tempo, dissertaram sobre isto, seja em termos ideais, seja em termos práticos à luz da experiência histórico-concreta dessa instituição no contexto das estruturas e conjunturas econômico-políticas, religiosas, jurídicas e culturais.

Tendo em conta que a universidade é um patrimônio da sociedade humana – dir-se-ia, mais de uns que de outros – que lida com conhecimento “como matéria de formação humana”, com “forte significado civilizador”, e não pertence ao “mercado autointeressado”, Dias Sobrinho, em artigo recente, assim define essa *missão*:

Pelos conhecimentos, valores e práticas democráticas, sua missão histórica é formar integralmente as pessoas e, assim, contribuir para a consolidação e elevação do processo jamais acabado de construção da humanidade. Sem valor público e social, uma universidade não é universidade. (2014, p. 661).

Em “Da ideia de universidade à universidade de ideias”, Boaventura de S. Santos (1996) recupera tanto a importância dessa instituição ao longo da história quanto “Esta (aparente?) perenidade de [seus] objetivos”. Estes, segundo este autor, somente teriam sido abalados na década de 1960, o que lhe fez concluir que...

Mesmo assim, ao nível mais abstrato, a formulação dos objetivos manteve uma notável continuidade. Os três fins principais da universidade

passaram a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços. Apesar de a inflexão ser, em si mesma, significativa e de se ter dado no sentido do atrofiamento da dimensão cultural da universidade e do privilegiamento do seu conteúdo utilitário, produtivista, foi sobretudo ao nível das políticas universitárias concretas que a unicidade dos fins abstratos explodiu numa multiplicidade de funções por vezes contraditórias entre si. (Santos, 1996, p. 188).

O peso desse conteúdo utilitário, produtivista, irá ser destacado por esse autor quando trata das três crises por que estaria passando, na últimas décadas do século XX, a instituição universitária – crises de hegemonia, de legitimidade e institucional –, em especial esta última, que se teria agravado desde então por força da mesma racionalidade neoliberal, acima referida por Christian Laval (2016). Esta crise institucional (da universidade pública) dever-se-ia, segundo Boaventura de S. Santos, à:

... perda de prioridade da universidade pública nas políticas públicas do Estado [que] foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento económico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. Na universidade pública ele significou que as debilidades institucionais identificadas – e não eram poucas –, em vez de servirem de justificação a um vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial.

Enfim, a *missão histórica* da instituição universitária a ser “reafirmada ou renovada” parece perder sua nitidez em meio às brumas da lógica do mercado que, global e nacionalmente, se sobrepõe ao polo público do Estado e o conduz a abandonar a prioridade da educação superior pública e transferir para o mercado a hegemonia sobre a produção e transmissão de conhecimentos, a formação integral das pessoas e “a consolidação e elevação do processo jamais acabado de construção da humanidade”. A mercadização e a mercantilização apresentam-se, hoje, pode-se afirmar com bastante segurança, como o provável principal desafio da *missão* das instituições de educação superior.

Conclusão ou desafios da mercadização e da mercantilização para a reafirmação e/ou renovação da *missão* dessas instituições.

...um sistema de educação superior mais orientado pelo mercado pode desempenhar-se muito melhor que o modelo dominado pelo Estado. (*The Economist*, 08/09/2005. Apud Brunner, 2006, p. 6).

Esse desafio em sentido amplo que a mercadização e a mercantilização significam para a *missão* das instituições de educação superior, hoje, desdobra-se em múltiplos desafios específicos, alguns dos quais podem ser arrolados aqui à guisa de síntese desta abordagem para servir de ponto de partida para novas análises.

Destes, vários afetam indistintamente instituições estatais/públicas e privado-mercantis; outros, mais àquelas e, outros, ainda, mais a estas. Porém, todos, sem dúvida, colocam em questão ou mesmo em xeque a *missão* histórica da instituição universitária se se pensa em sua reafirmação ou renovação.

No caso da mercantilização, nos termos em que aqui foi exposta, pode-se afirmar que ela põe em xeque a própria existência da instituição universitária como tal. Reiterando as palavras de Dias Sobrinho: “Sem valor público e social, uma universidade não é universidade”. (2014, p. 661).

Embora alguns dos desafios possam se pôr mais a um tipo de instituição que a outro, vale a pena listar os principais, que afetam indistintamente a instituição universitária em seu todo.

- a) O deslocamento do eixo de coordenação dos sistemas de educação superior do governo e das corporações acadêmicas da esfera pública para o mercado.
- b) A concorrência ou competição entre instituições, unidades, departamentos, cursos, programas de pós-graduação e de pesquisa, por recursos de fontes estatais/públicas ou privadas, por alunos, professores, pesquisadores e reputações acadêmicas, que inclui os rankings internacionais, de modo similar ao que ocorre no mercado.
- c) O produtivismo científico e a alienação acadêmica.
- d) Os limites impostos à liberdade de pensar, de pesquisar, de ensinar, de divulgar e utilizar livremente as descobertas científicas, realizadas em sua maioria, direta ou indiretamente, com recursos do fundo público.

- e) As reformas curriculares orientadas para o mercado, a ênfase na pesquisa aplicada que conduza à comercialização de produtos, o estreitamento do vínculo universidade-empresa, a supervalorização da propriedade intelectual e o abandono de áreas de estudo e pesquisa como artes e humanidades, antropologia, sociologia, filosofia e outras que não tenham valor de mercado.
- f) A erosão gradativa da cultura democrático-colegial nas IES estatais/públicas e seu abandono nas IES privado-mercantis, substituída, no caso destas, por conselhos administrativo-econômicos e de marketing dominados por representantes dos principais proprietários/acionistas, do mercado em geral e do mercado de capitais em particular.
- g) A desestruturação das carreiras docentes que terão por referência muito mais a *valorização econômica* das atividades de pesquisa e ensino, segundo a lógica do valor e dos valores de troca.
- h) A sobrevivência ou a busca de recursos de manutenção diante do abandono da educação superior estatal/pública pelo Estado como prioridade de seus gastos, o que deve redirecionar as prioridades institucionais de pesquisa, ensino e prestação de serviços.
- i) O poder do oligopólio e monopólio empresariais sobre os órgãos oficiais de regulação e supervisão da educação superior, que conduzirão, via de regra, a distorções dos resultados.
- j) A tendência à baixa da qualidade tanto do ensino como da pesquisa. No caso das IES privado-mercantis, dada a baixa concorrência e o amplo espaço de crescimento diante de uma taxa líquida de matrículas que não atinge 20% da faixa etária de 18 a 24 anos, basta conseguir notação, no SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), igual a 3 numa escala de 1 a 5, para se permanecer no mercado e continuar a competir.
- k) A erosão ou perda do conceito de bem público social tradicionalmente aplicado à educação superior.
- l) A regulação nacional, com a inescapável pressão do poder de influência dos grupos empresariais sobre os órgãos oficiais de regulação, e transnacional comandada por organismos multilaterais financeiros ou comerciais, de que o AGCS é um exemplo concreto.

No caso brasileiro, acrescenta-se o desafio de fazer valer o que determina a CF 1988, isto é, que a educação é direito social e dever do Estado – cláusula ainda não revogada por nenhuma emenda constitucional – diante da transformação, na prática, desse direito em mercadoria ou serviço comercial em mais de 80% das instituições e para 75% das matrículas. E isto representado, em grande medida, por ações das principais empresas educacionais sendo negociadas no mercado de capitais, atividade regulada pela Companhia de Valores Mobiliários (CVM).

Não é bastante inimaginável que um direito social fundamental, previsto constitucionalmente, seja satisfeito por instituições ou organizações sociais que, direta ou indiretamente, se vinculam, como mantidas, a mantenedoras que operam como empresas, em sua maioria tendo como sócios fundos de investimento, de *private equity*, que, por sua vez, segundo a definição e a prática correntes, investem nos mais diferentes nichos do mercado, entre eles o de educação, com exclusiva finalidade de lucro?

Finalmente, cabe considerar que, no caso das IES privado-mercantis vinculadas a empresas de capital aberto e atuantes no mercado de capitais, estas correm riscos de falência muito maiores que as estatais/públicas. Trata-se de um campo de extrema instabilidade, o do mercado de capitais, como se viu recentemente com a crise financeira mundial iniciada nos anos 2007/2008. No caso de eventual falência dessas empresas – que se mantêm ancoradas no capital financeiro/acionário e nos subsídios do fundo público via sistemas de bolsas e empréstimos estudantis – em razão de crises financeiras da economia e/ou fiscais do Estado, cabe legalmente a este garantir os direitos de matrícula de alunos e de emprego de professores e funcionários não docentes. Se o Estado atual, diante da crise, tem enormes dificuldades de manutenção das suas instituições estatais/públicas – pouco mais de 10% do total de IES do país – cujas matrículas são cerca de ¼ do total da graduação, como poderá ele garantir tais direitos no caso de fechamento de qualquer uma das maiores empresas mercantis do setor educacional?

Os desafios que são a mercadização e a mercantilização para a *missão* histórica da instituição universitária também o são para o Estado e para a Sociedade se o bem comum for seu objetivo maior.

Referências

- BIANCHETTI, Lucídio; SILVEIRA, Zuleide S. da. Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 64, p. 79-99, jan.-mar. 2016.
- BRUNNER, José J. *Mercados universitários: ideas, instrumentos y seis tesis en conclusión*. Santiago, Cl., março de 2006. http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
Acesso em 30/07/2014.
- CARPEAUX, Otto Maria. 3. A ideia da Universidade e as ideias das classes médias. In: _____. *Ensaio Reunidos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, Set./Out./Nov./Dez. 2003.
- COUTINHO, Carlos N. *Dualidade de poderes – Introdução à teoria marxista de Estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DIAS SOBRINHO, José. Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, Sp, v. 19, n. 3, p. 643-662, nov. 2014
- FREITAG, Michel. *Le naufrage de l'université*. Paris: Editions de la Découverte, 1996
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LAVAL, Christian. Néolibéralisme, capitalismo et connaissance. Conferencia. Montevideo, Udelar, *Jornada de Reflexión sobre tendencias en la Educación Superior – Educación Superior en el siglo XXI: bien público o mercancía?* 24 de octubre 2016
- SANTOS, Boaventura de S. Da ideia de universidade à universidade de ideias. In: _____. *Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. *A universidade no século XXI – Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SGUISSARDI, V. *Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil - 2002-2012*. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional - OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014. [[Links](#)]