

Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado

Julio Cesar G. Bertolin

Universidade de Passo Fundo

Resumo

Nas últimas duas décadas, organismos internacionais multilaterais e governos de diversos países incentivaram reformas na educação superior que geraram, principalmente, a expansão das redes de instituições privadas, a redução dos financiamentos públicos, a cobrança de mensalidades e a competição no provimento de serviços educacionais. Como consequência, observou-se o fenômeno da mercantilização, no qual o desenvolvimento dos fins e dos meios da educação superior, tanto no âmbito estatal como no privado, sofre uma reorientação de acordo com os princípios e a lógica do mercado, e sob o qual a educação, gradativa e progressivamente, perde o *status* de bem público e assume a condição de serviço comercial. O presente artigo aborda a emergência da lógica e de mecanismos de mercado no contexto da educação superior, tomando por base importantes conceitos econômicos tais como mercado competitivo, livre mercado, intervenção estatal, quase-mercados e falhas de mercado. São descritas e analisadas as ocorrências de imperfeições de competição, ou seja, as falhas de mercado geralmente presentes nos contextos da educação superior: bens públicos, externalidades positivas, poder de monopólio e informações assimétricas. Por fim, conclui-se que a regulação dos Estados nacionais é imprescindível e que, por conseguinte, o estabelecimento de mercados perfeitamente competitivos no âmbito da educação superior é altamente improvável.

Palavras-chave

Educação superior – Mercados na educação superior – Quase-mercado.

Correspondência:
Julio Cesar G. Bertolin
Universidade de Passo Fundo (ICEG)
BR 285, Caixa postal 611
99052-900 – Passo Fundo/RS
E-mail: julio@upf.br

The quasi-markets in higher education: from the improbable perfectly competitive markets to the unavoidable State regulation

Julio Cesar G. Bertolin

University of Passo Fundo

Abstract

In the last two decades multilateral international organisms and the governments of several countries have stimulated reforms in higher education that fostered, fundamentally, the expansion of private school systems, the reduction of public financing, the charging of school fees, and the competition in the provision of educational services. As a consequence, it has been observed a phenomenon of commercialization, in which the development of the ends and means of higher education, both in state and in the private realms, is redirected in accordance to the principles and logic of the market, and under which education gradually loses its status as a public good, and acquires the position of a commercial service. The present article focuses on the emergence of the market logic and mechanisms in the context on higher education, based on important economic concepts, such as those of competitive market, free market, state intervention, quasi-markets and market failure. The occurrences of competition imperfections are described and analyzed, namely, the market failures generally present in the context of higher education: public goods, positive externalities, powers of monopoly, and asymmetrical information. The text concludes that the regulation of national States is indispensable and that, consequently, the establishment of perfectly competitive markets within the sphere of higher education is very unlikely.

Keywords

Higher education – Markets in higher education – Quasi-market.

Contact:

Julio Cesar G. Bertolin
Universidade de Passo Fundo (ICEG)
BR 285, Caixa postal 611
99052-900 – Passo Fundo/RS
E-mail: julio@upf.br

Introdução

No contexto das universidades, a competição não é nenhuma novidade. Há muito tempo ocorrem acirradas disputas por vagas entre alunos, por bolsas entre pós-graduandos ou por distinções acadêmicas e científicas entre professores e entre as próprias instituições. Nas últimas duas décadas, entretanto, um novo tipo de disputa vem emergindo no contexto da educação superior: a competição de mercado por serviços educacionais. A gênese dessa competição está ligada às orientações de organismos internacionais e Estados nacionais que, sob a justificativa de maximizar os benefícios sociais dos sistemas educacionais, têm implantado reformas educacionais baseadas em lógicas de mercado e serviço comercial, colocando em questão, de forma inédita, a própria concepção de educação superior como bem público.

Adam Smith, no século XVIII, foi um dos primeiros autores a abordar a questão da natureza pública ou privada da educação superior. Na obra *A riqueza das nações*, de 1776, o autor discute que funções a educação em geral deveria cumprir; qual a melhor forma de garanti-las, se com subsídio total ou parcial do Estado; e os objetivos da utilidade, da eficiência e da eficácia do *empreendimento* educativo. Já naquela época, o autor apontava no sentido da priorização dos recursos públicos para a educação básica e defendia a ideia de que o ensino deveria ser pago pela família, ainda que a baixo custo, e que o mestre deveria receber apenas em parte do poder público, visto que, se fosse totalmente pago por ele, “depressa aprenderia a negligenciar a sua atividade” (SMITH, 1983, p. 421).

Aproximadamente 200 anos depois, no documento *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*, o Banco Mundial também defendeu a tese de que os investimentos em educação básica propiciam maiores retornos sociais e individuais que os investimentos em educação superior

(WORLD BANK, 1986). O documento, publicado em 1986, foi importante na definição de novas políticas e reformas na educação superior de países desenvolvidos e, sobretudo, de países em desenvolvimento. A partir daquele momento, diversos países começaram a efetuar contingenciamento nos investimentos públicos, a diversificar suas fontes de recursos (fim da gratuidade ou ampliação da cobrança de mensalidades) e a incentivar a expansão de instituições privadas na educação superior. Tais políticas consubstanciaram o fenômeno da mercantilização, no qual o desenvolvimento dos fins e dos meios da educação superior, tanto no âmbito estatal como no privado, sofre uma reorientação de acordo com os princípios e a lógica do mercado, e sob o qual a educação, gradativa e progressivamente, perde o *status* de bem público e assume a condição de serviço comercial (BERTOLIN, 2007).

De fato, diversos autores têm destacado o surgimento recente de contextos nacionais em que, apesar de ainda existir supervisão do Estado, estão presentes mecanismos e aspectos de regulação e competição de mercado na educação superior (LEITE, 2003; SANTOS, 2004; SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005). Para autores como Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral, “mercados competitivos têm sido há muito tempo uma característica da educação superior” (TEIXEIRA et al., 2004, p. 327). Por isso,

o que distingue o debate atual sobre mercados em educação superior não é a emergência na vida acadêmica de uma nova forma de organização social, mas a ativa experimentação de políticas orientadas ao mercado por Estados interessados em maximizar os benefícios sociais dos sistemas nacionais de educação superior. (p. 327)

De maneira geral, os argumentos e as justificativas para a mercantilização da educação superior estão relacionados com os pressupostos

liberais de que a competição gerada pelo mercado levaria a uma maior produtividade e eficiência dos sistemas, com consequente melhoria na qualidade e na equidade no provimento dos serviços educacionais pelas instituições. Além disso, também têm sido utilizados argumentos de natureza fiscal relativos às destinações dos restritos orçamentos dos Estados, uma vez que a educação superior não seria um competidor forte contra necessidades sociais mais emergentes, tais como serviços de saúde e segurança social.

De acordo com Fernanda Correia, Alberto Magalhães e António Magalhães (2000), nas últimas décadas, o desenvolvimento da educação superior deixou de estar ligado à modernização liderada pelo setor público e passou a vincular-se ao setor privado, visto que os governos estão

substituindo as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a competição entre instituições na procura por soluções mais eficazes e, certamente, mais econômicas. (p. 37)

Assim, pode-se dizer que a emergência da competição de mercado na educação superior é um fenômeno em escala mundial que adquiriu maior proeminência nas últimas duas décadas.

Mas quais são as características das competições de mercado que estão surgindo na educação superior? Seriam mercados livres, sem nenhuma regulação dos Estados nacionais? Esses mercados apresentariam falhas ou seriam perfeitamente competitivos, ampliando os benefícios dos sistemas? Com o objetivo de contribuir com respostas para tais questionamentos, o presente artigo aborda e analisa a emergência de mecanismos de mercado nos sistemas de educação superior a partir de conceitos econômicos, tais como mercados perfeitamente competitivos, quase-mercados e falhas

de mercado. Ao considerar as especificidades da educação superior, a análise realizada busca demonstrar os limites da competição e das forças de mercado e, por outro lado, a necessária e imprescindível regulação dos Estados nacionais nos sistemas de educação superior.

A competição de (quase)mercado no contexto da educação superior

As ideias econômicas de que o livre comércio é o caminho para a prosperidade e para o progresso das sociedades têm origem em textos do século XVIII e início do XIX, tais como os de Adam Smith, com sua *mão invisível* do mercado, e de David Ricardo, o arauto do ilimitado e livre mercado. De acordo com a linha de pensamento econômico desses autores, conhecida como *economia clássica*, as trocas de bens e serviços comparáveis com base num preço – os mercados – devem ocorrer de forma livre, sem intervenção ou regulação do Estado – os mercados livres – para que, dessa forma, ocorra uma autorregulação entre a oferta e a procura que possibilite atingir a quantidade ótima de produção e a maximização dos benefícios sociais.

Dentre outros aspectos, a economia clássica postulava: (i) a competição perfeita em todos os mercados; (ii) que o Estado não deve intervir no funcionamento dos mercados, já que os agentes econômicos¹, em suas ações individuais, como que por meio de uma *mão invisível*, são dirigidos ao equilíbrio e à eficiência, isto é, o *laissez faire*²; (iii) que as políticas fiscais, as monetárias e os subsídios obstaculizavam o funcionamento dos mercados; (iv) e que os preços sendo, flexíveis para cima ou para baixo, incluindo os salários, permitiam

1. Os agentes econômicos são todos aqueles que intervêm na atividade econômica, tais como empresas, famílias, Estado, instituições financeiras etc.

2. *Laissez faire*, *laissez passer* é uma expressão francesa que significa *deixai fazer*, *deixai ir*, *deixai passar*, referindo-se a uma completa liberdade na economia: livre mercado, livre manufatura, baixo ou nenhum imposto, mercado de trabalho livre e mínima intervenção dos governos.

que todos os mercados mantivessem equilíbrio. No final do século XIX e início do XX, surgiu a escola neoclássica, que apesar de criticar os conceitos e métodos da economia clássica, também influenciou o chamado *neoliberalismo*, movimento contrário às ideias intervencionistas das políticas keynesianas. Nas últimas décadas do século XX, o neoliberalismo passou a significar a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado, a alta restrição à intervenção estatal sobre a economia e a base do chamado Consenso de Washington³.

Portanto, a recente emergência da lógica de mercado na educação superior possui raízes históricas e justificativas *modernas* que transitam das obras e ideias de Adam Smith até as teorias neoliberais mais recentes de autores como Friedrich von Hayek e Milton Friedman. Os principais organismos internacionais multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), reforçados pela ação da Organização Mundial do Comércio (OMC), induziram o desenvolvimento de políticas apoiadas na expansão de mercados livres, inclusive em escala global, que avançaram sobre as mais diversas áreas de atuação, inclusive aquelas mais sensíveis para o desenvolvimento e crescimento de países e sociedades, como a própria educação. Os números mundiais com despesas em educação ascendem a 2 trilhões de dólares (mais que o dobro do mercado mundial de automóveis), e as características de mercado gigante, fragmentado, pouco produtivo, com grande déficit de gestão profissional, baixo nível tecnológico e taxa de capitalização muito baixa, semelhante às que a saúde tinha em 1970, tornam a educação, notadamente a educação superior, uma área atrativa e de grande potencial para “um capital ávido de novas áreas

de valorização” (SANTOS, 2004, p. 27) e investimentos.

Não obstante a postulação do livre mercado das escolas clássica e neoclássica, do neoliberalismo e dos organismos internacionais, importantes autores sustentam que sociedades em que os mercados são verdadeiramente livres, em que as trocas de bens e serviços dão-se sem nenhuma forma de influência do Estado, são raras (GRAY, 1998) e injustas (STIGLITZ, 2002). Se não sempre, ao menos na maioria das vezes, os supostos benefícios sociais dos mercados não podem ser realizados de fato sem uma estrutura institucional básica da legislação que estabeleça limites para as transações comerciais. Segundo Teixeira et al. (2004), os únicos mercados verdadeiramente livres, no sentido de não serem regulados pelos governos, são os mercados ilegais; entretanto, mesmo estes, que por definição operam fora da lei, devem ser objeto de atenção dos governos.

Mercados de diferentes segmentos ou setores da economia podem demandar maior ou menor grau de intervenção, regulação ou supervisão do Estado. Um mercado perfeitamente competitivo, por exemplo, é um mercado em que existe um grande número de compradores e vendedores que podem livremente nele entrar e dele sair (TEIXEIRA et al., 2004), ou seja, a regulação do Estado é mínima e pode estar restrita à vigilância ou a eventuais questões legais. Assume-se também que, em um mercado perfeitamente competitivo, existe informação total e custos de busca insignificantes, e que o produto ou serviço é razoavelmente homogêneo e divisível. No outro lado ou na outra extremidade, estão contextos de oferta de bens e serviços como monopólio do Estado, ou seja, os governos não apenas regulam ou supervisionam, mas intervêm como provedores.

Num ponto intermediário entre os mercados perfeitamente competitivos e os contextos de monopólio do Estado, está o chamado *quase-mercado*. O termo *quase-mercado* tem sido utilizado para designar contextos em que,

3. Receituário repassado pelo FMI e pelo Banco Mundial, inicialmente, para os países latino-americanos ajustarem suas economias com disciplina fiscal, reforma tributária, abertura comercial, privatização de estatais, câmbio e juros de mercado, entre outros.

apesar de existirem financiamentos e regulações governamentais, também estão presentes alguns mecanismos de mercado; ou seja, o termo pode ser utilizado naquelas situações em que decisões relativas à oferta e à demanda são coordenadas a partir de mecanismos de mercado, mas que somente alguns ingredientes fundamentais do mercado são introduzidos. A saúde e a educação, setores de grande preocupação dos governos, são dois dos setores em que mais têm surgido contextos nos quais o conceito de *quase-mercado* se aplica.

A noção de *quase-mercado* tem origem na proposta de Milton Friedman, conhecido defensor do livre mercado, de que mecanismos generalizados de *vouchers* permitiriam que todas as famílias, inclusive aquelas desfavorecidas econômica e socialmente, escolhessem a escola que melhor se ajustaria aos seus valores e às necessidades de seus filhos (VANDERBERGHE, 2002). No âmbito da educação básica, por exemplo, desde meados da década de 1950, o sistema belga funciona de forma semelhante ao que se denomina *quase-mercado*. Nas últimas décadas, uma importante tendência de quase-mercado chamada *school choice* também tem emergido. Tal sistema visa proporcionar a livre opção de escola para pais de alunos, oferecendo subsídios e gerando competição entre escolas públicas.

Atualmente, o conceito de quase-mercado na educação é mais amplo. Segundo Vincent Vanderberghe (2002), os quase-mercados podem ser entendidos como uma combinação sutil entre o princípio do financiamento público – acompanhado por controles de Estado – e o enfoque de mercado e competição na educação. Nesse sentido, tanto os governos como os usuários têm condições de exercer algum controle sobre as instituições. Uma situação de quase-mercado também pode ser reconhecida quando se cria competição entre provedores do próprio monopólio estatal pela descentralização da demanda e do provimento. Assim, introduz-se competitividade entre os fornecedores, que não

são necessariamente privados, nem procuram maximizar lucros, bem como se proporciona aos alunos a opção de fazerem suas próprias escolhas em relação às instituições em que vão estudar.

Especificamente no âmbito da educação superior, alguns estudos sobre os sistemas de diversos países revelam uma grande heterogeneidade de formas e graus de intervenção e regulação dos Estados sobre as instituições e os serviços (NARODOWSKI, 2002; DILL et al., 2004). Enquanto alguns bens e serviços estão organizados como monopólio do Estado, como os fundos para pesquisa, outros, na mesma instituição, são produzidos em contextos semelhantes aos dos mercados competitivos, tais como consultorias. Essa variabilidade na forma de regulação entre os países, bem como no grau de competição e de extensão em que são subsidiados os serviços, resulta em diferentes níveis de inserção de mecanismos de mercado no setor.

Além disso, a partir do entendimento econômico de que um mercado pressupõe “a troca livre de bens e serviços, comparáveis entre si, baseada em um valor – o preço” (DILL et al., 2004, p. 329) pode-se dizer que, em tese, não existiria um único mercado em educação superior, mas vários, visto que nem todos os produtos e serviços desenvolvidos nesse nível educacional são comparáveis entre si. Nessa perspectiva, a competição entre instituições para prover ensino em cursos de graduação é apenas um entre diversos possíveis mercados na educação superior.

Assim, nesse âmbito, podem ser encontradas situações diversas de mercados que variam desde sistemas de monopólio do Estado, até contextos semelhantes aos dos mercados competitivos. Entretanto, em função do processo de mercantilização em desenvolvimento, de escala mundial, no qual a regulação do Estado ainda está presente e os mecanismos de regulação de mercado são inseridos parcial e gradualmente, os contextos de provimento

de serviços educacionais na educação superior podem ser mais bem definidos como quase-mercados, e não como mercados perfeitamente competitivos.

As falhas nos quase-mercados da educação superior

Não obstante a presença da dimensão estatal, situações de quase-mercado mantêm subjacente a realidade do poder econômico e podem sofrer ineficiências características de um contexto de mercado competitivo, como as falhas de mercado (TEIXEIRA et al., 2004). Segundo a teoria da oferta e demanda, é pela livre competição que se define a quantidade ótima a ser produzida numa dada sociedade; o preço é determinado quando se alcança o perfeito equilíbrio entre a oferta e a procura. Porém, para que as forças de mercado e sua *mão invisível* atuem, é necessário que existam as condições de perfeita competição; quando uma das condições de perfeita competição não ocorre, surge o que é denominado *falha de mercado*. Segundo teorias econômicas, a intensidade dessas falhas é que define uma maior ou uma menor necessidade de intervenção do Estado na economia com o objetivo de maximizar o bem-estar na sociedade. Geralmente, os governos atuam, no lado da demanda, subsidiando renda para determinados grupos (aposentados, deficientes, desempregados etc.), e, no lado da oferta, por meio de subsídios para os produtores.

No âmbito da educação superior, quando mecanismos de mercado estão presentes, podem ocorrer quatro condições que afetam a competição, ou seja, podem ocorrer quatro tipos de *imperfeições* que geram falhas de mercado: bens públicos, externalidades positivas, poder de monopólio e informações assimétricas.

- *Bens públicos*: bens caracterizados pela não rivalidade e não pela exclusão são considera-

dos bens públicos, o que significa dizer que o consumo de uma unidade do bem não diminui sua quantidade para os outros indivíduos e que o fornecimento de um bem não se restringe a nenhum grupo de indivíduos, mas se dirige à sociedade como um todo. No documento *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*, de 1998, o Banco Mundial defendeu a tese de que o ensino superior é antes um bem privado que público (JOHNSTONE, 1998). Ao afirmar que o ensino superior responde a muitas das condições identificadas por Nicholas Barr como características de um bem privado – possui condição de competitividade (oferta limitada), de exclusividade (seguidamente se pode obtê-lo mediante pagamento) e de recusa (não é requerido por todos) –, o Banco defendeu a tese da educação superior como serviço comercial. Entretanto, muitos autores defendem a ideia de educação superior como bem público e de que, por isso, não deve haver oferta privada, nem cobrança de mensalidades de alunos e de seus familiares. Assim, a aplicação das forças de mercado aos bens e serviços produzidos pela educação superior seria inapropriada. Além disso, apesar de os sistemas geralmente não alcançarem a universalização no atendimento, a oferta de ensino gratuito pelas instituições públicas pode afetar a competição entre as instituições que cobram mensalidades.

- *Externalidades positivas*: acontece quando a ação de um agente econômico gera efeitos positivos sobre outros agentes sem que isso seja contabilizado na formação dos preços. As instituições, ao proverem serviços educacionais, fornecem benefícios sociais cujo valor não é computado ao preço dos benefícios privados pelos quais os indivíduos pagam. Assim, a lógica da externalidade positiva pode servir de justificativa para a intervenção do Estado num contexto onde os governos subsidiam, mas não produzem educação superior, como o financiamento público de instituições privadas sem fins lucrativos com vistas a maximizar o bem-estar social. O reconhecimento

da externalidade positiva também pode justificar a assistência econômica pública para alunos de baixa renda. Se as pessoas que possuem formação em nível superior geram benefícios sociais, muito provavelmente o mercado dos cursos de graduação conseguirá maximizar o bem-estar social, porque os alunos carentes não dispõem de meios financeiros para frequentar os cursos. Dessa forma, subsídios públicos (créditos ou bolsas) para que estudantes de baixa renda frequentem a educação superior podem ser justificados no quadro das falhas de mercado (DILL et al., 2004).

• *Poder de monopólio*: é a capacidade de uma empresa monopolista de estipular, para seu produto um preço maior que o custo marginal, situação que pode limitar a competição de forma a tornar o processo ineficiente para toda a sociedade. A ideia de competição perfeita requer um mercado com muitos compradores e vendedores; assim, tanto numa situação em que existe apenas um comprador (monopsônio) – por exemplo, governos que compram pesquisa de nível básico –, como num contexto de apenas um fornecedor ou alguns poucos, o mercado pode sofrer ineficiências. No âmbito da educação superior, é possível ocorrer um contexto de monopólio em decorrência da falta de opções de escolha em locais onde existe apenas uma instituição, ou de oligopólio, quando universidades de elite concentram poder, tornando-se ineficientes para a sociedade como um todo. Tais instituições podem, por exemplo, restringir a entrada de novas instituições no mercado em razão de vantagens históricas que dificilmente são superadas em relação a financiamentos, infraestrutura de pesquisa e reconhecimento público. Além disso, o poder de mercado para algumas instituições pode ser conferido por meio de políticas governamentais, pela restrição de acesso a diplomas ou por subsídios às universidades públicas (DILL et al., 2004).

• *Informações assimétricas*: as informações assimétricas configuram-se numa situação em que uma das partes da transação econô-

mica não tem condições de avaliar diferentes aspectos do bem ou serviço que está sendo transacionado porque não tem informações suficientes. Segundo a teoria, todo consumidor deveria saber o que pretende consumir, conhecer todas as opções disponíveis e conseguir julgar as diferenças de qualidade entre elas, podendo, assim, optar pelo consumo do bem ou serviço que maximiza sua utilidade. O acúmulo de conhecimento é também determinado pela regularidade com que o indivíduo usa o mercado e aprende com os erros. Dessa forma, no âmbito da educação superior, a inexistência de informações e conhecimentos prévios dos estudantes (informação imperfeita) e o conhecimento muito maior das instituições (em relação ao dos estudantes) sobre os serviços prestados sempre irão gerar significativas falhas de mercado. De acordo com David Dill et al. (2004),

enquanto as publicações comerciais claramente apresentam um incentivo no sentido de fornecer informações aos alunos-consumidores na forma de tabelas classificatórias e *rankings* das instituições, a influência demonstrável do prestígio acadêmico sobre o comportamento da educação de nível superior e o custo e a complexidade da mensuração da validade e confiabilidade da qualidade acadêmica, sugerem que o mercado pode não estar abordando adequadamente o problema das informações imperfeitas. (p. 335)

Alguns autores garantem que a solução dos problemas de informações assimétricas sobre a qualidade é um requisito fundamental para que os mecanismos de mercado adotados na educação superior possam engendrar benefícios para as sociedades em termos de eficiência.

Segundo Alberto Amaral (2009), o problema da informação num contexto de competição é realmente crítico, pois a educação superior possui três características simultâneas de

forma quase singular: é um bem de experiência (suas características somente poderão ser bem avaliadas após o aluno frequentar grande parte do curso); é uma compra rara (na maioria dos casos, um aluno frequenta apenas um curso em toda sua vida); e tem custo de evasão muito alto (o abandono de um curso não é fácil em função do custo e do tempo já investidos). Além disso, a educação superior é considerada um *bem posicional*, visto que o valor simbólico da instituição que frequentou (e não o conteúdo intrínseco ou sua efetiva qualidade) proporciona aos alunos uma vantagem competitiva quando procuram bons empregos, além de prestígio acadêmico e destaque social. Assim, num contexto de competição na educação superior, a qualidade é subjetivamente definida, tendendo a ser determinada por onde o *status* e a elite se encontram, em vez de o *status* ser determinado pela qualidade.

A partir da análise das falhas de mercado aqui descritas, pode-se afirmar que, em contextos de competição na educação superior, sempre ocorrem imperfeições, pois além do natural desconhecimento prévio dos usuários (pais e estudantes) sobre a qualidade educacional (informações assimétricas), os processos de construção e transmissão do conhecimento geram efeitos positivos não computados na formação dos *preços* (externalidades positivas). A desconsideração dos efeitos positivos – por exemplo, os benefícios sociais gerados pela educação superior – pode ocorrer tanto num contexto de quase-mercado, por meio da subavaliação do valor das bolsas pelo governo, como num contexto semelhante a mercados competitivos, por meio da imprecisão dos preços das mensalidades de uma instituição privada. Assim, independentemente do grau de inserção de mecanismos de mercado na regulação de um sistema de educação superior, as intervenções dos governos sempre serão necessárias, devido à constante presença das falhas de mercado, principalmente das informações assimétricas e das externalidades positivas.

A educação superior e a imprecindível regulação estatal

Além da necessidade de corrigir as falhas de mercado, existem outras importantes razões para os governos intervirem na educação superior, como o papel estratégico que a educação possui para os projetos de desenvolvimento dos países. A literatura especializada apresenta uma vasta produção que destaca a importância fundamental dos sistemas de educação superior para o desenvolvimento socioeconômico das nações. Para Boaventura de Souza Santos (2004),

a universidade é um bem público intimamente ligado ao projeto de país. O sentido público e cultural deste projeto e a sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos transnacionais. (p. 116)

O preâmbulo do documento da *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação*, da UNESCO (1999), destaca que “a educação superior e a pesquisa são hoje fatores fundamentais para o desenvolvimento cultural e socioeconômico dos indivíduos, comunidades e nações” (p. 58).

O próprio Banco Mundial, num de seus últimos documentos sobre educação superior, *Construir sociedades de conhecimento: novos desafios para la educación terciária*, recorre aos autores Lawrence Harrison e Samuel Huntington para afirmar que

as instituições de educação terciária⁴ desempenham um papel crucial no apoio às estratégias de crescimento econômico baseadas no conhecimento e na construção

4. O documento do Banco Mundial adota o conceito da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para o termo *educação terciária*: “É um nível ou uma etapa de estudos posterior à educação secundária” (p. ix).

de sociedades democráticas com forte coesão social. [...] Suas atividades acadêmicas e de investigação provêm um apoio crucial ao sistema nacional de inovação. (WORLD BANK, 2003, p. 27)

Como o mercado se orienta pela procura que gera lucro, principalmente a curto prazo, um sistema de educação superior regulado exclusivamente pelo mercado não cumpriria alguns serviços educacionais fundamentais, tal como a produção do conhecimento, especialmente, no campo das ciências humanas e sociais, visto que isso não proporciona apelo comercial e retorno financeiro. A própria criação e a oferta de cursos em áreas do conhecimento com carência profissional e sem atrativos econômicos também não ocorreriam no contexto de um sistema composto apenas por instituições privadas. Além disso, valores éticos, humanísticos e de cidadania, alicerces do capital social indispensável para construir sociedades civis sólidas e democráticas, provavelmente seriam negligenciados por um sistema de educação sem diretrizes curriculares e com foco apenas na formação técnico-profissional com demandas de capital humano.

Especialmente a pesquisa seria afetada por um sistema com financiamento de origem exclusivamente privada. De acordo com Boaventura de Souza Santos (1994),

[...] desde o século XIX, a Universidade pretende ser o lugar por excelência da produção do conhecimento científico. Não admira, pois, que sua reputação seja tradicionalmente medida pela sua produtividade no domínio da investigação. [...] A busca desinteressada da verdade, a escolha autônoma de métodos e temas de investigação, a paixão pelo avanço da ciência constituem a marca ideológica da universidade moderna. São as justificativas últimas da autonomia e da especificidade institucional da Universidade. [...] Aliás, a investigação

foi sempre considerada o fundamento e a justificação da educação de “nível universitário” e a “atmosfera de investigação”, o contexto ideal para o florescimento dos valores morais essenciais a formação do caráter (p. 173).

Pois a restrição de recursos públicos certamente induziria as universidades a buscarem recursos junto ao setor privado para o desenvolvimento de pesquisas, o que obviamente provocaria o deslocamento dos objetivos das investigações para um enfoque tecnológico e de acordo com os interesses comerciais. Dessa forma, Haveria uma espécie de degeneração nas prioridades científicas, visto que os pesquisadores perderiam substancialmente a liberdade de escolha de seus objetos de investigação. O financiamento da pesquisa passaria a depender do interesse das empresas e das indústrias nos projetos, conforme as possibilidades e perspectivas de lucros e retornos de curto prazo, ou seja, a chamada *pesquisa desinteressada* cederia espaço para a pesquisa aplicada e orientada para o mercado. Em função das prioridades comerciais e de lucro, também passaria a ocorrer uma redução da publicação, dos debates e da livre circulação dos resultados dos trabalhos científicos em decorrência das exigências das empresas financiadoras para preservar suas vantagens competitivas via patentes e segredos industriais (SANTOS, 1994).

Dessa forma, um sistema de educação superior regulado apenas pelos mecanismos de mercado impossibilitaria os governos de avaliar, planejar e orientar importantes serviços educacionais, como a investigação científica universitária e o ensino integral (profissional, pedagógico, ético e cidadão), com vistas a induzir o desenvolvimento social e o crescimento econômico dos países.

Estudos recentes indicam que, até o momento, nenhum país do mundo implantou um mercado realmente competitivo em educação superior de forma que os preços das mensa-

lidades sejam determinados conforme as teorias econômicas predizem (DILL et al., 2004). Segundo Vincent Vanderberghe (2002), poucos sistemas de educação no mundo operam como verdadeiros mercados em que todos os provedores (instituições) são financiados diretamente pelos usuários (pais e alunos) e existe liberdade de escolha. As exceções são alguns poucos países subdesenvolvidos, como Quênia e Sri Lanka, mas ainda assim diversas instituições não possuem fins lucrativos e abrangem apenas os níveis de educação básica.

Um mercado em educação superior amplamente livre parece realmente difícil, visto que, para tanto, as seguintes condições seriam necessárias: (i) a inexistência de regras para ingresso, permanência e saída de instituições e cursos do sistema; (ii) as instituições deveriam ser todas de natureza privada; (iii) o financiamento também deveria ser amplamente privado; (iv) a competição pelo provimento dos diversos serviços produzidos pelas instituições não poderia sofrer intervenção alguma do Estado. Portanto, além da necessidade dos governos de corrigir as constantes falhas de mercado (para maximizar os benefícios sociais e manter níveis adequados de equidade), a missão estratégica da educação superior para o desenvolvimento socioeconômico dos países, invariavelmente, leva os governos a intervirem na educação superior.

Dessa forma, é evidente que as consequências qualitativas de um sistema de educação superior sem nenhuma forma de avaliação, regulação e supervisão do Estado junto às instituições, cursos e currículos seriam indesejáveis para a maioria dos *stakeholders* (grupos de interesse) da educação, tais como governos, famílias, empresas, alunos, professores etc. Por conseguinte, embora a emergência de mecanismos de mercado seja uma realidade em vários países, o estabelecimento de mercados perfeitamente competitivos em educação superior é altamente improvável.

Conclusão

O presente artigo abordou e analisou aspectos relacionados à recente emergência de mecanismos de mercado na educação superior, considerando conceitos econômicos tais como falhas de mercado, quase-mercados e mercados perfeitamente competitivos. No desenvolvimento do trabalho, pôde-se observar que a existência de competição nesse âmbito de ensino superior não é novidade. Entretanto, a emergência de competição de mercado como elemento de regulação por meio de forte apoio de políticas governamentais trata-se de um fenômeno recente.

Por mais paradoxal que possa parecer, o desenvolvimento de elementos de mercado na educação superior requer, a princípio, a ação do Estado, ou seja, o estabelecimento de comportamentos competitivos em relação aos serviços da educação superior depende inicialmente de políticas governamentais. A recente emergência de mecanismos de mercado na educação superior, por exemplo, teve sua gênese nas orientações de reformas com privatização e redução de investimento público na educação superior repassadas por organismos internacionais multilaterais para diferentes países.

O estudo realizado indicou que, no âmbito dos sistemas de educação superior, a adoção do mercado como elemento único de regulação e o estabelecimento de mercados perfeitamente competitivos são altamente improváveis. Isso se deve às especificidades desse nível de ensino, que geram falhas de mercado num contexto de competição e, principalmente, requerem intervenções importantes dos governos com vistas à busca de benefícios sociais e estratégias de desenvolvimento social e econômico para os países. Dessa forma, os contextos de competição que efetivamente estão emergindo em tempos de mercantilização da educação superior são mais bem classificados como quase-mercados do que como mercados perfeitamente competitivos, visto que combinam regulações de Estado com a inserção de alguns mecanismos de mercado.

Referências

AMARAL, A. Avaliação e qualidade do ensino superior: as muitas racionalidades da qualidade. In: LEITE, D. (Org.). **Avaliação participativa e qualidade: os atores locais em foco**. Porto Alegre: Sulina; Editora Universitária Metodista IPA, 2009.

BERTOLIN, J. C. G. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização: período 1994-2003**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CORREIA, F.; AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. **Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português**. Matosinhos, Portugal: Cipes, Mar, 2000.

DILL, D. et al. Conclusion. In: TEIXEIRA, P. et al. (Orgs.). **Markets in higher education: rhetoric or reality?** Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.

GRAY, J. **False dawn**. Lisboa: Gradiva, 1998.

JOHNSTONE, D. B. **The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms**. Washington, DC: The World Bank, 1998.

LEITE, D. Institutional evaluation, management practices and capitalist redesign of universities. In: AMARAL, A.; MEEK, V. L.; LARSEN, I. (Orgs.). **The higher education managerial revolution?** The Netherlands Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.

NARODOWSKI, M. et al. (Orgs.). **Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela**. Buenos Aires: Granica, 2002.

SANTIAGO, R; MAGALHÃES, A.; CARVALHO, T. **O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português**. Matosinhos, Portugal: Cipes, 2005.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento, 1994.

_____. **A universidade no século XXI: para um reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SMITH, A. **Riqueza das nações**. v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

STIGLITZ, J. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

TEIXEIRA, P. et al. (Orgs.). **Markets in higher education: rhetoric or reality?** Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação. In: LÁZARO, A. (Org.). **Visão e ação: a universidade no século XXI**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

VANDERBERGHE, V. Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? In: NARODOWSKI, M. et al. (Orgs.). **Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela**. Buenos Aires: Granica, 2002.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries: an exploration of policy options**. Washington, DC: World Bank, 1986.

_____. **Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária**. Washington, DC: World Bank, 2003.

Enviado em 24.08.10

Aprovado em 12.12.10

Julio Cesar G. Bertolin é professor titular da Universidade de Passo Fundo e doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desenvolve pesquisas e publica na área de Planejamento e Avaliação Educacional.