
Mercado mundial da educação – ficção ou realidade?

Leopoldo Mesquita

Resumo

Embora o tema dos “mercados educativos” seja normalmente apresentado como correspondendo a um fenómeno qualitativamente novo e recente, a verdade é que a componente mercantil sempre acompanhou a actividade educativa, pelo menos desde que esta se afirmou como uma actividade social distinta e autónoma. Assim, e desenvolvendo-se a referida actividade educativa ainda predominantemente no quadro de instituições estatais, a ideologia e relações tipicamente de mercado estão já firmemente ancoradas no funcionamento dessas mesmas instituições educativas estatais. Significa isto que a burocracia estatal aplicada à educação não é paralela àquela ideologia e àquelas relações, sendo antes, em grande medida e na maior parte do tempo, instrumental em relação às mesmas. Na verdade, a extensão das relações de mercado na educação não implica uma restrição da presença do Estado neste sector, como a situação e as políticas educativas actuais claramente demonstram. Neste contexto, a tese principal contida nesta comunicação é a de que, sendo certo que hoje se assiste a uma notória extensão das relações de mercado na educação, o que é realmente **novο** na evolução actual dos sistemas educativos e, ademais, paradigmático da constituição dos “serviços educativos” como uma mercadoria transaccionada num mercado que se quer mundializado, é que uma tal extensão das relações mercantis representa **a passagem de uma mera lógica de mercado para uma lógica capitalista**, a qual tende a tornar-se dominante no funcionamento desses mesmos sistemas educativos, sendo que, como antes se referiu, esta mudança qualitativa se processa no quadro de um reforço notável da acção do Estado, como protagonista activo dessa mudança. E são justamente instituições de natureza inter-estatal, como a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e a União Europeia, que se constituem como os principais construtores do **mercado mundial da educação** e como os principais suportes da acção e do fortalecimento dos grandes grupos económicos que disputam esse mercado.

A educação, o estado e a economia

Embora a educação seja há muito considerada um factor importante para o crescimento económico e para o desenvolvimento das sociedades, essa importância adquire hoje uma dimensão nunca antes atingida. Sob o signo da competitividade e da modernização das economias, e invocando-se a crescente sofisticação das tecnologias, bem como a precariedade das ocupações profissionais, diluem-se progressivamente as fronteiras entre a educação e a formação, já que todas as aptidões individuais e sociais que o processo educativo é chamado a promover e desenvolver são mobilizadas para as actividades produtivas e respectiva envolvimento. Expressão desta realidade começa por ser a colonização (nem sempre assumida, mas real) de todo o discurso educativo oficial pelas teses do «capital humano», as quais vão paulatinamente incorporando dentro da função de preparar o futuro trabalhador para o aparelho produtivo, as outras funções que tradicionalmente são confiadas à escola: a da integração social e a do desenvolvimento pessoal dos jovens. Assim, «integração social» passou a significar «emprego», e «desenvolvimento pessoal» passou a significar «aprendizagem ao longo da vida para garantir um emprego». O «ser humano completo», tão caro às perspectivas liberais e democráticas sobre a educação, passou a ser o eufemismo com que se designa o trabalhador de que a economia necessita. E da mesma maneira que a educação e a formação são arvoradas em questão vital para o desenvolvimento das nações, também para cada indivíduo elas vêm adquirindo a dimensão de um poder-dever imprescindível, não apenas para buscar um melhor posicionamento social, mas também para assegurar a sua «empregabilidade» e a própria sobrevivência, numa sociedade estruturada em termos impiedosamente competitivos.

Sucedem que, ao mesmo tempo que a educação e a formação são hoje encaradas como um dos principais senão o principal instrumento de competitividade das economias, é também a própria actividade educativa, pelas demais actividades que induz, pelos rendimentos que gera, pelos lucros que permite ou pelos empregos que cria, que passa a ser considerada como um sector, e um sector fundamental, dessas mesmas economias – e isto de tal forma que se torna pertinente a questão de saber qual o grau em que são as necessidades educativas que impulsionam as «indústrias educativas» e qual o grau em que são estas últimas que criam as primeiras. É nesta perspectiva, aliás, que uma divisa como a antes mencionada “aprendizagem ao longo da vida”, para além de corresponder a uma necessidade real derivada da organização dos sistemas produtivos nos países economicamente mais desenvolvidos, poderá também ser considerada como um reflexo, ao nível das representações sobre a educação, do que se passa no mundo da produção: os próprios conhecimentos que «há que aprender», transformados em capital e em mercadoria, são por definição efémeros e destinados a ser rapidamente substituídos por outros, que haverá que adquirir no mercado educativo.

Como qualquer empresa, pretende-se que a escola se reja pelos critérios da eficácia e da rentabilidade na gestão dos capitais nela investidos. Produzir mais e melhor com menos recursos, passa a ser a palavra-de-ordem da gestão escolar, sendo que o *mais* e o *melhor* se guiarão, numa forma crescente, pelas exigências puramente mercantis da oferta e da procura dos serviços produzidos pela escola.

O mercado educativo é um mercado em expansão, e onde existe mercado em expansão existe necessariamente uma indústria também em expansão, à qual afluem os capitais em busca de aplicação e a qual procura, nesse mercado, colocar os seus produtos.

Tudo isto faz com que os discursos educativos oficiais caminhem actualmente para uma uniformização em torno de preocupações predominantemente económicas. Na verdade, tendendo a educação, enquanto actividade exercida pelos educadores e enquanto formação recebida pelos educandos, a ser reduzida à condição de mercadoria e a escola remetida à condição de empresa, a avaliação dos resultados educativos tenderá também, naturalmente, a pautar-se pelos critérios puramente contabilísticos dos custos mínimos e dos lucros máximos.

Em síntese, podemos assim dizer que, no que diz respeito à educação e à relação que a mesma mantém com o Estado e com o mercado, parece verificar-se hoje uma forte tendência para que a mesma educação passe progressivamente da esfera “pública” para a esfera “privada” (mesmo quando, formalmente, é o Estado que continua a ter a tutela sobre os serviços educativos) e, mais do que isso, para que progressivamente se introduza uma *lógica capitalista* no funcionamento do sector educativo.

Acresce que as próprias instituições do Estado vêm-se elas próprias penetradas por uma lógica empresarial de funcionamento, nas quais - utilizando as palavras de um grupo de especialistas liderado por Ernâni Lopes, e de que fazia parte o ex-ministro da Educação, Marçal Grilo, inscritas num estudo intitulado *Portugal: o desafio dos anos 90* -, a acção das entidades estatais se subordina a «critérios de avaliação da eficiência» e em que (continuando a citar do mesmo documento) «a relativização do papel destas entidades [estatais e para-estatais] justifica que elas sejam integradas numa lógica de mercado e sejam, tanto quanto possível, subordinadas a condições de autofinanciamento» (*op. cit.*, pág. 105).

Aplicada ao sistema educativo, esta lógica remete o Estado para uma função que, podendo continuar a ser de prestador directo de um certo número de serviços educativos em termos progressivamente residuais, será essencialmente de definição de orientações gerais, de fixação de padrões-mínimos de qualidade, de celebração de contratos-programa com as instituições educativas que queiram (e possam) beneficiar de financiamentos estatais, sendo que mesmo as funções de avaliação e auditoria sobre o cumprimento desses contratos-programa serão logicamente entregues a empresas especializadas privadas.

Num contexto como o que acima se refere e admitindo que as mudanças descritas se vão concretizando, não é apenas a forma de organização de um serviço público educativo que é alterada, mas é sim a própria natureza desse serviço (que tende a tornar-se privado) que é modificada. E se o próprio funcionamento do Estado prestador do serviço público se «mercadoriza» - nos termos atrás mencionados -, mais profunda será, inevitavelmente, aquela alteração. Parece-nos, com efeito, que as importantes transformações que estão actualmente a

acontecer na «coisa educativa» nunca poderão ser compreendidas se se abstrair das tendências e mudanças acima apontadas, pese embora a *autonomia relativa* da educação face à instância económica.

Sendo esta uma tendência forte, no que à educação diz respeito, com ela concorrem outras tendências de sentido diverso, embora com menor peso e influência na actualidade. A educação é hoje, como o foi noutras épocas, um campo de intenso conflito social e onde encontram eco aspirações colectivas tão fundamentais como as que se relacionam com a liberdade, a democracia e a cidadania responsável e participativa, aspirações estas seriamente postas em causa pela expansão de uma lógica de mercado e de lucro nos termos atrás referidos. Por outro lado, não é fácil admitir que o Estado possa abrir mão do controlo directo de um sector tão importante para as suas funções de legitimação e de controlo social, pelo que a sua actuação terá tendência a desenvolver-se numa lógica híbrida de liberalização e de controlo.

A legitimação do sistema, num contexto de mercados educativos e de privatização da educação, faz-se fundamentalmente através da retórica da liberdade de escolha e da participação da comunidade nos assuntos da escola, assim como na apologia das teses da «destruição criadora» e da «inovação pela competição», como alavancas para melhorar a qualidade do ensino, tudo isto envolvido por uma preocupação marginal, mas ruidosa, pelos chamados «desprotegidos» e «excluídos» daquele mesmo sistema.

No entanto, perante as enormes expectativas sociais na pretensa panaceia educativa e face aos possíveis efeitos perversos dos mercados educativos no que diz respeito à igualdade de oportunidades e à referida qualidade do ensino, aquela fonte de legitimação será necessariamente débil e terá de ser acompanhada de medidas de reforço da estratificação e do controlo social, chame-se a isso *racionalização* da gestão educativa, *diversificação* das vias de ensino, ou *hierarquização* das escolas e dos percursos de formação.

Ao Estado caberá, neste quadro, a função supletiva de zelar pelo bom funcionamento global do sistema, de incentivar a criação, pela chamada sociedade civil, de «redes de apoio educativo» e outras instituições «híbridas», onde cada um deverá buscar a sua própria protecção, e de acudir a tapar as brechas por onde o sistema, mesmo assim, ameaça entrar em crise.

São estas, em termos abstractos e gerais, as tendências principais que, no meu entender, é possível discernir no que diz respeito à evolução dos sistemas e processos educativos contemporâneos, sendo que tais tendências gerais sofrem sempre processos de mediação, consoante o contexto específico em que se manifestem, e despertam, por outro lado, fortes e crescentes resistências, no sentido atrás descrito.

A educação como mercadoria e a introdução de uma lógica capitalista na actividade educativa

A importância crescente que tem vindo a ser atribuída aos mercados educativos justifica que se analise com algum detalhe o serviço e o produto educativo na sua componente de bem privado, ou seja, de mercadoria.

Assim, e em jeito de síntese, avançaremos dizendo que na actividade educativa são produzidos bens mercantis (os serviços educativos prestados pela instituição educativa ou produzidos pela indústria educativa), os quais, ao serem consumidos, geram uma outra mercadoria («personalizada» no aluno) com uma composição dupla: o *capital escolar* (baseado em certificados de formação) e o *capital humano* (as competências técnicas e sociais adquiridas pelo aluno). Esta mercadoria destina-se depois a ser utilizada como «capital», ou pelo seu detentor ou pelo capitalista que compra, no mercado de emprego, o *capital humano* do trabalhador e o coloca ao seu serviço.

Sucede no entanto que, colocada nestes termos estritos, a questão do desenvolvimento actual dos mercados educativos não consegue ser explicada. Na verdade, tal desenvolvimento só é possível porque a forma mercadoria, que repousava latente em toda a actividade educativa, se afirma hoje plenamente, como resultado da extensão da lógica capitalista de *acumulação* a essa mesma actividade educativa. Para fundamentar esta nossa asserção, começaremos por observar a mercadoria-educação tal como era analisada nos primórdios do sistema capitalista actual.

A natureza mercantil da actividade educativa era, na verdade, já teorizada por Adam Smith, o qual defendia que os serviços educativos deviam ser transaccionados no mercado como qualquer outra mercadoria - se esses serviços fossem de boa qualidade, haveria procura para eles e o seu valor de mercado subiria; se a sua qualidade fosse baixa, a procura seria pequena e o seu valor de mercado baixaria. Tratar a educação como um serviço público baseado em dotações do Estado faria, segundo Smith, baixar necessariamente a qualidade dessa mesma educação.

É interessante constatar, a este propósito, que a maioria dos argumentos dos defensores actuais do desenvolvimento dos mercados educativos se contém já, quanto ao essencial, em Adam Smith. Até a própria consideração especial da instrução básica para as grandes massas, como devendo merecer um empenhamento directo do Estado fora de uma lógica puramente mercantil, como forma de garantir a integração social e a ordem pública - que é também um condicionamento colocado pelos actuais partidários dos mercados educativos -, até mesmo isso, com argumentos de algum modo semelhantes aos do presente, se pode já encontrar nos escritos daquele fundador da ciência económica.

Acontece que a condição de mercadoria dos serviços educativos e dos produtos educativos, abordada por Adam Smith nos termos expostos, é uma simples consequência da transformação do capitalismo em modo de produção dominante, uma vez que no seio de tal modo de produção o dinheiro tende a impor a forma mercantil a *todas* as actividades do homem social, mesmo aquelas que não revestem ainda essa natureza na altura em que aquele carácter dominante se impõe.

De resto, pese embora a natureza específica da função educativa, há que frisar que a actividade do professor é uma actividade tão *social* como, por exemplo, a actividade do operário numa empresa de montagem de automóveis, já que ambas resultam de uma divisão do trabalho no seio da sociedade, mediante a qual todos trabalham para satisfazer as necessidades de todos. O facto de se atribuir uma natureza particular (mais «nobre», dirão alguns) à actividade dos educadores resulta do simples facto de, nesta área, a forma mercantil, em que «o produto domina o produtor», não se ter ainda instalado em toda a sua plenitude capitalista. E se tal ainda não ocorreu, isso deve-se em larga medida à necessidade de contrabalançar a dureza e a crueza com que tal forma mercantil se instalou noutras áreas, designadamente no chamado mercado de trabalho. A argumentação de Adam Smith, acima referida, é aliás paradigmática a este respeito: perante homens despojados de toda a sua dignidade e reduzidos à condição de máquina, enquanto trabalhadores, impunha-se a necessidade de promover, a expensas do Estado, uma educação mínima das crianças que servisse de paliativo a tal degradação moral e garantisse a indispensável ordem social. Assim - e continuando a reportar-nos a Adam Smith -, enquanto que para as «classes superiores» a actividade educativa podia, desde logo, revestir normalmente a condição de mercadoria, para as «classes inferiores» seria necessário limitar essa tendência.

Ora, é aqui, nas proposições de Smith sobre a educação, que nos parece poder ser encontrada a matriz referente à forma como nas modernas sociedades capitalistas tem sido encarada a actividade educativa até às últimas décadas. É certo que, enquanto no tempo de Smith toda a aprendizagem profissional se fazia na fábrica (e assim devia ser, em sua opinião), essa mesma aprendizagem profissional se foi transformando, nos períodos seguintes, numa área específica da formação de futuros trabalhadores, muitas vezes também a cargo do Estado. Mas isto resulta mais da transferência dos custos de formação (que entretanto, em certos domínios especializados, se foram tornando mais onerosos para as empresas) das empresas para o Estado, do que propriamente de uma alteração na matriz de que se falou acima, sendo verdade que nos tempos actuais, de crise do *Estado-Providência*, os encargos com tal formação profissional estão a ser cada vez mais transferidos para a responsabilidade directa das famílias (na formação profissional inicial), dos próprios trabalhadores (nomeadamente quando o subsídio de desemprego é parcialmente destinado a financiar a reconversão profissional do desempregado), ou das empresas.

Posto isto, dir-se-á que a natureza particular que assume a forma mercantil na actividade educativa não impede mas tão-só retarda a penetração neste terreno de uma lógica puramente capitalista de produção e de acumulação. A verdade é que, até há pouco tempo, a educação era geralmente considerada, pelas próprias classes capitalistas, como uma atribuição do Estado e,

nessa medida, um instrumento de controlo e de reprodução social, uma fonte de legitimação do próprio sistema e uma oportunidade de formação de trabalhadores e quadros sem custos para as empresas.

Sucede que uma série de factores se conjugam, na época actual, para operar uma alteração neste estado de coisas. Assim, enquanto que anteriormente a educação para as grandes massas significava apenas conhecimentos elementares e socialização, hoje significa uma escolaridade cada vez mais prolongada de nível secundário e superior, uma formação profissional inicial generalizada e uma formação contínua ao longo de toda a vida activa. Ou seja, existe já e existirá cada vez mais no futuro um consumo de massas de serviços e produtos educativos que não se restringe ao período da infância, mas se prolonga pela adolescência e pela vida adulta, o qual consumo se encontra, na época presente, estreitamente ligado ao desenvolvimento das chamadas novas tecnologias da informação e ao surgimento de poderosas indústrias viradas para a aplicação dessas tecnologias e dos correspondentes produtos ao mundo da educação e da formação. Assim, e pela primeira vez, é possível produzir e vender «conhecimentos» em massa num mercado mundializado, de forma padronizada ou diferenciada e a custos reduzidos. Por outro lado, está em vias de ser ultrapassado o interregno dos «anos gloriosos» do pós-guerra, em que o fornecimento “gratuito” de serviços educativos era uma das atribuições do *Estado-Providência*, sendo que a crise do *Estado-Providência*, no que à educação diz respeito, se poderá também explicar pela incapacidade de o Estado corresponder às necessidades de expansão do mercado educativo e da indústria educativa com um acréscimo de despesas públicas à medida dessas necessidades.

Temos assim que começam a estar reunidas as condições necessárias para que *todos* os sectores da educação/formação passem gradualmente a funcionar segundo uma lógica capitalista, incluindo nestes, embora com as limitações expostas anteriormente quando está em causa a escolaridade obrigatória, a educação básica para largos sectores da população em idade de a frequentar.

Com efeito e como já noutro ponto afirmámos, com o apoio das chamadas *novas tecnologias da informação* é já hoje possível produzir barato e de forma padronizada ou diferenciada produtos e serviços educativos, sendo que o mercado para esses produtos está também ele a alargar visivelmente a sua dimensão.

Seymour Papert afirma a este propósito que:

«existe hoje uma aliança (...) de forças, associadas à tecnologia mais desenvolvida e aos novos meios de comunicação, que olham avidamente para o mercado da educação. Desta vez - prossegue Papert - são as grandes empresas que estão interessadas em que haja transformações.

(...) A indústria informática tem um grande interesse em dotar as escolas de computadores independentemente do modo como eles venham a ser utilizados. (...) Outras empresas estão a investir largas somas de dinheiro no desenvolvimento de novas ideias aplicadas às estruturas curriculares.

(...) Pela primeira vez, existe uma força realmente poderosa interessada em mudar a educação.

(«A Família em Rede», *Relógio d'Água*, Lisboa, 1997, pág. 217/218)

Se a economia actual globalizada exige a criação do *trabalhador mundial*, ela exigirá também a criação do *aluno mundial* - alguém que, respeitando-se embora as especificidades locais, adquire na escola as competências básicas para poder vir a ser aquele *trabalhador mundial*. Mas esse *aluno mundial* será também o *consumidor mundial* de serviços e produtos educativos. É neste contexto, aliás, que surge o conceito algo nebuloso de *escola informada*, a qual se pretende que, ao cabo de sucessivos processos de integração, venha a fazer parte dessa «rede mundial de escolas», sobre cuja utilidade apenas parecem ter ideias práticas e concretas os especialistas de *marketing* das multinacionais que se aprestam para tomar posições dominantes no mercado mundial da educação - especialistas de *marketing* esses, diga-se de passagem, que por vezes parecem surgir travestidos de mestres de educação, políticos ou ministros, em ocasiões de artigos ou discursos mais ou menos eufóricos em que peroram sobre as excelências

e virtudes da *sociedade da informação* e sobre a necessidade imperiosa da *aprendizagem ao longo da vida*.

Das transformações actualmente em curso nos sistemas educativos, resulta um quadro cujo desenvolvimento imediato, pela sua natureza contraditória, é ainda bastante incerto e difícil de prever. De qualquer forma, a grande permeabilidade actual dos mercados e a crescente liberdade e velocidade de circulação dos capitais, fornecem condições favoráveis a que uma lógica capitalista, ao implantar-se em novas áreas, como é o caso da educação, o faça muito mais rapidamente do que sucedia noutros tempos e noutras áreas. Assim, desde que se inicia o trabalho ideológico de reivindicar a liberdade de escolha e de comércio, até se atingir a fase de concentração monopolista numa determinada esfera de actividade, medeiam espaços de tempo muito mais curtos do que no passado.

Nestes termos, entre outras características que é possível antecipar, no que diz respeito à evolução dos sistemas educativos e a manter-se a tendência para a sua “capitalização”, nos termos atrás descritos, podemos mencionar a criação de grandes espaços educativos transnacionais, sujeitos às mesmas regras e produzindo certificações comparáveis, o incremento na diversificação de produtos, serviços e percursos educativos e o fomento permanente de novas necessidades de educação e formação; a redução progressiva dos custos daqueles produtos e serviços, designadamente se os preços dos mesmos para o público se tiverem de aproximar dos preços reais por imposição das políticas governamentais de cortes nas despesas sociais do Estado; a adopção, nas escolas «autónomas» ou privadas, de uma gestão empresarial por objectivos, a qual exige, entre outras coisas, que sejam fixados com clareza os conhecimentos e competências *relevantes* e susceptíveis de medição que é preciso adquirir, que seja diminuído o número de aulas a que os alunos têm de assistir, que o número de professores seja reduzido e a qualidade e produtividade do seu trabalho aumentada, e que se faça um uso abundante das TIC e do chamado *e-learning* na actividade educativa; a valorização da educação *informal* e a proliferação dos sistemas dos *home-schoolers*, etc., etc. No futuro e a manter-se este quadro, os centros da indústria educativa poderão ser as grandes redes de instituições educativas associadas às empresas informáticas e outras, ou poderão ser grandes redes empresariais que concentrem em si as actividades de administração educativa e de fornecimento de serviços, funcionando as escolas como centros de competências e de distribuição de *hardware* e *software* educativo.

Conclusão

Estreitamente associados à formação dos Estados modernos e ao conceito de “serviço público” prestado no âmbito do chamado *Estado-Providência*, os sistemas educativos vêem-se hoje abalados nos seus fundamentos programáticos e organizativos, e instados a reestruturarem-se, em função do novo papel que lhes é atribuído de elementos constitutivos do mercado mundializado da educação e da formação.

Embora a retórica que acompanha aqueles esforços de reestruturação seja ainda predominantemente a da premência de adequação às necessidades da economia e das empresas, o próprio discurso oficial vai ele próprio progressivamente assumindo a realidade da integração gradual da actividade educativa no sistema económico geral e global.

Por razões de visibilidade e de legitimidade, e pela necessidade de uniformização de regras a nível global, não são normalmente os governos nacionais que assumem abertamente os objectivos “comerciais” das novas políticas educativas, ficando essa responsabilidade a cargo de organizações inter-estatais, funcionando numa base assimétrica, consoante o poder económico e político de cada um dos Estados membros, sendo que a natureza e a importância de tais organizações – de que se destacam a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e a própria União Europeia – as vão afirmando como instâncias de governação com relativa autonomia perante os Estados nacionais.

Não cabe nos objectivos da presente comunicação analisar a forma como, no quadro de organizações como as referidas OMC, BM e UE, estão a ser construídas, para serem implantadas nos sistemas educativos nacionais, uma estrutura, uma lógica e um sistema de normas adequadas à constituição desses mesmos sistemas educativos e respectivas instituições como elos de uma cadeia comercial mundial, na qual possam agir, com o mínimo de entraves e condicionamentos, os grupos económicos que apostam na rentabilidade das “indústrias educativas”.

Da mesma maneira, não é objectivo da presente comunicação dar conta do intenso debate teórico e dos movimentos e conflitos sociais que a “grande transformação” dos sistemas educativos em curso está a originar, assim como da influência desse debate e desses movimentos na definição e na realização prática das políticas educativas.

Aqui se procurou tão só delinear a fisionomia daquela que parece ser a tendência mais forte e decisiva na evolução dos sistemas educativos, no quadro da sociedade e da economia “globalizadas” dos nossos dias.