Revista: Diké Revista Jurídica

eISSN 2595-1742

O direito à educação no brasil sob a ótica do direito econômico internacional: desafios e perspectivas no sistema multilateral de comércio

Fabrício da Silva Aquino[1]

Maria Cristina Gomes Da Silva D'ornellas[2]

RESUMO: Este artigo examina a mercantilização da educação à luz das normativas da Organização Mundial do Comércio (OMC), com foco no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). O estudo inicia com uma análise histórica das transformações globais pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação do GATT, a transição para a OMC e a inclusão da educação como um serviço comercializável dentro do inaugurado GATS. A partir dessa inserção, o artigo pretende responder a seguinte pergunta: Em que medida a inclusão da educação no GATS e a liberalização do comércio de serviços educacionais pela OMC afetam a garantia do direito fundamental à educação pública no Brasil? Acerca disso, o estudo discute os impactos da financeirização da educação no país, imbricada pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a entrada do setor privado no ensino superior. A metodologia empregada no estudo é a analítico-hermenêutica, partindo de uma lógica dedutiva, enquanto a abordagem será a bibliográfica de cunho qualitativo investigativo, pela técnica de pesquisa documental, a partir da análise de livros, periódicos, resumos, resenhas, entre outros locais que apresentam conteúdo documentado. Conclui-se pela ausência de um compromisso claro do Brasil perante a OMC, o que resultou em um mercado educacional aberto e vulnerável, dominado por conglomerados empresariais em detrimento de uma educação pública com vistas ao fortalecimento da soberania nacional.

Palavras-chave: Comercialização; soberania; mercado; política educacional.

ABSTRACT: This article examines the commodification of education in the light of World Trade Organization (WTO) regulations, with a focus on the General Agreement on Trade in Services (GATS). The study begins with a historical analysis of post-World War II global transformations, with the creation of GATT, the transition to the WTO and the inclusion of education as a tradable service within the inaugural GATS. From this perspective, the article aims to answer the following question: To what extent does the inclusion of education in the GATS and the liberalization of trade in educational services by the WTO affect the guarantee of the fundamental right to public education in Brazil? In this regard, the study discusses the impacts of the financialization of education in the country, imbricated by the enactment of the National Education Guidelines and Bases Law and the entry of the private sector into higher education. The methodology employed in the study is analytical-hermeneutic, based on a deductive logic, while the approach will be bibliographical of a qualitative investigative nature, using the documentary research technique, based on the analysis of books, periodicals, abstracts, reviews, among other places that present documented content. The conclusion is that Brazil has not made a clear commitment to the WTO, which has resulted in an open and

[1] Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. E-mail: faquino016@gmail.com
[2] Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. E-mail: maria.dornellas@ufsm.br

vulnerable educational market, dominated by business conglomerates to the detriment of public education with a view to strengthening national sovereignty.

Keywords: Commercialization; sovereignty; market; educational policy.

1. INTRODUÇÃO

Em um mundo onde as fronteiras entre mercados e direitos humanos se tornam cada vez mais tênues, a educação, um dos pilares do desenvolvimento social, se vê imersa nas complexas redes do comércio global. À medida que o comércio internacional de serviços cresce, a educação, tradicionalmente considerada um direito humano, passa a ser tratada como uma mercadoria. Esse fenômeno, imbricado com a introdução do setor no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), estabelece um campo de disputa entre interesses econômicos globais e o direito das nações de garantirem educação pública, gratuita e de qualidade para seus cidadãos.

O Brasil, um país com profundas desigualdades sociais e educacionais, está no epicentro desse embate. A adesão às normas internacionais trouxe consigo a promessa de integração ao comércio global, mas também impôs desafios significativos ao direito à educação no país. Em um contexto de escassez de recursos públicos e crescimento do setor privado educacional, o sistema educacional brasileiro se transforma, com o ensino superior sendo, cada vez mais, dominado por conglomerados empresariais que veem na educação uma oportunidade de lucro, e não um direito humano.

Neste estudo, lança-se um olhar sobre os impactos da mercantilização da educação, de modo a questionar se a inserção deste setor no comércio internacional compromete a essência do direito à educação pública. Por meio de uma análise que dialoga com o Direito Econômico Internacional, busca-se desvendar como as escolhas feitas no âmbito da OMC reverberam nas políticas educacionais, inclusive brasileiras, e no futuro das próximas gerações de estudantes. O que está em jogo, ao final, não é apenas o acesso à educação, mas a própria soberania de um país em definir seu modelo educacional.

Portanto, mais do que uma reflexão sobre a inserção da educação no mercado global, esta pesquisa desafia o leitor a pensar: Em que medida a inclusão da educação no GATS e a liberalização do comércio de serviços educacionais pela OMC afetam a garantia do direito fundamental à educação pública no Brasil? A resposta a essa pergunta, gradativamente, permeia a pesquisa, para convidar a refletir sobre um modelo de educação, no cenário global, que não

comprometa os valores que sustentam as democracias e a justiça social.

A metodologia empregada no estudo é a analítico-hermenêutica, partindo de uma lógica dedutiva. Nesse sentido, parte-se de premissas gerais para deduzi-las especificamente ao caso, bem como, ao analisar, divide-se o objeto para, posteriormente, interpretar os dados obtidos da análise. Como abordagem, será utilizada a pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo investigativo, e a técnica documental, a partir da análise de livros, periódicos, resumos, resenhas, entre outros que apresentam conteúdo documentado.

O estudo está subdividido em duas partes, dedicadas a desenvolver cada um dos objetivos específicos desta pesquisa, quais sejam, (a) traçar um panorama histórico da origem da OMC/GATS, de modo a entender a liberalização comercial do setor educacional em escala global; e, (b) contextualizar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a ascensão do ensino corporativo na Educação Superior no Brasil.

2. ORIGEM DA OMC/GATS E A LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL DO SETOR EDUCACIONAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL

O contexto Pós-Segunda Guerra Mundial marcou o início de uma nova ordem econômica internacional, fundamentada em iniciativas que buscavam estabilizar as economias devastadas, bem como prevenir conflitos futuros. Tal situação, resultou na criação de instituições internacionais e acordos capazes de regulamentar o comércio mundial. Assim, foi quando o fim da Segunda Guerra Mundial se via premente, que ocorreu a Conferência de *Bretton Woods*, em 1944, cujo objetivo era estabelecer um novo modelo econômico mundial, em que houvesse um sistema monetário internacional estável e, ainda, que tanto o comércio quanto a cooperação entre os países fossem fomentados.

Nesta ocasião foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, além de ter sido discutido o estabelecimento da Organização Internacional do Comércio – OIC. No entanto, a Carta de Havana, documento que estabeleceria a OIC, não foi ratificada até o ano de 1948, momento em que somente o GATT foi firmado[3] (Siqueira, 2004).

O GATT apresentava-se enquanto um acordo, em literalidade à sua denominação, e não uma instituição, mas detinha sede própria e um secretariado. Durante o gradual processo

[3] Um ponto importante a ser referido foi observado por Petersmann (2012, p. 6): *"The non-ratification of the 1948 Havana Charter for an International Trade Organization and the only "provisional application" of many GATT provisions until 1995, illustrated the limited willingness of states adjust their national legal system to the requirements of a mutually beneficial world trade system".*

de aceitação e expansão do referido acordo[4], ocorreram outras oito rodadas de negociações, quais sejam, Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1962-1967), Tóquio (1973-1979) e Uruguai (1986-1993), esta que objetivava pautar negociações em áreas até então excluídas do GATT (Williams, 1994).

Assim, vislumbrando-se a necessidade de inclusão de áreas/setores não abarcados anteriormente, optou-se por instituir uma nova organização que fosse capaz de negociar, elaborar e fiscalizar normativas referentes ao comércio internacional, surgindo, em 1995, a Organização Mundial do Comércio – OMC ou WTO, sigla em inglês para *World Trade Organization* (Thorstensen, 2003; Costa, 2009).

A inaugurada organização declarava ter três objetivos principais: (I) promover o desenvolvimento de forma sustentável, encerrando a concorrência predatória entre atores internacionais; (II) garantir aos países em desenvolvimento uma parcela considerável do comércio internacional; e, (III) constituir um cenário comum de relações comerciais por acordos multilaterais, estabelecendo meios de controle e fiscalização das normativas instituídas nesses acordos (Thorstensen, 2003).

Com o estabelecimento da OMC, a regulamentação do comércio internacional também expandiu para a área de serviços, por meio do GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços). Suas regras encontram-se baseadas em dois compromissos – tratamento nacional e acesso a mercados (Rego, 1996; Costa, 2009).

O primeiro deles implica compreender que os membros da organização acordam em não discriminar provedores de serviços estrangeiros se comparados com os nacionais. Isso significa que os provedores/prestadores de serviços estrangeiros não deverão enfrentar tratamento menos favorável do que o dado aos provedores nacionais. No que diz respeito ao acesso a mercados, o foco do acordo está em conter as regulações e os processos decisórios que afetam o comércio internacional de serviços. Porém, ambos compromissos são apresentados em listas positivas, o que implica em afirmar que somente valem para os setores listados (Rego,

[4] De acordo com o artigo XXVIII do GATT: *"On the first day of each three-year period, the first period beginning on 1 January 1958 (or on the first day of any other period* that may be specified by the CONTRACTING PARTIES by two-thirds of the votes cast) a contracting party (hereafter in this Article referred to as the "applicant contracting party") may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest* (which two preceding categories of contracting parties, together with the applicant contracting party, are in this Article hereinafter referred to as the "contracting parties primarily concerned"), and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest* in such concession, modify or withdraw a concession* included in the appropriate schedule annexed to this Agreement".*

1996; Costa, 2009).

Com isso, há alternativas para o membro da OMC, tais como: listar quais são os compromissos assumidos para cada um dos modos de provisão de serviços; indicar as restrições existentes em acesso a mercados e tratamento nacional; registrar determinado setor ou subsetor como não consolidado; ou, ainda, de não incluir setores ou subsetores em sua lista de compromissos. No modelo de lista positiva, então, os países contam com algum grau de discricionariedade para apresentar a sua oferta de compromissos (CNI, 2017).

De acordo com Siqueira (2004, p. 148), os serviços inclusos no GATS são divididos em 12 tipos, que podem ser subdivididos em outros:

> 1) Negócios (contabilidade, informática e afins, jurídico, propaganda e afins, serviços médicos e dentários, arquitetura etc.); 2) Comunicação (telecomunicação, correios, audiovisual, rádio etc.); 3) Construção e serviços de engenharia afins; 4) Distribuição (franchising, varejo e atacado etc.); 5) Educação; 6) Ambientais; 7) Finanças; 8) Saúde e afins (hospital, social etc.); 9) Turismo, viagens e afins (hotel, restaurante, agência de viagens etc.); 10) Esporte, cultura e recreação; 11) Transportes (marítimo, aéreo, rodoviário, ferroviário, dutos, armazéns etc.); e 12) Outros serviços não mencionados em qualquer outro lugar.

O item “12” da lista concede a possibilidade de se incluir serviços não listados nos itens anteriores ou que venham e existir futuramente, pois quando houve a assinatura do acordo os países membros tinham o interesse que os serviços, na integralidade, pudessem estar representados nele, com exceção dos que fossem objeto de exercício exclusivo da atividade governamental dos países, que não tivessem a forma comercial e, tampouco, estivessem em competição direta com outros Estados, tais como a atividade do corpo de bombeiros, o exercício do poder de polícia, a seguridade social, a operação de bancos centrais, dentre outros (WTO, 1995; Celli Júnior, 2008; Martinez, 2022).

Não surpreende, então, o fato de existirem debates em torno da inclusão – no GATS – de setores que envolvem diferentes e importantes dimensões socioculturais, tal como ocorre com o setor “5”, voltado para a liberalização na educação. Morijn (2010) salienta que as discussões sobre as vantagens e desvantagens de trazer a educação para o âmbito da OMC foram polarizadas e ainda sofrem a influência, inclusive, da divisão Norte/Sul entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Por um lado, os que se opõem à liberalização para o setor da educação argumentam que esta é um bem público e que, em circunstância alguma, deveria ser tratada como mercadoria. Por outro, há os que apoiam a liberalização para o setor, sob o argumento de que a educação tem sido comercializada por décadas e que não conseguem ver o mal de formalizar,

diante do sistema multilateral de comércio, o que vem acontecendo em qualquer caso. Ocorre que, embora sempre tenham existido aspectos transfronteiriços na oferta de educação – sobretudo, no ensino superior –, a internacionalização tendia a ser vista em termos de valor didático para alunos e professores. Foi somente mais recentemente que outros aspectos de viés econômico foram adicionados ao cenário, e a educação também passou a ser vista como uma atividade que poderia ser comprada e vendida através das fronteiras. (Morijn, 2010).

Além dos setores e subsetores, que no caso dos serviços educacionais são divididos em 5 categorias principais – serviços de educação primária, serviços de educação secundária, serviços de educação superior, educação de adultos e outros serviços educacionais –, o GATS também estabelece o modo como os serviços podem ser prestados.

Tal acordo agrupa quatro modalidades de prestação de serviços: Modo 1 – os serviços transfronteiriços que ocorrem entre um país e outro (comércio transfronteiriço); Modo 2 – os serviços dos seus países que os indivíduos consumem no exterior (consumo no exterior); Modo 3 – os serviços que os países prestam em território diferente do seu (presença comercial); e, Modo 4 – os serviços oferecidos por indivíduos de um Estado em outro Estado (presença de pessoas físicas) (Vincent-Lancrin, 2014).

No que se refere, especificamente, ao setor da educação em nível superior, os modos podem ser exemplificados das seguintes formas: o Modo 1 ocorre por meio da educação a distância ou *e-learning*; o Modo 2 existe quando há a mobilidade estudantil, ou seja, quando estudantes de um país estudam em universidades situadas em outros países; o Modo 3 se refere à mobilidade institucional, sendo que esta ocorre quando universidades de um país estabelecem sedes em países estrangeiros e; por fim, o Modo 4 trata da mobilidade acadêmica, na medida em que diz respeito ao movimento temporário de professores e pesquisadores para outros países, com o intuito de prestar serviços acadêmicos em suas áreas de conhecimento. (Verger, 2009; Tasquetto, 2014).

Cabe referir, ainda, que a letra do GATS também aponta as exceções a sua abrangência, *moldadas* para evitar que os membros da organização tenham que assumir compromissos em setores que os serviços são fornecidos *"in the exercise of governamental authority"*[5]. Isso significa dizer que, conforme o previsto no GATS (1995), este não alcança "qualquer serviço que não seja prestado em bases comerciais, nem em competição com um ou mais prestadores de serviços".

[5] *GATS, Article I, 3, c: "a service supplied in the exercise of governmental authority" means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers.*

Porém, Robertson, Bonal e Dale (2002) esclarecem que, para atender aos critérios estabelecidos pelo GATS, o sistema educacional do membro da OMC deve ser completamente financiado e administrado pelo Estado e não deve ter propósitos comerciais. No entanto, são poucos – se não inexistentes – os sistemas educacionais que preencham completamente tais condições. Na verdade, a grande maioria dos países tem sistemas mistos, nos quais o setor privado desempenha um papel mais ou menos significativo e compete com o setor público.

Basta observar, por exemplo, que na hipótese de uma instituição pública exigir o pagamento de alguma taxa pelos serviços educacionais oferecidos ou promover pesquisas mediante remuneração – prática recorrente em diversos países – estar-se-á diante de um serviço prestado em bases comerciais e, portanto, calcado nas regulamentações previstas pela OMC. Ainda, se uma instituição pública oferecer cursos na modalidade EaD e outras instituições privadas internacionais fizerem o mesmo, haverá a presença de concorrência entre estas, o que também poderia excluir o campo educacional das excepcionalidades da OMC (Robertson; Bonal; Dale, 2002).

Portanto, uma das consequências mais significativas da inclusão do setor educacional no âmbito do GATS está no impacto que isto pode gerar para as políticas públicas nacionais. Isto porque, quando um país concorda em abrir o seu *mercado educacional* para os outros países que fazem parte do sistema multilateral do comércio, ele também concorda em limitar a sua soberania. É fato que o processo de liberalização comercial sempre envolve a remoção de controles e regulamentações em diferentes níveis da economia e, por conseguinte, muitas vezes permite que as forças do mercado imponham o seu próprio curso/direção. Com isso, o papel do Estado na gestão de questões relativas a setores compreendidos no processo de liberalização acaba reduzido, sobretudo no que se refere à alocação de recursos e implementação de diferentes políticas públicas.

Diante deste cenário de mitigação de soberania para o setor da educação, imposto no âmbito da regulamentação multilateral do comercial, não há como não compreender as preocupações levantadas pela comunidade educacional. Especificamente a educação superior, de acordo com Dias (2003, p. 03): "talvez seja a forma prevalente de oferta internacional dos serviços, em razão da grande tendência [...] de comercialização, favorecida pelo desenvolvimento das novas tecnologias". Para o autor, "controlar a educação pode representar, em tempos de internet e de novas tecnologias, lucros fabulosos".

Lamarra (2007), de igual forma, também pontua que a internet contribui para que os serviços educacionais sejam uma atividade comercial internacional proeminente. O fato é

que, tanto com a criação da OMC e adoção do GATS quanto com a rápida expansão da demanda por certos tipos de serviços educacionais, abriram-se novas oportunidades para corporações transnacionais expandirem a sua atuação transfronteiriça no ensino superior.

3. LEI DE DIRETRIZES E BASES E A ASCENSÃO DO ENSINO CORPORATIVO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A partir do final da década de 1980, as economias capitalistas, inclusive o Brasil, iniciaram reformas sociais, econômicas e legislativas para alinharem-se às premissas e diretrizes internacionais, inclusive no campo da Educação. Se por um lado as reformas remodelaram o Estado democrático e reafirmaram o cenário republicano e voltado à cidadania – como caminho natural à promoção da justiça, inclusive social –, por outro ele passou a ser gradativamente desmantelado, com vistas ao reforço do mercado e a obtenção de lucros.

Em 5 de outubro de 1988 houve a promulgação da Constituição Federal brasileira, por meio da qual assegurou-se, no artigo 205[6], a educação como direito de todos, dever simultâneo tanto do Estado quanto da família, a ser promovida colaborativamente com a sociedade, e com vistas ao desenvolvimento da pessoa, à sua preparação para o exercício da cidadania e à qualificação profissional. A Constituição passou a ser conhecida como Constituição Cidadã, por reafirmar a democracia e ampliar os direitos sociais, dentre os quais, o direito à educação, em seu artigo 6º[7], e os deveres do poder público com relação a eles.

A promulgação da Carta Magna não (re)operacionalizou a educação brasileira, cuja situação foi resolvida com a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n° 9.394/1996), a qual subdividiu as diferentes modalidades e níveis de ensino. Em relação ao Ensino Superior, especificamente, assentou, dentre outras coisas, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como forma de estimular o espírito científico e reflexivo dos estudantes da modalidade, a ser implementada de forma gratuita e com qualidade (Brasil, 1996).

Entretanto, simultaneamente, o texto legal também possibilitou a criação de empresas voltadas ao setor educativo, mediante a obtenção de lucros[8], o que se denominou setor

[6] Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).
[7] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).
[8] De acordo com o art. 19, incisos I, II e III, da Lei n° 9.394/1996: "Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou

mercantil da educação. Desde então, no cenário brasileiro, coabitam instituições públicas e privadas, esta subdividida em *com fins lucrativos* e *sem fins lucrativos*[9] (Oliveira, 2009; Tasquetto, 2014).

O processo que viabilizou esse cenário está intimamente ligado à situação do mundo pós-guerra, de construção de organizações mundiais, e de (re)construção de democracias. Exemplificativamente, na reconstrução da democracia brasileira, as tensões voltaram-se, prioritariamente, aos interesses do mercado internacional, à luz do movimento de financeirização[10] iniciado na década de 1970, época marcada por crises intermitentes e pela recomposição do sistema de acumulação de capital hegemônico (Lima, 2006; Vian, 2022).

Nesse cenário, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n° 9.394/1996) é considerada uma espécie de marco na tendência de mercantilização da Educação no Brasil. Em seu artigo 7º[11], assegura que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas algumas condições atinentes à avaliação do ensino. Desta forma, o Estado assume uma posição com viés semiprivado, em tese incumbido de controlar e administrar a qualidade do ensino superior, de modo a ordenar as políticas educacionais, mas também possibilitando que instituições de ensino particulares possam competir entre si para conquistar alunos-consumidores e, se necessário, utilizar de recursos públicos na forma de isenções fiscais, financiamentos e bolsas de estudo para tanto (Sguissardi, 2013).

Paralelamente, o Brasil não assumiu compromissos no âmbito da Educação em organismos internacionais, a exemplo da OMC, possibilitando um mercado educativo aberto às dinâmicas internacionais. Nesse quadro, inexistem restrições claras à participação de empresas privadas ou capital estrangeiro na Educação Superior brasileira, o que aumenta a existência de

---

incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; III - comunitárias, na forma da lei" (Brasil, 1996).

[9] Instituições educacionais privadas com fins lucrativos tem como objetivo obter alguma forma de lucro que possa ser distribuído entre sócios e dirigentes, tais como a Universidade Paulista (UNIP), a Universidade Norte do Paraná (Unopar), a Rede de Ensino Pitágoras, dentre outras. Já as instituições educacionais privadas sem fins lucrativos têm o objetivo de realizar mudanças sociais, pelo que suas receitas se destinam, única e exclusivamente, à promoção da própria instituição, o que ocorre na Pontifícia Universidade Católica (PUC), na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), e outras.

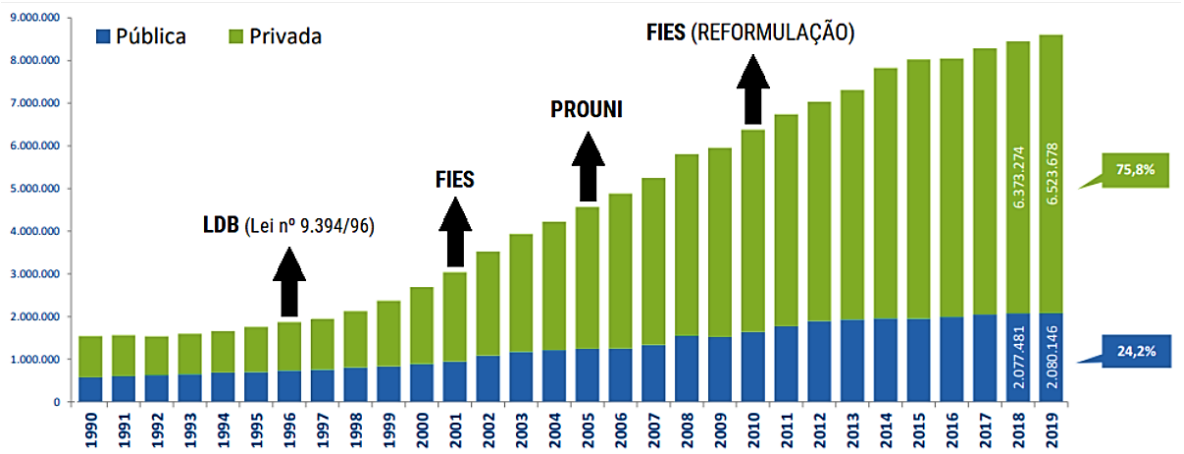
[10] O movimento de financeirização representa uma mudança sistêmica e estrutural do capitalismo, no qual a valorização financeira assume o papel principal do processo gradual de acumulação, dominando a vida dos cidadãos e internacionalizando-se. Isto é, o movimento representa a integração de diversos agentes e órgãos internacionais (majoritariamente financeiros), que exsurgem acentuando a dependência dos países menos desenvolvidos aos países desenvolvidos da economia capitalista (Chesnais, 1996; Amaral, 2012).

[11] Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

conglomerados estrangeiros na composição acionária de instituições educacionais, levando, inclusive, as nacionais menores a encerrarem seus serviços (Celli Júnior, 2008).

A mercantilização implementada ocorre de formas variadas, que vão desde a expansão do ensino superior privado – por privatizações, desresponsabilização estatal ou parcerias público-privadas – até o estímulo a um ambiente competitivo entre a esfera pública e privada, no qual, paulatinamente, o ambiente privado sai vitorioso (Azevedo, 2015). As políticas voltadas à ampliação ao acesso de cidadãos ao ensino superior, embora bem-sucedida em outras frentes[12], contribuiu para tal cenário de mercantilização, por meio do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e pelo Programa Universidade para Todos (Prouni), nas décadas de 2000 e 2010 (Vian, 2022).

Gráfico 1 – Quantitativo de matrículas em cursos de graduação no Brasil, por âmbito administrativo



Fonte: INEP (2020) e Vian (2022)

Essa expansão da Educação Superior brasileira demonstrada no gráfico acima, observada quanto às espécies de financiamentos, como o FIES, e com a concessão de bolsas de estudos parciais e integrais, com o ProUni, intensificaram a tratativa dos estudantes enquanto "clientes" dos serviços educacionais, favorecendo a mercantilização do setor (Gomes, 2008). Ou seja, ao mesmo passo em que tais programas democratizaram o acesso à educação superior, também propiciaram a oligopolização desta frente, aproveitando-se de subsídios públicos, de

[12] A universidade, ao abrir as portas ao Programa Universidade para Todos (ProUni) e ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES), deu oportunidade para que as pessoas pobres, oriundas de classes econômicas menos favorecidas, de origens e culturas diversas existentes no país, pudessem ter acesso a esse nível de ensino, fazendo com que contemplassem as exigências laborais do mercado de trabalho e pudessem ascender socialmente (Felicetti; Cabrera; Costa-Morosini, 2014).

modo a criar a situação atual de 2025 na qual 79,3% dos estudantes brasileiros matriculados neste nível de ensino são provenientes de instituições privadas, de acordo com a 15ª edição do Mapa do Ensino Superior no Brasil (Instituto Semesp, 2025).

A tendência de alta nas matrículas na rede privada, já era identificável há 10 anos, quando, no ano de 2015, considerável parte das receitas das instituições com fins lucrativos advinham do orçamento público, por intermédio do FIES, com as empresas Ânima (38%), Estácio (40%), Kroton (44%) e Ser Educacional (49%), propulsionadas pelo processo de financeirização capital desses conglomerados da educação (Galzerano, 2015). A incidência, consoante Vian (2022, p. 04) se deve ao fato de que houve

> [...] a entrada participativa de fundos de investimentos no setor (como a formação da Faculdade Pitágoras, em 2001, sob uma parceria com a Apollo International e o caso da aquisição de 50% da Kroton pelo fundo Advent em 2009) e; a abertura de capital dessas empresas na bolsa de valores (como a Anhanguera e a Pitágoras, em 2007).

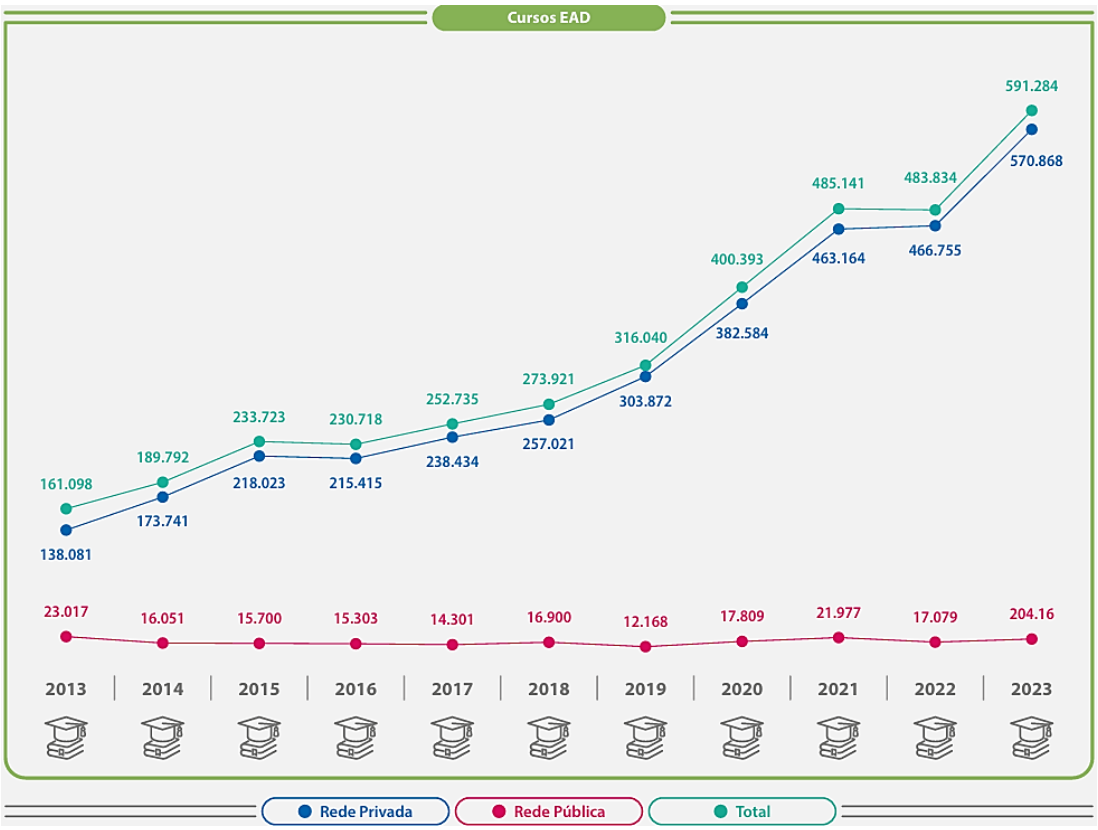
Essas empresas, por meio de fusões e aquisições, impulsionadas desde o início dos primeiros anos do século XXI, culminaram em um cenário educacional brasileiro controlado por *holdings*, como as Faculdades Pitágoras e Anhanguera – sob a administração da Cogna –, e da Faculdade Estácio, administrada pela YDUQS. Esta, somada aos anteriores e a Ânima Educação e Ser Educacional, detém mais de 25% dos alunos matriculados na Educação Superior brasileira (Seki, 2020; Vian, 2022).

A utilização das tecnologias de informação e comunicação, presente em variados âmbitos sociais dos últimos dois decênios, também é contributiva neste sistema, pelo uso de *softwares* educacionais, cursos de extensão, ou mesmo graduações e pós-graduações na modalidade de Educação à Distância – EaD, consequência direta dos processos de internacionalização do setor educacional e da pandemia do Coronavírus, pois propiciaram a movimentação de capital, por meio dessas empresas que "juntaram-se a companhias de telecomunicação para construir uma extensa rede de linhas de fibra óptica e ligar os principais centros financeiros do mundo" (Warf, 2017, p. 399).

O Censo do Ensino Superior Brasileiro, realizado no ano de 2023, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, revelou que havia em curso no país um crescimento exponencial de concluintes de cursos de graduação (tecnólogos, bacharelados e licenciaturas) na modalidade de Educação à Distância – EaD. O cenário teria iniciado no ano de 2013, quando 138.081 estudantes se formaram na modalidade "à distância" pela rede privada. Em 2023, esse número ultrapassou seu quádruplo, alcançando 570.868

concluintes, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Quantitativo de concluintes de cursos de graduação EaD no Brasil (2013-2023)



Fonte: INEP (2023) e Instituto Semesp (2025)

A porosidade do setor educacional brasileiro demonstrada acima, denota a integração das Tecnologias da Informação e Comunicação para consolidação de uma educação mercantil, para amplificação do lucro privado em detrimento do bem social, pelo que se comercializam pacotes *e-ducativos*, baseados na individualização e interdependência dos aparatos tecnológicos estrangeiros importados ao país, sufocando tentativas de descolonização do setor (Arroyo, 2001; Lima, 2006; Santos, 2017).

Essa *e-ducação* fortemente comercializada, consoante a 15ª edição do Mapa do Ensino Superior no Brasil, representa, no ano de 2025, 49,3% do número total de estudantes atualmente matriculados na Educação Superior do país, os quais optaram por estudar na modalidade EaD, especialmente em instituições privadas. Tal fenômeno, de acordo com Vian (2021, p. 56) ocorreu porque "a partir do ano de 2015 observamos nas IES da rede privada o crescimento [...] de matrículas na modalidade de ensino a distância e a diminuição de matrículas na modalidade de ensino presencial".

Durante a pandemia do Coronavírus, no ano de 2020, aumentaram 656.539 alunos matriculados na modalidade EaD com relação ao ano de 2019, e o número de alunos

matriculados para aulas em regime presencial foi de 579.009 alunos a menos. Em 2023, já em um cenário pós-pandemia, a modalidade EaD cresceu 13,4% em relação aos anos anteriores, fazendo com que em 2025, somente 50,7% das 9.977.217 matrículas, em universidade públicas ou privadas, sejam na modalidade presencial (Instituto Semesp, 2025).

Percebe-se, portanto, que a educação à distância tem se expandido no país e, consequentemente, está diminuindo a procura pelo ensino presencial. Esse quadro demonstra que o Brasil tem como desafio dos próximos anos a consolidação de investimentos no setor educacional público, de modo a ser capaz de promover o ensino gratuito voltado ao desenvolvimento regional, social e técnico do país, propiciando que a promoção da educação não esteja atrelada, unicamente, ao mercado, mas que seja reafirmada enquanto direito social previsto na Constituição Federal de 1988, e cuja (co)existência esteja equilibrada, e não sufocada, com empresas estrangeiras do setor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da mercantilização da educação revela um cenário em que ela, que deveria ser considerada um bem público e direito humano, se vê, de forma progressiva, transformada em mercadoria, posto que a inserção de serviços educacionais no âmbito do comércio internacional estabeleceu as bases para a predominância de uma lógica de mercado no setor, o que impacta diretamente a qualidade do ensino, a acessibilidade e, consequentemente, o futuro das novas gerações, refletindo um sistema paradoxal: enquanto se busca expandir o acesso a tal direito, o mercado globalizado impõe uma visão utilitarista e excludente dele.

No Brasil, a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a subsequente financeirização do ensino superior evidenciam como o país tem se alinhado às tendências globais, sem, no entanto, adotar medidas que contrabalancem as desigualdades estruturais no setor educacional. A consolidação do setor privado no país, com apoio de programas como FIES e ProUni, intensificou a presença de conglomerados empresariais nesta instância, contribuindo para a precarização da educação pública e para o aprofundamento da desigualdade educacional.

Os dados demonstrados nesta pesquisa corroboram essa tendência, revelando o aumento dos cursos à distância e a concentração de alunos em universidades privadas, muitas vezes sem a garantia de uma formação nacional de qualidade. Esse processo de mercado, impelido pela ausência de um compromisso sólido do Brasil em defender a educação como um

direito universal, torna-se um fator de perpetuação de eliminação de direitos, favorecendo os interesses de grandes conglomerados educacionais globais e, ao mesmo tempo, negligencia as reais necessidades da população brasileira, especialmente das camadas mais vulneráveis.

Diante desse quadro, é imperativo que o Brasil reexamine sua postura no cenário internacional, buscando fortalecer políticas públicas que priorizem a educação como um bem social e não como uma mercadoria. A OMC e o GATS, ao abrirem a educação para o mercado, precisam ser confrontados com uma visão crítica e inovadora, que não apenas preserve a soberania nacional, mas também garanta que a educação seja, de fato, acessível e de qualidade para todos. Isso porque, a educação, enquanto pilar do desenvolvimento humano, deve ser protegida das dinâmicas mercantilistas que, em última análise, comprometem o futuro das nações.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. S. **Teorias do imperialismo e da dependência**: A atualização necessária ante a financeirização do capitalismo. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-09102012-174024/. Acesso em: 17 jan. 2025.

ARROYO, M. **Território nacional e mercado externo**: uma leitura do Brasil na virada do século XX. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001216131. Acesso em: 06 jan. 2025.

AZEVEDO, M. L. N. Transnacionalização e mercadorização da educação superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem riscos) no Brasil –a expansão privado-mercantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 1, n. 1, p. 86-102, 2015. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650522. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

CELLI JÚNIOR, U. Serviços educacionais no GATS: desafios para o Brasil. **Pontes**, vol. 4, n. 4, 2008, Disponível em:

https://periodicos.fgv.br/pontes/article/download/77864/74599/162934. Acesso em: 26 dez. 2024.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Manual sobre barreiras comerciais e aos investimentos**. Brasília: CNI, 2017.

COSTA, K. S. **Transnacionalização da educação superior**: reflexos do Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS/GATS) na regularização normativa transnacional da educação superior brasileira. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FAEC-83ZPWM/1/disserta__o__karla_scosta___fae_ufmg_2009.pdf. Acesso em: 02 jan. 2025.

DIAS, M.A.R. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? **Educ. Soc**., v. 24, n. 84, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/X8fdTjnxkR6GxFGYzrkvQLK/. Acesso em: 14 jan. 2025.

FELICETTI, V. L.; CABRERA, A. F.; COSTA-MOROSINI, M. Aluno ProUni: impacto na instituçao de educação superior e na sociedade. **Revista iberoamericana de educación superior**, v. 5, n. 13, p. 21-39, 2014. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287214719511. Acesso em: 12 jan. 2025.

GALZERANO, L. S. A educação vai ao mercado financeiro: Somos educação em debate. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 21, p. 1-21, 2021. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8660130. Acesso em: 01 jan. 2025.

GOMES, A. M. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. *In*: MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR., J. R; OLIVEIRA, J. F. **Reformas e políticas**: Educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Átomo & Alínea, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior**, 2020. Brasília: MEC. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 23 dez. 2024.

INSTITUTO SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 15. ed. São Paulo: SEMESP, 2025. Disponível em: https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-15/. Acesso em: 30 jan. 2025.

LAMARRA, N. F. **Educación Superior y calidad em América Latina y Argentina**. Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2007.

LIMA, K. R. S. Capitalismo dependente e “Reforma Universitária Consentida”: a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros.

In: SIQUEIRA, A. C.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

LIMA, K. R. S. Educação a distância na reformulação da educação superior brasileira. *In*: SIQUEIRA, Ângela C. de; NEVES, Lúcia Maria W. (Orgs.). **Educação superior**: Uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

MARTINEZ, A. L. **Tributação na OMC**: acordos, jurisprudência e reformas. Thomson Reuters/RT: São Paulo, 2022.

MORIJN, J. **Reframing Human Rights and Trade**: Potential and limits of a human rights perspective of WTO law on cultural and educational goods and services. Intersentia: Oxford, 2010.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/sM4kwNzqZMk5nsp8SchmkQD/. Acesso em: 12 jan. 2025.

PETERSMANN, E. **International Economic law in the 21st Century**: Constitutional Pluralism and Multilevel Governance of Interdependent Public Goods, 2017.

RÊGO, E. C. L. **Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11014?locale=pt_BR. Acesso em: 27 dez. 2024.

ROBERTSON, S. L.; BONAL, X.; DALE, R. **GATS and the education service industry**: the politics of scale and global reterritorialization. Comparative Education Review, v. 46, n. 4, p. 472-495, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249104814_GATS_and_the_Education_Service_Industry_The_Politics_of_Scale_and_Global_Reterritorialization. Acesso em: 30 jan. 2025.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2017.

SEKI, A. K. **Determinações do capital financeiro no Ensino Superior**: Fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018). Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://hal.science/tel-02984343/. Acesso em: 11 jan. 2025.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 943-960, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/jJg69yZxbnjLjXT8Fh3VZqD/?lang=pt. Acesso em: 30 jan. 2025.

SIQUEIRA, A. C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p. 145-156, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ZCRxpZqy9yTvGdpXYZKGsxM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 07 jan. 2025.

TASQUETTO, L. S. **Educação e comércio internacional**: impactos da liberalização comercial dos serviços sobre a regulação da educação superior no Brasil. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-22102014-175236/publico/Lucas_da_Silva_Tasquetto.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

THORSTENSEN, V. **OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

VERGER, A. **GATS and Higher Education**: State of Play of the Liberalization Commitments. Higher Education Policy, v 22, n. 2, 2009.

VIAN, H. C. A educação como mercadoria digital: antecedentes e a situação geográfica da educação superior a distância no Brasil. Espaço e Economia. **Revista brasileira de geografia econômica**, n. 24, 2022. Disponível em: https://journals.openedition.org/espacoeconomia/22494. Acesso em: 11 jan. 2025.

VIAN, H. C. **Ciberespaço e capital financeiro**: o ensino superior à distância e suas estratégias de uso do território no Brasil. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/33396?locale=pt_BR. Acesso em: 13 jan. 2025.

VINCENT-LANCRIN, S. From cross-border higher education to trade in education services. In: FINDLAY, C; KYVIK NORDAS, H.; PASADILLA, G. (eds.). **Trade policy in Asia**: higher education and media services. World Scientific studies in international economics; v. 36, 2014.

WARF, B. Digitalização, globalização e capital financeiro hipermóvel. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, Brasil, v. 21, n. 2, p. 397–406, 2017. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/135154. Acesso em: 08 jan. 2025.

WILLIAMS, M. **International economic organisations and the third world**. Hoboken: Prentice-Hall, 1994.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade**, 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm. Acesso em: 07 jan. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Trade in Services**, 1995. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.