

**Educação e Globalização**  
**Educação é mercadoria ou patrimônio coletivo?**

Debate sobre a inclusão da educação no Acordo Geral de Serviços (GATS),  
no âmbito da "oferta melhorada brasileira de serviços"

Educação como bem público, não como serviço negociável

**Exposição do Senhor Ministro da Educação, Tarso Genro, na audiência pública da  
Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (7/6/2005)**

**Introdução**

O comércio internacional de serviços educativos é um dos que mais crescem no mundo. Calcula-se que o comércio de serviços educativos supera em muito a cifra de 30 bilhões de dólares, apenas nos países da OCDE. Os maiores exportadores dessa categoria de serviços são Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Itália e Canadá. Esses mesmos países também são os maiores importadores, com pequenas alterações na ordem – exceto na primeira posição, tradicionalmente ocupada pelos Estados Unidos.

Apesar do crescente volume de trocas nessa área, o grau de regulamentação dos serviços educativos é um dos menores entre todos os setores do comércio internacional.

**A globalização ainda não invadiu a esfera da educação.**

Por isso mesmo, crescem as pressões para a formalização de um regime internacional aplicado aos serviços educacionais. Não por coincidência, os maiores exportadores e importadores desses serviços – os mesmos países que mencionei há pouco, acrescidos da Nova Zelândia e Japão – defendem a liberalização do comércio de educação, sobretudo educação superior, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, em inglês).

A inclusão dos serviços nas negociações de comércio internacional fez parte das reivindicações dos países desenvolvidos desde a época da Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio).

A sensibilidade desse setor, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, tendo em vista sua importância na esfera das políticas públicas e sua implicação para a cultura nacional, tem sido a principal causa da resistência à liberalização.

Entretanto, por outro lado, da mesma forma que ocorre na negociação sobre bens, há países pobres que vêem na liberalização dos serviços educacionais uma oportunidade: são os que têm, por exemplo, um sistema de educação superior muito precário, e consideram a abertura a provedores externos a única forma de acesso ao ensino de qualidade.

Não é o caso do Brasil, cuja qualidade educacional do ensino superior é reconhecida mundialmente, inclusive pelo mundo desenvolvido, sobretudo no que tange à competência intelectual de nossos centros de excelência, professores, estudantes e pesquisadores.

É esse o pano de fundo da tentativa de liberalizar a educação no âmbito das ofertas "melhoradas" do GATS, no contexto da Rodada Doha da OMC.

Antes mesmo do lançamento da Rodada Doha em 2000, o Secretariado da OMC havia incluído a educação como um dos serviços a serem regulamentados. Com o impasse registrado na V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancún, em setembro de 2003, as negociações da Rodada de Doha entraram em uma fase de consultas informais no âmbito de Grupos Negociadores, entre os quais o de Serviços, que tem registrado avanços muito lentos.

Cada membro da OMC tem o direito de definir o tipo de obrigação universal de serviços de pretende adotar. Nesse sentido, negociar setores estratégicos significa abdicar, renunciar ao direito soberano de regulamentar tais setores. Portanto, é crucial **evitar que os setores sensíveis como educação, saúde, comunicações e mesmo o setor financeiro sofram danos irreversíveis na capacidade de regulamentação do Estado. No caso específico da EDUCAÇÃO, especialmente superior, DEFENDO QUE O BRASIL NÃO APRESENTE QUALQUER OFERTA DE ABERTURA DE SEU MERCADO, perdendo seu poder de regulamentação.**

### **Características do GATS**

Meu objetivo aqui não é realizar uma exposição sobre a complexa técnica dos acordos do GATS. Meu objetivo é sublinhar a diretriz política do Ministério da Educação sobre o tema.

Por outro lado, é necessário deter-me por alguns instantes em algumas características do processo negociador de serviços e suas implicações na esfera educacional.

O método negociador adotado pelo GATS é o estabelecimento de compromissos específicos por cada país. Cada membro da OMC elabora uma lista de serviços a serem liberalizados voluntariamente e estabelece os procedimentos dessa abertura comercial. Portanto, cada Estado tem o poder de definir o alcance de suas obrigações. As listas de compromissos específicos ficarão anexadas ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, formando parte integrante do documento.

O direito de impor regulamentações nacionais é respeitado pela OMC, e a capacidade de regulamentação doméstica é prevista como exceção genérica no GATS. Nenhum Estado está obrigado a abdicar de seu direito de regulamentar ou modificar as regulamentações já existentes no que tange à oferta de serviços em seu território, tendo em vista o atendimento aos objetivos de sua política nacional.

Uma das regras basilares é o chamado "tratamento nacional", pelo qual cada Estado se obriga a outorgar aos provedores de serviços estrangeiros tratamento igual aos fornecedores locais. Trata-se da não-discriminação entre os serviços domésticos e estrangeiros.

Outro princípio essencial é a chamada "cláusula da nação mais favorecida", pela qual cada membro da OMC é obrigado a outorgar a todos os membros, de forma imediata e incondicional, o mesmo tratamento favorável, sem a possibilidade de discriminação nas concessões.

### **Educação no GATS**

A educação já é considerada uma das categorias de serviços negociados no âmbito do GATS, e portanto já está sujeita às negociações de liberalização comercial. De acordo com o GATS, os serviços educativos se classificam em cinco categorias: primário, secundário, superior, ensino para adultos e outros serviços de ensino. Na Rodada de Doha, foram incluídas duas categorias: ensino superior e de adultos.

O GATS prevê quatro modalidades para o fornecimento de serviços que podem ser aplicadas à educação:

1) Fornecimento do serviço através das fronteiras nacionais. Com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, sobretudo internet e transmissão por cabo e satélite, é possível oferecer cursos e outros serviços de educação a distância, sem

necessidade de deslocamento de provedores e consumidores. Trata-se de um mercado com extraordinário potencial de crescimento.

2) Traslado do consumidor para receber o serviço fora do país. É o caso do estudante, professor ou pesquisador que se desloca para o país onde o serviço é prestado. Trata-se da mobilidade acadêmica, atualmente o nicho mais importante do mercado global para serviços de educação superior.

3) Instalação do provedor do serviço externo dentro o país. Nesse caso, a escola ou empresa que oferece o serviço educacional abre representações no país na forma de filiais, franquias ou acordos de associação. Há interesse crescente no potencial de crescimento dessa modalidade.

4) Presença no país de agentes fornecedores do serviço. Trata-se, aqui, de representantes comerciais do país provedor que passam a atuar livremente no país consumidor, a exemplo de professores que viajam temporariamente para prestar serviços educacionais – outro mercado com grande potencial.

### **Posição do Brasil**

A expressão central para entender o que está em jogo é o “**acesso a mercados**”, um cenário de competição darwiniana em escala global. A diplomacia do Brasil tem reconhecidamente desempenhado liderança na articulação dos países em desenvolvimento na OMC, no âmbito da qual o País articulou o G-20, que representa 60 % da população mundial, mas também nas negociações em torno da ALCA e do Mercosul com blocos como a União Européia.

O que está em jogo, por um lado, é o acesso ao nosso pujante mercado nacional, cujo potencial de crescimento é cobiçado pelos principais atores econômicos mundiais. Por outro lado, é evidente que a globalização tem aberto oportunidades de colocação de nossos produtos em mercados não-tradicionais – o que responde em grande parte pelo êxito do esforço de exportação do empresariado nacional.

Mas há outro aspecto relevante a considerar, além do acesso aos mercados: **as competências de regulamentação por parte do Estado**. O processo de liberalização em escala global põe em xeque uma série de mecanismos econômicos, institucionais e políticos que antes podiam ser usados pelos Governos para fortalecer o desenvolvimento nacional. É

nesse sentido que os novos regimes internacionais buscam retirar dos Estados o poder de regulamentar compras governamentais, investimentos públicos e privados e serviços.

Não posso deixar de lembrar que, com isso, os países ricos buscam retirar dos países em desenvolvimento os mesmos instrumentos que aqueles historicamente utilizaram para crescer. É a célebre imagem de "empurrar a escada quando já se subiu, para que outros não possam subir também". Além disso, os países ricos mantêm subsídios e aplicam medidas anti-dumping contra o que consideram práticas desleais de comércio, e não abrem seus mercados aos produtos nos quais somos mais competitivos – sobretudo produtos agrícolas.

No processo negociador, cabe ao Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, reagir às propostas de abertura comercial e apresentar ofertas revisadas ou melhoradas com vistas a uma gradual aproximação de posições com as dos países desenvolvidos. O Brasil tem insistido que sua oferta está condicionada à apresentação, pelos outros países, sobretudo ricos, de novas ofertas satisfatórias, sobretudo na esfera do comércio de bens agrícolas, mas também em outras áreas de interesse nacional em serviços.

Tendo em vista a elaboração da posição negociadora do País, o Governo brasileiro compôs um Grupo Interministerial de Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços, liderado pelo Itamaraty. O MEC tem participado das reuniões Subgrupo de Serviços desse Grupo Interministerial. Dentro desse espaço de articulação de diversos setores do Governo, o **MEC tem sublinhado sua resistência ao tratamento da educação no mesmo patamar de outros bens e serviços comercializáveis.**

Na esfera de serviços, é fundamental que o Brasil limite sua disposição de liberalizar o comércio a apenas alguns setores, de forma a preservar a capacidade de regulamentação em áreas estratégicas.

A liberação da educação no GATS é incompatível com a **soberania educacional** e com a política nacional, que prima pelo respeito à diversidade e às necessidades específicas da educação de cada país. O Brasil não concorda com a obrigatoriedade de harmonização ou padronização em escala global dos parâmetros e critérios técnicos na esfera da educação.

Além disso, ao contrário do que preza o conceito de "tratamento nacional", é importante diferenciar entre estabelecimentos de ensino brasileiros, que devem merecer

atenção prioritária, e estabelecimentos estrangeiros, ainda que estes continuem sendo autorizados a ensinar no País.

O Estado, ao regulamentar e supervisionar a educação, seja pública ou privada, visa ao **fortalecimento da identidade cultural do povo brasileiro**, seu compromisso ético e cívico com o País e com a elevação dos níveis de bem-estar social.

O Brasil considera a **educação como um direito e um bem público, e não uma mercadoria ou serviço comercializável, sujeito às leis de mercado.**

O conceito da educação como um bem público está consagrado na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, adotada pelos Estados Membros da UNESCO em 1998. A Declaração enfatiza que a educação deve basear-se nos objetivos e necessidades sociais, incluindo o respeito às culturas locais e a proteção do meio ambiente, e fornecer respostas a um mundo em transformação.

Na mesma linha, na III Reunião de Universidades Públicas Ibero-americanas, realizada em Porto Alegre em 2002, reitores aprovaram declaração que reafirma a educação superior como bem público, e solicitam que nenhum Governo de seus países aceitem compromissos nessa matéria no âmbito do GATS. Nessa reunião foi firmada a Carta de Porto Alegre, que enfatiza a preocupação diante das políticas da OMC favorecem uma visão comercial da educação superior, em detrimento das competências regulatórias do Estado.

Não se compra ou se vende educação. Não se encontra educação em shoppings ou supermercados, não há ofertas promocionais nem prateleiras. Educação é a construção do patrimônio humano de uma nação, é o investimento na qualidade humana de um povo, é a concretização do potencial de civilização por meio do esforço coletivo do Governo e da sociedade civil. Estamos aqui no domínio do SER, e não do TER. Educar não é ter mais, é ser melhor.

Nesse espírito, o Brasil acredita que a **educação não é um serviço à venda**, como qualquer outro, mas um patrimônio público fundamental para a consolidação da identidade nacional e fator de base para o desenvolvimento sócio-econômico, sobretudo no momento em que a informação tecnológica, o conhecimento científico e a criatividade constituem elementos chaves do progresso das sociedades pós-industriais.

**Não é de nosso interesse, portanto, transformar a educação em serviço a ser negociado no âmbito do GATS, muito menos como moeda de troca para aumentar o poder de barganha na negociação de acesso a mercados.** Não se pode

hipotecar a capacidade de regulamentação do Estado em matéria educacional em troca da possibilidade de incrementar este ou aquele segmento da pauta de exportações.

A excessiva normatização internacional e a paralela redução do poder do Estado de se auto-regulamentar poderá limitar o compromisso do poder público com a defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, tornando ainda mais agudas as desigualdades sociais e regionais.

Ficariam comprometidas reformas educacionais, a começar pela reforma universitária, políticas afirmativas e de correção de desequilíbrios sociais e regionais, a concessão de bolsas para os beneficiários do Programa Universidade para Todos (ProUni), o FUNDEB, diversos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e assim por diante.

Não se pode colocar a OMC como reguladora em última instância de serviços educacionais, sobretudo universitários. Caso o Brasil liberalize seus serviços educacionais, o Estado poderia deixar de ser responsável da definição soberana dos seguintes aspectos:

- requisitos de autorização e regulamentação das entidades de ensino de educação superior
- critérios de qualidade e instâncias de credenciamento e homologação dos serviços educativos
- normas migratórias para a mobilidade acadêmica
- políticas regionais e intergovernamentais em matéria de ensino, reconhecimento de diplomas e títulos e acreditação
- necessidades específicas de capacitação e especialização

Não se pode subordinar a educação à lógica comercial, com metodologias e concepções distintas das nossas. Nesse caso, o estilo *prêt à porter*, pronto para consumir (a famosa caixa preta), não é o mais adequado para um país que tem todas as condições intelectuais, acadêmicas e científicas de construir sua própria visão de mundo a partir de sua história, de suas necessidades e prioridades.

Na educação, não deve valer a lógica darwiniana, a lei da selva, da sobrevivência do mais forte, do mais apto, e a aniquilação dos demais. Deve, sim, valer a lógica da solidariedade, da construção coletiva, do enriquecimento conjunto, da liberdade do ser e do pensar, do humanismo em escala global.

Caso seja assimilada aos outros bens e serviços regulados pela OMC, a educação se submeterá às leis de mercado e à acirrada competição do comércio internacional. Isso significa que as instituições de ensino nacionais, além de cumprirem seu papel social, terão que se preocupar em competir com instituições estrangeiras – em muitos casos, em desigualdade de condições, sem controle de qualidade ou possibilidade de avaliação pedagógica segundo os parâmetros da legislação brasileira.

Diversas entidades educacionais já se manifestaram contra a inclusão da educação, sobretudo a educação superior, nos acordos do GATS: o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), a ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior), o FAUBAI (Forum das Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais), a AUGM (Associação de Universidades do Grupo Montevideu) e a ABRUEM (Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais), entre outros.

Por outro lado, gostaria de fazer um comentário adicional. No futuro, talvez seja conveniente aprofundar e detalhar melhor nossa posição. Se de uma parte o Brasil deve ser contra a liberalização universal de seu sistema educacional, pelos motivos que estou expondo, de outra parte não se deve perder de vista que há aspectos desse debate que podem ser vantajosos para o País se negociados caso a caso, bilateralmente, com parceiros específicos e atendendo a setores precisos.

A universalização, como disse, segue a regra da “nação mais favorecida”, que não permite a diferenciação entre parceiros e parceiros. No nosso caso, entretanto, uma negociação seletiva e monitorada – não a liberalização universal – pode abrir nichos interessantes de mercado para o Brasil. O Brasil pode, por exemplo, no futuro:

1) exportar serviços educacionais por meio da educação a distância, com base em novas tecnologias de comunicação e informação (por exemplo, TV escola, Radio Escola, cursos via internet), e fazer disso importante área de cooperação com países desenvolvidos e em desenvolvimento – inclusive, em alguns casos, auferindo ganhos também comerciais;

2) incentivar a mobilidade acadêmica, em particular no plano da educação superior, a fim de receber estudantes, professores e pesquisadores;

3) abrir representações de nossas universidades e centros de ensino no exterior na forma de filiais, franquias ou acordos de associação; e

4) estimular a ida de professores e pesquisadores para ministrar cursos e prestar serviços educacionais no exterior.

É possível, portanto, que o Brasil descubra oportunidades interessantes de negociação caso a caso – mais uma vez, não liberalização universal, mas a negociação bilateral, intra-regional ou inter-regional – em setores de nosso interesse, tendo em vista a possibilidade de aumentar o intercâmbio acadêmico, bem como a recepção e oferta de serviços educacionais no País.

A evolução da posição do Brasil deverá ser pensada e amadurecida em estreita coordenação com as entidades educacionais de qualidade, as universidades e suas entidades representativas, de forma coordenada pelo MEC e tendo em vista os objetivos estratégicos em matéria de cooperação educacional internacional.

-

#### **O “documento de sala” dos países em desenvolvimento**

Em abril último, o Brasil apresentou à OMC, juntamente com Colômbia, República Dominicana, Peru e Filipinas, documento sobre a discussão de um possível conjunto de disciplinas para a regulamentação doméstica do comércio de serviços. O documento, conhecido como “documento de sala”, apresenta a visão daqueles países no âmbito das negociações em torno do Artigo VI: 4 do GATS (que dispõe sobre regulamentação doméstica).

O documento enfatiza o direito, reconhecido pelo GATS, de os membros da OMC introduzirem novas regulamentações domésticas e defende o tratamento diferenciado da elaboração de medidas nacionais, tendo em vista as necessidades especiais de desenvolvimento, financiamento e comércio.

O documento lembra que nenhuma disciplina sobre regulamentação doméstica pode impedir os membros de exercerem seu direito de introduzir novas regulamentações em matéria de oferta de serviços em seus territórios, tendo em vista o atendimento dos objetivos da política nacional.

Nesse sentido, prossegue o documento, as disciplinas sobre regulamentação doméstica somente devem ser aplicáveis nos setores nos quais o Estado membro tenha assumido compromissos específicos.

As medidas relativas aos requerimentos e procedimentos de licenças e qualificações, bem como aos padrões técnicos que regem essas limitações e condições devem ser objeto de disciplinas sobre regulamentação doméstica.

Na aplicação de qualquer das novas disciplinas, deve ser levado em conta o grau de desenvolvimento da regulamentação dos serviços e das capacidades institucionais, inclusive a necessidade de os países em desenvolvimento definirem suas próprias regras e introduzirem novas regulamentações. Sempre devem ser levadas em conta as necessidades especiais de desenvolvimento, financiamento e comércio dos países em desenvolvimento.

### **Conclusão**

Em síntese, aceitar compromissos no GATS em matéria de liberalização da educação é um risco para o projeto de Nação, na medida em que pode retirar do poder público nacional o controle e a regulamentação desse segmento estratégico para o País.

O Itamaraty tem compreendido o posicionamento do MEC no plano das negociações sobre regulamentação doméstica na OMC. Tudo indica, portanto, que os itens relativos a requisitos e procedimentos de qualificação não serão incluídos na oferta melhorada em serviços.

Entendo que essa deve ser a posição negociadora do Brasil em junho, quando deverá ser apresentada a oferta melhorada na OMC. Por outro lado, pela própria natureza negociadora do comércio internacional, outras rodadas virão, e o tema certamente voltará a ser debatido.

Nesse sentido, é fundamental que o Congresso Nacional se junte ao MEC e às diversas entidades representativas do sistema educacional brasileiro, sobretudo de nível superior, para marcarmos essa posição definitiva, inegociável, em favor da educação no Brasil, no sentido de que esse setor estratégico para o desenvolvimento e a identidade do País não seja objeto de liberalização nas futuras rodadas de negociação na OMC.

**Tarso Genro**

**Ministro da Educação**

**\* Texto redigido com assessoramento do chefe da Assessoria Internacional do MEC**

**Alessandro Warley Candéas**