Serviços educacionais no GATS: desafios para o Brasil

Umberto Celli Junior*

O artigo contextualiza a temática dos serviços educacionais prestados pelo setor público sob a regulamentação do GATS. Analisa-se aqui a questão se esses serviços poderiam ou não estar sujeitos a regras de liberalização comercial ou vistos sob uma perspectiva mercantilista, com enfoque no caso do Brasil e de como o país tem apresentado suas propostas de liberalização nas Rodadas de negociação da OMC.

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês) aplica-se a todas as medidas adotadas pelos Membros da OMC que afetem o comércio de serviços. São medidas de governos e autoridades centrais, regionais e locais, bem como de órgãos não-governamentais no exercício de poderes delegados, editadas em forma de lei, regulamento, regra, procedimento ou decisão administrativa, entre outras. Em geral, elas envolvem a compra, o pagamento ou a utilização de um serviço que um Membro deseja ver oferecido ao público em geral, o que envolve a presença, inclusive comercial, de pessoas oriundas de um Estado Membro no território de outro.

Apesar de a expressão "medidas que afetem o comércio de serviços" não ter sido definida no GATS, costuma-se interpretá-la de forma bastante ampla e extensiva. Assim, em princípio, todas as medidas governamentais relacionadas ao comércio de serviços estariam virtualmente abrangidas por esse acordo. Tanto é que, no caso *European Communities – Regime for Importation, Sale and Distribution of Bananas*, o Órgão de Apelação da OMC afirmou não haver nada nos artigos relativos às "medidas que afetem o comércio de serviços" que pudesse sugerir uma interpretação restritiva da aplicação do GATS.[1]

Fora do alcance ou da abrangência do GATS estão os serviços prestados (...) no exercício da autoridade governamental.

Fora do alcance ou da abrangência do GATS estão os serviços prestados, em qualquer setor ou modo, no exercício da autoridade governamental. Ou seja, serviços que não sejam prestados em bases comerciais (i.e., cuja prestação não tem o lucro como objetivo), nem em concorrência com um ou mais prestador de serviço. Dentre eles, figuram serviços públicos, tais como os serviços do corpo de bombeiros, seguridade social, polícia e operações de bancos centrais.

Contudo, muitos serviços prestados no exercício da autoridade governamental, como os de educação e saúde, são também prestados por entidades privadas, ou até mesmo apenas por elas, o que coloca tais serviços no âmbito do GATS. No âmbito do Mercosul, o assunto suscita controvérsias entre especialistas; afinal, são serviços de provimento obrigatório pelo Estado e constituem direito fundamental da população. Por essa razão, argumenta-se que não poderiam estar sujeitos a regras de liberalização comercial ou vistos sob uma perspectiva mercantilista incompatível com objetivos de inclusão social. Algumas análises formuladas por acadêmicos no Brasil e na Argentina chegam a sugerir que o enquadramento desses setores como passíveis de liberalização comercial levaria, no limite, à sua descaracterização como serviços de caráter e domínio essencialmente públicos, esvaziando a função do Estado como seu principal provedor e garantidor de seu acesso universal.

No caso dos serviços educacionais, a questão é ainda mais sensível. Não há dúvidas de que o investimento na educação seja o maior instrumento de inclusão social e de desenvolvimento econômico de um país. Não pode, pois, o Estado eximir-se da responsabilidade de garantir o acesso universal à educação com qualidade – sobretudo à básica – que, no Brasil é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.[2] Quanto ao ensino superior, cabe ao Estado criar um sistema educacional que assegure igualdade de oportunidades de acesso às universidades públicas e que seja capaz de fomentar a pesquisa e o avanço tecnológico, dentre outros objetivos.

O que se observa, no entanto, é que em muitos países, por variadas razões, o Estado deixou de desempenhar ou não tem sido capaz de desempenhar de modo eficiente essa função. Isso abriu espaço para o ingresso de várias entidades privadas no mercado, muitas das quais passaram a fornecer educação básica de melhor qualidade e maiores oportunidades de acesso ao ensino superior. Há, assim, uma convivência no setor de educação entre serviços prestados no exercício da autoridade governamental (entidades públicas sem finalidade lucrativa) e entidades privadas que operam em bases comerciais. São exatamente os serviços educacionais prestados por estas últimas que podem ser objeto de liberalização nos termos do GATS.

Os serviços educacionais no GATS encontram-se subdivididos em cinco subsetores:

1. educação primária;
2. educação secundária;
3. educação superior;
4. educação para adultos; e
5. outros serviços relacionados à educação.[3]

Em face do impacto social do setor, os avanços nas negociações para a liberalização do mercado têm sido modestos. Na atual Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais, Membros com posições mais ofensivas, tais como Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos da América (EUA), têm concentrado suas solicitações de acesso a mercados predominantemente em subsetores de educação superior.

Recentemente, em pedido plurilateral formulado por Austrália, China-Taiwan, Malásia, EUA e Nova Zelândia e coordenado por este último[4], Brasil e Argentina foram solicitados a apresentar ofertas de acesso ao mercado de serviços de ensino técnico e profissional pós-segundo grau e de serviços de ensino destinados à obtenção de título universitário ou equivalente.

Os demandantes pleitearam a apresentação de ofertas e de compromissos em todos os modos de prestação. Para os modos 1 (serviços transfronteiriços – e.g., educação à longa distância) e 2 (consumo no exterior – e.g, remoção de barreiras para validação de títulos), os demandantes solicitaram a inscrição de compromissos sem restrição de acesso a mercado e tratamento nacional. Para o modo 3 (presença comercial – e.g. estabelecimento de campi de suas Universidades nos Membros demandados), a inscrição de compromissos sem restrição de acesso a mercado e tratamento nacional ou a inscrição temporária relativa à participação acionária estrangeira em entidades privadas nacionais. Finalmente, para o modo 4 (movimento temporário de pessoas físicas), foram demandados compromissos que permitissem a entrada de pessoas físicas na área de educação, sem especificação de alguma categoria em particular. Não coincidentemente, Austrália, Nova Zelândia e EUA estão entre os maiores demandantes do setor, até pelo fato de serem países de língua inglesa, o que facilita a difusão de material didático e das atividades de seus professores.

O Brasil não assumiu compromissos em serviços educacionais na Rodada Uruguai nem apresentou ofertas na atual Rodada Doha. Apesar disso, seu mercado de serviços no ensino superior é relativamente aberto. Não existem restrições à participação de capital estrangeiro nas entidades privadas de ensino superior e grupos estrangeiros têm adquirido participação acionária em muitas dessas instituições. O ensino superior privado apresentou um crescimento de 184% nos últimos dez anos em número de instituições, o que fez com que a oferta de vagas aumentasse mais que a demanda. A concorrência acirrada tem levado algumas instituições de menor porte a encerrarem suas atividades, ao passo que grandes grupos ficam cada vez mais fortalecidos. A educação superior já é a terceira área de maior número de fusões e aquisições no país. Impulsionados pela venda de suas ações na Bolsa de Valores, grandes grupos universitários adquiriram trinta instituições de ensino superior somente no primeiro semestre de 2008. Mais de 50% das ações das universidades disponíveis na Bolsa de Valores foram compradas por investidores estrangeiros.

O Brasil não assumiu compromissos em serviços educacionais na Rodada Uruguai nem apresentou ofertas na atual Rodada Doha.

Esse movimento deve ser analisado sob dois aspectos: o primeiro, positivo, é que o aporte de investimentos, principalmente estrangeiros, estimula a concorrência no setor, o que pode levar a um aprimoramento na busca por um ensino de melhor qualidade. Além disso, o fato de os grupos estrangeiros possuírem universidades em vários continentes facilita o intercâmbio de estudantes, aos quais, muitas vezes, é oferecida a possibilidade de cursarem disciplinas fora de seu país com equivalência de créditos. O segundo aspecto, negativo, é que a educação corre o risco de ser vista como mero negócio (mercantilismo) e que as instituições privadas, especialmente as de capital aberto, passem a oferecer cursos que não estejam em sintonia com as necessidades da sociedade brasileira.

Em qualquer desses cenários ou aspectos, é fundamental o exercício do controle das atividades dessas entidades privadas pela autoridade competente que, no Brasil, é o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Devem essas instituições cumprir rigorosamente as diretrizes e bases da educação nacional contidas na Lei de Diretrizes e Base para atender às necessidades do país. Por outro lado, a convivência e, porque não dizer, concorrência, com entidades privadas, deve servir de estímulo para que o Estado invista cada vez mais nas universidades públicas, injetando recursos para a realização de pesquisas de interesse para o desenvolvimento econômico e social do país.

Um dos grandes desafios para o Brasil é, portanto, continuar a investir maciçamente nas universidades públicas...

Asseguradas essas condições, seria perfeitamente plausível assumir compromissos de liberalização no GATS, especialmente no modo 3, até porque, conforme visto, não existem restrições à participação de capital estrangeiro em entidades privadas de ensino superior. Universidades brasileiras, públicas ou privadas, poderiam, assim, estabelecer *campi* em outros países, especialmente na América do Sul, o que incrementaria o processo de integração cultural. No modo 1, poderiam também ser assumidos alguns compromissos, já que existe uma demanda interna muito grande por cursos de educação à distância ou não presenciais. Por fim, no modo 4, professores e pesquisadores poderiam ter maior facilidade de acesso de trabalho em universidades estrangeiras com a inscrição no GATS de alguns compromissos.

Um dos grandes desafios para o Brasil é, portanto, continuar a investir maciçamente nas universidades públicas com o objetivo de aprimorar sua capacidade de desenvolver pesquisas que possam colaborar com o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país e, ao mesmo tempo, permitir a expansão equilibrada do setor privado, inclusive o estrangeiro. Entende-se, portanto, que o Brasil já estaria apto a dar, progressivamente, os primeiros passos rumo à consolidação dessa abertura no âmbito do GATS, com ênfase, conforme salientado, no modo 3.

* Professor de Direito Internacional da Universidade de São Paulo. Coordenador do Projeto de Pesquisa "Negociações Comerciais em Serviços e Políticas de Desenvolvimento: interesse brasileiro, políticas públicas e inclusão social", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

[1] Relatório do Órgão de Apelação. WT/DS27, par. 200. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm, acesso em 29/01/2008.

[2] Lei de Diretrizes e Base (Lei no. 9.394, de 20/12/96). A LDB divide o setor educacional em dois grandes sub-setores: (i) educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e (ii) educação superior.

[3] Divisão realizada com base na *Provisional Central Product Classification*, da ONU.

[4] Vale notar que, no formato plurilateral, o pedido é o mesmo para os Membros que o formulam. O Membro denominado "coordenador" encarrega-se de apresentá-lo aos demandados.