

A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio

*Higher education from a business perspective:
the view of the World Trade Organization*

*La educación superior en una perspectiva comercial:
la visión de la Organización Mundial del Comercio*

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

Resumo: Este artigo examina a concepção de educação superior adotada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), instituição que circula recomendações para a efetivação da reforma universitária numa perspectiva comercial. De acordo com essa perspectiva, que se opõe ao conceito de educação como bem público e como direito humano fundamental, a educação superior é concebida como serviço passível de regulação segundo a lógica econômica do livre comércio.

Palavras-chave: concepção de educação superior; Organização Mundial do Comércio; processos de globalização.

Abstract: This article discusses the concept of higher education advanced by the World Trade Organization (WTO), which recommends implementing university education reform from a commercial viewpoint. In light of this orientation, which contradicts the concept of education as a public good and as a fundamental human right, higher education is viewed as a service regulated by the economic logic of free trade.

Keywords: concept of university education; World Trade Organization; globalization processes.

Resumen: Este artículo examina la concepción de educación superior de la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución que circula recomendaciones para implantar la reforma universitaria en una perspectiva comercial. De acuerdo con esa perspectiva, que se opone a la concepción de educación como bien público y como derecho humano fundamental, la educación superior se concibe como servicio pasible de regulación según la lógica económica del libre comercio.

Palabras clave: concepción de educación superior; Organización Mundial del Comercio; procesos de globalización.

A concepção de educação superior da Organização Mundial do Comércio (OMC) – *World Trade Organization* (WTO) – encontra-se formulada nos documentos *Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços* (AGCS) – *General Agreement on Trade in Services* (GATS) (1995), *Servicios de Enseñanza – Nota Documental de la Secretaria* (1998), *Comunicação dos Estados Unidos* (2000), *Comunicação da Austrália* (2001), *Comunicação do Japão* (2002). Esses documentos se constituem em referências discursivas protagonizadas pela OMC e/ou no âmbito desta última, como é o caso das comunicações realizadas pelos países-membros da referida organização internacional.

A OMC consiste numa instituição criada com o propósito de promover a liberalização do comércio entre os países-membros nas mais diversas áreas e questões, abarcando aspectos que não se restringem ao comércio de bens materiais. Dessa forma, inclui, no âmbito de suas regras e negociações, áreas antes não reguladas por critérios comerciais e mercantis, tais como os serviços educacionais e os relacionados aos direitos de propriedade intelectual. Para a efetivação desses objetivos, a OMC possui personalidade jurídica desfrutada por instituições como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura) e o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) – todas elas se configurando como instituições especializadas da ONU (Organização das Nações Unidas) – oferecendo à regulamentação relativa ao comércio uma estrutura organizacional que não era dada pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Este último foi criado no contexto do pós-guerra, tendo a finalidade de regular o comércio ao nível internacional, mas não detinha a personalidade de uma instituição como a OMC.¹ Como resultado da Rodada Uruguai – rodada esta que se inicia em 1986 e que termina com a assinatura do Acordo de Marrakesh em 1994 – a OMC incorpora o GATT² e estabelece acordos em outras áreas antes não reguladas pelo viés comercial, as ordenando com base nas regras do mercado, voltadas para o lucro e para a competição (SIQUEIRA, 2004).

No âmbito da OMC, qualquer país-membro pode submeter as leis de outro país a julgamento, desde que essa lei seja considerada impeditiva do desenvolvimento

¹ O acordo que constitui a OMC foi assinado em Marrakesh em 12 de abril de 1994, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1995.

² O GATT é resultado das discussões do grupo preparatório da Conferência de Havana, conferência esta realizada no período de novembro de 1947 a janeiro de 1948, com a finalidade de debater um projeto de criação da Organização Internacional de Comércio (OIC), projeto que não teve êxito, pela falta de aprovação do Congresso dos Estados Unidos da América. Na impossibilidade de uma OIC, foi redigido um acordo geral, responsável pela regulamentação do comércio, o qual foi subscrito por 23 países. O GATT realiza rodadas de forma periódica e, a cada período, novas temáticas são incluídas na mesa de negociações. No entanto, a temática relativa à redução de tarifas tem sido dominante na mesa de negociações. A OMC, por sua vez, amplia o escopo das temáticas que têm sido objeto de negociação, introduzindo temáticas que, tradicionalmente, não estavam sob a regulamentação comercial. Sobre o assunto, ver SEITENFUS, 2005; SIQUEIRA, 2004.

do comércio mundial. Esse julgamento é realizado por tribunais secretos, constituídos por especialistas do comércio internacional, e o ônus da prova cabe ao país questionado. Convém, também, ressaltar que a OMC é considerada como o único fórum legítimo para matérias relacionadas à regulamentação do comércio e sua liberalização ao nível global (SIQUEIRA, 2004).

No contexto de ampliação de temáticas a serem reguladas pelas regras da OMC, o GATS (1995) consiste num acordo realizado no âmbito da OMC, objetivando a liberalização progressiva dos serviços, isto é, trata-se de um acordo que abarca a comercialização de novos setores, procurando efetivar a liberalização e a eliminação de barreiras, sobretudo no âmbito de temas antes não contemplados pelo GATT. Trata-se, portanto, de um documento, onde é discutida a importância crescente do comércio de serviços no contexto de uma economia cada vez mais globalizada, e, nesse sentido, estabelece um quadro de princípios e regras, responsável pela regulação do setor de serviços ao nível mundial. Assim, no documento em referência, a OMC define o que é o comércio de serviços e o setor de serviços, estabelecendo, deste modo, o seu alcance, as obrigações, as disciplinas gerais e os compromissos específicos válidos para os países-membros.

Nesse âmbito, o comércio de serviços é definido como a prestação de um serviço: do território de um membro ao território de outro membro; no território de um membro aos consumidores de serviços de outro membro; pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio da presença comercial, no território de outro membro; pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio de pessoas naturais de um membro no território de outro país-membro (WTO, 1995).

Os membros da OMC podem ser governos e autoridades centrais, regionais ou locais e órgãos não-governamentais, desde que estejam no exercício de tarefas delegadas por aqueles governos ou autoridades. E serviços se referem a qualquer serviço, com a condição de que não sejam prestados no exercício de autoridade governamental, isto é, que sejam passíveis de ser operados numa lógica comercial, baseada na competitividade e no lucro (WTO, 1995).

Ao definir serviços e seu comércio, a OMC, por intermédio do GATS (1995), estabelece as obrigações e as regras gerais as quais regem o comércio internacional de serviços. As regras que merecem destaque são as seguintes: tratamento da nação mais favorecida; transparência; reconhecimento; pagamentos e transferências; restrições para proteger o balanço de pagamentos. Também se destacam as regras relativas a compromissos específicos, tais como acesso a mercados e tratamento nacional.

Pela regra de tratamento da nação mais favorecida, os países-membros da OMC usufruem, em relação aos seus serviços e aos seus prestadores, de tratamento não menos favorável daquele concedido aos serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro membro (WTO, 1995).

A regra da transparência regula a publicação das medidas relevantes ao andamento do comércio de serviços. Assim, cada membro da OMC deve informar ao

Conselho para o Comércio de Serviços quaisquer modificações de legislação que afetem o comércio de serviços assumidos no âmbito do GATS (1995). Com base nessa regra, cada membro pode requisitar informações específicas, assim como responder aos pedidos de informação realizados por qualquer membro; pode, também, notificar o Conselho para o Comércio de Serviços de qualquer medida operada por um membro que vá de encontro ao objetivo de liberalização do setor de serviços (WTO, 1995).

Em relação à regra referente ao reconhecimento, a OMC estabelece que um membro pode reconhecer os processos educacionais e os títulos outorgados por outros membros, sem a ocorrência de medidas de discriminação entre os integrantes do Acordo (WTO, 1995).

A regra relativa a pagamentos e transferências regula os pagamentos e transferências internacionais executados pelos membros. Nesse sentido, nenhum membro pode aplicar restrições em relação a essas operações, exceto nos casos em que possa prejudicar a balança de pagamentos (WTO, 1995).

Em relação às restrições para proteger o balanço de pagamentos, um membro, em caso de existência ou ameaça de dificuldades financeiras, pode estabelecer restrições, desde que não haja discriminação entre os membros (WTO, 1995).

Em relação às regras referentes a acesso a mercados, a OMC estabelece que um membro não pode estabelecer limitações relativas: ao quantitativo de prestadores de serviços; ao valor total dos ativos ou das transações de serviços; à quantidade de operações de serviços; à quantidade de pessoas físicas envolvidas num setor de serviços; a medidas que restrinjam tipos de pessoas jurídicas ou que limitem a participação de capital estrangeiro (WTO, 1995).

A regra referente a tratamento nacional regula o tratamento dispensado aos membros da OMC em relação ao comércio internacional de serviços. Essa regra tem como finalidade eliminar as possíveis discriminações, restrições e barreiras que possam ser colocadas por um membro a qualquer outro membro. Segundo essa regra, todos os membros da OMC e seus respectivos prestadores de serviços têm o direito de um tratamento não menos favorável do que aquele dispensado aos seus próprios serviços e respectivos prestadores ao nível nacional. Isso significa dizer que, no processo de concorrência, todos os serviços e prestadores de serviços de um membro detêm as mesmas condições dos serviços e prestadores de serviços de outros membros, não sendo possível a concessão de privilégios e tratamentos diferenciados (WTO, 1995).

Com base nas regras da OMC, a educação passa a ser alvo de reformulação conceitual, se constituindo em objeto de disputa por parte dos países-membros. Nessa perspectiva, a educação é concebida como um serviço como outro qualquer, passível de ser regulado pela lógica do lucro e da competição. Dessa forma, “(...) há uma crescente pressão para que a educação seja tratada, cada vez mais, como uma mercadoria (...), regulada pelas normas supostamente ‘neutras e gerais’ do mercado/comércio, sem maiores interferências das regulamentações locais (barreiras)” (SIQUEIRA, 2004, p. 146).

Nesse sentido, no documento da OMC intitulado *Services Sectoral Classification List* (2003), os serviços educacionais são classificados em todos os níveis, tais como: serviços de educação primária; serviços de educação secundária; serviços de educação superior; educação de adultos; outros serviços educacionais (WTO, 2003).

A educação superior, no âmbito da regulamentação dada pela OMC (WTO, 1998), é tratada como um serviço – serviços de ensino superior terciário – que ganha relevância no cenário da sociedade do conhecimento. Nessa perspectiva, a OMC recomenda a sua estruturação e o estabelecimento de suas prioridades conforme as demandas e necessidades da ‘economia’ do conhecimento, estando presente a discussão da temática relativa ao papel da educação superior na promoção do crescimento econômico.

A relação educação superior e desenvolvimento econômico é tratada sob o viés de que a educação superior assume o papel de formar indivíduos qualificados tecnicamente, facilitando a sua integração no mercado de trabalho. Para isso, a diversificação desse nível de educação é colocada como uma orientação da OMC, recomendação esta que visa a promover, por intermédio da presença de instituições universitárias e não-universitárias no campo da educação superior, um maior atendimento dos interesses das empresas e dos indivíduos, ambos tratados como consumidores. Percebe-se, dessa forma, a operação de uma mudança conceitual, a educação deixa de ser considerada como um direito humano fundamental e é tida como um serviço que pode ser comprado no mercado educacional; de outra parte, os indivíduos deixam de ser tratados como cidadãos e são posicionados como consumidores.

Nessa perspectiva, a OMC recomenda a realização de reformas nos sistemas de educação superior dos países-membros, objetivando a redução dos custos e o incremento de uma maior autonomia para as instituições. A autonomia é entendida como a possibilidade das instituições buscarem novas fontes de recursos, através da realização de parcerias com o setor produtivo, diversificando, assim, suas formas de financiamento. A autonomia, portanto, é reduzida ao seu aspecto de gestão financeira e administrativa, ficando a autonomia didático-científica prejudicada diante das pressões e dos interesses por uma maior vinculação da educação superior à indústria e a outras empresas.

Para a efetivação do objetivo da liberalização progressiva do comércio de serviços, no âmbito da educação superior, a OMC propõe a remoção de obstáculos ao desenvolvimento desse comércio em relação aos seguintes modos de oferta: consumo no estrangeiro, presença comercial, presença de pessoas naturais (WTO, 1998).

Em relação ao modo de oferta *consumo no estrangeiro*, a OMC identifica limitações ao desenvolvimento do comércio da educação superior, tais como aquelas relativas à mobilidade dos estudantes, às questões referentes à imigração e ao controle de divisas, assim como ao reconhecimento de títulos obtidos no exterior (WTO, 1998).

Quanto ao modo de oferta *presença comercial*, os obstáculos se referem à impossibilidade da obtenção de licenças nacionais; a medidas voltadas para a limitação

das inversões diretas realizadas por provedores estrangeiros de serviços educacionais; a provas de necessidades econômicas; a restrições no processo de contratação de docentes; à existência de monopólios estatais e de concessão de subvenções e de privilégios às instituições locais (WTO, 1998).

No modo de oferta *presença de pessoas naturais*, a OMC propõe a eliminação de barreiras relativas às questões de imigração, de condições de nacionalidade, prova de necessidades econômicas e reconhecimento de credenciais (WTO, 1998).

Nesse contexto, a OMC recomenda a adoção de compromissos entre os membros em relação ao desenvolvimento do comércio de serviços educacionais segundo as regras do AGCS (GATS, 1995). Dessa forma, alguns países formularam propostas, objetivando o incremento desse comércio na perspectiva de sua liberalização e da eliminação de barreiras ao seu progresso. Assim, constituem objeto de análise as propostas dos EUA (Estados Unidos da América) (WTO, 2000); da Austrália (WTO, 2001); do Japão (WTO, 2002), por se tratarem de países que formularam propostas e compromissos em relação ao comércio de serviços educacionais, conforme a regulamentação dada pelo GATS.

Os EUA, em sua Comunicação, propõem compromissos em relação aos serviços de ensino superior terciário, ensino para adultos e capacitação (WTO, 2000). Nesse sentido, o objetivo da referida Comunicação consiste na criação de condições favoráveis aos provedores desses serviços, buscando a redução de barreiras que se colocam no desenvolvimento desses serviços para além das fronteiras nacionais. Propõem, por conseguinte, a liberalização do comércio dos serviços educacionais, nas áreas indicadas, comércio este considerado um relevante setor da economia mundial.

Nessa proposta, a educação superior é compreendida como serviço de ensino terciário, passível de ser comercializável em escala global. Entretanto, os EUA consideram que a instituição estatal detém um relevante papel no desenvolvimento da educação superior. Relevante, mas não exclusivo, cabendo ao setor privado a tarefa de complementação dos sistemas de ensino público. Nessa concepção,

los servicios de enseñanza superior (terciaria) (...) constituyen una *actividad empresarial internacional* (grifo nosso) cada vez más importante, que complementa el sistema de enseñanza pública y contribuye a la difusión en todo el mundo de la moderna 'economía del conocimiento'. La disponibilidad de esos servicios (...) puede ayudar a que se disponga de una fuerza de trabajo más eficiente, permitiendo a los países mejorar su posición competitiva en la economía mundial (WTO, 2000, p. 1).

Percebe-se que a educação superior sofre um processo tanto de reformulação conceitual quanto de redução de suas funções sociais. No primeiro caso, a reformulação se dá quando se considera a educação como um serviço, regulado pelas regras gerais do comércio, construídas no âmbito da OMC. Quanto ao segundo aspecto, a redução ocorre quando se entende que a prioridade da educação superior consiste

na formação das competências necessárias para o mercado de trabalho. Instala-se o discurso de que, na sociedade do conhecimento, o papel da educação superior é central ao processo de desenvolvimento econômico, mas essa centralidade se refere à necessidade da educação superior atender, prioritariamente, senão exclusivamente, às demandas do setor produtivo. Trata-se, portanto, de um discurso cuja ênfase recai numa visão exclusivamente mercantil e economicista da educação.

Em sua proposta, os EUA buscam a redução dos obstáculos ao comércio de serviços educacionais, no âmbito das regras do GATS, em relação ao acesso aos mercados, tratamento nacional, transparência e administração discriminatória. Enumera, também, uma série de obstáculos ao desenvolvimento desse comércio, relativa à proibição de oferta de serviços educacionais por instituições estrangeiras; à obtenção de autorização por parte de provedores estrangeiros de se instalarem no território do país-membro; a tratamento fiscal discriminatório dos provedores estrangeiros; à obtenção de autorização para o pessoal especializado temporário entrar e sair do país; à dificuldade dos provedores estrangeiros serem considerados instituições que outorgam títulos (WTO, 2000).

Na proposta da Austrália (WTO, 2001), cujo objetivo consiste em facilitar um maior movimento, através das fronteiras, de estudantes e de provedores estrangeiros, a educação superior é considerada como um serviço, passível de ser consumido por pessoas, estas tratadas como consumidoras. Na sua concepção de educação superior, a Austrália considera que o Estado assume um papel fundamental, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e à regulamentação da educação superior. Em relação ao financiamento, esse país propõe a associação do Estado com outras instituições, privadas ou organizações não-governamentais. O Estado, nessa perspectiva, conserva seu direito soberano na formulação de suas políticas educacionais.

Percebe-se, na proposta da Austrália, uma concepção de educação superior como um serviço passível de ser regulado segundo as regras gerais do mercado. Em sua concepção, o Estado tem o seu papel reduzido quanto ao financiamento da educação superior, sendo suas tarefas ampliadas em relação às questões ligadas à construção de um marco regulatório e à avaliação. O Estado assume, portanto, mais um papel de supervisão do sistema do que de financiador e/ou investidor direto da educação superior.

Em sua proposta, a Austrália enumera uma lista de obstáculos que abrange: comércio de serviços educacionais referente ao consumo no estrangeiro; presença comercial; presença de pessoas físicas e oferta transfronteiriças (WTO, 2001). Em relação ao consumo no estrangeiro, os obstáculos se referem aos requisitos de visto necessários à mobilidade de estudantes e ao reconhecimento das qualificações obtidas no exterior. Quanto à presença comercial, as dificuldades se referem aos limites impostos à participação estrangeira no capital e sobre a propriedade e à falta de transparência nos marcos de regulamentação e de financiamento. Em relação à presença de pessoas físicas, a Austrália recomenda o fim dos obstáculos que se

interpõem à mobilidade de acadêmicos, bem como aqueles referentes aos requisitos de visto. E, por fim, na oferta transfronteiriça, os obstáculos se relacionam à oferta de serviços educacionais via *internet* e às restrições relativas ao uso e importação de materiais educativos.

Na Comunicação do Japão (WTO, 2002), também é trabalhado o discurso de que a educação superior constitui um serviço. Assim, esse país propõe negociação sobre os serviços de ensino, na perspectiva de sua liberalização em relação a um melhor acesso aos mercados, a uma renovada garantia do tratamento nacional e a mudanças nas regulamentações nacionais, estas últimas tratadas como barreiras ao desenvolvimento do comércio de serviços ao nível global.

Entretanto, no discurso em referência, não se abdica do papel do Estado em relação aos serviços educacionais. Aquele é considerado necessário, sobretudo, no que diz respeito à formulação de políticas educativas, voltadas para a melhoria da qualidade do ensino e da investigação. Ambos, ensino e investigação, devem responder às necessidades de mudança da sociedade, sobretudo, aquelas relativas ao setor produtivo.

Em sua proposta, o Japão recomenda o estabelecimento de uma rede transfronteira de informações e uma melhor proteção dos alunos, considerados como consumidores, bem como a adoção de um processo de equivalência de títulos e diplomas. Essas recomendações, juntamente com as propostas anteriores, indicam uma compreensão de que a educação superior constitui um serviço de alta relevância econômica no contexto de uma sociedade na qual o conhecimento se configura como uma mercadoria necessária ao desenvolvimento da economia capitalista ao nível mundial. Nesse contexto, as universidades assumem a tarefa de realizar a investigação, sobretudo a investigação aplicada, cujos resultados possam ser transformados em produtos exploráveis pelo setor produtivo. Estão reservadas para as instituições não-universitárias as tarefas mais imediatas de qualificação e de formação das competências requeridas e valorizadas pelo mundo do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise dos documentos formulados no âmbito da OMC, as concepções de educação superior como um bem público e como um direito humano fundamental são colocadas em xeque. Em seu lugar, são propostas perspectivas comerciais de educação superior, as quais a consideram como um importante setor da economia global.

Além disso, a partir da inclusão da educação superior no conjunto dos serviços a serem regulados segundo as regras gerais relativas ao comércio, num contexto marcado por processos de globalização, assiste-se a uma operação de reformulação conceitual e ideológica das políticas educativas nacionais; essas não podem ser compreendidas sem uma articulação com as forças supranacionais, representadas por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e a OMC. Nesse contexto,

a educação passa a ser concebida como uma mercadoria, passível de ser vendida e comprada no mercado, cada vez mais global, de comércio de serviços.

Nesse âmbito, são presenciadas propostas que objetivam a focalização – e não redução – do papel do Estado na esfera legislativa, no sentido de que exerça papel preponderante como supervisor e de avaliador dos sistemas educacionais, ao invés de investidor e de mantenedor direto.

REFERÊNCIAS

- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira da Educação*. São Paulo, n. 26, mai-ago/2004.
- WTO. *The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines*. 1995.
- _____. *Servicios de enseñanza* – nota documental de la secretaria. 1998.
- _____. *Communication from the United States: higher (tertiary) education, adult education and training*. S/CSS/W/23, 2000.
- _____. *Communication from Australia*. Negotiating proposal for education services. S/CSS/W/110, out/2001.
- _____. *Communication from Japan*. Negotiating proposal for education services. S/CSS/W/137, mar/2002.

■ MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES é mestre em Educação e doutora em Sociologia pela UFPE; professora adjunta do Centro de Educação, área de Política Educacional, da UFPB, membro efetivo do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Educação e Sociedade, da UFPB. E-mail: mcaborges@gmail.com.

*Recebido em setembro de 2008.
Aprovado em fevereiro de 2009.*